

UNIVERSITE DE DROIT, D'ECONOMIE ET DES SCIENCES
D'AIX-MARSEILLE

FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

**LE CONTRÔLE DE L'ETAT
SUR LES ACTIVITES PRIVEES
AU CAMEROUN**

THESE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

préparée et soutenue par :

Célestin KEUTCHA TCHAPNGA

Membres du Jury :

Président : M. Jean Paul NEGRIN, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille III.

Suffragants : M. André BALDOUS, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille III.

M. Gilbert ORSONI, Professeur à l'Université de Saint-Etienne.

M. An dré ROUX, Professeur à l'Institut d'Etudes Politiques
d'Aix-en-Provence.

-- 30 septembre 1992 --

(Revue et corrigée))

La faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse, lesquelles doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Le rôle de la recherche sociale est de mettre à nu le jeu des causes et des effets et non pas d'accuser ou d'excuser. Pour être efficiente, elle doit être réaliste sans aucun compromis et ne pas essayer de ménager les susceptibilités de qui que ce soit

Myrdal GUNNAR, " L'Etat "mou" dans les pays sous-développés ", Revue Tiers Monde, janvier-mars 1969, n°37, tX, p. 9.

A

MON FEU Père Menkam Paul TCHAPNGA

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS UTILISEES

A.J.D.A. :	L'actualité juridique. Droit administratif.
Al.	Alinéa
A. P :	Assemblée plénière
C.	Contre
C.A.Y :	Chambre Administrative de Yaoundé
C.C.A:	Conseil du Contentieux Administratif
C.S. :	Cour Suprême
C.F.J. :	Cour fédérale de justice
C.E :	Conseil d'Etat
Chr.	Chronique
D :	Dalloz
D.S. :	Droit Social
Ed.	Edition
E.D.C.E. :	Etudes et Documents du Conseil d'Etat
F.N.S.P. :	Fondation Nationale des Sciences Politiques
J.O.R.C. :	Journal officiel de la République Fédérale du Cameroun
J.O.R.U.C. :	Journal Officiel de la République Unie du Cameroun
J.O.R.C. :	Journal Officiel de la République du Cameroun
I.I.A.P. :	Institut International d'Administration Publique
L.G.D.J. :	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
R.A. :	Revue Administrative
R.C.D.	Revue Camerounaise de Droit
R.D.P. :	Revue du Droit Public et de la Science Politique . . .
R.J.P.I.C. :	Revue Juridique et Politique, Indépendance et Coopération
U.Y. :	Université de Yaoundé

SOMMAIRE

CHAPITRE INTRODUCTIF

SECTION. I. PROBLEMES TERMINOLOGIQUES

SECTION. II. QUESTIONS FONDAMENTALES

PREMIERE PARTIE : LES CARACTERES FONDAMENTAUX DU CONTRÔLE

TITRE. I. LE FONDEMENT JURIDIQUE DU CONTRÔLE

CHAPITRE. I. LE PROBLEME DE L'HABILITATION PREALABLE

AU CONTRÔLE DES ACTIVITES PRIVEES

CHAPITRE II. LES DIFFERENTES CATEGORIES D'HABILITATION

A CONTRÔLER LES ACTIVITES PRIVEES

TITRE . II. LES OBJECTIFS DU CONTRÔLE

CHAPITRE I.- LA SATISFACTION DES BESOINS COLLECTIFS

INDISPENSABLES AU BON FONCTIONNEMENT DE LA SOCIETE

CHAPITRE.II : LA PROMOTION DE CERTAINS INTERETS PARTICULIERS

ET LA PROTECTION DES INTERETS DE CERTAIN^SE CATEGORIES

SOCIALES ET PROFESSIONNELLES

DEUXIEME PARTIE : LA MISE EN OEUVRE DU CONTROLE

TITRE.I. L'EXERCICE DU CONTROLE

CHAPITRE.I. LES ACTES JURIDIQUES D'EXERCICE DU CONTROLE

CHAPITRE.II. LES MODALITES D'EXERCICE DU CONTROLE

TITRE.II. LA PORTEE DU CONTROLE

CHAPITRE.I. LA PORTEE JURIDIQUE DU CONTROLE

CHAPITRE.II. LA PORTEE PRATIQUE DU CONTROLE

CONCLUSION GENERALE

CHAPITRE INTRODUCTIF

Dans les pays africains, et notamment au Cameroun, le contrôle qu'exerce l'Etat sur les activités privées n'a, à notre connaissance, jamais été étudié dans une perspective d'ensemble (1).

Pourtant, l'existence d'un tel contrôle, en tant que fonction institutionnelle et disciplinaire de l'ordre social, a toujours été considérée comme indispensable.

Ainsi que l'a souligné, à juste titre, le Professeur Georges BURDEAU "...une société qui entend prendre en charge la responsabilité de son destin...ne peut...s'interdire d'orienter, de contrôler et, s'il y'a lieu, d'interdire les activités dont dépend en définitive le développement de la collectivité " (2).

Pourquoi cette extraordinaire indifférence de la doctrine africaine à l'égard de ce contrôle ?

A n'en pas douter, les réponses à cette question sont nombreuses et complexes. Il apparaît utile d'en donner deux principales :

Cette indifférence provient d'abord du fait que les recherches sur l'Administration publique africaine (3), particulièrement celles portant sur les

(1) En France, la seule étude d'ordre général sur la question est, à notre connaissance, la Thèse de M. **André DEMICHEL- Le contrôle de l'Etat sur les organismes privées. Essai d'une théorie générale. Paris, LGDJ, 1960.** Contrairement à nous, cet auteur disait lui-même laisser volontairement de côté l'étude du contrôle des activités privées individuelles pour ne traiter que de celui des institutions privées. Cf. pp.13-20. On trouve toutefois de nombreux ouvrages de caractère général traitant de manière systématique tel ou tel aspect de la question. Citons à titre d'exemple la Thèse de M. **Pierre LIVET - L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques, Paris, LGDJ, 1974.**

(2) **G. BURDEAU - Les libertés publiques, Paris, LGDJ, 1966 , p. 399.**

(3) Pour d'amples informations bibliographiques sur ce sujet, on consultera avec profit - **G. CONAC (sous la direction du Professeur) - Les institutions administratives des Etats d'Afrique francophone et de la République Malgache. Paris, Economica, 1979.**

- **R. GNLEP - L'Administration publique camerounaise, "Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique", Paris, LGDJ, 1986.**

contrôles de l'Administration et des finances publiques ont longuement mobilisé la doctrine (4); car en raison de l'interventionnisme croissant des Etats africains, elles étaient alors des plus évidentes et en pratique les plus importantes (5).

Cette préoccupation a occulté de manière indirecte mais déterminante celle du contrôle des activités privées.

Les réflexions d'ensemble sur ce sujet seraient ensuite plus faciles à mener si les notions de "contrôle" et "d'activité privée" avaient des définitions universellement admises; or tel n'est pas le cas.

Dans ces conditions, la richesse sémantique de ces deux concepts ne serait qu'une source de confusions qui, loin d'encourager à la recherche, susciterait l'indifférence du chercheur s'il n'était convaincu de l'importance théorique et pratique que recouvre en réalité le sujet proposé.

C'est pourquoi on cherchera tout d'abord à dissiper les problèmes terminologiques qui obscurcissent la matière (**Section 1**); on s'efforcera ensuite de préciser les questions fondamentales auxquelles ce travail tentera d'apporter des éléments de réponses (**Section 2**).

SECTION I. PROBLEMES TERMINOLOGIQUES

Il importe d'essayer, dès à présent, de préciser le contenu des notions de " contrôle " et " d'activité privée " et le sens dans lequel nous entendons les utiliser.

(4) Cf. notamment :- **J. M BRETON** - *Le contrôle d'Etat sur le continent africain, "Contribution à une théorie des contrôles administratifs et financiers dans les pays en voie de développement"*, Paris, LGDJ, 1978.

-**J. BINYOUM** - *Le contentieux de la légalité en Droit administratif camerounais*, Thèse Droit, Toulouse, 1982.

-**D. MBARGA NYATTE** - *Les difficultés du contrôle juridictionnel de L'Administration au Cameroun*, Thèse Droit, Aix-Marseille III, 1990.

-**E.MENDOUA MFOULOU** - *L'efficacité des contrôles exercés sur L'Administration Camerounaise*, Mémoire de D.E.A. de Droit public, Aix-Marseille III, 1985.

-**E.LEKENE DONFACK** - *Finances publiques Camerounaises*, Paris, Berger-Levrault, 1987.

(5) Comme l'a d'ailleurs indiqué le Professeur **P. M. GAUDEMET** en 1978 " si la fonction de contrôle est particulièrement difficile à remplir en Afrique, elle est aussi particulièrement nécessaire à assumer. Les Gouvernements africains en ont généralement conscience. Ils n'ignorent pas les abus qui sévissent au sein de leurs administrations " in *Préface à l'ouvrage cité de M. BRETON p. II*

§. I.- LA NOTION DE CONTRÔLE

La doctrine dans son ensemble admet que le concept de contrôle est difficile à cerner avec précision.

Selon M. LESCUYER, par exemple, " il est peu de mots dans la langue du droit français contemporain dont le sens soit aussi vague que celui de contrôle " (6).

Le Professeur DE LAUBADERE souligne que " le mot contrôle est susceptible de sens divers qui le rendent vague sinon équivoque " (7).

M. BRETON écrit, quant à lui, que " le terme contrôle est très imprécis et comporte diverses acceptions " (8).

Il apparaît dès lors intéressant de rechercher les causes de l'imprécision de ce terme (A) avant de tenter d'en proposer une définition (B).

A) L'IMPRECISION DU TERME CONTRÔLE

Cette imprécision tient notamment au caractère polysémique du mot contrôle (1) ainsi qu'à la multitude des qualifications qui l'affectent (2).

1) LE CARACTERE POLYSEMIQUE DU MOT CONTRÔLE

Le terme « contrôle » peut prendre des significations très différentes selon qu'il est considéré sous l'angle de la terminologie anglo-saxonne ou française. Son utilisation courante révèle au moins six sens se graduant selon l'intensité du contrôle lui-même.

Dans son sens le plus fort repris du terme anglais " *control* ", le mot contrôle signifie *dominer, diriger, limiter*. En français, le sens du mot est celui de *surveillance, vérification, enregistrement ou collation* (9).

Dans le sens de domination et de direction, comme l'a écrit M. BERGERON (10), le contrôle implique l'exercice d'une influence déterminante,

(6) Cf. G.LESCUYER - *Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées*, Paris, LGDJ, 1959 p. 34.

(7) A. DE LAUBADERE - *Traité de Droit administratif*, tome 3, vol 1, 1971.n° 69

(8) J.M. BRETON - *op. cit.* p. 3.

(9) Cf. G. BERGERON - *Fonctionnement de l'Etat*, Paris, Armand colin, 1965, p. 50

la maîtrise effective d'une situation; ainsi dit-on qu'un dictateur "contrôle" un peuple, qu'une équipe de football "contrôle" le jeu ou encore qu'une société anonyme en contrôle une autre lorsqu'elle détient la majorité de son capital.

Au sens de limiter, "contrôler" met l'accent sur l'aspect négatif, restrictif ou inhibitif de l'idée de contrôle: une limite maxima qu'il ne faut pas dépasser; c'est ainsi qu'on parle de contrôler les importations.

Le contrôle au sens de vérification n'évoque pas, en soi, l'idée de continuité comme le contrôle au sens de surveillance. IL implique plutôt le sens d'examen sur un ou plusieurs objets précis; il en est ainsi du contrôle du bilan.

Enfin, le contrôle est le registre tenu en double qui sert à vérifier, dater ou faire la preuve de l'authenticité de divers actes.

Ce sixième sens désigne " la plus faible intensité de l'acte de contrôle " (11); il s'agit d'ailleurs de la signification étymologique du mot contrôle dans la langue française (12).

La difficulté et l'incertitude que provoque ce terme sont accrues par le fait que cette " signification originelle est à peu près oubliée, ce qui est dû, en partie du moins, à la contagion de la terminologie anglaise " (13).

On remarque en effet, à l'écoute du langage courant, " une pénétration graduelle du terme de " contrôle " en ses acceptions fortes de "*control*" qui, à l'origine, étaient exclusives à la langue anglaise " (14).

Cette " pénétration graduelle " a pour conséquence, non entièrement négligeable, d'augmenter le nombre de sens dans lesquels on peut aujourd'hui concevoir le terme de contrôle, témoignant bien ainsi de sa richesse.

Mais sa précision en subit le contrecoup; c'est pour cette raison qu'une partie de la doctrine (15) profite, volontairement ou non, de l'ambiguïté du terme pour ne pas le définir.

(10) **G. BERGERON** - *op. cit. ibidem*.

(11) L'expression est de **M. BERGERON** - *op. cit. p. 5*.

(12) Voir **A. LALANDE** - *Vocabulaire technique et critique de la philosophie, Paris, 1962, p.186*.

(13) **G.LESCUYER** - *op.cit. p. 34*.

(15) Comme l'a noté d'ailleurs **M. D. LEVY**, " le mot contrôle est utilisé le plus souvent sans avoir été au préalable défini ou précisé. Pour certains auteurs il semble que le sens à donner à l'expression aille de soi ", in **Traité de science administrative, Paris, Mouton, 1966, "aspects généraux du contrôle"**. IL en est ainsi, par exemple, de **M. DEMICHEL** (*op. cit*) qui, sauf erreur, ne donne pas de définition synthétique de la notion de contrôle mais seulement des éléments de définition que nous devons nous efforcer de rassembler. Voir . pp. 3 et suiv.

Comme on a pu le souligner, celle-ci " nē s'attache pas à la construction conceptuelle du terme, s'en servant seulement comme d'un mot plus commode que d'autres et concentrant son attention sur le qualificatif ou le complément qui lui est accolé en vue de la distinction : contrôle hiérarchique, de légalité..." (16).

2) LA MULTITUDE DES QUALIFICATIONS AFFECTANT LE MOT CONTRÔLE

Victime de son caractère polysémique, le mot contrôle s'est vu qualifié par divers adjectifs ou locutions qui tendent davantage à en préciser le sens lors de chaque utilisation particulière.

C'est ainsi qu'on dénombre une multitude de sortes de contrôles classifiables quand à la durée et au moment de leur exercice, à leur nature, à leurs formes, à leurs finalités ou encore à la technique utilisée (17).

En fonction de leur nature, les contrôles se décomposent de façon classique en trois types distincts : le contrôle juridictionnel, le contrôle politique et le contrôle administratif (18) .

Sur le plan formel, on peut concevoir cinq types de contrôles tels que les énumère M. B. GOURNAY dans *son Introduction à la science administrative* (19) : contrôles administratifs internes (20); contrôle externe de caractère politique (21); contrôle externe de caractère juridictionnel (22); contrôles des différentes administrations sur les actes des particuliers; contrôle des représentants de l'Etat sur les établissements et collectivités secondaires (sous l'angle de la tutelle notamment).

Selon le moment et la durée de leur exercice, la doctrine (23) distingue :

(16) **G.BERGERON** - *op.cit.* p. 46.

(17) Précisons, en passant, que les sortes de contrôles sont très nombreux. En conséquence, la classification que nous en présenterons, laquelle n'exclue pas tout recoupement, n'a aucune prétention d'en épuiser la très grande diversité. Elle aurait plutôt valeur illustrative.

(18) Pour d'utiles précisions sur ce point, voir : **C. DEBBASCH** - *Institutions et Droit administratif, tome 2, Paris, P.U.F., 1978, pp. 307 et suiv.*

(19) **A. Colin.** *C.F.N.S.P.* 1966, n° 139.

(20) Exercés à l'intérieur d'une administration donnée par des fonctionnaires sur d'autres agents publics.

(21) Dont le contrôle des assemblées parlementaires sur l'activité de L'Administration.

(22) Dont ceux des juridictions administratives sur des litiges mettant en cause L'Administration.

(23) Voir **J. M. BRETON** - *op. cit.* pp. 10, 11, 12.

- D'une part, les contrôles à priori, dits encore contrôles préalables ou préventifs, des contrôles à posteriori considérés comme répressifs;

- D'autre part, les contrôles permanents des contrôles discontinus.

Suivant la technique utilisée, on distingue le contrôle sur pièces et le contrôle sur place (24).

Enfin, en fonction des finalités des contrôles, les auteurs opposent le contrôle de régularité au contrôle de qualité (25) ou d'opportunité (26).

La diversité des qualifications dont est affecté le mot contrôle ne contribue pas à éclairer son sens lorsque celui-ci est pris isolément; ce qui justifie un essai de définition de ce concept dans le cadre de ce travail.

B) DEFINITION PROPOSEE

Quand nous utiliserons le mot contrôle, ce sera pour désigner sa signification étymologique et, selon les cas, l'une ou l'autre de ses diverses acceptions dans le langage courant.

En effet, l'étymologie même du terme contrôle évoque l'idée de comparaison et suppose l'existence d'un terme de comparaison. Contrôler c'est donc s'assurer si les choses sont bien telles qu'elles devraient l'être.

Comme l'a noté le Professeur Denis LEVY " pour qu'il y'ait contrôle de quelque chose, il faut que ce quelque chose puisse se rattacher à un élément donné et apprécié par rapport à cet élément. Le contrôle est donc toujours nécessairement confrontation et recherche de conformité. Il comporte obligatoirement deux termes et un rapport entre les deux. Ce rapport...n'est pas forcément constatation d'identité ..." (27).

L'usage a fait, avons nous dit, que le mot contrôle ait aujourd'hui diverses acceptions. Nous l'entendrons aussi dans ces sens, à savoir : *surveillance, vérification, enregistrement, direction, domination, limitation*; suivant en cela l'observation du Professeur LIET-VEAUX selon laquelle " la définition technique d'un phénomène doit coïncider avec les termes dont use le

(24) Cf. J. GODARD - " *Brèves remarques sur le contrôle des finances publiques* " R.D.P. 1970. p. 532.

(25) J. GODARD - *art. précité. p. 526.*

(26) D. LEVY - *art. précité. p.696.*

(27) D. LEVY - *art. précité. p.694*

sens commun; car vouloir prendre les mots en dehors de leur acception habituelle, c'est risquer de n'être entendu par personne " (28).

Ainsi compris, le contrôle aura une signification suffisamment extensible pour comprendre virtuellement la gamme des acceptions fortes du "control" et des acceptions généralement faibles qui prévalent en français.

Le contrôle dont nous parlerons est essentiellement de nature administrative.

En fait, la notion de contrôle de l'Etat implique l'existence de représentants de l'Etat chargés d'assumer ce contrôle.

Mais ici le terme " *représentants de l'Etat* " doit être pris dans un sens large et signifie que l'organe de contrôle doit en principe se rattacher à une Administration publique centrale ou même locale, c'est-à-dire à un des démembrements de l'Etat que sont les collectivités secondaires, dépositaires de certaines parcelles de puissance publique. Toutefois, il n'est pas nécessaire qu'il en fasse partie intégrante.

Seront dès lors exclus les contrôles parlementaire et juridictionnel. Ce dernier contrôle sera évoqué lorsqu'il apparaîtra comme nécessaire pour vérifier si l'action administrative s'exerce conformément à la règle de droit.

On proposera donc, en dernière analyse, de retenir comme contrôle de l'Etat sur les activités privées ***les différents moyens humains, matériels et juridiques (autorisation et déclaration préalables, surveillance, inspection, sanction...) par lesquels est assurée à l'Administration ou à un organe extérieur à l'Administration la possibilité d'agir préventivement ou à posteriori pour garantir que la constitution et l'exercice de ces activités privées ne s'écartent pas des objectifs fixés ou poursuivis par les pouvoirs publics.***

Le même souci de clarté commande que de telles précisions soient faites en ce qui concerne la notion d'activité privée.

(28) *Liet-VEAUX - Essai d'une théorie juridique de la révolution, Thèse, Rennes, 1954*

§. II. LA NOTION D'ACTIVITE PRIVEE

L'activité privée dont il s'agit ici est l'activité dite professionnelle exercée par une personne physique ou morale de droit privé.

Nous n'allons pas nous astreindre à rappeler les différentes définitions de l'activité professionnelle longuement mises en évidence par les auteurs (29).

A ne s'en tenir qu'au langage courant, on peut définir la profession comme étant l'activité habituellement exercée par une personne. Qu'elle soit exercée dans le dessein d'en tirer un profit pécuniaire n'est pas un élément de détermination de la notion. Ce qui importe, c'est que l'activité professionnelle et ses formes juridiques d'exercice soient essentiellement rattachées aux libertés publiques.

En raison de cette définition, seront incluses dans notre étude des activités professionnelles dites désintéressées. Il en est ainsi notamment des activités religieuses.

En revanche, les activités privées qui correspondent à l'exécution d'un service public par un particulier ainsi que les activités subventionnées par l'Etat (30) doivent être exclues. Les intégrer dans le champ d'application de notre étude présenterait un double inconvénient :

- Sur le plan pratique, cela obligerait à examiner tous les types de rapports unissant les particuliers à l'Administration. Même dans l'hypothèse où une telle recherche serait réalisable, elle ne conduirait pas, à notre avis, à des conclusions satisfaisantes en raison de la diversité des régimes juridiques de ces situations.

1943, p. 43.

(29) En ce sens voir notamment :

- J.SAVATIER - " Contribution à une étude juridique de la profession " in (dix ans de conférences d'agrégation) Paris, éd. Dalloz. 1961.

- G. RIPERT par R.ROBLOT - *Traité élémentaire de droit commercial*, Paris, LGDJ. 1986. tome 1, n° 135 et suiv.

- LAVAGNE - "Les critères respectifs de l'état et de la profession" *Dr. soc.* 1950.133.

(30) Une telle exclusion ne saurait d'ailleurs être absolue, puisqu'on s'intéressera notamment au contrôle des partis politiques. Aux termes de l'article 14 de la loi n°90/056 du 19/12/1990, l'Etat participe, en tant que de besoin, à certaines de leurs dépenses à l'occasion des consultations électorales locales ou nationales. Nous écarterons toutefois cet aspect du contrôle de notre travail.

- Sur le plan juridique, juxtaposer des situations dans lesquelles le contrôle n'est que la contrepartie logique de l'aide financière à l'activité privée et des situations dans lesquelles le contrôle vise essentiellement à sauvegarder l'ordre social enlèverait toute homogénéité à cette étude.

D'ailleurs, on l'a dit, le contrôle des activités privées érigées en services publics et celui des organismes recevant une aide financière de l'Etat ont été suffisamment étudiés pour qu'il soit encore utile d'y revenir ici (31).

Même ainsi circonscrit, l'objet du contrôle reste étendu puisqu'il portera sur des activités de caractère politique, social, culturel, libéral, industriel et commercial, exercées par des particuliers sous la forme individuelle ou collective.

Les notions de contrôle et d'activité privée ainsi définies ne permettent qu'une délimitation partielle du champs de l'étude, qui demande à être complétée par la formulation des questions fondamentales que pose le sujet proposé.

SECTION II. QUESTIONS FONDAMENTALES

L'étude du contrôle de l'Etat sur les activités exercées par les personnes physiques ou morales de droit privé au Cameroun soulève deux ordres de questions :

- 1) Pourquoi avoir retenu le Cameroun comme cadre spatial de l'étude ?
- 2) Pourquoi cette recherche et comment allons-nous l'entreprendre ?

§. I. LE CHAMP GEOGRAPHIQUE DE L'ETUDE

Avant de justifier le choix du Cameroun comme aire géographique de la recherche **(A)**, il est nécessaire de donner un aperçu de l'environnement politique, économique, culturel et social dans lequel se déroulera le contrôle **(B)**

(31) Outre l'ouvrage précité de M. J.M.BRETON, cf. not :

-Christian TOBIE KUOH - *L'expérience camerounaise en matière de contrôle supérieur des finances publiques et de L'Administration, Yaoundé, Inspection générale de l'Etat, 1970.*

-Gérard CONAC (sous la direction de)- *Les grands services publics dans les Etats francophones d'Afrique noire, Paris, Economica, 1980.*

-E.LEKENE DONFACK - *Finances publiques camerounaises, op.cit.p.400 et suiv.*

A) LE CAMEROUN, CADRE SPATIAL DE L'ETUDE

Les caractéristiques géographiques, économiques, politiques et sociales de l'Afrique noire se rencontrent sous forme de synthèse en terre camerounaise.

1) LE CONTEXTE GEOGRAPHIQUE ET SOCIO - POLITIQUE DU CONTRÔLE

Au point de vue géographique et climatique, le Cameroun rassemble sur 475440 km², répartis entre le 2ème et le 13ème degré de latitude nord, toute la gamme des climats du continent noir et par voie de conséquence le plus large éventail de végétation.

A la diversité de ses paysages et de ses climats, le Cameroun peut s'enorgueillir de posséder également une des faunes les riches d'Afrique (32).

Situé au carrefour des mondes bantous et islamisés, ce pays présente une mosaïque ethnique et culturelle à l'image de l'extrême hétérogénéité africaine. Plus de 200 ethnies compose une population qui, en 1986, était évaluée (33) à 10.446.400 habitants.

Exemple unique en Afrique, le Cameroun a deux langues officielles : l'Anglais et le Français.

Parvenu à l'indépendance le 1er janvier 1960, en tête du peloton des pays sud-sahariens de la mouvance française (34), le jeune Etat dut encore attendre le 1er octobre 1961, jour de la réunification (35), pour s'établir dans son périmètre définitif. Il devenait ainsi l'unique héritier d'une triple colonisation (36), source à la fois de richesses culturelles et d'ouverture diplomatique ainsi que de problèmes particuliers venant s'ajouter aux problèmes politiques,

(32) Pour plus amples informations sur ces points, cf. les différentes monographies traitant du Cameroun mentionnées dans notre bibliographie de base, infra, fin de Thèse.

(33) Par le ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire. Voir, l'essentiel sur le VIème plan quinquennal de développement économique, social et culturel 1986-1991, Imprimerie Nationale, 1986, p.34.

(34) Hormis la Guinée.

(35) des territoires conquis par l'Allemagne et partagés entre la France et la Grande-Bretagne après la première Guerre mondiale sous l'égide de la S.D.N. puis de l'O.N.U.

(36) Cf. R. CORNEVIN - "Un triple héritage: allemand, anglais et français" in *le Monde Diplomatique*, avril 1985, supplément Cameroun.

administratifs, économiques et sociaux, qui sont le lot des Etats sous-développés.

Ce pays, qui est passé successivement de la République fédérale à la République unie le 20 mai 1972, pour aboutir à la République du Cameroun le 25 janvier 1984 (37) comporte à l'heure actuelle 272 unités administratives qui se répartissent de la manière suivante :

- Dix provinces;
- Quarante neufs départements;
- Cent quatre vingt deux arrondissements;
- Trente et un districts.

Malgré la tentative de coup d'Etat du 06 avril 1984, le Cameroun apparaît comme un pays doté d'une grande stabilité politique.

En effet, le 06 novembre 1982, après avoir passé 24 ans à la tête de l'Etat et du Gouvernement, le Président Ahmadou AHIDJO a démissionné et a transmis le Pouvoir à son successeur constitutionnel M. Paul BIYA, jusqu'alors Premier ministre.

Le Cameroun a toutefois accédé à l'indépendance et à la réunification dans un climat de tension politique tel, que les hommes politiques alors en place ont dû le plus souvent recourir à une législation qui peut être qualifiée de " *législation de la peur* " ou de " *législation d'exception* " (38) pour s'assurer le contrôle d'une conjoncture difficile.

Depuis lors, au fur et à mesure que le régime s'affermir et que croît l'assurance des dirigeants, on note une relative libéralisation de la vie politique et l'installation progressive d'un climat plus favorable à l'exercice des libertés publiques.

(37) A cette date fut supprimé aussi le poste de Premier ministre. Ce poste a été réinstauré en avril 1991; ajoutons que ce dernier est désormais chef du Gouvernement et que le régime politique camerounais peut être qualifié aujourd'hui d'orléaniste, alors qu'il était, de 1961 à 1991, essentiellement présidentieliste.

(38) En ce sens, voir J. OWONA - " *L'institutionnalisation de la légalité d'exception en droit public camerounais* ", in *Revue Camerounaise de Droit* n°6, 1974, p. 104.

Ainsi, par exemple, le multipartisme a été réintroduit dans la vie politique le 19 décembre 1990 (39). Les premières élections législatives libres se sont d'ailleurs déroulées le 1er mars 1992 (40).

De l'environnement socio-politique du pays, l'exercice du contrôle portera évidemment l'empreinte. Il en sera de même du contexte culturel et économique.

2) LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET CULTUREL DU CONTRÔLE

Le développement économique du Cameroun obéit aux principes du "libéralisme planifié", conçu comme étant un système qui "encourage l'initiative privée dont l'expérience a prouvé l'efficacité, tout en accordant à l'Etat un rôle général d'organisation, d'orientation, d'impulsion et de contrôle et un rôle déterminant dans l'application de la justice sociale..." (41).

Le Cameroun, on le sait, apparaissait hier encore comme "l'un des meilleurs risques des pays d'Afrique" (42), comme une oasis de prospérité dans un continent de misère.

Ce qui, en 1985, a pu amener M. J.GERY à dire que "presque seul de tous les pays au sud du Sahara, le Cameroun jouit actuellement (c'est-à-dire en 1985) d'une santé économique quasi insolente" (43).

(39) Voir loi n°90/056 du 19/12/1990. Signalons que le multipartisme prévalait avant 1966, date à laquelle fut imposé le Parti unique de fait à savoir l'Union Nationale Camerounaise (U.N.C.), transformé en 1984 en Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (R.D.P.C.).

(40) Les citoyens camerounais ont certes été appelés aux urnes à de nombreuses reprises pour élire tantôt leur Président, tantôt leurs députés, tantôt leurs conseillers municipaux ou bien pour se prononcer par voie de référendum (1960, 1961, 1972). On ne pouvait toutefois apprécier la sincérité de ces consultations qu'avec beaucoup de circonspection. Même avant l'établissement du Parti unique (1966), ces consultations n'avaient aucun sens car elles ne purent se dérouler dans les circonstances requises de calme et de sérénité en raison des troubles que connut le pays. Quant aux élections législatives du 1er mars 1992, celles-ci ne peuvent fournir d'informations objectives sur la popularité du Parti au pouvoir (R.D.P.C.) qui en est sorti avec une majorité relative, en raison des consignes d'abstention et de boycottages lancées par la plupart des Partis de l'opposition qui ont eu des effets sensibles dans certaines régions, notamment à l'Ouest, au Littoral, au Nord-ouest et au Sud-ouest. Sur ces élections et ses résultats, cf., P. GAILLARD - "Cameroun : la vraie mort du Parti unique", in *Jeune Afrique* n°1627 du 18 mars 1992 pp. 16-18.

(41) Cf. Charte du R.D.P.C. Thèse n°20. Le libéralisme communautaire prôné par M. Paul BIYA intègre cette définition en insistant sur la solidarité, la rigueur et la moralisation.

(42) Selon l'expression de la Banque Mondiale en 1983.

Aujourd'hui, ce pays est à son tour frappé par la récession (44) dont les signes sont perceptibles depuis 1987 avec des faillites d'entreprises, des compressions dans plusieurs usines, une production agricole stagnante, un budget en constante baisse (45), des fins de mois difficiles dans la fonction publique...

C'est pourquoi, malgré leur résistance préliminaire, les plus hautes autorités politiques ont fini par signer, en 1988, un accord avec le Fonds Monétaire International (F.M.I.) pour un programme de redressement structurel (46).

Le Cameroun peut néanmoins se flatter de présenter un taux de scolarisation qui le situe parmi les plus développés du Tiers monde (47).

Ce taux ne reflète pas la réalité qui est celle d'un pays encore marqué par l'ignorance et la superstition.

Toutes les caractéristiques ci-dessus font du Cameroun l'un des principaux pays d'Afrique noire et l'un des plus intéressants à étudier.

Justifient-elles pour autant l'exclusion de notre champ géographique des autres Etats africains francophones ?

B) LES JUSTIFICATIONS DU CHOIX DE L'AIRE GEOGRAPHIQUE DE L'ETUDE

La limitation de notre cadre d'étude au Cameroun peut paraître arbitraire même s'il reste vrai que ce pays peut être qualifié de véritable " microcosme " de l'Afrique noire.

Ce choix procède en effet d'une double conviction :

La première est résumée dans une observation faite par le Professeur GAUDEMET à propos du contrôle de l'Administration et des Finances

(43) in *le Monde Diplomatique*, avril 1985, supplément Cameroun, "une économie saine".

(44) Sur ce point, cf. not. Jean NGANDJEU - *Le Cameroun et la crise, renaissance ou blocage?*, Paris, L'harmattan, 1988.

(45) Le budget de l'Etat était, par exemple, de 800 milliards de francs C.F.A. en 1986-1987, de 650 milliards en 1987-1988, de 600 milliards en 1988-1989...

(46) Voir en ce sens, *Marchés Tropicaux n° 2793 du 21 octobre 1988 p. 2793 et suiv. Dossier intitulé "Cameroun 1988"*.

(47) Le taux d'analphabétisme est de 45,9% de la population. Pour les mêmes taux dans les autres pays du tiers monde, cf., *L'état du monde 1992, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Paris, éd. La découverte, 1992, p. 278.

publiques qui reste cependant valable ici : " c'est, a-t-il dit, de la connaissance des systèmes de contrôle pratiqués en Afrique que les réformateurs africains ont besoin, non pas de techniques élaborées mises en place avec plus ou moins de succès dans les grands pays industrialisés " (48).

Ensuite, le sujet proposé n'ayant, sauf erreur, jamais été traité dans une perspective d'ensemble, nous avons la conviction, à l'instar d'ailleurs de certains auteurs (49) que le Droit public (50) africain s'enrichira davantage à travers des monographies de ce genre, seules susceptibles de fournir des données de base nécessaires à des études comparatives postérieures; celles-ci présenteraient alors l'avantage d'éviter des généralisations et des approximations abusives.

En fait, " il est peu de savoir " sur le Cameroun; comme l'ont noté les Professeurs Joseph BARTHELEMY et Paul DUEZ, " l'essentiel est de comprendre. Pour comprendre, il faut comparer et opposer " (51).

Aussi ne manquerons-nous pas, sur certains points précis de nos développements, de faire des comparaisons avec certains Etats africains francophones, notamment avec ceux de l'Union Douanière et Economique des Etats de l'Afrique Central (.U.D.E.A.C.).

L'on se souviendra enfin de l'importance de " l'emprunt " fait à la France qui sera d'ailleurs rappelée à diverses reprises dans cette étude; car c'est à partir des modèles européens et surtout français que les institutions camerounaises ont dessiné leur propre visage.

Le champ géographique de l'étude ainsi circonscrit nous permet non seulement de mieux cerner l'objet de la recherche, mais aussi de dire selon quelles méthodes d'étude nous avons conçu ce travail et selon quel plan seront conduits nos développements.

(48) in *Préface* à l'ouvrage précité de M. J.M. BRETON, p.II.

(49) Ainsi en est-il, par exemple, de MM. NLEP et BRETON. *op.cit.*

Il est intéressant de noter à cet égard que c'est après avoir réalisé des études sur le contrôle de l'Administration et des Finances publiques dans divers Etats africains (notamment au Cameroun, au Tchad, en Egypte, en Centrafrique...) que M. BRETON a dressé une théorie générale du contrôle d'Etat sur le continent africain.

(50) Par Droit public, il faut entendre ici " le droit de l'Etat, c'est-à-dire le droit applicable à tous les rapports humains et sociaux dans lesquels l'Etat entre directement en jeu " cf. R. CARRE DE MALBERG - *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, tome 1, Paris, Sirey, 1920-1922; C.N.R.S. 1972. p.1.

(51) *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1926, p.8.

§. II. OBJET, METHODE ET PLAN DE L'ETUDE

L'étude du contrôle des activités exercées par les personnes physiques ou morales de droit privé dans un Etat comme le Cameroun n'est pas sans intérêt, dans la mesure où un tel contrôle constitue en réalité la pierre angulaire de l'édifice légal sur lequel repose l'essentiel de l'action de l'Etat.

Notre propos étant non seulement de dégager l'esprit du contrôle, de déterminer ce qui en fait l'unité, mais surtout de rechercher si ce contrôle est ou non efficace, c'est-à-dire s'il est ou non à la fois réaliste et fonctionnel, une analyse juridique du sujet proposé serait, pour ce faire, insuffisante.

Certes, la méthode juridique nous permettra notamment, " non seulement de dégager les règles, mais aussi d'en extraire des notions ou concepts qui aideront à élaborer des systèmes d'intelligibilité,... en s'en tenant au seul droit positif " (52).

Ce type d'analyse " rend les plus grands services, tout spécialement par l'élucidation qu'il permet du sens manifeste des institutions dans leurs aspects analytique et global ".

" Mais il ne donne, pour ainsi dire, aucune indication sur la signification latente de ces dernières qui, cependant, est souvent la plus importante " (53).

C'est pour cette raison que nous tiendrons compte de l'apport de sciences annexes ou auxiliaires, telles la science politique, la sociologie des institutions et la science administrative.

Cet élargissement et cet approfondissement du champ d'investigation est plus impérieux encore pour le droit camerounais dont les textes ne sont souvent que de pâles reflets d'une réalité profonde autrement plus riche.

Comme l'a souligné, d'une manière générale, M. A. MAHIOU, " à vouloir étudier les problèmes juridiques africains à travers les textes...on s'éloigne d'une réalité que l'on se condamne à ne jamais connaître " (54).

En pratique, le contrôle de l'Etat se présente sous l'aspect d'une réglementation dense et éparse en constante évolution.

(52) A.HAURIOU - " *Recherches sur une problématique et une méthodologie applicables à l'analyse des institutions politiques* " in R.D.P. 1971. p. 305.

(53) A.HAURIOU - art. préc. *ibidem*.

(54) A. MAHIOU - *L'avènement du parti unique en Afrique noire. L'expérience des Etats d'expression française*, Paris, L.G.D.J. 1969. 432.p.

Dans bien de cas, il n'existe pas de textes généraux ayant directement ce contrôle pour objet. En revanche, de nombreux textes particuliers traitent tel ou tel aspect de la question.

Le juge administratif, de son côté, a été amené à définir la portée et les limites des pouvoirs conférés à l'autorité ou à l'agent de contrôle.

C'est donc à la fois sur la base des textes, des décisions jurisprudentielles et des données recueillies à partir des observations effectuées *in vivo* auprès des administrations concernées et des sujets du contrôle que sera conduite cette étude.

A cet égard, nous avons procédé à un dépouillement systématique du Journal Officiel du Cameroun dans la bibliothèque des " Archives d'Outre-mer " d'Aix-en-Provence pour la période d'étude 1958-1976, et dans celle des " Archives Nationales " de Yaoundé (Cameroun) pour la période d'étude 1976-1988.

Les autres textes nous ont été fournis par les administrations intéressées; ce qui nous a dispensé de nous référer au Journal Officiel, dont la parution, de 1988 à 1990, était très souvent intermittente.

Quelques textes récents, édictés notamment en 1990, ont été rassemblés dans un recueil par la Société Camerounaise de Presse et d'Editions (SOPECAM) (55). Ils nous ont permis d'actualiser le sujet proposé.

De même, la lecture du quotidien gouvernemental, *Cameroon Tribune*, qui relate abondamment divers aspects du contrôle nous aura été d'une utilité appréciable.

Nous nous sommes également servis des publications de l'ex-Union Nationale Camerounaise et de celles du Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais.

Les autres sources utilisées sont indiquées dans les parties concernées.

Enfin, les multiples entretiens que nous ont accordés diverses autorités et agents de contrôle ainsi que les impressions recueillies des personnes contrôlées (56), joints aux " *confidences* " des uns et des autres et à notre propre expérience du milieu ont été d'une grande utilité dans la construction

(55) Voir *Cameroun, droits et libertés, recueil des nouveaux textes, Yaoundé, Sopecam, décembre 1990, 396 p.*

des unités d'analyses ainsi que la formulation de certaines conclusions partielles.

En effet, l'Etat, gardien de l'intérêt général, ne peut se désintéresser des activités exercées par les personnes physiques ou morales de droit privé. Quand cet intérêt général est en jeu, il doit incontestablement primer les intérêts particuliers et le contrôle est le seul moyen pouvant lui permettre de faire respecter cette primauté.

A l'heure actuelle, l'Etat camerounais a mis en place un tel contrôle dans presque tous les domaines de la vie sociale et nul ne songe à contester la nécessité.

Aussi est-il impératif de rechercher d'abord, sur le plan des principes, quelles sont ses caractéristiques essentielles dans le contexte de l'ensemble des règles de droit, et spécialement avec le principe de légalité (**PREMIERE PARTIE**).

Sur le plan des réalisations, la mise en oeuvre du contrôle doit ensuite retenir l'attention, en ce qu'elle permettra d'apprécier ce contrôle du point de vue technique (**DEUXIEME PARTIE**).

PREMIERE PARTIE : LES CARACTERES FONDAMENTAUX DU CONTRÔLE

DEUXIEME PARTIE : LA MISE EN OEUVRE DU CONTRÔLE

(56) Pour la simplicité de l'exposé, nous utiliserons les termes : personnes contrôlées, destinataires du contrôle, sujets du contrôle pour désigner les personnes physiques et morales de droit privé dont les activités sont soumises au contrôle de l'Etat.

PREMIERE PARTIE

LES CARACTERES FONDAMENTAUX DU CONTRÔLE

Dans la mesure où le contrôle exercé par l'Etat sur les activités des personnes physiques ou morales de droit privé représente un moyen d'action particulièrement restrictif vis-à-vis des libertés publiques, il semble d'abord nécessaire d'examiner attentivement le fondement juridique du contrôle et les garanties qu'à travers lui les textes et les juges entendent consacrer en faveur de ces libertés (**Titre I**).

Il sera ensuite utile de déterminer les buts poursuivis par le contrôle; car la notion de contrôle, on l'a dit, évoque l'idée de comparaison et suppose l'existence d'un terme de comparaison (**Titre II**).

TITRE I. LE FONDEMENT JURIDIQUE DU CONTRÔLE

TITRE II. LES OBJECTIFS DU CONTRÔLE

TITRE I

LE FONDEMENT JURIDIQUE DU CONTRÔLE

Le contrôle, pour pouvoir s'effectuer régulièrement, suppose la présence d'un titre de compétence expresse.

Ce titre juridique, qui fonde et limite le pouvoir de contrôle, doit s'analyser non seulement du point de vue de l'organe qui contrôle et qui habilite à contrôler (**Chapitre I**), mais aussi au niveau de sa nature juridique (**Chapitre II**).

Chapitre I. LE PROBLEME DE L'HABILITATION PREALABLE AU CONTROLE DES ACTIVITES PRIVEES

Chapitre II. LES DIFFERENTES CATEGORIES D'HABILITATION A CONTRÔLER LES ACTIVITES PRIVEES

CHAPITRE I

LE PROBLEME DE L'HABILITATION PREALABLE AU CONTRÔLE DES ACTIVITES PRIVEES

« A la source de toute compétence existe, par principe, un texte (...) qui détermine impérativement l'étendue du pouvoir conféré »

F. VINCENT.- *Le pouvoir de décision unilatérale des autorités administratives, Paris, L.G.D.J., 1966, p 23.*

En droit, l'habilitation est une condition. Elle est la condition sans la réalisation de laquelle le contrôle des activités privées est en principe interdit. Cette nécessité d'une investiture préalable est dans la logique de tout système répartissant les compétences entre diverses autorités et assurant la sanction de cette répartition (**Section I**).

En fait, l'habilitation se révèle multiple par ses auteurs et l'on est fondé à y attacher une grande importance; car, sur le plan contentieux, il y a un double intérêt à déterminer l'autorité compétente pour accorder l'habilitation :

L'un se situe sur le plan du recours pour excès de pouvoir : si l'autorité qui a accordé l'habilitation était incompétente, elle sera annulée ou déclarée illégale et les prérogatives éventuellement conférées par cette habilitation tomberont par voie de conséquence. La détermination de l'autorité habilitante permet aussi de connaître à quelles conditions de forme et de fond a été subordonnée l'exercice de la compétence et d'obtenir, le cas échéant, l'annulation des habilitations illégales pour d'autres motifs que l'incompétence.

L'autre intérêt se situe sur le plan de la responsabilité : réparation des préjudices causés par une habilitation illégale ou mise en jeu éventuelle de la responsabilité de la personne habilitante pour l'activité dommageable de l'habilité (**Section II**).

SECTION I. LA NECESSITE D'UNE HABILITATION PREALABLE

La mise en oeuvre du contrôle de l'Etat sur les activités privées est subordonnée à la détention d'un titre juridique, d'un titre légal et non périmé. L'admission d'un contrôle sans habilitation préalable est toutefois consacrée par la jurisprudence et constitue une exception (&.II) dont le caractère très limité ne fait que confirmer la valeur et la portée du principe (&.I).

&. I. LE PRINCIPE : L'HABILITATION PREALABLE, CONDITION NECESSAIRE DU CONTRÔLE

Le contrôle auquel est soumise l'activité d'une personne physique ou morale de droit privé ne se présume généralement pas. Il doit trouver sa source dans un texte formel et précis garantissant son institution et sa mise en oeuvre.

Ce principe est affirmé avec vigueur par la doctrine :

Le Professeur NEGRIN estime, par exemple, que " s'agissant de personnes privées, le contrôle doit être institué par les textes " (1).

M. LIVET le soutient, sous une autre forme, lorsqu'il écrit que " l'Administration ne peut utiliser le procédé de l'autorisation préalable sans y avoir été auparavant habilitée par une loi " (2).

Elle le fonde sur de fortes motivations théoriques.

Ainsi, selon M. LIVET, " le recours à la loi préalable s'explique essentiellement par l'objet de l'intervention qui est de contrôler sévèrement les possibilités d'action des particuliers et, par là même, de restreindre leurs libertés " (3).

D'autres auteurs y voient le principal critère de différenciation du contrôle par rapport au pouvoir hiérarchique et un des éléments majeurs permettant de définir la notion même de contrôle.

(1) J. P. NEGRIN - *L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative*, Paris, LGDJ. 1971. p. 182.

(2) P. LIVET - *L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques*, Paris, LGDJ. 1974. p. 161.

(3) P. LIVET- *op.cit.* p.161.

On rappellera, à ce propos, cette phrase significative de M. DUBOIS : " l'application du principe exigeant un texte pour tout acte de tutelle est aussi indiscutable pour ces organismes privés surveillés par l'Administration que pour les établissements publics " (4).

La règle de l'habilitation préalable vaut pour tous les agents ou autorités administratifs qui constituent l'Administration au sens organique; A fortiori doit-elle s'imposer aux agents qui lui sont extérieurs.

Vis-à-vis de la personne habilitée, l'effet le plus important de l'habilitation est de la permettre de contrôler un aspect de l'activité des particuliers, de rendre ce contrôle licite. Elle lui confère le droit d'assumer le contrôle pour lequel elle a été habilitée jusqu'au terme prévu ou aussi longtemps que l'habilitation ne lui aura pas été retirée.

Ainsi que le précise justement l'article 269 du Code général des impôts : " Dans le ressort de leur territoire, les agents des impôts assermentés ayant au moins le grade d'inspecteur ont le pouvoir d'assurer le contrôle et l'assiette de l'ensemble des impôts ou taxes dues par le contribuable qu'ils vérifient " (5).

Le juge administratif protège l'habilitation préalable et veille à ce que les autorités administratives n'empiètent pas sur les compétences qui leur ont été conférées. La décision qui en témoigne est un arrêt n°678 du Conseil du Contentieux Administratif en date du 27 Décembre 1957, sieur NDJOCK Paul contre Etat du Cameroun, dans lequel il affirme :

" Considérant... qu'il est de jurisprudence constante qu'une autorité supérieure ne peut pas, en l'absence des dispositions législatives ou réglementaires les lui autorisant, se substituer à une autorité inférieure pour faire un acte que celle-ci est seule habilitée à accomplir et vice versa ... " (6).

Pourtant, malgré cette affirmation, force est bien d'admettre qu'il existe des hypothèses dans lesquelles ce principe doit subir des inflexions qui sont dues aux circonstances de fait.

(4) J.P.DUBOIS - *Le contrôle administratif sur les établissements publics*, Paris, LGDJ. 1982. p. 56.

(5) V. ordonnance n°21 du 29 mai 1973 portant Code général des impôts du Cameroun

(6) Dans le même sens, voir arrêt n°367/ C.C.A. du 3 Septembre 1955, MINYEM Martial c/ Territoire du Cameroun dans lequel il précise que " **quelle que soit la**

&.II. L'EXCEPTION : L'ADMISSION DU CONTRÔLE SANS HABILITATION PREALABLE

L'inconvénient du principe de l'habilitation préalable réside dans sa rigidité : Un contrôle peut devoir être exécuté d'urgence sans que les autorités ou agents, normalement compétents soient en mesure de le faire. L'intérêt général n'exige-t-il pas dans cette hypothèse qu'une personne non habilitée puisse accomplir un tel contrôle ?

La doctrine et la jurisprudence révèlent en pratique des opérations de contrôle des activités privées dépourvues d'habilitation préalable et considérées comme parfaitement légitimes.

La plupart des auteurs relèvent le fait :

Ainsi, par exemple, au sujet du contrôle des organismes privés, M. AUBY note cette " tendance croissante à admettre des exceptions à la règle selon laquelle le contrôle administratif des organismes privés doit trouver sa source dans un texte " (7).

La jurisprudence sur les fonctionnaires de fait paraît bien confirmer cette analyse.

Il a été souligné, fort pertinemment, que le fonctionnaire de fait est un " agent incompetent, souvent même un simple citoyen qui, s'étant substitué aux autorités défailtantes, voit ses actes déclarés valides " (8).

Cette théorie, qui est un assouplissement des règles de compétence, peut jouer dans deux séries de circonstances.

En période normale, elle se fonde sur l'idée d'apparence; on suppose que le fonctionnaire de fait est passé aux yeux des administrés pour un agent régulier investi des prérogatives qu'il a exercées (9).

En période exceptionnelle, cette théorie repose sur l'idée de la nécessité du fonctionnement des services publics. Les actes accomplis par ce

raison, l'incompétence est toujours considérée comme étant d'ordre public; elle doit être soulevée d'office par le juge..."

(7) in *Préface à DEMICHEL (A), op. cit., p. III.*

(8) **A. DE LAUBADERE, Traité de droit administratif, n° 486, p. 286.**

(9) *En ce sens, voir arrêt n°224/CCA du 27 Mars 1953, Dame CIVRA c/ Administration du territoire.*

fonctionnaire de fait dans un souci d'intérêt général sont considérés comme valides (10).

Ces interventions sans habilitation sont cependant trop exceptionnelles pour que l'on puisse en tirer argument à l'encontre de la généralité de l'exigence de l'habilitation préalable.

Une investiture préalable étant ainsi nécessaire, qui est compétent pour la donner ?

SECTION II. LES AUTORITES COMPETENTES POUR ACCORDER L'HABILITATION

La compétence pour contrôler une activité privée peut être conférée à l'Administration ou à un agent extérieur à l'Administration par un texte émanant du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif et établi conformément aux dispositions de la Constitution.

Cette dévolution du pouvoir de contrôle doit être opérée sous le contrôle du juge. Ce contrôle juridictionnel est plus ou moins développé selon que la règle protectrice de la liberté d'exercice de l'activité en cause émane d'une loi, voire de la Constitution, ou d'un simple règlement. Il varie aussi en fonction du caractère plus ou moins précis des dispositions constitutionnelles ou législatives et donc de la marge d'appréciation laissée au Législateur, à l'Administration (& I).

Par ailleurs, les Etats acceptent généralement de lier leurs compétences souveraines. Ils peuvent, en premier lieu, accepter de mener une certaine politique, de réglementer ou de surveiller certaines activités; ou bien encore, à l'inverse, s'engager à élaborer une législation adaptée à telle ou telle fin. Ils peuvent aussi s'obliger à respecter certains principes dans l'exercice de leur souveraineté territoriale, à l'égard de telle catégorie de personnes ou d'activités (11).

(10) Voir en ce sens, arrêt n°4/ C.F.J./ A.P. du 4 Novembre 1965, Dame KIEFFER Marguerite c/ Etat du Cameroun.

(11) NGUYEN QUOC DINH, P.DAILLIER, A.PELLET- *Droit international public*, 3ème éd., Paris, LGDJ, 1987, p.418.

C'est précisément pour ces raisons que l'on trouve souvent à l'origine de la détention du pouvoir de contrôle une norme communautaire (12) portant sur des activités particulières.

L'Union Douanière et Economique des Etats de l'Afrique Centrale (U.D.E.A.C) a, en fait, posé les bases d'un système de contrôle intégré dans un cadre pluriétatique; cadre susceptible de favoriser la solution de manière décisive des problèmes posés par la mise en oeuvre du contrôle.

Mais au-delà de cette tendance, le résultat qui peut être attendu de la mise en place d'organes de contrôle intégrés à l'échelon supérieur de l'Etat sera en réalité à la mesure des moyens mis à leur disposition et de la volonté manifestée d'y donner des suites concrètes (&.II).

&. I. SUR LE PLAN INTERNE

Sur le plan interne, nombreuses sont les autorités susceptibles de conférer une habilitation à contrôler les activités privées.

En effet, a-t-on pu souligner, " il est dans la nature de la loi d'être attributive de compétences " (13).

Le législateur s'exprime tout d'abord par la voie parlementaire.

Il peut instituer des organismes déterminés ou même indéterminés, fixer leur composition et les autoriser à contrôler une catégorie d'activités exercées par des personnes physiques ou morales de droit privé, au moyen de décisions unilatérales (agrément, visas...) ou d'opérations matérielles.

L'exemple des ordres des professions libérales est, sur ce point, bien connu. On peut citer aussi celui de l'inspection sanitaire vétérinaire (14).

Il peut également utiliser la voie gouvernementale.

(12) La norme désigne généralement le contenu, la substance d'une règle élaborée selon les exigences procédurales de telle ou telle source formelle. Mais nous utiliserons le terme norme pour viser à la fois une source - le traité institutif de l'Union Douanière et Economique des Etats de l'Afrique Centrale, (UDEAC) - et les normes qui en sont issues, à savoir les actes des instances dirigeantes de l'UDEAC.

(13) **B.CUBERTAFOND** - " *Importance de la loi en droit public économique* ", **AJDA**, 1977, p.474. Dans le même sens, voir - **F. LUCHAIRE** - " *Les sources des compétences législatives et réglementaires* " **AJDA** 1979 p.4 : " parmi les règles que le législateur fixe se trouvent, semble-t-il, les règles de compétence..."

(14) Voir loi n°13 du 8 décembre 1975 portant réglementation de l'inspection sanitaire vétérinaire, in **J.O.R.U.C.**, du 15 décembre 1975, p.205.

En pratique, ce procédé n'est pas rare. " Fruits d'une délégation du pouvoir législatif consentie au Gouvernement, les ordonnances sont le reflet soit de l'expression du pouvoir normatif au cours d'une période transitoire, soit d'un aménagement temporaire des compétences normatives au cours d'une période normale " (15).

Dans un cas comme dans l'autre, les ordonnances constituent des sources non négligeables du pouvoir de contrôle.

Pour assurer la mise en place des institutions nouvelles, fédérales en 1961(16) et unitaires en 1972 (17), le Président de la République a été habilité par le constituant, pendant des délais limités (18), à prendre des ordonnances ayant force de loi relatives au fonctionnement des pouvoirs publics et à la vie de l'Etat.

Les ordonnances prises sur la base de l'article 42 de la Constitution initiale de 1972 sont peu nombreuses en matière de contrôle.

Une illustration par excellence de cette hypothèse est donnée par l'ordonnance n°18 du 17 octobre 1972 portant régime général des prix (19). C'est de ce texte que découlent les pouvoirs des contrôleurs des prix.

Il faut également rappeler que l'ordonnance n°73/15 du 19 mai 1973, aujourd'hui abrogée (20), soumettait l'exercice de la profession de transporteur routier au Cameroun à une licence délivrée par l'autorité ministérielle.

A été en revanche très ^Scontant le recours aux ordonnances de l'article 21 de la Constitution, ainsi rédigé : " Dans les matières relevant du domaine législatif, l'Assemblée Nationale peut autoriser le Président de la République, pendant un délai limité et sur des objets déterminés, à prendre des ordonnances ayant force de loi " (21).

(15) Cf - **D.LINOTTE et A.MESTRE- Services publics et droit public économique, tome 1, Paris, Litec, 1982, p.95.**

(16) Cf. art. 50 de la Constitution fédérale de 1961.

(17) Cf. art. 42 de la Constitution unitaire de 1972.

(18) La Constitution de 1961 prévoyait une durée de 6 mois et celle de 1972 une durée plus longue de 12 mois.

(19) Cf. J.O.R.U.C. Novembre 1972, p.131 et suiv. Cette ordonnance a été modifiée dans certaines de ses dispositions par la loi n°89/11 du 28 juillet 1989 (in J.O.R.C. août 1982 p.102).

(20) et remplacée par la loi n°90/030 du 10 août 1990.

(21) On serait autorisé à penser que de telles ordonnances, comme les précédentes, prennent, immédiatement après leur édicition, valeur législative. Elles entreraient en vigueur dès leur publication, en tant que lois et non en tant que règlements C'est du moins ce que soutient M. **Eric. BOEHLER** dans un article intitulé " **réflexions sur la**

En effet, l'ordonnance n°003 du 31 août 1985 relative à l'exercice de l'activité d'assurance est à l'origine du pouvoir d'autorisation reconnu au ministre des Finances.

Dans le même sens, les attributions des inspecteurs des impôts sont définies par l'ordonnance n°21 du 29 mai 1973 portant Code général des impôts (22).

Rien n'empêche enfin le législateur de se servir de la voie référendaire offerte par l'article 30 de la Constitution.

Le peuple lui-même a l'occasion d'habiliter autrement qu'en légiférant. C'est ce qu'il fait lorsqu'il désigne au suffrage universel direct le Président de la République et indirect le Maire et ses adjoints.

Le législateur ordinaire ou d'exception fixe toujours le cadre d'exercice du pouvoir de contrôle de l'Etat qu'il institue.

Très souvent, il n'entre pas dans les détails de son organisation.

En fait, comme l'a noté M. DEMICHEL, " il ne serait d'ailleurs pas souhaitable qu'il le fasse, car il importe de laisser au Gouvernement une certaine marge d'action qui lui permettra de tenir compte des réalités concrètes et des exigences techniques du contrôle " (23).

Ainsi, il en dégage les grandes lignes, renvoyant à des règlements le soin de développer et de compléter les principes qu'il édicte.

A cet égard, les dispositions de la loi n°007 du 15 juillet 1988 sont assez édifiantes. Elle crée, à la charge de l'importateur, une " taxe sur l'inspection et le contrôle des marchandises à l'importation " et, selon l'article 2 de ce texte, " *cette taxe est perçue sur toutes les marchandises soumises à l'inspection et au contrôle d'un organisme privé ou public chargé par le Gouvernement de la surveillance des importations* ".

L'invitation du législateur est, dans la plupart des cas, la condition " *sine qua non* " du recours par le titulaire du pouvoir réglementaire à l'attribution du

nature juridique des ordonnances de l'article 21 de la Constitution du 2 juin 1972 " in R.C.D. n°5, 1974, pp.8-9. Mais l'obligation de les soumettre à la ratification du Parlement incline à faire penser le contraire. Ratifiées, " ces ordonnances ayant force de loi " deviennent des lois; non ratifiées, elles restent des actes réglementaires. Cette interprétation admise rendrait superflue la précision " ordonnance ayant force de loi ". Il n'existe pas, en l'état actuel, de jurisprudence camerounaise permettant d'éclairer ou de trancher ce point.

(22) Cf. J.O.R.U.C. (supplémentaire), 1973, p.101 et suiv.

(23) A.DEMICHEL- *op.cit.* p. 433.

pouvoir de contrôle. Cette habilitation législative constitue à la fois le support et le guide du règlement d'application, qui lui est rattaché par un lien de subordination hiérarchique.

Cette exigence est consacrée par le juge administratif en des termes si explicites qu'il importe de les rappeler :

" Attendu que les actes administratifs sont soumis au principe de la légalité...Que ce principe signifie que l'acte administratif doit respecter les lois formelles et cela, du reste, en deux points de vue : d'une part, il ne doit pas enfreindre une disposition de la loi, d'autre part, il doit s'appuyer sur la loi, c'est-à-dire que l'autorité administrative qui l'édicte doit en avoir reçu de la loi compétence " (24).

Le règlement d'application ne peut, en principe et sous peine de nullité, contredire la loi instituant le pouvoir de contrôle qu'il a pour objet de compléter.

Toutefois, l'invitation législative n'est pas indispensable.

Le détenteur initial du pouvoir réglementaire tire de l'article 9 de la Constitution le pouvoir et le devoir de prendre, de sa propre initiative, des règlements pouvant lui permettre de conférer des compétences en matière de contrôle.

Ces actes, pris en vertu de l'article 22 de la Constitution (25), sont ainsi la manifestation d'un pouvoir réglementaire de droit commun, en ce sens qu'ils peuvent s'exercer dans tous les cas où un texte de valeur supérieure ne l'ont pas formellement écarté, en invoquant l'une des questions sur lesquelles ils portent.

Ceci n'est une certitude que lorsqu'est portée la mention *" vu l'article 22 de la Constitution "*.

Ils sont soumis au principe de légalité, mais en ce qui les concerne les sources de la légalité se réduisent à la Constitution, aux traités et aux principes généraux du droit consacrés par le juge administratif (26).

Un exemple notable en la matière nous est fourni par le décret n°1083 du 23 août 1984 portant sur les règles générales d'hygiène, de sécurité et de

(24) Voir Jugement n°62/CS/CA du 25/9/1980, affaire société assureurs conseils franco-africains (ACFRA) contre Etat camerounais.

(25) article. 22 de la Constitution : *" les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ressortissent au pouvoir réglementaire "*.

(26) C'est par exemple le cas du principe d'égalité (affaire Dame NGUE André du 30/4/1968).

police dans les salles de cinéma. Ce texte institue et fixe le régime du contrôle des salles de spectacles cinématographiques (27).

En somme, les règlements qui confèrent des compétences de contrôle sont nombreux. Ils sont édictés essentiellement par le Président de la République et, sur son habilitation, par toute autre autorité administrative (28).

L'intervention de l'Administration dans la détermination des autorités compétentes pour contrôler les activités privées est intéressante. Ses décisions sont susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir et d'un recours en indemnité et cela constitue une garantie plus sérieuse pour les particuliers que l'action du législateur agissant par la voie parlementaire; car la suprématie de la Constitution n'est pas assurée au Cameroun comme en France (29) par un contrôle effectif et efficace de la constitutionnalité des lois (30).

En fait, la Constitution de 1972, comme sa devancière (31), a organisé, dans ses articles 10, 32 et 33, une procédure spéciale de contrôle de la constitutionnalité des lois devant la Cour Suprême statuant comme juge constitutionnel. Sa saisine facultative est exclusivement réservée au Président de la République. Or la nature du régime politique fait que la loi est en réalité un acte de l'exécutif et plus précisément de son chef, plutôt qu'un acte du Parlement.

Ainsi, plus qu'un contrôle des éventuels débordements du Parlement, le contrôle de la constitutionnalité des lois apparaît comme une action en

(27) in J.O.R.C. du 1er septembre 1984, p.2323.

(28) et notamment par les ministres; c'est, par exemple, le cas de la décision n°232/MINDIC/CAB/IG2 du 29 juin 1989 portant Programme Général des Echanges (P.G.E) pour la période 1989-1991, Yaoundé, Imprimerie Nationale, 1989.

(29) Voir ont.- **L.FAVOREU** - " le principe de constitutionnalité, essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil Constitutionnel ", Mélanges **CH. EISENMMAN**, Paris. L.G.D.J. 1974, pp. 33-46.

(30) En ce sens, voir notamment:

- **F. MBOME**- " Le contrôle de la constitutionnalité des lois au Cameroun ", in **RJPIC**. 1981, p. 658.

- **M. KAMTO** - *Pouvoir et droit en Afrique*, Paris, LGDJ 1987, p. 444.

- **G.CONAC** - " Les constitutions des Etats africains et leur effectivité " in *Dynamiques et finalités des droits africains*, Paris, Economica, p. 400 et suiv.

(31) Cf. Art. 14 de la Constitution fédérale du 1er septembre 1961. Pour plus de précisions sur ce point, cf.- **M. NGUINI** - " La Cour Fédérale de Justice, juge de la constitutionnalité des lois ou propositions des lois " in *R.C.D. n°3*, 1972, p. 40-42. Signalons que la Constitution du 04 mars 1960 ne contenait aucune disposition relative à la question.

limitation de l'arbitraire du chef de l'Etat, et par conséquent, une mise en cause directe de son pouvoir.

Dans ces conditions, souligne à juste titre le Professeur KAMTO, " le Président de la République ne saurait invoquer l'inconstitutionnalité d'une loi sans se désavouer " (32).

Ce qui, de toute évidence et compte tenu du contexte est normal car, dit un adage bien connu des juristes, " *nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude* " " (33).

La compétence pour accorder l'habilitation à contrôler peut-elle appartenir à des autorités autres que celles susvisées au niveau interne ?

En droit positif, la réponse doit être affirmative.

& II. SUR LE PLAN COMMUNAUTAIRE

Si la création de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (C.E.E.A.C.) est trop récente pour avoir des répercussions dans l'ordre juridique et économique des Etats membres (34), tel n'est pas le cas de l'Union Douanière et Economique des Etats de l'Afrique Centrale (U.D.E.A.C) qui seule nous intéressera ici (35).

(32) *op.cit.* p.445.

(33) Cette analyse est largement confirmée par les faits. La méconnaissance de la Constitution n'a jamais été sanctionnée au Cameroun par l'annulation des lois qui lui étaient contraires, soit formellement, soit matériellement.

Un exemple concret justifie, parmi bien d'autres, cette affirmation : La Constitution initiale du 1er septembre 1961 avait omis le principe de la prorogation du mandat du Parlement Fédéral. Celui-ci, en 1968, vota sur initiative du Président de la République une loi ordinaire et non organique prorogeant son mandat de quinze mois, afin que les élections présidentielles et législatives se déroulent au même moment. Cette violation matérielle et formelle de la Constitution fut réparée fort heureusement à posteriori par la loi organique n°69/LF/21 du 18 novembre 1969 modifiant l'article 16 de la Constitution.

(34) Créée le 18 octobre 1983 à Libreville (Gabon) la C.E.E.A.C. regroupe, outre les pays déjà membres de l'U.D.E.A.C. ci-haut cités, le Burundi, le Rwanda, le Zaïre, Sao-Tomé et Principe. Son siège est à Brazzaville (Congo). Pour le texte l'instituant, voir : Cameroon Tribune n°3482 du 23 janvier 1986 pp. 8-11.

- **S.Belaouane GHERARI et Habib GHERARI - Organisations régionales africaines, Recueil de textes et documents, Paris, La documentation française, 1988.**

(35) Il ne s'agit pas pour nous de faire une analyse détaillée de cette institution. Sur ce point, voir notamment - **F. WODIE - Les institutions internationales régionales africaines, Paris, LGDJ, 1970.**

Regroupant le Cameroun, le Congo, le Tchad, la République Centrafricaine, le Gabon, la Guinée Equatoriale, l'U.D.E.A.C. se propose de promouvoir " l'établissement progressif d'un véritable marché commun de l'Afrique centrale ".

A cette fin, son traité constitutif, signé le 08 décembre 1964 (36) à Brazzaville (Congo), organise une double coopération douanière et économique entre Etats membres.

Aux stipulations du traité institutif limitant le pouvoir de l'Etat d'accorder des compétences en matière de contrôle des activités privées s'ajoutent les actes normatifs des instances dirigeantes.

En effet, le pouvoir d'accorder l'autorisation d'exercice d'une activité privée et celui d'exécuter les opérations matérielles de contrôle peuvent trouver leur source et leur fondement juridique dans des dispositions du traité institutif de l'Union.

Parmi les plus importantes, on citera celles relatives au droit d'établissement et à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux (articles 71 et 72), à l'union douanière et à l'harmonisation fiscale.

D'autres dispositions sont plutôt destinées à déterminer les règles d'organisation et de fonctionnement des organes communautaires (37). Mais pour la plupart, elles ne font que définir des compétences et poser des principes dont elles prévoient la mise en oeuvre progressive au moyen d'actes normatifs à intervenir.

C'est à travers le Conseil des chefs d'Etat et le Comité de direction de l'Union, agissant par délégation du Conseil, que s'exprime par excellence, le pouvoir normatif de l'U.D.E.A.C. Ces organes exercent leurs attributions essentiellement au moyen d'actes et de décisions (38).

(36) modifié en 1966 et en 1974.

(37) Voir par exemple la première partie du traité relative à l'organisation et aux compétences des organes.

(38) mais aussi de recommandations et de voeux. En réalité, la terminologie est très imprécise. Il semble néanmoins que les décisions et actes du Comité comme ceux du Conseil ont la même force juridique; ils sont obligatoires et exécutoires. En revanche, les recommandations et les voeux sont dépourvus de toute force obligatoire sans être toujours privés d'effets juridiques.

Ces actes normateurs (39) sont souvent à l'origine de la détention du pouvoir de contrôle.

Ainsi que le précise, par exemple, l'article 6 de l'acte n°4/72-CD-308 du 23 Juin 1972 (40) : " les agents appartenant à la brigade de vérification de comptabilité inter-Etats sont habilités à procéder à des vérifications de comptabilité pour le compte des Etats sur l'ensemble du territoire de l'Union ".

L'article 8 de l'acte n°16-73-308 édicté par le Comité de Direction le 18 Juin 1973 (41) prévoit en outre que ces agents " sont **habilités** à effectuer toutes recherches et tous recoupements jugés utiles et plus généralement disposent dans leurs fonctions des mêmes prérogatives que les fonctionnaires des impôts des administrations nationales ".

Dans le même sens, les pouvoirs des agents des douanes (droit de visite, droit de communication, constatation des infractions douanières...) sont fixés par les titres 2 et 12 de l'acte n°8/65 du Conseil des Chefs d'Etat portant Code des douanes de l'U.D.E.A.C. (42).

De la même manière, ce Conseil a fixé le statut des conseillers fiscaux (43) et celui des experts comptables et comptables agréés (44), soumettant

(39) Une remarque s'impose quant à l'application dans l'ordre interne des normes communautaires étudiées. Régulièrement adoptés, les actes et décisions du Conseil des chefs d'Etat et du Comité de direction de l'Union sont non seulement obligatoires mais aussi exécutoire de plein droit. Autrement dit, et selon l'expression consacrée, ces actes et décisions sont directement applicables dans les Etats membres de l'U.D.E.A.C., sans réception préalable par le droit national. Du seul effet de leur publication, ils s'imposent un jour franc après l'arrivée du Journal Officiel de l'Union, dans la capitale de chaque Etat membre, aux Gouvernements, aux personnes physiques ainsi qu'aux tribunaux. Ainsi, en tant que normes inférieures sur le plan hiérarchique, les textes législatifs, et à plus fortes raisons, les règlements doivent être sinon conformes du moins compatibles avec les normes communautaires.

(40) fixant les mesures d'application de l'acte 98/06/CD/108 portant création d'un fichier central de comptabilité concernant les entreprises soumises à l'impôt suivant le régime du bénéfice réel et d'une brigade de vérification de comptabilité inter-Etats, in J.O.R.U.C. 15 Juillet 1972.

(41) complétant l'acte n°4-72-CD-308 fixant les mesures d'application de l'acte 98-66-CD-108 portant création d'un fichier central de comptabilité concernant les entreprises soumises à l'impôt suivant le régime du bénéfice réel et d'une brigade de vérification de comptabilité inter-Etats, in J.O.R.U.C. 1er Août 1973.

(42) Voir acte n°8/65/UDEAC du 14 décembre 1965 portant Code des douanes de l'U.D.E.A.C. in JORFC 1er janvier 1966, p.119 et suiv.

(43) Cf. acte n°30/UDEAC/398 du 19 décembre 1984 portant statut de la profession de conseil fiscal en UDEAC.

(44) Cf. acte n°4/70/UDEAC/133/2 du 27 novembre 1970 (in JORFC 1er avril 1971, p.524), modifié par l'acte n°2/UDEAC/133/2 du 18 décembre 1971 (in JORUC 15 juillet 1972 p. 124) portant statut des experts comptables et comptables agréés..

ainsi l'exercice de ces professions libérales à un agrément accordé par le Comité de direction.

Il importe de préciser, à ce stade de l'analyse, que l'organisation du contentieux communautaire - ou de ce qui en tient lieu - est fort déficiente quant à la protection effective des droits des particuliers et à la sauvegarde du droit communautaire.

Le Traité de l'U.D.E.A.C. n'a pas prévu de juridiction chargée de veiller à l'application du droit de l'Union.

Certes, l'inexistence d'une telle juridiction est palliée à certains égards par la fonction arbitrale qui est assignée à des organes communautaires (45).

Mais cette formule, bien entendu, ne donne nullement satisfaction (46).

C'est, par défaut, le juge national qui apparaît comme étant le seul juge du droit communautaire.

Cette solution connaît également des limites, notamment lorsque la requête portée devant la juridiction nationale est dirigée contre un acte d'une instance communautaire.

L'incompétence du juge national et l'absence de juridiction communautaire privent ainsi les professionnels libéraux agréés par les organes de l'Union de tout moyen juridictionnel de protection de leurs droits.

La garantie du droit communautaire est donc à renforcer car ses faiblesses actuelles restent un facteur important d'ineffectivité et d'inefficacité du droit édicté par les instances communautaires.

Une fois déterminé les autorités compétentes pour habilitier à contrôler les activités privées se pose le problème de la nature juridique de l'habilitation accordée.

*

(45) Il en est ainsi notamment du Conseil des Chefs d'Etat qui, selon l'article 7 du Traité de Brazzaville, arbitre les différends qui peuvent surgir entre les Etats membres en ce qui concerne l'application du présent traité.

(46) En ce sens, voir notamment **J. M. BIPOUN-WOUM, Le droit international africain, Paris, L.G.D.J., 1970, pp. 244 et 256.**

CHAPITRE II

LES DIFFERENTES CATEGORIES D'HABILITATION A CONTRÔLER LES ACTIVITES PRIVEES

L'habilitation a pour objet de définir les conditions dans lesquelles le contrôle des activités privées sera exercé. Elle fixe les objectifs assignés, les moyens juridiques, techniques, économiques et financiers qui seront utilisés, la durée dans laquelle l'habilitation elle-même est enfermée.

Ce cadre constitue le contenu de l'habilitation. Cette dernière se présente en pratique sous des appellations très diverses : *Habilitation, délégation, autorisation, mandat, commission, lettre de mission, investiture, nomination, contrat*. Ces termes correspondent à des actes de nature différente. Les uns sont de nature contractuelle, les autres de nature unilatérale (**Section I**).

Toutefois, cette diversité ne doit pas faire perdre de vue leur profonde ressemblance. En principe, toutes ces habilitations aboutissent à faire naître une situation de représentation : la personne habilitée agit au nom et pour le compte d'une autre personne, le plus souvent la personne habilitante, et les actes de gestion sont directement imputables à la personne représentée (**Section II**).

Bien plus, elles s'assortissent de contrôles rigoureux (**Section III**).

SECTION I. LE CARACTERE DUALISTE DE L'HABILITATION

L'intérêt de la distinction entre les habilitations de nature contractuelle (&.II.) et les habilitations de nature unilatérale (&.I.) paraît se situer sur le plan financier, la situation de l'habilité étant mieux protégée par le contrat que par l'acte unilatéral.

§1. LES HABILITATIONS UNILATERALES

De nombreuses habilitations à contrôler les activités privées sont faites sous forme unilatérale.

Tout d'abord, ainsi que l'a indiqué M. SABIANI, " certains types qualifiés d'habilitation unilatérale réalisent le transfert d'une compétence que l'habilitant en principe ne saurait exercer lui-même. C'est le cas pour la nomination ou l'élection...opérées par un habilitant dont la seule compétence est précisément d'habiliter " (1).

Ensuite, et à l'inverse, la délégation de compétence obéit à un régime juridique dont les traits originaux sont bien connus (2). Elle se caractérise par le " dessaisissement total du délégant " (3).

En pratique, " toute délégation est toujours un transfert de compétence, l'investiture d'un organe par un autre organe " (4). Il en résulte que le délégant ne peut plus exercer sa compétence dans les matières déléguées.

La délégation est faite en outre *in abstracto* au profit du titulaire d'une fonction déterminée et non d'une personne dénommée. Elle subsiste en conséquence malgré les changements de titulaires. De plus, le délégant n'est pas responsable des décisions prises par le délégataire qui est l'auteur réel des décisions prises par délégation.

La délégation n'est pas seulement utilisée entre agents ou organismes publics; elle permet également de transférer à une personne privée des attributions dont une personne publique est en principe titulaire.

Par exemple, le décret n°88/859 du 8 juin 1988 (5) prévoyait : " délégation de compétence est donnée au ministre de la Santé publique pour accorder les autorisations d'installation en clientèle privée des médecins,

(1) Cf.- F.SABIANI - " L'habilitation des personnes privées à gérer un service public ", AJDA, 1977, p.7.

(2) J.C..GROSHENS - " la délégation administrative de compétence ", D.1958, Chr. pp. 197-204.

(3) M. HECQUARD - THERON - *Essai sur la notion de réglementation*, Paris, LGDJ, 1977, p.166.

(4) J.C..GROSHENS - " la délégation administrative de compétence ", D.1958, Chr. 197.

(5) accordant délégation de compétence au ministre de la Santé publique in JORC, 1er juin 1988 p. 957.

pharmaciens et chirurgiens dentistes ainsi que les autorisations d'ouverture des laboratoires d'analyses médicales ".

Ce texte est aujourd'hui caduc (6) car en 1990 le législateur a conféré aux ordres professionnels la compétence pour délivrer les autorisations nécessaires à l'exercice des professions libérales (7).

La délégation se pratique aussi dans le cadre de l'U.D.E.A.C.

Le Comité de direction n'exerce aucune compétence propre; il n'agit que par délégation du Conseil des chefs d'Etat (8).

Le terme " délégation de compétence " semble être essentiellement employé pour conférer un pouvoir d'autorisation à une autorité; à la différence de la commission, très souvent utilisée pour qualifier l'habilitation dont les agents d'exécution du contrôle sont titulaires.

Plusieurs exemples peuvent être cités pour illustrer cette constatation :

" Dans l'exercice de leurs fonctions, **les agents des Douanes doivent être munis de leurs commissions d'emploi** faisant mention de leur prestation de serment; ils sont tenus de l'exhiber à la première réquisition " (9).

" **Les inspecteurs du Travail habilités à exercer leurs activités dans le cadre des dispositions du titre VII du Code du travail sont pourvus d'une commission** délivrée par le ministre...La présentation de cette commission par le fonctionnaire intéressé peut être exigée par tout employeur auprès duquel est effectuée une opération de contrôle ou d'enquête " (10).

" **Les agents de la Brigade inter-Etats de vérification sont titulaires d'une commission** délivrée par le Secrétaire général de l'Union précisant leur qualité et constituant un laissez-passer permanent " (11).

" **Les agents qui auront été retenus pour les contrôles des prix, des poids et mesures ... recevront une carte de commission** qu'ils devront présenter aux commerçants qu'ils seront amenés à contrôler " (12).

(6) Seul le pouvoir d'autoriser l'ouverture des laboratoires médicaux relève actuellement de la compétence du ministre de la Santé. Ce pouvoir lui a d'ailleurs été conféré par le décret n°90/1465 du 9/11/1990.

(7) Avant 1990, les ordres n'avaient qu'un pouvoir consultatif. Ils inscrivaient certes leurs futurs confrères aux tableaux mais cette inscription ne valait pas autorisation d'exercice comme en France.

(8) Voir, art. 15 du traité constitutif de l'U.D.E.A.C.

(9) article 51 du Code des douanes de l'U.D.E.A.C. précité.

(10) article 61 du décret n°88/1488 DU 7 octobre 1988 portant réorganisation du ministère du travail, in Cameroon Tribune n°4250 du 26 octobre 1988, p. 11.

La plupart de ces agents " *commissionnés* " sont diplômés de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature de Yaoundé, (ENAM). Ils ont en conséquence une formation technique hautement spécialisée indispensable pour certains contrôles. Il en va ainsi notamment pour les inspecteurs et contrôleurs des Régies financières, pour les inspecteurs et contrôleurs du Travail, des Prix, des Poids et Mesures.

Les autres ont " *un bon niveau d'instruction* "; ainsi que le précise très justement la circulaire n°044/MINDIC/CAB/CTI du 11 octobre 1988 portant réglementation du contrôle des prix au Cameroun (13) :

" ...Dans toute la mesure du possible, seuls seront autorisés à effectuer les opérations de contrôle des prix les agents titulaires au minimum du Brevet d'Etudes du Premier Cycle, (BEPC), ou d'un diplôme équivalent ".

Une dernière catégorie « d'agents commissionnés » est constituée par des cadres formés à l'étranger (14) ou à l'intérieur du pays (15).

Au fond, la commission étudiée n'est pas sans rappeler " *les lettres de commission* " dont étaient pourvus sous l'Ancien Régime les fonctionnaires chargés d'exercer le contrôle au nom du Roi (16).

En droit positif, les expressions utilisées pour qualifier les habilitations unilatérales à contrôler les activités privées sont donc variées. Mais elles correspondent toujours à l'idée que la situation juridique de l'habilité résulte de la seule volonté de l'habilitant.

L'habilitation unilatérale est précaire. C'est, semble-t-il, ce qui ressort de l'article 53 du Code des douanes de l'U.D.E.A.C. : " tout agent des Douanes qui est destitué de son emploi...est tenu de remettre immédiatement à son administration sa commission d'emploi... et de rendre ses comptes ".

(11) Voir article 6 de l'acte n°16/73/CD/308 du 18 juin 1973 précité.

(12) Voir circulaire n°044/MINDIC/CAB/CTI du 11 octobre 1988 portant réglementation du contrôle des prix au Cameroun, in *Cameroon Tribune* n°4243 du 17/10/88.

Dans le même sens, voir art. 15 de l'ordonnance n°72/18 du 17 octobre

1972 " *Les agents du contrôle des prix peuvent, sur présentation de leur commission....etc.*"

(13) Voir *supra*, note n°12.

(14) C'est notamment le cas des inspecteurs des pharmacies. Voir art..22 et suiv. de la loi n°90/35/ du 10:08:1990.

(15) Ainsi en est-il des inspecteurs des assurances formés à l'Institut International des Assurances de Yaoundé (Cameroun).

(16) Cf. J .L. MESTRE - *Introduction historique au droit administratif français*, Paris, P.U.F, 1985.

Ainsi, la puissance publique peut toujours, et à n'importe quel moment, mettre fin à l'habilitation unilatérale, qu'il y ait faute ou absence de faute de la personne habilitée; sous réserve, bien entendu, de respecter les droits de la défense en cas de sanction et d'indemniser l'habilité en l'absence de faute de sa part.

En définitive, " toute compétence est nécessairement limitée " (17). Concrètement, les procédés unilatéraux d'habilitation (18) limitent l'étendue et le cadre géographique des pouvoirs des organes de contrôle.

Un exemple choisi parmi beaucoup d'autres l'atteste :

" **Dans le ressort de leur territoire**, les agents des impôts assermentés ayant au moins le grade d'inspecteur ont le pouvoir d'assurer le contrôle et l'assiette de l'ensemble des impôts ou taxes dues par le contribuable qu'ils vérifient " (19).

Ces dernières remarques sont également valables lorsque l'opération d'habilitation a une nature contractuelle.

§. II. L'HABILITATION DE NATURE CONTRACTUELLE : LE MANDAT

En théorie, les modes contractuels d'habilitation sont extrêmement divers : *régie intéressée, affermage, concession de service public, mandat...*

Il s'agit ici moins de les étudier en soi (20) que d'essayer d'analyser le seul contrat consacré par le droit positif et qui constitue une habilitation à contrôler les activités privées.

La doctrine s'accorde à reconnaître qu'en droit public si le terme mandat est assez souvent employé, il a généralement un sens spécifique.

(17) **A. BALDOUS - Le principe de spécialité en droit administratif français, Thèse Droit, Aix-Marseille III, 1974 .p. 463 et suiv.**

(18) Pour l'utilisation du terme même "habilitation", voir, par exemple, loi n°88/017 du 16 décembre 1988 sur l'activité cinématographique: " les agents désignés pour la constatation des infractions... doivent se munir de leur carte professionnelle et **d'habilitation** lorsqu'ils posent un acte de leurs fonctions ", art. 21, in *Cameroon Tribune* n°4291 du 22 décembre 1988. Dans le même sens voir, art.23, loi n°88/016 du 16/12/88 sur la publicité, in *Cameroon Tribune* n°4354 du 23 mars 1989.

(19) Voir art. 269 du Code général des impôts.

(20) Pour une vision d'ensemble sur ces habilitations contractuelles, voir : **J.P.NEGRIN - L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative, op. cit. pp. 67-75.**

C'est ainsi qu'il est utilisé comme synonyme de fonction électorale : on parle alors de mandat parlementaire ou de mandat municipal dont les problèmes ne sont nullement résolus par les règles civiles et contractuelles du mandat, l'élu étant dans une position statutaire et non contractuelle (21).

Le mandat proprement dit, c'est-à-dire le contrat par lequel une personne donne à autrui le pouvoir de faire quelque chose en son nom et pour son compte, ne semble donner lieu qu'à de rares applications en droit administratif (22).

Sans doute, comme l'a souligné M. SABIANI, " le mandat contrat administratif est-il une entité aux frontières mal définies " (23).

Mais la majorité des auteurs ne voient à priori aucune raison de retenir en droit administratif une notion qui s'écarterait des règles du droit civil.

Ainsi, par exemple, pour le Professeur NEGRIN, " la définition du mandat en droit administratif n'a pas été affectée par sa transposition du droit privé en droit administratif " (24).

De la même manière, M. MAZERES estime que "...l'économie générale du mandat en droit administratif reste celle que consacre le droit privé " (25).

Il en résulte que le mandataire ne peut rien faire au-delà de ce qui est porté dans son mandat; qu'il a l'obligation de rendre compte de sa gestion au mandant qui doit, en revanche, lui rembourser toutes les dépenses engagées dans l'exécution du mandat.

A la différence du concessionnaire qui agit à ses risques et péril (26), le mandataire est, sauf exception, révocable " *ad nutum* ".

(21) Cf. F. SABIANI - " *L'habilitation des personnes privées à gérer un service public* ", article précité, p. 13. " En droit public, écrit-il, le mandat électif n'est pas un acte contractuel; il est indéniable que l'utilisation du terme "mandat" s'explique par la puissance du mythe du contrat dans la société libérale, mais l'élu se trouve dans une situation statutaire ". Dans le même sens, voir - A. COUDEVILLE - " *La notion de mandat en droit administratif* ", in AJDA 1979, pp. 9 et 10 notamment.

(22) On le retrouve notamment dans la procédure contentieuse pour la représentation de L'Administration devant la Cour Suprême statuant en matière administrative. En ce sens voir article. 3 de la loi du 8 Décembre 1975 fixant la procédure devant cette Cour, ainsi rédigé : " La partie qui ne comparait pas en personne peut se faire représenter par un mandataire ou un avocat ".

(23) F. SABIANI - article précité, p.13. " L'accord... ne s'est pas fait sur une définition unique.... ".

(24) J. P. NEGRIN - op. cit. p.74.

(25) J. A. MAZERES-" *Que reste-t-il de la jurisprudence " Société Entreprise Peyrot " ?... Mélanges Paul COUZINET, 1975, p. 502.*

En plus, les actes juridiques et les faits dommageables accomplis par le mandataire privé sont imputables à la personne publique mandante (27).

Enfin, à la différence du concessionnaire, qui se rémunère sur l'usager, la rémunération du mandataire n'est pas un bénéfice résultant de sa gestion; elle est un salaire qui n'est dû que dans la mesure où la convention l'a prévu.

Cette forme d'habilitation contractuelle à contrôler les activités privées est d'apparition récente au Cameroun (28).

C'est en 1988 que le Gouvernement a mandaté, pour une période initiale de deux ans (29), la Société Générale de Surveillance (S.G.S.) (30) pour exécuter la vérification dans les pays fournisseurs des biens à destination du pays.

Les raisons du recours à cette personne morale de droit privé pour surveiller nos importations sont bien connues (31) et il importe de les mettre en relief.

(26) Il ne peut être mis fin à la concession que dans des conditions strictement déterminées. Cf. **MAZERES**, art. cité p.502 et **A.COUDEVYLLE**, art. précité, p.20.

(27) Cf. Notamment : **J.P. NEGRIN** - op. cit. pp.193, 288, 311 et suiv. De même, **B. LEROUSSEAU** - " La responsabilité des personnes privées gérant un service public ", in **AJDA**, 1977, p.403.

(28) Ce type d'habilitation était jusqu'en 1988 ignoré du droit administratif camerounais en raison notamment de l'interventionnisme accentué de l'Etat. Les auteurs n'évoquaient que la concession de service public; toutefois, comme l'a noté **M. Joseph BINYOUM**, " la concession de service public est rarement utilisée à l'heure actuelle ", in **Cours polycopié de droit administratif**, op.cit. p.82 . Un tel silence s'explique , à notre avis, par la rareté de ce procédé. Sur le contrat d'affermage, voir **R.G. NLEP - Note sous arrêt n°14/CA/CS du 27 octobre 1988, Penant, 1991 p.276.**

(29) renouvelée le 1er décembre 1990.

(30) La Société Générale de Surveillance (S.G.S.) dispose d'un réseau international de 159 sociétés réparties sur l'ensemble des cinq continents. A l'heure actuelle, elle emploie plus de 21000 personnes, spécialistes en produits agricoles, en produits pétroliers et en minerais, ingénieurs et techniciens, chimistes, spécialistes de biens de consommation et des inspecteurs spécialisés en douanes et en économie.

Afin d'assurer les analyses et les tests de qualité des produits inspectés, 152 Laboratoires - S.G.S. sont disponibles et localisés stratégiquement autour du globe.

Le groupe S.G.S. est structuré autour de six divisions principales : produits agricoles, minerais, produits pétroliers, affaires économiques, biens non destructifs. Son siège est à Genève (Suisse) .../...

La S.G.S. a créé un bureau de liaison à Douala et une antenne à Yaoundé afin d'assurer la liaison nécessaire avec les administrations ainsi que l'information adéquate des opérateurs économiques. Sur tous ces points, le lecteur intéressé pourra approfondir avec **le Dossier d'information de S.G.S. Cameroun**. Dans le même sens, voir **ANNEXE N° 1 : Le Réseau S.G.S. P. 254 .**

(31) Pour les raisons générales, voir **J. P. NEGRIN - L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative, op.cit, pp. 21-30.**

(32) Cette durée est de 2 ans renouvelable.

Cette intervention de la Société Générale de Surveillance s'explique par le désir de remédier à l'impuissance ou à l'inadaptation quantitative et surtout qualitative de l'Administration et non de l'associer à l'action administrative.

Il s'agit donc bien ici « d'une *intervention - moyen* » en ce sens qu'elle est limitée dans l'espace et dans le temps au domaine et à la durée strictement nécessaires (32). Les raisons en sont plus techniques que politiques, à l'inverse de l'intervention-fin qui sont plus politiques que techniques.

Les témoignages de commentateurs forts d'une grande expérience du monde administratif confirment cette analyse.

De l'avis, par exemple, de M. OMBE NDZANA (33), " ce qui caractérise le commerce extérieur du Cameroun aujourd'hui, c'est bien l'ampleur de la fraude fiscale....Cette fraude se décompose en plusieurs techniques dont la plus courante est la sous-facturation ou la surfacturation à l'importation; ce qui constitue un manque à gagner pour le Gouvernement, malgré les efforts de sévérité actuels des services douaniers....On voit mal, conclut-il, comment un organisme public national pourrait remplir pleinement cette mission tout simplement parce qu'il ne disposerait pas de la logistique appropriée....ce qui a amené la plupart des pays à solliciter ces organismes spécialisés " .

C'est donc pour renforcer le contrôle des importations que l'Etat camerounais, à l'instar de certains pays africains ou sud-américains (34), a fait appel à la S.G.S.

En réalité, la qualification du contrat liant la puissance publique à la Société Générale Surveillance qui collabore avec elle n'est pas à priori très aisée.

L'incertitude à cet égard vient notamment du fait que les textes prévoyant l'intervention de cette société anonyme n'emploient pas expressément le terme " mandat ".

Il en est ainsi notamment de l'article 2 de la loi n°88/007 du 15 juillet 1988 (35) instituant une taxe d'inspection et de contrôle des marchandises à l'importation : " Cette taxe est perçue sur toutes les marchandises soumises à l'inspection et au contrôle d'un organisme privé ou public chargé par le

(33) in " *Surveillance des importations : un levier décisif du plan anti-crise* ", *Cameroon Tribune* n°4186 du 27 juillet 1988 p. 2.

(34) Voir **ANNEXE N°2, les clients de la S.G.S (Services aux Gouvernements) P.252.**

(35) Ce texte de loi est fournit en **ANNEXE N°3. P.253,**

Gouvernement de la surveillance des importations "; ou encore du décret n°88/1285 du 23 septembre 1988 portant application de cette loi (36).

Pour lever cette incertitude, il suffit de lire avec attention le " *Dossier d'information de la S.G.S-Cameroun* " (37) ou encore de se reporter à une *Attestation de Vérification*, délivrée par cet organisme, sur laquelle il est écrit :

" *Emise conformément à la réglementation des importations en République du Cameroun, **selon notre mandat**, nous avons inspecté et trouvé la marchandise conforme en qualité, quantité et prix* " (38).

Il s'agit bien ici d'une convention de mandat.

Il n'est dès lors pas étonnant que la Société Générale de Surveillance soit, en pratique, rémunérée par un salaire.

Ainsi, l'importateur paye systématiquement une taxe dont le taux est de 0,95% de la valeur FOB (39) des marchandises concernées à la Société Générale de Surveillance (40). Celle-ci verse le produit de la taxe d'inspection et de contrôle des marchandises à l'importation dans un compte spécial ouvert au nom du Cameroun à cet effet, dans les livres de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale dont le siège est à Yaoundé.

En retour, l'Etat paye sur la base de 15% des recettes douanières les services de la société (41).

En conséquence, il est permis de penser que lorsque l'occasion se présentera, le juge administratif camerounais, à l'instar de son homologue français (42), ne manquera pas d'attribuer le caractère administratif aux actes unilatéraux pris par la Société Générale de Surveillance, et notamment à l'Attestation de Vérification qu'elle délivre, en considérant que celle-ci agit comme représentant de la personne de droit public qu'est l'Etat.

(36) V. article 3 " *l'inspection et le contrôle des importations sont effectués par les services de l'Etat ou par un organisme spécialisé habilité à cet effet* ", **ANNEXE N°4. P.254.**

(37) Mars 1989. Le terme mandat y est employé à plusieurs reprises. Dans le même sens voir arrêté n°302/CAB/PR du 17 avril 1989. art.1 al.3. " **Le directeur de la filiale camerounaise mandaté par le Gouvernement ... peut assister avec voix consultative aux réunions du comité...** ".

(38) Voir en **ANNEXE N° 5**, un exemplaire de cette attestation. **P.255.**

(39) Sigle de l'anglais Free on Board, en français à bord.

(40) Avec un minimum de perception de 55000 Fr. CFA par livraison. Voir art. 4 al.2 du décret n°88/1285 du 23 septembre 1988 portant application de la loi n°88/007 du 15/7/1988 précitée.

(41) Sources: Entretiens, bureau de liaison de la SGS de Yaoundé, août 1990.

(42) Voir, par exemple, C.E. 5 mai 1972, Société d'Equipement de l'Inde contre Sieur ALLAIN, AJDA, 1973, p.52.

SECTION II. LES FORMES D'HABILITATION COMME SOURCES DE REPRESENTATION

Les habilitations unilatérales (&.I.) et contractuelles (&.II.) à contrôler les activités privées permettent à l'habilité d'intervenir comme représentant.

&.I. LES HABILITATIONS UNILATERALES A REPRESENTER

L'habilitation unilatérale permet généralement à l'habilité d'exercer le contrôle pour le compte de la personne habilitante (A).

Mais, elle peut également conférer à l'habilité le pouvoir de contrôler au nom d'une autre personne que la personne habilitante (B).

A) L'HABILITATION A CONTRÔLER AU NOM DE LA PERSONNE HABILITANTE

L'habilitation unilatérale fait très souvent de l'habilité le représentant de la personne habilitante.

Ainsi, par exemple, l'agent nommé agit au nom de la collectivité qui l'a nommé (cas du fonctionnaire). De la même manière, l'élu intervient en matière de contrôle pour le compte de la personne morale dont les électeurs sont des organes (cas du Maire).

La délégation de signature joue un rôle semblable.

A l'inverse de la délégation de compétence qui peut faire naître à la fois l'action pour son compte personnel et la représentation, la délégation de signature est uniquement source de représentation. Elle est appliquée à l'attribution d'une compétence qui ne sera exercée qu'au lieu et place de l'autorité déléguante. Elle ne modifie pas l'ordre des compétences : les décisions prises par le délégataire le sont au nom du déléguant et pour son compte, " la délégation de signature visant seulement à décharger le

déléguant d'une partie de sa tâche en lui permettant de désigner une sorte de fondé de pouvoir » (43) .

Cette analyse est confirmée par l'espèce OYIE TSOGO Joseph, objet du jugement n°36 rendu par la Chambre administrative de la Cour suprême le 6 Mai 1982, en ces termes :

" Attendu que les pouvoirs que le décret du 9 Novembre 1978 reconnaît au Secrétaire général de la province ne lui confère aucune autonomie vis-à-vis du Gouverneur dont il reçoit d'ailleurs délégation de signature qui ne dessaisit pas le déléguant au profit exclusif du signataire délégué " .

Dans toutes ces hypothèses, il y a identité entre l'habilitant et le représenté. Ce qui n'est pas toujours le cas en pratique.

B) L'HABILITATION A CONTRÔLER AU NOM D'UNE TIERCE PERSONNE : LA SUBSTITUTION

Ce mode d'habilitation est généralement utilisé pour pallier une défaillance. Comme on l'a fait remarquer, il " vaut dessaisissement et quelquefois correspond à une sanction " (44) .

Il se confond avec la notion juridique de substitution, définie comme étant :

« une mesure d'exécution forcée permettant à l'Administration d'agir au lieu et place d'une personne ou d'une collectivité, publique ou privée, défaillante, et qui, dans sa nature même, constitue une prérogative de l'Etat, et dans ses conséquences affecte les intérêts... » (45) de cette personne ou collectivité.

Dans ce cas, l'autorité substituée intervient non pas pour son propre compte, mais pour le compte de la personne dessaisie, dans le patrimoine de laquelle les actes de gestion produisent leur effet.

La substitution est une technique consacrée par le droit positif camerounais dans des cas exceptionnels.

Ainsi, relativement au chef de l'exécutif communal, le décret du 25 Mars 1977 régissant l'exercice de la tutelle communale énumère de manière très précise et très limitative les hypothèses dans lesquelles les autorités centrales

(43) *Conclusions ROMIEU sur C.E. 2 Décembre 1892, Lebon, p. 838.*

(44) *Voir F. SABIANI -, art précité. p.14.*

(45) *D. VIGNES, " La notion de substitution ", R.D.P., 1960, 753.*

peuvent se substituer à ce dernier. L'article 34⁷ précise à cet égard que " dans les domaines relevant de leurs compétences respectives, le ministre de l'Administration territoriale, le gouverneur et le préfet peuvent, selon le cas, se substituer d'office au délégué du Gouvernement ou au Maire, lorsque celui-ci refuse, après mise en demeure écrite, soit d'effectuer un acte prescrit par les lois et règlements, soit d'exécuter ou de faire exécuter une délibération devenue exécutoire ou une décision de justice passée en force de chose jugée "

&. II. LES HABILITATIONS CONTRACTUELLES A REPRESENTER

La doctrine dans son ensemble admet que le procédé contractuel qui fait naître incontestablement une situation de représentation est le mandat.

" Lorsque l'habilitation à gérer le service public résulte d'une convention de mandat conclue entre une collectivité publique et une personne de droit privé, cette dernière intervient nécessairement en qualité de représentant : le mandat ne peut conférer le pouvoir d'intervenir à un autre titre. Les actes du mandataire produisent leurs effets dans le patrimoine du mandant, qui est seul en principe à retirer les bénéfices de la gestion ou à en supporter les pertes " (46) .

Il existe également une habilitation contractuelle que l'on ne range pas d'ordinaire dans la catégorie du mandat et qui néanmoins fait d'une personne physique le représentant d'une personne publique : C'est le cas du contrat de travail liant un agent contractuel à l'Administration (47). L'agent en question n'agit pas pour son compte mais pour celui de l'Administration.

Les habilitations à contrôler les activités privées ne sont pas seulement des sources de représentation. Elles constituent en outre les fondements des contrôles de la puissance publique sur les actes des personnes habilitées.

(46) **F.SABIANI** -, *principal inspirateur de cette sous partie, art précité. p.11.*

(47) *Sur cette question, voir J. OWONA, Droit administratif spécial de la République du Cameroun, Paris, Edicef, 1985, pp. 34-51.*

SECTION III. LES CONTRÔLES EXERCES SUR LES HABILITATIONS (48).

Les actes unilatéraux des organes habilités à contrôler les activités privées, qu'il s'agisse de décisions exécutoires ou non, sont soumis au contrôle de la puissance publique. Ce contrôle revêt deux aspects classiques : le contrôle administratif (§.I.) et le contrôle juridictionnel (§.II.).

§.I. LE CONTRÔLE ADMINISTRATIF

Le contrôle administratif des habilitations à surveiller les activités privées s'exprime juridiquement par la tutelle (A) et le pouvoir hiérarchique (B).

A) LE CONTRÔLE DE TUTELLE

Les décisions des représentants des personnes morales de droit public ou de droit privé investis du pouvoir de contrôle sont soumises au contrôle de régularité des autorités de tutelle.

Ce contrôle consiste essentiellement en un pouvoir d'approbation préalable, qui traduit l'idée que ces personnes ne peuvent en principe prendre seules leurs actes administratifs unilatéraux.

Il en est ainsi notamment des ordres professionnels.

En effet, " toute décision du Conseil de l'ordre sur une demande d'inscription, de réinscription ou d'exercice de la profession en clientèle privée est soumise à l'approbation préalable de l'autorité de tutelle dès le premier jour ouvrable suivant cette décision. L'autorité de tutelle dispose d'un délai de trente jours pour se prononcer. Passé ce délai, la décision du Conseil de l'ordre devient exécutoire et doit être notifiée au postulant (49).

(48) La plupart des effets de ce contrôle ont été déjà mentionnés incidemment dans les parties précédentes. Cette section sera donc limitée à quelques principes de base du contrôle administratif (tutelle et hiérarchie) et du contrôle contentieux relatif à notre propos.

(49) Cette disposition est contenue dans toutes les lois régissant les professions libérales. Voir, par exemple, art. 35 et 36 de la loi n°90/034 du 10 août 1990 sur les chirurgiens-dentistes; art. 4 et 35 de la loi n°90/037 du 10 août 1990 sur les experts-techniques....etc....

Concrètement, le ministre de la Santé, par exemple, s'assure que les autorisations accordées par le Conseil de l'ordre des pharmaciens ou des médecins sont prises conformément à la " *carte sanitaire du pays* " avant de les approuver (50).

De même, selon l'article 67 de la loi n°23 du 5 décembre 1974 " les actes du Maire ou du délégué du Gouvernement sont communiqués à l'autorité de tutelle sous plis recommandés. Ils sont exécutoires après visa de cette autorité ", c'est-à-dire du préfet.

Rappelons qu'au terme de l'article 73 de ce texte, ces autorités municipales sont habilitées à délivrer les permis d'occupation temporaire des rues et places publiques ainsi que les autorisations de bâtir.

Le préfet peut annuler ou suspendre ceux des dits actes qui violent la légalité; le texte lui interdit cependant de modifier d'office les dispositions des actes virtuellement illégaux (51).

B) LE CONTRÔLE HIERARCHIQUE

La doctrine a très justement noté que le mandat met la puissance publique " en mesure et en demeure d'exercer une pleine et entière autorité sur l'organisme exécutant ". Ainsi, " la personnalité du mandataire s'efface derrière celle du mandant " (52).

Cette analyse est confirmée par le droit positif.

En effet, il ne fait d'abord pas de doute que l'appartenance de la Société Générale de Surveillance à l'ordre intérieur existe du fait même de l'habilitation à contrôler des biens à destination de ce pays (53).

De plus, la seule lecture du décret n°88/1285 du 23 septembre 1988 (54) permet de constater que la Société Générale de Surveillance est subordonnée au pouvoir exécutif.

(50) Précisons que toute autorisation accordée en violation de la carte sanitaire est nulle et de nul effet. En ce sens voir, art. 4 de la loi n°90/35 du 10 août 1990 sur les pharmaciens.; art. al.3 de la loi n°90/36 du 10 août 1990 sur les médecins.

(51) Cf. art. 14 du décret n°91 du 25 mars 1977 déterminant les pouvoirs de tutelle sur les communes, les syndicats de commune et les établissements communaux.

(52) Cf. **F.J. FABRE et R. MORIN** - " **A propos d'une décision du Tribunal des Conflits, quelques aspects actuels du contrôle des sociétés d'économie mixte** ", **RDP 1964, pp.785 et 794.**

(53) Cf. **J.P.NEGRIN** - *op.cit.* p.236 : " toutes les personnes privées du fait même de l'intervention sont soumises à l'ordre intérieur ...".

L'article 7 de ce texte est ainsi libellé : " le ministre chargé du Commerce délivre les ordres d'inspection et de contrôle, exceptionnellement, des dérogations en liaison avec le ministre chargé des Finances ".

Ce même texte en son article 12 crée un Comité d'évaluation de l'inspection et le contrôle des importations. Ce Comité " dresse le bilan global et critique des opérations d'inspection. Il établit le diagnostic et propose des solutions ainsi que des orientations à donner à cette inspection..." (55).

A l'égard du mandataire, le pouvoir d'instruction est donc de droit.

Enfin, lorsque le pouvoir de contrôle est conféré par délégation, le contrôle sera celui exercé normalement par le délégant sur le délégataire.

Comme l'a justement fait valoir GROSHENS, au sein d'une Administration, " la délégation établie des rapports juridiques directs entre le délégant et le délégataire, et quoique le délégant ne dispose pas d'une autorité hiérarchique sur les actes pris sur délégation, il possède un certain pouvoir de contrôle sur le délégataire. Mais le véritable pouvoir du délégant réside dans son pouvoir disciplinaire à l'égard du délégataire " (56).

Le contrôle administratif des actes des organes de contrôle constitue l'un des moyens par lequel se manifeste la haute direction de l'Etat sur la mission qu'il leur confie. Il ne fait nullement obstacle aux contrôles que peut exercer le juge.

§. II. LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

Le contentieux des décisions exécutoires édictées par les autorités de contrôle appelle peu de remarques.

Rappelons seulement que le juge administratif veille notamment à ce qu'une autorité inférieure ne puisse pas empiéter sur les pouvoirs d'une autorité supérieure et vice-versa. La jurisprudence, on l'a dit, est bien fixée sur ce point : (57). Il est aussi compétent pour connaître du recours en réparation.

(54) portant application de la loi n°88/007 du 15/7/88 précitée.

(55) La composition et les règles de fonctionnement de ce Comité ont été fixées par l'arrêté n°302/CAB/PR du 17 avril 1989.

(56) J.C.GROSHENS- " La délégation administrative de compétence", *op.cit.* p.204.

(57) Voir arrêt n°678/CCA du 27:12:1957, sieur NDJOCK Paul contre Etat du Cameroun

CONCLUSION DU TITRE I

A ce stade de la recherche, il ressort que dans la relation habilitant - habilité, l'autorité habilitante, tant sur les plans interne que communautaire, joue le rôle dominant. Cette constatation n'a rien d'étonnant, puisque les droits reconnus à l'autorité habilitante de mettre fin à l'habilitation ne sont que la contrepartie de ceux qu'elle détient pour l'octroyer.

Certes, l'évolution qui s'est amorcée depuis 1964 dans le sens d'une intégration progressive du fondement juridique du contrôle de certaines activités professionnelles constitue une solution originale adaptée aux objectifs qui sont impartis à ce contrôle.

Mais, s'il est vrai qu'une interaction s'exerce entre le droit de l'U.D.E.A.C. régissant les activités privées et le droit positif camerounais, force est de reconnaître que le courant d'influence du droit national sur le droit communautaire paraît, en la matière, plus fort que celui qui agit en sens inverse; en raison notamment de l'absence de juridiction garantissant le respect du droit de l'Union et soumettant effectivement à la primauté des normes à l'élaboration desquelles les autorités nationales ne sont pas directement associées et dont l'interprétation leur échappe.

Cette situation que l'on espère provisoire, le processus d'intégration dans le cadre de l'U.D.E.A.C. étant encore en devenir, renforce l'idée selon laquelle l'Etat assure la haute direction du contrôle sur les activités privées au Cameroun.

Cette haute direction du contrôle est, en fait, indispensable, car celui-ci est institué pour permettre à l'Etat d'atteindre certains objectifs précis. Ces objectifs sont contenus explicitement ou même implicitement dans l'habilitation à contrôler.

TITRE II

LES OBJECTIFS DU CONTRÔLE

Il est incontestable que l'Etat Camerounais se trouve confronté à des tâches particulièrement délicates à savoir : construire une nation à partir d'une communauté pluriethnique, plurilinguistique, et multiconfessionnelle; sauvegarder l'ordre public; promouvoir le développement dans un pays aux très fortes disparités économiques régionales.

Dans ce contexte, le contrôle est apparu comme un moyen indispensable devant permettre à l'Etat d'atteindre de tels objectifs. Ceux-ci sont parfois complémentaires, mais très souvent divergents; l'extrême diversité des buts ainsi assignés au contrôle de l'Etat ne rend pas aisée leur classification.

Il nous semble cependant important de faire une distinction entre les objectifs du contrôle répondant à la nécessité de satisfaire aux besoins collectifs indispensables au bon fonctionnement de la société, à savoir la réalisation de l'unité nationale, le maintien de l'ordre public et le respect de la réglementation en vigueur (**Chapitre I.**) et ceux qui visent à protéger certains intérêts particuliers et qui, de ce fait, sont essentiellement discriminatoires, donc créateurs de privilèges. Il en est ainsi lorsque l'Etat cherche à promouvoir un certain " *équilibre économique ethnique et régional* " et à protéger certaines catégories sociales et professionnelles (**Chapitre II.**).

CHAPITRE I. LA SATISFACTION DES BESOINS COLLECTIFS INDISPENSABLES AU BON FONCTIONNEMENT DE LA SOCIETE

CHAPITRE II. LA PROMOTION DE CERTAINS INTERÊTS PARTICULIERS ET LA PROTECTION DE CERTAINES CATEGORIES SOCIALES PROFESSIONNELLES

CHAPITRE I

LA SATISFACTION DES BESOINS COLLECTIFS INDISPENSABLES AU BON FONCTIONNEMENT DE LA SOCIETE

En soumettant les activités exercées par des personnes physiques ou morales de droit privé à divers contrôles, l'Etat camerounais cherche à répondre à certains besoins constamment ressentis par la collectivité comme vitaux pour elle, à savoir : le besoin d'unité (**Section.I.**), le besoin d'ordre (**Section.II.**) et la nécessité de respecter la réglementation existante (**Section.III.**).

SECTION I. LA REALISATION DE L'UNITE NATIONALE

L'Etat ne peut se passer de la nation. Il a besoin de se reposer sur une communauté caractérisée par la conscience de son unité et de la volonté de ses membres de vivre en commun. Ce postulat de la doctrine française classique a pris en Afrique noire un accent particulier.

En effet, pénétrés de l'idée que la nation est à construire et qu'elle est marquée en l'état actuel par la fragilité, le constituant et les dirigeants camerounais conviennent de nécessité de la mettre à l'abri des forces de désintégration.

Pour atteindre à l'unité nationale, il faudra susciter une conscience nationale. Ceci se fera essentiellement par la voie du contrôle des activités constituées sous la forme associative (**&. II**).

Sans doute, une évocation des principales raisons de la quête de l'unité nationale peut-elle aider à mieux comprendre le sens de sa consécration comme un des buts du contrôle (**&.I**).

&.I. LES RAISONS DE LA QUÊTE DE L'UNITE NATIONALE

Le Cameroun ne manque pas d'atouts, dont chacun a son revers. Il est, fondamentalement, à la fois riche et fragile (A) d'une exceptionnelle diversité (B).

A) LA DIVERSITE ETHNIQUE ET CULTURELLE

Le Cameroun est un pays polyethnique. Sa diversité de races et de tribus lui a valu diverses qualifications dont, notamment, celles d'une " Afrique en miniature ", d'un " carrefour des races ", et " d'habit d'arlequin ".

A l'instar des autres Etats Africains, il a été conçu artificiellement par l'Europe. Ainsi, comme l'a noté le Professeur MVENG, " notre pays n'a ni la continuité historique de l'Angleterre, ni l'unité raciale de l'Allemagne, ni l'unité linguistique du Burundi, ni l'unité artistique de l'Italie " ¹.

La " carte d'identité " du Cameroun peut en effet se résumer en quelques chiffres :

- deux langues officielles (le français et l'anglais);
- trois grandes religions (le christianisme, l'animisme et l'islam);
- l'ensemble " des races africaines ", (des pygmées aux arabes chaos en passant par les bantous, les soudanais, les peuls...etc...);
- deux cent un (201) groupes ethniques identifiables, affirmant chacune par une langues distincte, sa personnalité, dont 136 environ dans l'ex-Cameroun oriental francophone et 65 dans l'ex-Cameroun Occidental anglophone ².

La diversité culturelle qui caractérise la société camerounaise est liée, d'une part à la structure ethnique du pays, d'autre part et surtout au fait que le pays a été colonisé par la France et la Grande-Bretagne.

¹ cité par M. Christopher SHALAI, in " *Unité nationale, une dynamique vision d'espoir pour le Cameroun* ", *Cameroon Tribune* n° 4908 du 17 Juin 1991, p.16.

² ces chiffres sont tirés de: D. GARDINIER.- *Cameroun : United nations Challenge to french policy, london, institute of race relations, 1963. Voir, en outre, en ANNEXE n°6 la carte des principaux groupes ethniques du Cameroun. P 256.*

Il en est résulté que le Cameroun est officiellement bilingue, anglais-français; ce qui constitue, répétons-le, un exemple unique sur le continent africain ³.

Cette diversité ethnique et culturelle semble constituer un obstacle à l'éclosion d'un sentiment d'unité nationale.

B) LA FRAGILITE DE LA CONSCIENCE NATIONALE

" Parmi les pays où de graves et difficiles problèmes de construction nationale se posent encore de nos jours, nous pouvons citer le Cameroun et le Nigeria. Dans ces deux Etats, l'octroi de libertés publiques risque de compromettre la réalisation de l'unité nationale (...). Pour l'heure, l'idée d'une patrie camerounaise ou nigériane est encore une notion abstraite pour de nombreux ressortissants de ces deux pays. Au Cameroun, la patrie, c'est surtout la patrie bamiléké ou bassa; de même qu'au Nigeria il y a une patrie yoruba ou haoussa mais point ou presque de patrie nigériane ".

Cette analyse est restée invariable depuis les études forts denses de M. PROUZET des années 1970 ⁴ jusqu'aux travaux plus récents de MM. BAYART, FOGUI et KAMTO.

Ainsi, pour le Professeur Maurice KAMTO, " on se sent camerounais lorsqu'un péril extérieur menace la patrie ou, au mieux, lorsqu'il s'agit de prouver le Cameroun face à l'étranger. Mais quand passe le défi extérieur et que nos consciences tribalisées se saisissent à nouveau des enjeux internes, la nation camerounaise n'existe plus, seules existent les tribus et les ethnies " ⁵.

De même, en conclusion à sa Thèse consacrée à *l'intégration politique au Cameroun*, M. FOGUI estime que " le sentiment national n'est certes pas inexistant, mais il est second par rapport aux autres identifications. On constate

³ Cf. M. PROUZET.- *Le Cameroun, Paris, LGDJ, 1974, pp. 59 et suivantes.*

⁴ M. PROUZET.- " *Contribution à la notion de liberté publique en Afrique noire, cas particulier de l'Afrique occidentale* " in *Mélanges G. BURDEAU, p.. 933. Du même auteur, le Cameroun, op.cit. 28-58.*

⁵ M. KAMTO.- *Préface à l'ouvrage de M. KENGNE POKAM.- la problématique de l'unité nationale au Cameroun, Paris, l'harmattan, 1986, p. 10.*

aujourd'hui, poursuit l'auteur, que le tribalisme et le régionalisme imprègnent toujours les comportements quotidiens " 6.

C'est donc en toute logique que M. BAYART écrit qu' " au Cameroun, il n'est pas d'activité qui échappe aux sentiments d'appartenance ethnique " 7.

Cette analyse est largement confirmée par les faits :

En effet, comme le souligne M. GAILLARD, " l'omniprésence des bamiléké et l'emprise croissante qu'ils exercent sur l'économie entretiennent leur image de loups-garous " 8.

Le 31 décembre 1966, 266 bamiléké furent tués à Tombel. Les populations autochtones, les bakosi, reprochaient aux bamiléké d'avoir acheté beaucoup de terres et de contrôler le commerce de cette localité

Déjà en 1956, la ville de Sangmélima fut le théâtre d'un affrontement violent entre les autochtones et les bamiléké: les boutiques de ces derniers furent saccagées et pillées, leurs propriétaires battus 9.

Par ailleurs, récemment, l'on a assisté, après le coup d'Etat manqué de 1984, à " une poussée de fièvre " anti-nordiste dans le Sud.

Le fait majeur à noter, c'est que les dirigeants en sont conscients :

" il ne faut pas se faire d'illusion, déclarait le Président AHIDJO en 1969; certes, nous avons réalisé l'unité, mais dans nos pays, les unités sont assez fragiles et le sentiment tribal ou régional est encore très fort " 10.

L'actuel chef de l'Etat, M. Paul BIYA, partage cette opinion lorsqu'il écrit :

" Notre pays, plus qu'aucun autre en Afrique, se révèle être le lieu de rendez-vous d'une variété insoupçonnable de forces centrifuges et antagonistes, d'une infinité de communautés sectaires, voire hostiles, campant

6 J. F. FOGUI.- *L'intégration politique au Cameroun, une analyse centre-périphérie*, Paris, LGDJ, 199, pp.340-341.

7 J.F. BAYART. *L'Etat au Cameroun*, Paris, Presse de la F.N.S.P., 1979,p.269.

8 P. GAILLARD.- *Le Cameroun*, Paris, l'harmattan, 1990, tome2, p.163.

9 Pour d'amples détails sur ces problèmes ethniques avant et après l'indépendance, voir. PROUZET- *Le Cameroun*, op.cit.pp.29 et suiv.

10 cité par J. F. CULOT.- *Forces traditionnelles et action politique*, Paris, I.E.P., 1968-69, p.17.

face à face en une sorte de veillée d'arme permanente où l'évidence des particularismes ethnico-géographiques est par trop frappante ¹¹.

On conçoit, dans ces conditions, que l'unité nationale soit virtuellement en péril au Cameroun et que les pouvoirs publics soient amenés à recourir à tout un ensemble de mesures autoritaires, au premier rang desquelles figurent les autorisations administratives préalables, pour lutter contre les tendances centrifuges.

& II. LES RETOMBÉES DE LA LOGIQUE UNITAIRE

Les dirigeants camerounais ne manquent aucune occasion de proclamer leur volonté de réaliser l'unité nationale. Ce thème réapparaît sans cesse, et cela depuis l'indépendance, dans leurs écrits et dans leurs discours (**A**).

Cette préoccupation a été consacrée par le législateur comme un des buts du contrôle des activités privées (**B**).

A) LA CONSISTANCE DE L'IDEOLOGIE DE L'UNITE NATIONALE

Comme pour bien marquer l'importance que le peuple camerounais attache à la réalisation de son unité, le préambule de la Constitution du 2 Juin 1972 dispose dès la première ligne :

" Fier de sa diversité culturelle et linguistique, élément de sa personnalité nationale... profondément conscient de la nécessité impérieuse de parfaire son unité... affirme sa volonté inébranlable de construire la patrie ".

Erigée ainsi en nécessité vitale, l'unité nationale est l'idée force qui a conduit l'ex-Cameroun occidental anglophone et l'ex-Cameroun oriental francophone à la réunification en octobre 1961 et à l'unification en Mai 1972¹².

¹¹ Paul BIYA.- *Pour le libéralisme communautaire*, Paris, éd. P.M. Favre, 1986, p.33.

¹² Dans ce sens, voir notamment:

- A. KONTCHOU KOUOMEGNI.- " *Le droit public camerounais, instrument de construction de l'unité nationale*" in *RJPIC*, 1979, pp. 415-441.

- Jean - Marie BRETON - " *De la tutelle à la République Unie : Réflexions sur la dynamique unitaire dans l'évolution institutionnelle du Cameroun indépendant* ", in *RJPIC*, 1979, pp.183 et suiv.

En réalité, sous ce vocable, il s'est essentiellement agi de l'unité territoriale et institutionnelle. Le passage de la conscience tribale et ethnique à la conscience nationale restait et reste encore à faire. C'est pourquoi ce thème se retrouve en filigrane dans presque tous les discours officiels.

Pour l'ancien chef de l'Etat, par exemple, " l'Etat, pour être à même de jouer efficacement ce rôle d'accoucheur de la nation, doit être doté des moyens nécessaires pour imposer sa volonté aux collectivités particulières, aux patries secondaires "13.

Il est même allé jusqu'à affirmer avec vigueur : " Nous voulons et nous devons convaincre tous les camerounais de l'impérieuse nécessité de l'unité nationale "; et, ajoutait-il encore, " (...) aucun obstacle, aucun intérêt, matériel, sentimental, idéologique ne saurait nous arrêter sur la voie de l'unité nationale "14

Cette position est d'ailleurs partagée par M. MOUSSA YAYA qui était alors un de ses proches Conseillers : " les expressions races, tribus, clans, doivent être exclues de notre langage, de nos écrits. Nous ne devons penser que le Cameroun"15.

M. Samuel KAME ne disait pas autre chose lorsqu'il affirmait que " l'Etat ne peut réaliser son unité qu'en faisant disparaître les particularismes tribaux " 16 .

Décidé d'aller plus loin dans la voie de la "Construction nationale", le Président Paul BIYA estime " qu'il faut créer en chaque camerounais les conditions d'une conscience nationale si profonde que l'attachement primaire et instinctif aux valeurs et intérêts tribaux et régionalistes ne puisse la troubler "17.

¹³ Cf. A. AHIDJO.- *La pensée politique d'hamadou Ahidjo. Montecarlo, éd Paul BORY,1968, p.20.*

¹⁴ A.AHIDJO.- *Contribution à la construction nationale, Paris, éd. Présence africaine, 1964, p. 25.*

¹⁵ Cité par SADOU DAOUDOU, in " *Premier Conseil National de l'union camerounaise* " tenu du 14 avril au 20 avril 1983 à Yaoundé, Yaoundé, imprimerie colombert, p.15.

¹⁶ in *deuxième séminaire de l'union camerounaise, Yaoundé, imprimerie colombert, p.8.*

¹⁷ P. BIYA.- *pour le libéralisme communautaire, op.cit. p.33.*

La nation camerounaise, on le voit, est donc volonté de construire. C'est un projet à réaliser ou en voie de réalisation par le biais des mesures de contrôle de l'Etat.

B) LA CONSECRATION LEGISLATIVE DE LA QUÊTE DE L'UNITE NATIONALE COMME BUT DU CONTRÔLE DE L'ETAT

Le législateur camerounais a étouffé l'expression des particularismes tribaux et régionaux pour essayer de traduire " *cette volonté de vivre en commun* " sur le plan politique, culturel, social, commercial.

En effet, selon l'article 4 de la loi n°67/LF/19 du 12 Juin 1967, " les associations présentant un caractère exclusivement tribal ou clanique sont nulles et de nul effet ".

Est considérée comme association à caractère exclusivement tribal ou clanique, aux termes de l'alinéa 2 , " toute association qui prétend n'admettre pour membre que les ressortissants d'un clan ou d'une tribu déterminée, ainsi que toute association qui, sans écarter explicitement les ressortissants d'autres clans ou d'autres tribus poursuit, en fait, *un but contraire à l'unité nationale* ".

La dernière partie de cet alinéa élargie considérablement la portée de ce texte. Elle est susceptible de rendre difficile l'appréciation par le juge de ce qui est ou non contraire à l'unité nationale.

De manière plus explicite, l'article 9 de la loi n°90/056 du 19 décembre 1990 prévoit que : " Ne peut être autorisé tout parti politique qui :

-- Porte atteinte à l'intégrité territoriale, à l'unité nationale, à la forme républicaine de l'Etat, à la souveraineté nationale, notamment par toutes sortes de discriminations basées sur les tribus, les provinces, les groupes linguistiques ou les confessions religieuses.

-- favorise la belligérance entre les composantes de la nation (...) ".

Lorsqu'on sait que " l'affinité ethnique est le principe de regroupement actif au Cameroun "18 ou, de manière générale, que l'association est " un cadre de regroupement presque indispensable pour l'exercice de la plupart des

libertés " 19, on comprend l'intérêt que revêt cette législation inhibitrice des forces centrifuges et, conséquemment, stimulatrice des facteurs centripètes de la communauté nationale.

De son côté, la loi n°66/LF/18 du 21 Décembre 1966 dispose, en son article 32, que " la publication au Cameroun de tout journal ou périodique en langues officielles ne peut avoir lieu sans autorisation du ministre chargé de l'Administration territoriale ".

Ainsi, même le développement des langues locales est en quelque sorte sacrifié pour faire prévaloir l'unité nationale.

En cherchant à réaliser l'unité nationale par le biais des mesures de contrôle, l'Etat camerounais répond à la nécessité d'empêcher le risque permanent d'explosion inter-ethnique qui reste, sans doute, le vecteur le plus puissant de déstabilisation de l'ordre public.

SECTION II. LA SAUVEGARDE DE L'ORDRE PUBLIC

Il importe d'analyser, avec autant de précision que nous le permet l'examen des textes, ce que recouvre la notion d'ordre public au Cameroun et dans quelle mesure l'on peut s'y référer pour limiter l'exercice de la liberté professionnelle.

Cet essai de détermination des contours de l'ordre public, " qui reflète l'organisation politique et juridique d'un Etat " 20, permettra d'éviter, en l'invoquant, " *le saut dans l'inconnu* ".

Des textes, il ressort à l'analyse que sauvegarder l'ordre public c'est à la fois, selon une distinction faite par le Doyen DABIN 21, protéger l'ordre dans la société (&.I.) et protéger l'ordre dans l'Etat au point de vue politique (&.II.).

18 J L.DONGMO, *Le dynamisme bamiléké, Thèse Géographie, Paris X, publiée en 2 tomes à Yaoundé par le CEPER, 1981, tome1, p.73.*

19 Ch DEBBASCH et J. BOURDON.- *Les associations, que sais-je? 1985, pp.13 et 14.*

20 Cf. P. BERNARD, *La notion d'ordre public en droit administratif, Paris, LGDJ, 1962. p.274.*

21 Cité par P.BERNARD.- *op.cit.p.70.*

& I. LA SAUVEGARDE DE L'ORDRE DANS LA SOCIETE

L'ordre public dans la société doit être entendu ici au sens strict, c'est-à-dire comme excluant le maintien des principes politiques d'organisation de l'Etat. Il recouvre à la fois l'ordre public général et spécial.

Pour mieux cerner les contours de cet aspect de l'ordre public global, il importe d'envisager ses principaux éléments tels que les désigne succinctement l'article 71 de loi n°74/23 du 5 décembre 1974, à savoir " la morale et la décence publique, l'embellissement des agglomérations de la commune, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique ".

A) LE MAINTIEN DE L'ORDRE MATERIEL

Maintenir l'ordre matériel, c'est protéger la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques, aspects concrets de la notion multiforme d'ordre public traditionnel.

1) LA PROTECTION DE LA TRANQUILLITE PUBLIQUE

La tranquillité publique est définie en France par la jurisprudence beaucoup moins comme l'absence de bruits, de troubles extérieurs que comme le repos des habitants ²². Elle y a une intensité plus grande et justifie des mesures plus sévères pendant la nuit.

Ainsi, la jurisprudence affirme par exemple qu'il appartient au maire d'interdire pendant la nuit tout bruit de nature à troubler le repos des habitations ²³.

On peut se demander si cette notion est ou non ainsi entendue au Cameroun.

Certes, nous ne pouvons malheureusement pas nous prononcer de manière tranchée, le juge administratif camerounais n'ayant pas encore eu l'occasion de statuer sur cette question, du moins à notre connaissance.

²² C.E.22 mars 1935, Société Narbonne, Rec. Sirey p.379.

²³ C.E. 26 juillet 1933, Justin, Rec. Sirey, 111.94.

Mais compte tenu de la rédaction de l'article 71 alinéa 2 de la loi n°74/23²⁴ et de celle des articles 22 et 23 du décret n°73/659²⁵, on pencherait plutôt pour la première hypothèse.

En effet, selon les dispositions du premier texte, l'Administration doit veiller à ce que " les rixes et disputes dans les rues, les attroupements, bruits et rassemblements nocturnes " ne troublent pas la tranquillité publique.

Il ressort ensuite du second texte que les agents de l'autorité compétente ont accès dans les établissements où sont débitées les boissons à consommer sur place²⁶, en vue d'y effectuer tous les contrôles jugés nécessaires; les dits établissements ne pouvant, à partir de 22 heures, offrir à leur clientèle les distractions accessoires comme les danses, les musiques que dans la mesure où toutes les dispositions sont prises pour ne pas troubler " la tranquillité des voisins.

En se fondant sur ces textes, il semble possible d'affirmer qu'au Cameroun comme en France la tranquillité publique n'est intéressée que " lorsque le trouble dépasse la gêne découlant normalement de voisinage " ²⁷; autrement dit, l'importance des bruits nocturnes notamment est considérée dans les deux pays comme " pouvant avoir pour effet de perturber les conditions d'existence de ceux qui résident à proximité des sources de bruits ²⁸.

D'une façon générale, les diverses sources d'atteintes à la tranquillité publique ne peuvent laisser l'Administration indifférente car elles portent en elles le germe de désordre, donc de troubles à la sécurité publique.

2) LA PROTECTION DE LA SECURITE PUBLIQUE

Protéger la sécurité publique, c'est répondre à la nécessité d'empêcher la survenance et l'aggravation de divers fléaux et accidents qui menacent les individus dans leur vie et dans leur biens.

²⁴ sur les communes, précitée.

²⁵ du 22 octobre 1973 portant réglementation des débits de boissons. Rappelons que ces débits sont actuellement régis par le décret n°90/1483 du 9 novembre 1990.

²⁶ il s'agit essentiellement des ventes à consommer sur place et des boîtes de nuit.

²⁷ P.BERNARD.- op.cit.p.16.

²⁸ Cf. Michel DEXPAX- droit de l'environnement, Paris, Litec, 1980, p.457.

Le sécurité publique s'applique notamment à la circulation sur les voies publiques ainsi qu'aux immeubles menaçant ruine.

Dans le cadre de la circulation, les exigences de la sécurité publique peuvent être réduites en une seule proposition négative : empêcher, tant que faire se peut, les encombrements dans " les rues, quais, places et voies publiques communaux ".

Le nombre de véhicules circulant sur la chaussée et l'attroupement des personnes groupées autour d'un point d'attraction sont les causes principales d'encombrement des voies publiques.

A titre d'exemple, les colporteurs, les chauffeurs de taxis les voitures publicitaires sont susceptibles de provoquer des encombrements sur la voie publique. En fait, c'est la gravité des troubles que de telles activités portent à la circulation qui détermine le régime restrictif auquel peut être soumis leur exercice.

Au nom de la sécurité publique, la sécurité des passants est également assurée contre les immeubles menaçant ruine bordant la voie publique.

C'est, du reste, ce qui ressort de l'article 72 de la loi n°74/23 (précitée) qui prévoit que " le Maire peut, après une mise en demeure restée sans suite pendant deux mois, faire démolir tout immeuble bâti en infraction au plan d'urbanisme ou menaçant ruine ". Cette démolition peut être immédiate s'il y a risque d'effondrement.

A travers la sécurité publique, l'Administration assure enfin la protection de toute personne se trouvant à l'intérieur ou à l'extérieur d'un immeuble quelconque, en qualité de visiteur ou d'habitant.

Comme le précise par exemple l'article 4 du décret n°1467 du 9 novembre 1990 : " en cas d'insalubrité d'un établissement du tourisme, lorsqu'il menace ruine, ou d'une manière générale lorsque la sécurité des clients est menacée de façon permanente et notoire, le ministre du Tourisme doit ordonner sa fermeture ".

Souvent, la protection contre les fléaux qui menacent les individus dépasse la notion de sécurité pour rejoindre les préoccupations de santé publique.

3) LA PROTECTION DE LA SALUBRITE PUBLIQUE

Il est évident, écrit M.BERNARD ²⁹, que " la salubrité est un facteur de paix, la condition *sine qua non* de l'ordre dans la cité. C'est le corollaire indispensable du bon ordre et de la sécurité publique ".

Assurer la salubrité publique, c'est répondre au souci d'empêcher, dans toute la mesure du possible, que les causes d'insalubrité, par leurs conditions de propagation et leurs répercussions sociales prennent l'aspect de véritable désastres sociaux.

Pour défendre la salubrité publique, base de la santé publique, l'Etat peut interdire la constitution ou l'exercice de certaines activités privées.

C'est notamment le cas de la vente du chanvre indien (drogue) ou de produits fabriqués à partir de ce stupéfiant ³⁰. Il en est de même de la vente des denrées falsifiées ³¹ ou des animaux atteints de maladies contagieuses ³².

A titre d'exemple, le 8 Juillet 1966, le Maire de Yaoundé a interdit le lavage des voitures sur les abords des marigots se trouvant à proximité des routes; car il contribue à la " prolifération des larves de moustiques formées dans les mares d'eau stagnantes ".

On sait en effet que ces moustiques sont les principales causes des maladies tropicales comme la malaria et le paludisme.

Bien plus, cette interdiction était d'autant plus fondée que, généralement, " ces larves détériorent les abords des routes, par un apport d'eau qui dégrade le bitume ou la latérite des routes " ³³.

Il est essentiel de préciser que les exigences de salubrité sont très rigoureuses aussi bien sur le plan de l'hygiène individuelle que sur celui de l'hygiène collective.

Deux exemples choisis parmi bien d'autres illustrent notre propos :

- Pour éviter la propagation des maladies contagieuses, le législateur oblige les professionnels appelés à manipuler les denrées alimentaires,

²⁹op.cit. p.21.

³⁰ Voir décret n°76/214 du 4 Juin 1976 réglementant les substances vénéneuses.

³¹ Voir art 258 du code pénal camerounais.

³² Voir art 260 du code pénal camerounais.

³³ Voir arrêté municipal n°2/66/CPE Yaoundé du 8 Juillet, 1966.

destinées à la consommation publique et à la commercialisation, à subir des visites médicales annuelles de contrôle sanitaire. Ces visites sont sanctionnées par la délivrance d'un certificat médical ³⁴.

- Les particuliers sont également tenus de respecter les prescriptions hygiéniques en matière d'habitat : " tout local de travail doit répondre à des conditions techniques garantissant une hygiène et une sécurité pour les travailleurs. A cet effet, les projets de construction, d'agrandissement ou de transformation des bâtiments servant de lieux de travail doivent être adressés par l'employeur, avant exécution, à l'inspecteur de Travail pour avis " ³⁵.

A ces trois éléments concrets de l'ordre public s'ajoutent deux autres éléments subjectifs qui demandent un examen minutieux pour tenter de tracer leurs contours.

B) LE MAINTIEN DE L'ORDRE IMMATERIEL

La protection de la morale et de la décence publique (1) et l'embellissement de la commune (2) sont les éléments immatériels, subjectifs, du but d'ordre public assigné au contrôle de l'Etat.

1) LA PROTECTION DE LA MORALE ET DE LA DECENCE PUBLIQUES

Le souci de la puissance publique d'assurer cet aspect de l'ordre public apparaît dans de nombreux textes.

Selon, par exemple, l'article 11 de la loi n° 88/16 du 16 décembre 1988, la publicité, quelque soit le support utilisé ³⁶, doit notamment obéir " aux règles de décence, de morale et de vérité, respecter les traditions de la culture nationale ". L'article 12 de ce texte proscrie toute déclaration ou présentation visuelle qui offense " les bonnes moeurs, l'ordre public et la morale en général "

³⁴Voir loi n°75/13 (déjà citée) sur l'inspection sanitaire vétérinaire, art 15.

³⁵ Voir article 15, arrêté n°39/MTPS/IMT du 26 novembre 1984 fixant les mesures générales d'hygiène et de sécurité sur les lieux du travail..

³⁶ Les principaux supports publicitaires utilisés au Cameroun sont: la radiodiffusion, la télévision, le cinéma, la presse écrite, l'affiche, les enseignes lumineuses.

Enfin, comme le précise l'article 16 du même texte, lorsqu'elle s'adresse aux enfants et aux adolescents, la publicité " ne doit pas être de nature à compromettre leur éducation, ni comporter de déclaration visuelle, écrite ou orale qui puisse leur causer un dommage physique, matériel, mental ou moral "

Rappelons que la sauvegarde de la morale et de la décence publiques entre dans les pouvoirs généraux conférés notamment aux maires par la loi n°74/23 précitée.

De ces textes se dégage une idée générale : la puissance publique cherche à s'occuper aussi bien du bien-être matériel que de la perfection morale du citoyen.

Ainsi, il est d'abord possible que la poursuite de l'ordre matériel, c'est-à-dire de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques aboutisse à la défense de la morale et de la décence publiques.

C'est notamment le cas des mesures de contrôle relatives aux jeux de divertissement ³⁷, aux lieux de débauche ³⁸, ou au proxénétisme. Dans cette hypothèse, l'ordre public n'intervient que lorsque l'atteinte à la morale " comporte un degré suffisant de gravité et d'extériorité " ³⁹.

On rejoint ici l'opinion de M. MIMIN selon laquelle, " il y a dans un état de civilisation donné un minimum d'idées morales reçues contre lesquelles on ne saurait publiquement s'insurger sans scandale grave " ⁴⁰.

A la lumière des textes précités, il nous paraît ensuite possible d'admettre que la seule atteinte à la morale et à la décence publiques soit en elle-même un motif justifiant la soumission de l'exercice d'une activité privée à un régime restrictif, même s'il n'est pas établi que des désordres matériels risqueraient d'en résulter.

Ainsi en est-il notamment pour les films qualifiés d'immoraux, ou encore, pour la traite des êtres humains.

³⁷ Voir loi n°89/26 du 29 décembre 1989 fixant le régime des jeux.

³⁸ Voir décret n°90/1483 sur les débits de boissons (déjà cité)

³⁹ P. BERNARD.- *op.cit.* p.35.

⁴⁰ MIMIN.- " *Film interdits* " D.1956, *chr.XIX*.

En pareil cas, au nom de l'ordre public, les pouvoirs publics cherchent à s'occuper du " *perfectionnement intérieur* ", à faire régner une certaine vertu dans la société.

Ici, en effet, pour reprendre les termes du Doyen RIPERT ⁴¹, " le droit ne doit pas faire régner l'ordre seulement mais aussi la vertu ".

Une observation doit être faite sur ce point : la définition de l'immoralité ⁴² est toute subjective et le pouvoir de l'Administration à cet égard paraît bien exorbitant. Il en est de même de celle de la notion d'esthétique.

2) LA PROTECTION DE L'ESTHETIQUE

Le législateur a introduit la protection de l'esthétique non seulement dans l'ordre public spécial ⁴³ mais aussi dans l'ordre public général. L'article 71 alinéa 7 de la loi portant organisation communale prévoit " l'embellissement des agglomérations de la commune " au nombre des buts poursuivis par la police.

Assurer cette sauvegarde, c'est-à-dire celle de l'environnement architectural ou naturel contre ce qui pourrait l'enlaidir, est bien veiller au bon ordre; car, " (...) le discernement du beau est une étape enrichissante vers le discernement du bien (...), la promotion du beau concourt à la promotion du bien " ⁴⁴.

L'Administration peut donc agir directement en vue de la défense de l'esthétique.

Ainsi, par exemple, le 18 décembre 1990, l'affichage publicitaire a été suspendue à Yaoundé. Cette suspension était motivée par " un souci d'embellissement de la ville "; car " Yaoundé, par sa fonction de capitale politique et administrative, doit pouvoir servir de vitrine aux visiteurs de passage "; d'où la nécessité de respecter certaines normes dans l'occupation de

⁴¹ RIPERT.- " *Les forces créatrices du droit* " 1955.

⁴² Sur cette définition, voir Jacques MOURGEON. " *de l'immoralité dans ses rapports avec les libertés publiques* ", D.1974, Chr. XLIV.

⁴³ Voir par exemple les articles 33 et 34 de la loi n°4790 du 20 décembre 1990, p.3.

⁴⁴ Paul BIYA.- *Pour le libéralisme communautaire*, op.cit.p.113.

l'espace urbain. Selon M.MANI ⁴⁵, " les anciens panneaux étaient plantés partout dans l'anarchie la plus totale " ⁴⁶.

En incorporant la protection de l'esthétique dans l'ordre public général, le législateur a introduit " le droit dans le domaine des goûts et des couleurs " ⁴⁷, ouvrant par là même la porte à tous les abus; car déterminer le caractère impératif de l'esthétique est plus délicat qu'apprécier, par exemple, un double obstacle à la circulation.

Les différentes manifestations de " l'ordre dans la société " ont permis de constater qu'il s'assimile à l'établissement des conditions qui assurent le plein épanouissement de l'individu.

Non seulement la notion d'ordre public s'est enrichie mais encore sa signification a évolué. L'ordre public n'est plus neutre : " il varie, en étendue et intensité, en fonction des sociétés et, au sein de chaque société, en fonction des époques, des gouvernements, des circonstances. Il s'est chargé d'une valeur politique qui le rend particulièrement redoutable pour les droits de l'homme " ⁴⁸.

&.II. LA SAUVEGARDE DE L'ORDRE DANS L'ETAT AU POINT DE VUE POLITIQUE

L'ordre public est également une arme ayant une fonction de défense d'un certain ordre quel qu'il soit.

Ainsi que l'a noté le Professeur ROBERT, " maintenir l'ordre, c'est, qu'on le veuille ou non, maintenir un certain ordre, en tout cas, à coup sûr, l'ordre établi " ⁴⁹.

Or cet ordre repose nécessairement sur un certain nombre de principes politiques qui caractérisent le Cameroun. Il est dès lors indispensable de les

⁴⁵ Secrétaire général de la Communauté urbaine de Yaoundé.

⁴⁶ Passage extrait de : *Cameroun Tribune n°4790 du 20 décembre 1990,p.3.*

⁴⁷ P. BERNARD.- *op.cit.*30.

⁴⁸ Yves MADIOT, *Droits de l'homme et libertés publiques, Paris, Masson, 1976, p. 130..*

⁴⁹ Jacques ROBERT.- " *Libertés publiques et défense* ", *RDP, 1977,p.953.*

protéger, car toute atteinte grave à ces principes est un facteur d'anarchie préjudiciable à la paix publique.

Bien plus, l'Etat en tant que tel " ne peut se laisser détruire sans se ruiner " ⁵⁰. Il existe en fait un véritable devoir à la charge de l'Etat d'assurer sa propre sécurité afin de remplir les tâches qui lui incombent.

Par le biais du contrôle, l'Etat cherche à assurer également le respect des principes démocratiques (A) et républicain (B) de son organisation.

A) LE RESPECT DES PRINCIPES DEMOCRATIQUES D'ORGANISATION DE L'ETAT

Le respect des principes démocratiques d'organisation de l'Etat est assuré au non de la protection de l'ordre public.

En effet, le Cameroun a adhéré " à la démocratie représentative, tempérée par un possible recours au référendum, technique prise de démocratie directe " ⁵¹.

L'article 2 de la Constitution consacre le principe de la souveraineté nationale que le peuple exerce " par l'intermédiaire du Président de la République et des Députés de l'Assemblée Nationale et prévoit que " les autorités chargées de diriger l'Etat tiennent leurs pouvoirs du peuple par voie d'élections au suffrage universel direct ou indirecte ".

Le contrôle de l'Etat tend à défendre ces principes contre tous ceux, individus ou groupements, qui ont pour objectif d'y porter atteinte par la violence ou par tout autre moyen illégal.

C'est ainsi, notamment, que les partis et les formations politiques sont tenus, aux termes de l'article 3 de la Constitution et des dispositions de certaines lois ⁵², de subordonner leurs activités au respect des principes de la démocratie et de la souveraineté.

⁵⁰ Jean ROCHE.- *Libertés publiques*, Paris, Dalloz, 8ème éd.1987, p.57.

⁵¹ J. OWONA.- " la nouvelle constitution camerounaise du 2 juin 1972: de l'Etat fédéral à l'Etat unitaire ", in *Annales de la Faculté de droit et des sciences Economiques de Yaoundé*, n°4, 1973, pp.17 à 42.

⁵² Par exemple, la loi n°90/056 sur les partis politiques (déjà citée).

De manière générale, l'objet de la défense des principes démocratiques d'organisation de l'Etat est, en pratique, la protection, en vue du maintien de l'ordre, des organes de l'Etat ou, mieux encore, du régime politique en place.

La nécessité d'une telle préoccupation a été justement soulignée par M. PELLOUX : " un régime doit se défendre et s'il renonce à le faire, on peut dire qu'il donne raison à ceux qui cherchent à le renverser " 53.

Les Gouvernements successifs du Cameroun ont utilisé, pendant longtemps, cet impératif de manière extensive pour paralyser l'exercice de toute activité susceptible de les gêner dans leurs actions politiques.

Avant que le multipartisme ne soit effectivement remis en application en 1990, ils proclamaient " *hors la loi* " tous ceux qui voulaient exercer des activités politiques en dehors du parti unique de fait; contrairement à l'article 3 de la Constitution ainsi rédigé : " les partis et formations politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leurs activités conformément à la loi ".

L'attitude du juge administratif ne pouvait que les conforter dans cette position. L'illustration par excellence de cette attitude est donnée par les faits de l'espèce SENDE Joseph contre Etat du Cameroun, objet du jugement rendu le 1er février 1985 par la Chambre administrative de la Cour suprême.

Les circonstances de cette "troublante" affaire, qui offrait pourtant au juge une occasion idéale de s'opposer à ce qui demeurerait une incontestable régression du droit, sont ainsi résumées par le Professeur NLEP :

" A la faveur d'une succession politique aussi soudaine qu'imprévue, un vent de libéralisation et de démocratisation souffle sur la vie politique camerounaise. Le sieur SENDE Joseph, s'appuyant sur la Constitution à la lettre et à l'esprit pluraliste, sollicite du juge administratif le rétablissement dans la légalité d'un parti qui a longuement défrayé la chronique politique à la veille comme au lendemain de l'indépendance du jeune Etat camerounais : L'Union des Populations du Cameroun (U.P.C) ".

" Ce faisant, il demande l'annulation de la décision par laquelle, selon ses propres termes, " le Gouvernement camerounais étouffe arbitrairement les activités de l'U.P.C. sur toute l'étendue du territoire ".

⁵³ Robert PELLOUX.- *Le citoyen devant l'Etat, que sais-je ?, p.96.*

" Manifestement, l'intéressé avait demandé au Gouvernement de reconnaître l'existence légale de l'U.P.C. conformément aux textes en vigueur. Or, pour toute réponse, il reçoit de la direction générale du Centre National de la documentation, l'une des polices politiques, une convocation à l'issue de laquelle le Docteur SENDE et l'U.P.C. se voient notifier la mise en garde ferme de mettre un terme à leur activisme politique, sous peine de s'exposer à de graves ennuis " 54.

Mais l'appréciation hâtive des motifs pertinents soulevés par le requérant a conduit le juge de l'espèce à occulter le problème de fond qu'il était appelé à résoudre, à savoir l'illégalité de la non reconnaissance de l'U.P.C., pour examiner en surface si le requérant justifiait d'un intérêt direct et personnel à l'annulation de l'acte.

Dès lors, il ne pouvait conclure que par la négative.

Le même processus se développait sur le plan syndical. Et, a-t-on notamment relevé, " la création en 1972 de l'Union Nationale des Travailleurs Camerounais (U.N.T.C) était la consécration de l'optique monolithique en matière politique et syndicale. Après la négation de la démocratie politique, l'on assistait à la négation de la démocratie économique dont le syndicalisme est une des composantes. L'U.N.T.C était le prototype idéal de la machine à étouffer la liberté syndicale; l'option était désormais entre l'appartenance à la nouvelle centrale et l'illégalité " 55.

En réalité, la tendance était d'être plus sévère pour les associations intervenant dans la vie politique que pour les autres 56.

Tout ce qui allait contre la conception de la société du Pouvoir en place préparait de l'irréparable et devait, de ce fait, être non seulement prévenu, par le biais des autorisations administratives préalables, mais aussi sévèrement réprimé.

54 R.G NLEP, " Note sous Cour Suprême, Chambre Administrative, jugement du 1er février 1985 ", *Recueil PENANT n°792, 1986, pp. 497 et suiv., pp. 503-504.*

55 L. KAPTUE, " Droit et syndicalisme au Cameroun ", in *les Orientations du Droit du Travail camerounais après la Réforme du 14 août 1992, Revue juridique africaine, 1994, p. 75.*

56 Ce fut notamment le cas pour les syndicats : Cf. GONIDEC, *Les systèmes politiques africains, 2ème édition, Paris, L.G.D.J. 1978, p. 68.*

Cette attitude a logiquement généré le délit opinion ainsi que le conformisme politique; lesquels ont été consacrés par l'ordonnance n°62/OF/18 du 12 mars 1962 portant répression de la subversion.

Les articles 2 et 3 de ce texte, aujourd'hui abrogé ⁵⁷, mérite d'être en partie cités pour mieux expliciter notre propos :

" Quiconque aura, par quelque moyen que ce soit, porté atteinte au respect dû aux autorités publiques ou incité à la haine contre le gouvernement (...) ou encouragé cette subversion sera puni ".

" Quiconque aura émis ou propagé des bruits, nouvelles ou rumeurs mensongers, soit assorti de commentaires tendancieux des nouvelles exactes, lorsque ces bruits, rumeurs ou commentaires sont susceptibles de nuire aux autorités publiques, sera puni...".

Le passage ci-dessous, extrait de l'ouvrage de M. GAILLARD, est révélateur de cette situation :

" l'insécurité du début a marqué profondément le régime camerounaise. L'édification des structures politiques fut, sans cesse, accompagnée de la répression de subversions réelles ou supposées. Face à la réfutation par le fer et le feu de la légitimité du pouvoir, s'érigèrent une armée tournée vers l'ennemi de l'intérieur et un appareil policier dont la croissance, devenue sans objet, s'auto-entretient, fabriquant des ennemis du régime " ⁵⁸.

B) LE RESPECT DU PRINCIPE REPUBLICAIN D'ORGANISATION DE L'ETAT

La Constitution camerounaise affirme et garantit de diverses manières le caractère républicain de l'Etat : la désignation officielle du pays est : République du Cameroun (titre 1, article 1er).

L'article 2 interdit d'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale à un individu, proscrivant de ce fait la monarchie et l'article 37 garantit l'intangibilité de la forme républicaine de l'Etat en interdisant les révisions constitutionnelles relatives à celle-ci. Le Cameroun est et restera donc une République.

⁵⁷ par la loi n°90/046 du 19 décembre 1990.

⁵⁸ P.GAILLARD.- *Le Cameroun, op.cit.p.62.*

La protection de ce principe est incluse dans la notion d'ordre public. C'est en vue de son maintien que le législateur interdit tout groupement ayant pour objectif de porter atteinte par la force à la " forme républicaine de l'Etat ".

Le deuxième message du Président BIYA le 10 avril 1984, après le coup d'Etat manqué du 06 avril 1984 est, à cet égard, très significatif : " (...) Notre pays entend résolument demeurer un Etat fort, apte en toutes les circonstances à maintenir hors d'état de nuire les ennemis jurés de la **République** et du Cameroun, à préserver sa stabilité (...) et avant tout la paix, l'unité...".

Une remarque importante peut résumer l'état du droit positif de ce pays. Il fait apparaître une certaine préférence pour la défense de l'ordre, sans qu'apparaisse toujours un souci corrélatif de limitation des pouvoirs attribués à l'Administration.

Aussi, un observateur de la vie politique a-t-il pu justement écrire :

« au Cameroun, l'ordre juridique est bâti sur la primauté de l'ordre public. Cette préoccupation pèse plus lourd sur la balance de Thémis que la défense des droits des particuliers » ⁵⁹.

Le désordre dans la société peut naître aussi du non respect de la réglementation en vigueur.

SECTION III. LE RESPECT DE LA REGLEMENTATION EN VIGUEUR

L'autorité publique veille à ce que les normes posées par les textes législatifs et réglementaires soient effectivement respectées et à ce que les infractions qui seraient commises à leur encontre fasse l'objet d'une sanction adéquate.

Contester la nécessité d'un tel objectif du contrôle aboutirait à reconnaître aux personnes exerçant des activités privées un véritable droit à la fraude.

Cette nécessité a d'ailleurs été mise en évidence par la doctrine.

⁵⁹ *M. PROUZET.- Le Cameroun, op.cit.p.233.*

Pour M. DEMICHEL, dont nous partageons les analyses sur ce point, le contrôle du respect de la législation en vigueur " est non seulement légitime, mais indispensable; car (...) il est rapidement apparu que ce respect n'était pas automatique et que la peur du contrôleur était bien souvent le commencement du civisme " 60.

En outre, " sur le plan pratique, une réglementation dont le respect ne serait pas contrôlé serait condamnée à ne pas être appliquée, ce qui serait aussi préjudiciable à l'intérêt général que dangereux pour l'autorité du législateur ou du pouvoir réglementaire " 61.

La raison principale qui justifie le développement de cet objectif de contrôle est la sauvegarde des ressources publiques (&.I.). Les autres motifs ne sont pas moins importants (&.II.).

&. I. LE RESPECT DE LA LEGISLATION SUR LES RESSOURCES PUBLIQUES

L'impôt peut être défini comme " un prélèvement opéré par voie de contrainte par la puissance publique et ayant pour objectif essentiel de couvrir les charges publiques et de les répartir en fonction des facultés contributives des citoyens " 62.

Manifestation essentielle de la souveraineté, l'impôt s'oppose aux revenus du domaine et à l'emprunt qui sont des ressources que l'Etat se procure en se comportant comme un simple particulier.

En veillant à ce que le contribuable ne cherche pas à éviter le prélèvement que le fisc prétend opérer sur son patrimoine ou, au moins, à en réduire l'ampleur, le contrôle fiscal apparaît comme le meilleur moyen pour prévenir la fuite devant l'impôt.

Ce phénomène de fuite devant l'impôt a des conséquences graves puisque " au point de vue de la justice, il risque de fausser l'équilibre du

60 A. DEMICHEL, *op. cit.* p. 27.

61 A. DEMICHEL, *op. cit.* p. 396..

62 P.M. GAUDEMET - J. MOLINIER, *Finances publiques. Emprunt / Fiscalité. Tome 2, Paris, Montchrestien, 1988, p. 92.*

système fiscal en permettant à certains contribuables d'éviter leur charge fiscale tandis que d'autres la supportent pleinement.

" D'autre part, ce phénomène compromet le rendement de l'impôt et diminue les rentrées fiscales.

" Enfin, (...) il entraîne des distorsions économiques. La fuite devant l'impôt fausse le jeu de la concurrence : entre deux entreprises rivales c'est celle qui réussit le mieux à échapper à l'imposition qui risque de triompher alors que seuls les critères de productivité devraient présider à la sélection des entreprises par le jeu de la concurrence " 63.

Le contrôle établi sur les droits d'enregistrement s'inspire d'un objectif similaire, à savoir assurer l'alimentation du Trésor.

En pratique, l'on a pris conscience du fait qu'une législation dont le respect n'était pas assuré était une législation vaine.

& II. LE RESPECT DES AUTRES REGLEMENTATIONS

A partir du moment où le législateur et l'autorité réglementaire descendent de plus en plus dans les détails de la réglementation, les infractions deviennent beaucoup moins facilement décelables.

Il est alors nécessaire qu'un corps de fonctionnaires ait spécialement pour mission de relever ces infractions. C'est notamment le cas des Inspecteurs et Contrôleurs du travail.

Dans les contrôles institués pour veiller au respect de la réglementation existante, les dispositions contenues dans les textes dont il s'agit d'assurer l'application marquent les frontières du pouvoir d'appréciation de l'agent de contrôle. Celui-ci peut tolérer des infractions passagères, dans la mesure où *il* l'estime opportun mais il ne saurait exiger davantage que ne le font les textes.

Les notions d'unité nationale, d'ordre public et de respect de la réglementation apparaissent ainsi comme intimement liées. Elles correspondent à des constantes de la vie sociale, à la différence des autres buts du contrôle qui sont essentiellement fluctuants.

Chapitre II

LA PROMOTION DE CERTAINS INTERÊTS PARTICULIERS ET LA PROTECTION DES INTERÊTS DE CERTAINES CATEGORIES SOCIALES ET PROFESSIONNELLES

Le contrôle de l'Etat a souvent pour but, plus ou moins avoué, de favoriser le développement économique de certains groupes "tribo-régionaux" ou encore de protéger certains secteurs ou types d'entreprises au détriment de ceux dont l'activité est considérée comme moins importante au regard de l'intérêt général.

Ce faisant, l'Etat ne joue plus seulement le rôle d'un gendarme qui recherche des infractions, mais plutôt celui d'un tuteur qui oriente l'activité privée dans le sens de l'intérêt commun.

L'Etat " se fait l'instrument plus ou moins actif d'une fonction sociale " ⁶⁴ au lieu de se borner à garantir les conditions minimales d'exercice d'une activité privée.

Ces buts du contrôle sont essentiellement fluctuants et nettement discriminatoires, donc créateurs de privilèges.

L'intérêt général se confond ici avec l'intérêt d'une ethnie, d'une région, de certains agents économiques. Pour qu'il soit assuré, l'Etat doit non seulement promouvoir un certain équilibre économique entre les régions et les ethnies (**Section I**), mais aussi protéger certaines catégories sociales et professionnelles (**Section II**).

⁶³ P.M. GAUDEMET - J. MOLINIER, *op. cit.* pp. 284-285.

⁶⁴ E. PICARD.- *La notion de police administrative, Paris, LGDJ, 1984,p.255.*

SECTION I. LA PROMOTION D'UN CERTAIN EQUILIBRE ECONOMIQUE REGIONAL ET ETHNIQUE

L'existence des disparités économiques entre les diverses provinces du pays n'a jamais été contestée par les responsables de la politique camerounaise ⁶⁵.

Au plan de la localisation géographique des activités économiques, un très grave déséquilibre affectait et continue d'ailleurs à affecter l'économie de ce pays.

Au moment de la réunification en 1961 et de l'unification en 1972, le sous-développement touchait beaucoup plus la zone anglophone que la zone francophone. Ce déséquilibre se doublait d'une disparité entre les provinces francophones : le Littoral et le Centre-Sud étaient, de ce point de vue, très en avance par rapport au Nord, à l'Est et à l'Ouest.

Ces grandes disparités régionales se manifestent clairement dans les cinq tableaux, fournis en annexe ⁶⁶, relatifs à l'évolution des implantations d'entreprises à la date du 30 Juin 1975, c'est-à-dire pratiquement à la fin du III^{ème} plan quinquennal.

Quelles qu'en soient les causes, le sous-développement de certaines provinces peut faire naître chez les originaires des régions plus développées un sentiment de supériorité.

Inversement, il peut engendrer des frustrations chez les ressortissants des zones sous-développées; et, par conséquent, ce sous-développement peut entraîner des réactions de repli sur soi, qui peuvent se transformer en réactions "tribo-régionalistes" parfois dangereuses pour l'unité nationale.

Une telle situation imposait une réorientation des buts du contrôle. Il devait désormais viser, en même temps que le développement économique et social de l'ensemble du pays, une réduction de l'écart entre les régions.

Plus précisément, le contrôle des activités exercées par des personnes physiques ou morales de droit privé devait, dorénavant, permettre à l'Etat

⁶⁵ Cf. par exemple **Paul BIYA.- Pour le libéralisme Communautaire, op.cit .p.89** : " Certaines régions sont moins nanties que d'autres, suite aux aléas de la nature ou aux accidents de l'histoire ".

⁶⁶ Voir **ANNEXE N°7, P 257**.

d'assurer une "répartition équilibrée" des unités économiques dans toutes les provinces du pays.

Ensuite, l'essor d'une région sous-développée étant aussi tributaire des facteurs comme le nombre de professionnels commerciaux, industriels ou libéraux de telle ou telle ethnie de la région concernée, les mesures de contrôle se devaient d'en favoriser la naissance ou l'accroissement.

Avant d'examiner, sur le plan pratique, les manifestations de l'objectif d'équilibre économique régional et ethnique (&.II), force est de dresser le constat du recours à ce concept (&.I).

&.I. LE CONSTAT DU RECOURS AU CONCEPT DE L'EQUILIBRE REGIONAL ET ETHNIQUE

Conçu et élaboré par le Président Ahmadou AHIDJO (A), le concept de " *l'équilibre régional* " a été reçu explicitement et implicitement par le droit positif (B).

A) UN CONCEPT SYSTEMATISE PAR LE PRESIDENT AHIDJO

Pour remédier aux inégalités flagrantes de développement entre les régions du pays, l'ancien chef de l'Etat camerounais a conçu et systématisé le concept de " *l'équilibre régional* ". Il convient de le laisser parler sur ce sujet :

" ***Conformément à la philosophie de l'équilibre qui oriente notre politique de développement***, nous avons veillé à ce que les progrès accomplis concernent toutes les régions du pays et en particulier le Cameroun occidental...

" En effet, depuis la réunification, le Gouvernement n'a cessé d'accorder une attention spéciale au développement du Cameroun Occidental dans le ***but d'atténuer les disparités existant entre les Etats constituant la fédération***

(...) et d'assurer une intégration rationnelle des économies des Etats fédérés en tenant compte des potentialités de chacun " 67.

Comme le sous-développement affectait non seulement les régions du Cameroun occidental mais aussi celles du Cameroun oriental, le Président AHIDJO devait, d'une manière générale, affirmer :

" Nul ne l'ignore, le but ultime de notre politique est d'assurer le progrès de l'homme camerounais, son progrès matériel comme son progrès spirituel dans **le cadre d'une authentique civilisation camerounaise fondée sur l'équilibre : Equilibre des ethnies et des régions dont nulle ne doit être défavorisée**" 68.

Soucieux d'explicitier davantage sa pensée, il déclare un peu plus tard :

" (...) L'histoire montre en effet que les nations qui tolèrent les citoyens de seconde catégorie n'ont pas d'avenir. C'est pour cela que **nous veillons à ce que toutes les régions du pays se développent de manière équilibrée et que la justice sociale soit respectée**. C'est ainsi que nous pourrons construire l'unité nationale sur des bases solides et inébranlables parce que fondée sur une diffusion équitable du progrès (...) " 69.

Conscient du danger que peut éventuellement receler une telle idée, M. AHIDJO a fait la mise au point suivante :

" Il faut le répéter cependant : le développement équilibré des régions ne signifie pas que celles qui sont en avance attendent les autres. Il signifie que l'Etat, qui est le régulateur des activités économiques et sociales de la nation, se doit d'encourager, par des incitations appropriées, les régions qui, pour des raisons historiques ou sociologiques, accusent du retard à réduire progressivement l'écart qui les sépare de celles qui sont dans le peloton de tête du progrès national " 70.

Le concept de l'équilibre régional ainsi systématisé a acquis droit de cité au Cameroun.

67 Voir discours prononcé le 18 avril 1972 lors de l'inauguration du Centre régional de la Caisse nationale de Prévoyance Sociale de Buea, in bulletin quotidien de l'ACAP n°87 du 19 avril 1972 pp.3-12.

68 A. AHIDJO.- *Nouvelles perspectives pour la nation, 1970-1975*, Yaoundé, Imprimerie Nationale, p.21.

69 discours prononcé le 7 avril 1979 à l'occasion du 20ème anniversaire de E.N.A.M., in *Cameroon Tribune* n°1445 du 9/4/1979, p.5.

B) LA RECEPTION DU CONCEPT PAR LE DROIT POSITIF

La prise en compte de l'équilibre régional a conduit à la mise en place des règles écrites (1) et non écrites (2) qui président à l'octroi des autorisations administratives préalables à l'exercice des activités privées.

1) LA CONSECRATION DE LA QUÊTE DE L'EQUILIBRE ECONOMIQUE REGIONAL COMME BUT DU CONTRÔLE

Envisagées d'un point de vue économique, les mesures d'équilibre régional coïncident en fait avec la politique d'aménagement du territoire ⁷¹.

il s'agit, en l'occurrence, de corriger les disparités de développement par une répartition équilibrée des unités économiques dans toutes les provinces du pays.

Cette préoccupation est consacrée par quelques textes instituant ou organisant le contrôle des activités privées individuelles ou collectives..

Selon, par exemple, l'article 4 de la loi n°80/25 du 27 novembre 1980 ⁷² " les implantations d'entreprises commerciales doivent s'adapter aux exigences de l'aménagement du territoire, notamment à la rénovation des cités, au développement des agglomération et à l'évolution des zones rurales ".

Ensuite, il ressort de l'article 9 du décret n°82/231 du 17 juin 1980 fixant les modalités d'exercice de la profession de médecin en clientèle privée ⁷³ que " l'implantation de cabinets médicaux et de formations sanitaires avec ou sans hospitalisation doit tendre à permettre une meilleure couverture sanitaire de l'Etat ".

⁷⁰ *ibidem*

⁷¹ **M. PROUZET.- Le Cameroun, op cit p.297.** Dans le même sens, voir **R.G. NLEP.- L'Administration publique camerounaise, op ,cit p 168** : " un pays (...) qui fait de l'équilibre régional l'un des aspects fondamentaux de sa politique d'aménagement du territoire et de régulation de la justice sociale ".

⁷² sur l'activité commerciale au Cameroun. Rappelons que ce texte a été modifié par la loi n° 90/031 du 10 août 1990 qui ne contient plus une telle disposition.

⁷³ Ce décret était édicté en application de la loi n°80/06 du 14 juillet 1980 portant réglementation de l'exercice de la profession de médecin. Cette loi a été remplacée par celle n°90/036 du 10août 1990. Son décret d'application n'étant, à notre

Il serait d'ailleurs facile de multiplier de tels exemples ⁷⁴.

En effet, comme l'a souligné M. PROUZET dès 1974, " telle qu'elle est conçue, la politique camerounaise d'aménagement du territoire présente un double aspects, négatif et positif. Son aspect négatif résulte de la préoccupation de freiner quelque peu le développement économique du centre-sud afin de ne pas aggraver le déséquilibre nord-sud dont souffre le pays...

" C'est ainsi que certains investisseurs étrangers n'ont pas obtenu, de la part des autorités administratives, les autorisations indispensables pour pouvoir s'implanter dans le triangle Douala-Edéa-Yaoundé où est déjà concentrée la majeure partie du potentiel industriel du pays. En 1973, à t-il ajouté, une importante société américaine de conserves alimentaires dut renoncer pour cette raison à un projet d'implantation au Cameroun. De leur côté, les mesures positives (...) visent à aider les régions les moins développées du pays " ⁷⁵.

Il est essentiel de s'arrêter un instant sur cette période pour relever avec M. TIXER, " les vues, parfois nationalistes de hauts fonctionnaires camerounais trop préoccupés de dirigisme " ⁷⁶.

Compte tenu du fait que l'économie du pays est actuellement fragilisée par la crise, nous ne pensons pas que les mesures d'équilibre régional puissent encore s'appliquer *stricto sensu* aux étrangers désireux d'y investir.

Notre opinion est d'ailleurs confortée par le nouveau code des investissements, qui a pour " objet de favoriser et de promouvoir les investissements productifs au Cameroun " ⁷⁷.

Quoiqu'il en soit, les considérations régionales, telles la boussole, orientent l'octroi des autorisations administratives préalables au Cameroun.

connaissance, pas encore été élaboré nous considérons donc, dans cette étude, la disposition précitée comme étant encore valable.

⁷⁴En ce sens cf. art 4 de la loi n°90/035 du 10/08/1990 " les autorisations accordées par la Conseil de l'ordre des pharmaciens doivent être conformes à la carte sanitaire établie par voie réglementaire".

⁷⁵ M. PROUZET.- *Le Cameroun, op cit p.299.*

⁷⁶ G.TIXER.- " *Etude comparée des politiques économiques du Cameroun et de la Côte-d'Ivoire* ", in *RJPIC*, 1973, pp.21-182., p.40.-

⁷⁷ voir article.1 de l'ordonnance n°90/007 du 8 novembre 1990.

2) LA RECHERCHE IMPLICITE DE L'EQUILIBRE ECONOMIQUE ETHNIQUE COMME BUT DU CONTRÔLE

En pratique, la recherche implicite de l'équilibre entre les différents groupes ethniques du pays n'est pas seulement faite sur la plan politique ⁷⁸; elle l'est également sur le plan économique.

L'Administration dispose de moyens pouvant lui permettre de connaître avec précision la province d'origine d'un postulant. Celle-ci est selon l'article 56 du décret n°82/407 du 7 septembre, " la province donc ses parents sont originaires ".

Elle peut, dans ce sens, procéder à des enquêtes auprès des services publics, du lieu de naissance du postulant, notamment, auprès du Tribunal ou des services communaux.

Elle peut également demander au postulant de la lui notifier à travers l'exigence d'une copie certifiée conforme de l'acte de naissance. Cette voie est la plus utilisée, car dans la plupart des actes de naissances est spécifiée " la race " des parents ou, plus précisément, leur origine ethnique.

Il est en outre important de préciser que les camerounais sont en fait capable^S_x de trouver, dans 95% des cas sans erreur, le groupe ethnique d'origine de leurs compatriotes à la seule lecture ou audition de leur nom.

La prise en compte de l'origine ethnique du postulant permet ainsi à l'Administration d'effectuer un certain " dosage tribo-régional " lors de l'octroi des autorisations préalables à l'exercice des activités privées.

Brièvement résumées, les exigences du but d'équilibre économique ethnique dans le cadre du contrôle se ramènent à ceci : faire en sorte que les divers secteurs de l'activité privée nationale soient exploités par les

⁷⁸ parmi les nombreux travaux publiés sur ce point, citons notamment :

--- P. F. NGAYAP, *Cameroun : qui gouverne ? Paris, L'Harmattan 1983, pp. 80-81* : " lorsque M. AHIDJO composait son gouvernement, il ne se préoccupait pas uniquement de veiller à ce que les représentations provinciales soient assurées, à ce que les grands équilibres géopolitiques soient respectés. A l'intérieur de chaque province, il apparaît qu'il réalisait simultanément un micro-dosage qui assurait une représentation départementale, micro-dosage qui se superposait aux macro-équilibre géopolitique et permettait de mieux chevaucher les réalités sociopolitiques que sont les ethnies "

--- N.NKEMEGNI, *Contribution à l'étude de l'équilibre régional au Cameroun, Thèse IIIème cycle en science politique, Université de Yaoundé. 1982.*

ressortissants des différents groupes ethniques, pour éviter l'hégémonie de l'un d'entre eux.

Il apparaît donc qu'au Cameroun, pour favoriser l'émergence d'une classe d'hommes d'affaires ou de professionnels libéraux dans une province sous développée ou considérée par le Politique comme telle, l'Etat accorde souvent la préférence à l'appartenance ethnique et régionale lors de la délivrance des autorisations d'exercice des activités privées.

Concrètement, un médecin ou un pharmacien originaire de l'Est ou de l'Adamaoua, par exemple, s'installera plus facilement et plus rapidement en clientèle privée que son homologue de l'Ouest ou du Littoral.

La preuve de cette affirmation est fournie par les tableaux ci-dessous, qui rendent bien compte de ces deux préoccupations des pouvoirs publics en matière de contrôle.

& II. LES MANIFESTATIONS PRATIQUES DE L'EQUILIBRE REGIONAL ET ETHNIQUE A TRAVERS L'ETUDE DE DEUX PROFESSIONS LIBERALES

Pour illustrer notre propos, il nous est paru d'un grand intérêt d'observer comment l'objectif d'équilibre régional et ethnique se manifestait dans la pratique, à travers l'étude des professions de pharmaciens et de médecins installés en clientèle privée au Cameroun ⁷⁹.

Les différents tableaux ci-dessous, conçus à partir des données statistiques fournies en Juillet 1990 par les services du ministère de la Santé publique du Cameroun, mettent en lumière la prise en compte de la dimension régionale et du fait ethnique dans l'attribution des autorisations administratives préalables.

⁷⁹ Le choix de ces professions mérite d'être justifié. Initialement, nous nous sommes proposé d'étudier, à titre d'illustration et à travers des données quantitatives précises, le poids réel de chaque groupe ethnique dans les professions libérales, commerciales et industrielles. Malheureusement, nous n'avons pas pu disposer, lors de nos investigations au Cameroun, de matériaux suffisants et fiables pour inclure une telle étude dans ce travail. Aussi, nous sommes-nous contenté des outils mis à notre disposition par les services du ministère de la Santé, auxquels nous adressons ici nos remerciements.

**A) LA LOCALISATION SPATIALE DES OFFICINES
PRIVEES DE PHARMACIE AU CAMEROUN**

PROVINCES	NOMBRE DE SITES A POURVOIR EN		NBRE DE SITES POUR- VUS	RESTE A POUR- VOIR	NBRE DE POSTU- LANTS	NOMBRE D'HABITANTS EN 1986
	1986	1989				
Littoral	64	76	60	16	60	1.677.600
Centre	62	72	53	19	69	1.752.300
Ouest	30	35	22	13	14	1.330.300
Sud-ouest	19	23	13	10	10	824.700
Nord-ouest	21	22	8	14	7	1.221.500
Est	13	17	5	12	1	475.900
Extrême-Nord	14	15	6	9	5	1.727.500
Nord	10	12	5	7	0	607500
Adamaoua	8	8	4	4	2	422.500
Sud	7	7	7	0	0	406.600
TOTAL	248	287	183	104	168	10.446.400

SOURCE : Sous - Direction de la pharmacie et de l'équipement sanitaire.

(ministère de la Santé publique du Cameroun, septembre 1990)

NB : NBRE = Nombre

Ce tableau appelle plusieurs commentaires :

1) Il rend tout d'abord compte de l'une des préoccupations majeures des pouvoirs publics en matière de contrôle : aménagement rationnel du territoire national et établissement d'un certain équilibre entre les provinces du pays. L'augmentation du nombre de sites à pouvoir entre 1986 et 1989, dans la quasi totalité des régions du pays nous conforte dans cette idée.

2) Il ressort ensuite du même tableau qu'à travers ces quotas établis par région ou province, le législateur camerounais, à l'instar du législateur français ⁸⁰, a voulu non seulement que chaque patient puisse facilement et rapidement se procurer les produits pharmaceutiques dont il a besoin, mais aussi que chaque pharmacie fonctionne dans des conditions économiques satisfaisantes afin de pouvoir assumer au mieux ses obligations en matière de protection de la santé publique.

3) En outre, si l'on se réfère seulement au nombre d'habitants ainsi qu'au nombre de sites à pouvoir dans les provinces de l'Adamaoua (8 sites à pouvoir pour 422.500 habitants) et du Sud (7 sites à pouvoir pour 406600 habitants), on peut être tenté de croire que les quotas en matière de répartition spatiale des officines privées de pharmacie sont établis au Cameroun, comme en France ⁸¹, selon le quorum de population.

Mais, une analyse approfondie de ce tableau nous incline à penser le contraire.

Ainsi, la région du Nord est plus peuplée (607.500 habitants) que celle de l'Est (475.900 habitants) qui, néanmoins, comporte plus de sites (17) qu'elle (12).

De même, la région d'Extrême Nord n'a que 15 sites alors qu'elle a un quotas de population (1.727.500) d'une part, supérieur à celle du Littoral (1.677.600) où il y a 76 sites à pouvoir, d'autre part presque équivalente à celle du Centre (1.752.300) qui a pourtant 72 sites.

Le même raisonnement peut être appliqué aux provinces du Sud-Ouest et du Nord-Ouest.

⁸⁰ Cf. **Patrick TALBOT. L'Etat et la profession de pharmacien d'officine " Rev. Adm oct 1990, p.413. De même, et sur un plan général, voir AUBY et COUSTOU, Droit pharmaceutique, Paris, Litec, IV volume, (mise à jour annuelle).**

Il est important de noter que le Centre et le Littoral sont les deux régions les plus développées du Cameroun tant sur le plan culturel, politique, qu'économique ⁸².

Cette conjonction de facteurs explique sans doute le nombre relativement élevé de sites à pouvoir dans ces deux provinces (72 et 76) par rapport à celui des autres régions.

En outre, le nombre élevé de postulants dans ces deux provinces, ainsi qu'il ressort du projet de loi n°455/PJL/AN relatif à l'exercice et à l'organisation de la profession de pharmaciens, est " *dû à l'attitude des jeunes pharmaciens qui ne veulent s'installer que dans les grands centres urbains au détriment des zones rurales qui, pourtant, ont tout aussi besoin d'une couverture pharmaceutique* ".

En effet, on constate qu'il y a 69 postulants pour 19 sites à pouvoir au Centre et 60 postulants pour 16 sites à pouvoir au Littoral; alors que dans des provinces comme l'Est il n'y a qu'un postulant pour 12 sites à pouvoir, dans le Nord il n'y a aucun postulant pour 7 sites à pouvoir, dans l'Extrême-Nord il n'y a que 5 postulants pour 9 sites à pouvoir, et dans le Nord-Ouest il n'y a que 7 postulants pour 14 sites à pouvoir...etc.

Il revient ainsi à l'autorité compétente de répondre à l'objectif fixé par la " *carte sanitaire du pays* ", à savoir éviter une trop grande concentration de pharmaciens dans les mêmes localités, en assurant leur répartition de manière équilibrée dans toutes les régions du pays.

4) Enfin, ce tableau atteste de manière fort éloquente que l'octroi des autorisations administratives préalables est lié à la prise en compte de la dimension régionale. Il en est de même du fait ethnique, ainsi que permet de la constater l'analyse des répartitions des formations sanitaires privées.

⁸¹ voir supra, note n°80.

B) LES REPARTITIONS "TRIBO - REGIONALES" DES FORMATIONS SANITAIRES PRIVEES AU CAMEROUN

Pour démontrer que l'octroi des autorisations préalables se fait en considération de l'appartenance ethnique, nous prendrons une série de données statistiques qui sont relatives à leur répartition sur le plan national (1), puis au niveau des provinces les plus développées du pays : le Centre et le Littoral (2).

Par formation sanitaire privée, il faut entendre ici " tout établissement créé par une personne physique ou morale, à l'exclusion de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics et parapublics " 83. Dans cette catégorie, seule les formations sanitaires à but lucratif intéresseront notre étude, à l'exclusion, bien entendu, des formations sanitaires à but non lucratif 84.

Voir. infra, page 86^{bis}, TABLEAU N° 1.

82 Ajoutons que Yaoundé est non seulement la capitale politique du Cameroun, mais aussi le chef lieu de la province du Centre, alors que Douala est le chef lieu de la province du Littoral et la capitale économique du Cameroun.

83 Voir article premier du décret n° 87/1816 du 3 décembre 1987 fixant les conditions de création, d'implantation et d'ouverture des formations sanitaires privées .

84 Les formations sanitaires privées à but non lucratif sont celles qui participent aux missions de services publics hospitaliers et sanitaires dans les mêmes conditions que les formations sanitaires publiques. Elles comprennent: les hôpitaux privés confessionnels et philanthropiques, les cabinets médicaux ou dentaires, les centres de santé développés (CSD), les centres de santé élémentaires (CSE), les maternités, les centres de protection maternelle et infantile (PMI), les léproseries. V. arrêté n°631 du 3 décembre 1987 portant classification des formations sanitaires privées.

(Page 86 suite)

1) SUR LE PLAN NATIONAL

ORIGINE REGIONALE	NOMBRE DE MEDECINS CAMEROUNAIS INSTALLEES EN CLIENTELE PRIVEE EN 1986	NOMBRE D'ETRANGERS INSTALLEES EN CLIENTELE PRIVEE EN 1986
LITTORAL	53	32
OUEST	53	9
CENTRE	22	21
SUD-OUEST	13	0
NORD-OUEST	10	1
EST	2	0
EXTREME-NORD	1	1
NORD	1	2
ADAMAOUA	0	0
SUD	6	1
TOTAL	161	67

SOURCE : Ces chiffres sont tirés du *registre des médecins autorisés à exercer en clientèle privée*, mis à jour le 4 décembre 1986 par le ministère de la Santé publique. Le fait que " *la province d'origine* " des médecins camerounais y soit mentionnée explicitement ne peut que renforcer notre argumentation.

**2) AU NIVEAU DES PROVINCES DU CENTRE
ET DU LITTORAL**

PROVINCE DU CENTRE		PROVINCE DU LITTORAL	
ORIGINE REGIONALE	NOMBRE DE MEDECINS	ORIGINE REGIONALE	NOMBRE DE MEDECINS
<i>CENTRE</i>	18	<i>LITTORAL</i>	51
<i>OUEST</i>	9	<i>OUEST</i>	38
<i>LITTORAL</i>	2	<i>CENTRE</i>	4
<i>SUD</i>	3	<i>SUD-OUEST</i>	2
<i>NORD-OUEST</i>	2	<i>NORD-OUEST</i>	1
TOTAL	34	TOTAL	96

SOURCE: Registre des médecins installés en clientèle privée, mis à jour le 4/12/1986 par le ministère de la Santé publique.

En examinant ces tableaux, on est amené à faire un constat essentiel à nos yeux : la recherche d'un certain équilibre entre les groupes ethniques inspire la politique d'octroi des agréments à l'exercice de bien d'activités privées, tant au niveau national que provincial.

En résumé, si l'objectif d'équilibre économique régional et ethnique a des limites qui seront appréciées ultérieurement, en revanche, il aboutit à donner l'impression à l'opinion publique que l'activité privée n'est ni concentrée dans les provinces les plus développées du pays, ni monopolisée par les ressortissants d'une région donnée.

SECTION II. LA PROTECTION DES INTERÊTS DE CERTAINES CATEGORIES SOCIALES ET PROFESSIONNELLES

L'Etat ne peut plus se contenter seulement de surveiller l'initiative privée. Il est devenu un organe de transformation de la société. Il se charge aujourd'hui de diriger l'activité économique et sociale de la nation, de promouvoir un ordre économique, lequel est essentiellement discriminatoire.

Comme le fait valoir M. Paul BERNARD, " L'ordre public du législateur économique s'inscrit en termes d'intérêts particuliers qui s'épuisent par leur exercice. Il n'entend protéger que la situation économique et sociale de certaines catégories de personnes " 85.

Au souci de l'Etat d'écartier ou de limiter, par le biais des mesures de contrôle, la concurrence étrangère dans certaines branches professionnelles afin de sauvegarder l'industrie nationale confrontée à l'accroissement des difficultés de vente (&.I.), s'ajoute celui de protéger les intérêts des importateurs et des consommateurs (&.II.).

&.I. LA PROTECTION DE L'INDUSTRIE LOCALE

A l'heure actuelle, nul ne constate que le dynamisme d'une économie se mesure au nombre, au genre et à la viabilité des entreprises qui sont créées chaque année sur le territoire national.

Dans un marché ouvert à la concurrence extérieure, il est essentiel que le taux de natalité industrielle l'emporte en quantité et en qualité sur le taux de mortalité par défaillance (liquidation des biens, règlement judiciaire) ou cessation spontanée d'activité 86.

85 Paul BERNARD, La notion d'ordre public en droit administratif, op.cit.p.38.

86 Michel PEDAMON.- " La liberté d'entreprendre et l'intervention des autorités publiques " in les autorités publiques et l'entreprise privée, colloque de Deauville, organisé les 5 et 6 juin 1982 par l'association droit et commerce, p.13.

C'est pourquoi les pouvoirs publics camerounais ont pris des dispositions et mis en place des mesures destinées à favoriser l'apparition d'entreprises nouvelles ⁸⁷, ainsi qu'à soutenir ou à protéger leur première croissance.

La nécessité d'une telle préoccupation a été, en 1988, mise en relief par M. TSANGA ABANDA, alors ministre du Développement industriel et commercial en des termes si importants qu'il apparaît utile de les rapporter :

" La protection est inhérente à toute politique de promotion industrielle. La nécessité est plus forte encore pour les jeunes industries des pays en développement disposant de peu de moyens pour affronter également la concurrence des industries des pays développés qui ont atteint leur seuil de performance depuis très longtemps..

" Pour nous, la protection de l'industrie locale est donc un outil essentiel, cohérent avec notre politique d'attirer et de maintenir un minimum d'investissement privé et d'accroître d'autant notre infrastructure industrielle.

" Enfin, il convient de bien noter que notre système de protection n'est pas et ne sera jamais une sorte d'assurance de la paresse industrielle, car nous sommes engagés dans un processus de libéralisation progressive de notre commerce extérieur connecté sur l'évolution des données mesurables de notre potentiel de production industrielle " ⁸⁸.

Autrement dit, les importations des marchandises ne sont souvent pas faites sans discernement au Cameroun.

Afin de promouvoir un tissu industriel solide et auto-entretenu ⁸⁹, l'Etat, à travers le contrôle, peut être amené à favoriser l'écoulement des produits des industriels nationaux, en les protégeant de la concurrence de ceux de leurs homologues étrangers.

Cet objectif est consacré par l'article 7 de la loi n°90/031 10 août 1990 ⁹⁰ : " afin de permettre le développement ou le maintien sur le territoire national des activités de production, particulièrement exposées à la concurrence déloyale internationale, des mesures de sauvegardes peuvent être

⁸⁷ Cf. ordonnance n°90/007 du 8 novembre 1990 portant code des investissements du Cameroun.

⁸⁸ in *Marchés tropicaux* du 21 octobre 1988, p.2821, " Cameroun 1988 ".

⁸⁹ L'expression est de J.M. NZEKOUÉ, " Protectionnisme, la controverse ", in *Cameroon Tribune* n°4624 du 19 avril 1990, p.6.

prises par voie réglementaire concernant l'importation de produits similaires à ceux fabriqués au Cameroun ".

A l'évidence, cette nouvelle loi régissant l'activité commerciale apparaît plus libérale que l'ancienne, c'est-à-dire la loi n°80/25 du 27 novembre 1980, qui avait un esprit protecteur nettement marqué.

On peut d'ailleurs le constater en se reportant à son article 22 qui prévoyait : " A leur stade de démarrage et afin de leur permettre d'avoir une emprise sur le marché national, les industries locales sont protégées. Toutefois, cette protection ne peut être accordée que dans les conditions suivantes :

- elle ne doit pas aboutir à un monopole de fait ou de droit sur le marché national;
- Les produits concernés doivent être de bonne qualité et répondre aux exigences de la clientèle;
- Le prix de ces produits doit être au plus équivalent au prix normal des produits similaires importés ".

La protection des industries contre les importations de produits similaires cesse cinq ans au maximum après l'entrée en activité de l'entreprise intéressée, qui est tenue d'exercer ses activités dans le cadre d'une concurrence saine et loyale.

On le voit, la nécessité de défendre notre jeune industrie contre la concurrence étrangère peut donc déterminer le refus ou l'octroi des autorisations administratives préalables.

Le souci de protéger certains intérêts particuliers justifie en outre les opérations matérielles de contrôle.

Ε II. LA SAUVEGARDE DES INTERÊTS PARTICULIERS

Le contrôle de l'Etat vise aussi à protéger les intérêts des importateurs (A) et des consommateurs (B)

A) LA SAUVEGARDE DES INTERÊTS DES IMPORTATEURS

Le souci de l'Etat de veiller aux intérêts des importateurs apparaît clairement dans l'article 1er de l'arrêté n°00145 du 22 novembre 1988 ⁹¹ :

« afin de protéger l'économie nationale et de **sauvegarder les intérêts des importateurs** (...), toutes les importations au Cameroun doivent obligatoirement faire l'objet, préalablement aux opérations d'embarquement à l'étranger, d'inspection de qualité, de quantité, de prix ainsi que d'une préindication des taux de droits de douanes, droits d'entrée, T.C.A. et taxe complémentaire à l'importation par la Société Générale de Surveillance » ⁹².

Les intérêts des importateurs sont ainsi protégés face aux risques inhérents aux échanges internationaux. La vérification des marchandises par rapport aux spécifications contractuelles constitue pour eux une assurance au niveau de la qualité, de la quantité et des prix des produits importés et, logiquement, le consommateur se trouve protégé.

B) LA SAUVEGARDE DES INTERÊTS DES CONSOMMATEURS

Une définition du consommateur nous est fournie par le législateur. Par consommateur, il entend :

-- Pour les produits, celui qui les utilise pour satisfaire ses propres besoins et ceux des personnes à sa charge et non pour les revendre, les transformer ou les utiliser dans le cadre de sa profession.

-- Pour les prestations de services, le bénéficiaire des prestations ⁹³

Ainsi, le contrôle de l'Etat sur les organismes d'assurances s'exerce dans l'intérêt des assurés, souscripteurs et bénéficiaire^S_x de contrats ⁹⁴.

⁹¹ Précisant les modalités d'application du décret n°88/1285 du 23 septembre 1988 portant application de la loi n°88/007 du 15 Juillet 1988 instituant une taxe d'inspection et de contrôle des marchandises.

⁹² sauf dérogations exceptionnelles accordées par le ministre chargé du Commerce en liaison avec le ministre des Finances.

⁹³ voir loi n°90/031 sur l'activité commerciale.

⁹⁴ voir ordonnance n°85/003 sur les assurances, précitée.

Dans le même ordre d'idée, il ressort de l'article 33 du programme général des échanges que « le ministre chargé du Commerce peut ordonner des contrôles inopinés auprès des entreprises distributrices de biens de consommation durables dans le cadre de la protection des consommateurs ».

De manière générale, il est de l'intérêt de leur protection de veiller à l'application des prescriptions hygiéniques et sanitaires sur tous les produits distribués au Cameroun (dates de fabrication, de péremption..), et de ne pas laisser s'installer des commerçants qui vendent des produits à des prix abusifs.

* * *

CONCLUSION DU TITRE II

Houphouët-BOIGNY, Président de la Côte-d'Ivoire, déclarait en 1963 :
« Je préfère l'injustice au désordre, on peut mourir de désordre, on ne peut pas mourir d'injustice »⁹⁵.

Cette attitude semble être essentiellement celle des autorités publiques camerounaises. Celles-ci se sont attachées à combattre, par le biais du contrôlé, tout ce qui divise dans le but d'établir un certain ordre qu'elles protègent.

Assurer cette protection revient à garantir le respect et la stabilité de certaines règles de droit, qui permettent à chacun de vivre en paix avec ses semblables, rendant ainsi possible la réalisation de l'unité nationale.

Il paraît ensuite possible d'affirmer que les mesures de contrôle de l'Etat sont instituées également pour défendre les faibles, les moins forts. Elles ne visent plus, dans ces cas, à protéger tous les camerounais ou tous ceux qui habitent le territoire camerounais. La diversité des intérêts particuliers à protéger l'emporte ainsi sur l'égalité devant la loi.

S'il est vrai que cette rupture d'égalité est, dans certains cas, déplorable, il convient tout de même de reconnaître qu'elle est justifiée par des considérations tirées de l'intérêt général.

⁹⁵ Cité par GONIDEC. - *Les systèmes politiques africains*, vol 1, p.60.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Sur le plan des principes, les caractères fondamentaux du contrôle de l'Etat sur les activités privées constituent un ensemble complet et original qui paraît, à première vue, offrir toutes les garanties que l'on est en droit d'attendre d'une intervention à la fois apte à réduire puis à éliminer les infractions qui grèvent lourdement le fonctionnement ainsi que le développement d'un jeune Etat et à protéger les droits de l'homme.

Mais à y regarder de plus près, on constate que le fondement juridique du contrôle présente les caractères essentiels de la plupart des institutions politiques et juridiques des pays en voie de développement.

Il revêt des insuffisances au niveau de la garantie juridictionnelle des règles communautaires et constitutionnelles qui fondent l'autorité du pouvoir de contrôle. On sait pourtant que cette garantie est essentielle puisqu'en dépend l'effectivité des droits consacrés.

Ce contrôle apparaît en pratique comme un des domaines du droit où la « haute direction » de l'Etat trouve à s'exprimer avec le plus de force, afin de pouvoir réaliser un but quelconque d'intérêt général. Ce but a une influence certaine sur la mise en oeuvre du contrôle.

* * *

*

DEUXIEME PARTIE

LA MISE EN OEUVRE DU CONTRÔLE

L'intérêt de l'étude de la mise en oeuvre du contrôle qu'exerce l'Etat sur les activités des personnes physiques ou morales de droit privé est de rechercher si ce contrôle est efficace ou non. Cette efficacité s'appréciera essentiellement par rapport au degré de réalisation des objectifs fixés par les textes.

Loin de constituer une fin en soi, cette analyse n'est effectuée que pour éventuellement formuler des améliorations. Dans cette optique, elle ne saurait demeurer purement juridique. Elle doit se prolonger en recherche de science administrative, voire de science politique.

Nous serons donc amenés à porter notre attention en premier lieu sur l'exercice du contrôle, qui nous permettra d'indiquer les actes juridiques et les modalités d'exercice de ce contrôle (**TITRE I**).

Notre dernier titre, consacré à la portée du contrôle, nous conduira à tirer les conclusions de l'analyse entreprise (**TITRE II**).

TITRE I.- L'EXERCICE DU CONTRÔLE

TITRE II.- LA PORTEE DU CONTRÔLE

TITRE I

L'EXERCICE DU CONTRÔLE

Pour pouvoir mieux apprécier l'efficacité du contrôle, il est indispensable d'examiner au préalable selon quels modes et avec quels procédés, ou actes juridiques, ce contrôle est mis en oeuvre.

CHAPITRE I.- LES ACTES JURIDIQUES D'EXERCICE DU CONTRÔLE

CHAPITRE II.- LES MODALITES D'EXERCICE DU CONTRÔLE

CHAPITRE I

LES ACTES JURIDIQUES D'EXERCICE DU CONTRÔLE

" La mise en oeuvre du droit passe par des concepts bien définis et un langage clair et précis. Le juriste procède toujours par qualifications, assimilations et distinctions ".

Jean-Louis BERGEL...-Théorie générale du droit, Paris, Dalloz, 1985, p. 188.

L'autorisation préalable et la déclaration préalable sont les deux actes juridiques essentiels ayant pour objet de permettre à l'Etat de s'assurer qu'une activité privée est, sinon conforme, du moins compatible avec un but quelconque d'intérêt général.

Les pouvoirs publics camerounais qui utilisent ces notions se soucient peu de les définir. Très souvent, on va le voir, ils dénomment "déclaration" des actes qui ont juridiquement les caractères d'une autorisation.

L'on voudrait ici contribuer à les éclaircir, sans d'ailleurs avoir l'ambition d'étudier de façon exhaustive ces deux concepts, dont le maniement nécessite beaucoup plus de dextérité qu'il n'y paraît au premier abord.

On s'en convaincra aisément en examinant d'abord l'autorisation préalable (section I), puis la déclaration préalable (section II).

SECTION I

L'AUTORISATION PREALABLE

L'autorisation préalable est un terme générique qui recouvre des procédés juridiques auxquels le législateur donne parfois des noms très différents : visa, permis, agrément, licence...etc. (§ II). Ces procédés ont des caractères juridiques communs qui permettent d'en faire des mesures de contrôle (§ I).

§ I.- SIGNIFICATION DU PROCEDE

Il y a unanimité dans la doctrine quand il s'agit de définir l'autorisation préalable; les auteurs insistent avant tout sur le degré de contrôle qu'elle implique.

Elle est, selon M. LIVET, " le procédé dont la caractéristique essentielle est précisément de permettre, de la part des autorités administratives, un contrôle très étroit et très localisé de l'activité des particuliers. L'administration est donc amenée à examiner chaque demande d'une manière spéciale afin de vérifier l'adéquation de l'activité projetée ou la conformité de l'organisme à créer avec l'ensemble des impératifs issus tant de l'ordre public le plus strict que de l'intérêt le plus général " (1).

Sous une forme très voisine, M. MARTRES écrit que " (...) de tous les procédés de police, l'autorisation préalable est considérée comme le plus puissant. Elle permet à l'administration d'obtenir du particulier une sujétion

(1) P.LIVET.- *L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques*, op.cit. p. 187.

parfaite à ses impératifs, dans la mesure où celui-ci ne peut obtenir l'autorisation qu'en remplissant, puis en respectant les conditions imposées " (2).

Ces définitions se fondent essentiellement sur la place de l'autorisation préalable dans l'éventail des modes d'aménagement des libertés publiques. Elle est, incontestablement, le procédé le plus caractéristique du régime préventif dans toute sa rigueur : l'activité privée ne peut s'exercer que si l'administration l'a permis.

La nécessité d'une intervention préalable de l'administration, comme le fait valoir justement le Professeur RIVERO, " met en échec le principe fondamental selon lequel tout ce qui n'est pas défendu par la loi est permis. Ici, n'est permis que ce qui a été autorisé de façon expresse ou tacite. C'est la mise en tutelle de la liberté, c'est-à-dire sa négation " (3); car, en réalité, " ce procédé ne laisse au particulier que la liberté du projet: le choix entre l'abstention et la demande d'autorisation " (4). C'est d'ailleurs la principale raison de la traditionnelle hostilité des libéraux à l'égard du régime préventif, " dont la seule justification indiscutable réside, en définitive, dans le caractère irréparable du dommage que l'exercice de la liberté peut entraîner pour la société " (5).

L'autorisation préalable apparaît ainsi comme un moyen permettant de protéger l'intérêt de tous contre la liberté d'un seul : " elle répond à une nécessité sociale " (6).

Les pouvoirs publics camerounais semblent prendre argument de cette nécessité pour étendre davantage l'application de l'autorisation préalable dans

(2) J.L.MARTRES.- *Caractères généraux de la police économique*, Thèse Droit, Bordeaux, 1964, p. 109.

(3) J.RIVERO.- *Les libertés publiques*, tome 1, *Les droits de l'homme*, Paris, P.U.F, 1987, p. 218.

(4) J.RIVERO.- *op.cit.* p. 219.

(5) J.RIVERO.- *op.cit.* p. 222.

(6) J.RIVERO.- *op.cit.* pp. 189 et 191.

presque tous les domaines des libertés publiques. Elle prolifère et se multiplie, non seulement dans le secteur des libertés économiques et de l'usage de la propriété, mais aussi dans le domaine des droits fondamentaux et des libertés des personnes physiques, de la pensée et de ses modes d'expression. C'est, au demeurant, le constat qui ressort de l'inventaire des formes d'autorisation préalable dans ce pays.

§ II.- LES FORMES D'AUTORISATION PREALABLE

L'autorisation préalable se présente en pratique sous des formes diverses : agrément, visa, autorisation, permis, carte professionnelle, licence. Cet essai de recensement des formes d'autorisation préalable au Cameroun n'aura rien d'exhaustif. Il permettra simplement de montrer l'emploi du procédé dans tous les secteurs des libertés et de faire apparaître les domaines d'emploi les plus fréquents à partir desquels semble possible une meilleure connaissance de l'institution.

A) L'AGREMENT

Quelques précisions préalables sur la notion d'agrément sont nécessaires afin de pouvoir mieux apprécier le champ d'application.

En doctrine, le terme "agrément" est utilisé dans deux acceptions différentes, sinon même opposées, entre lesquelles il convient de se prononcer.

La notion de collaboration entre les particuliers et l'administration est au centre de la première conception de l'agrément.

Ainsi, M. GEORGEL, qui étudie le plus à fond cette question, estime par exemple que " l'agrément est une réponse favorable de l'administration aux destinataires de ses offres d'emploi " (7).

De même, selon M. TRICOT, " l'agrément (...) se distingue de l'autorisation proprement dite en ce qu'il n'est pas une simple manifestation du pouvoir de police, mais implique une certaine collaboration entre celui qui en fait l'objet et l'administration. Pour cet auteur, le titulaire de l'agrément cesse de se mouvoir uniquement sur le plan privé, il acquiert un caractère officiel plus ou moins marqué " (8).

En résumé, selon cette conception, l'individu ou l'organisme ayant obtenu l'agrément devient en quelque sorte " un collaborateur du service public " (9). Cette situation entraîne pour lui à la fois des sujétions et des avantages pouvant aussi bien être d'ordre financier que d'ordre juridique (10): Comme exemple tout

(7) J. GEORGEL.- " L'agrément administratif ", AJDA, 1962, p. 469.

(8) B. TRICOT.- " L'agrément administratif des institutions privées ", D. 1948, Chr. p. 25.

(9) Selon l'expression de Ph. BRAUD.- La notion de liberté publique en Droit français, Paris, LGDJ, 1968, p. 107.

(10) Dans ce sens, voir F. BATAILLER.- " Les beaux possédants du droit administratif: les actes unilatéraux créateurs de privilèges ", in RDP, 1965, p. 1053.

Cet auteur croit, en outre, pouvoir distinguer l'agrément de l'autorisation préalable en considérant que le premier appelle une contrepartie de la part du bénéficiaire alors que la seconde conférerait des avantages qui sont " des privilèges accordés par l'administration sans contrepartie ", p. 1051.

Cette opinion ne nous paraît pas admissible; car les autorisations préalables sont toutes assorties d'une contrepartie à la charge des bénéficiaires: celle de respecter les obligations dérivant de l'octroi de l'autorisation et de se conformer aux conditions auxquelles le maintien de l'autorisation est subordonné.

D'ailleurs, l'auteur est contraint d'en convenir (pp. 1074 et 1075).

à fait significatif de cette approche de l'agrément, on citera l'agrément aux régimes du Code des investissements (11).

Les tenants de la seconde conception estiment, pour l'essentiel, que l'agrément est un procédé de contrôle qui, délivré par l'administration ou par tout autre organisme habilité, concerne la création ou l'exercice d'une activité dans le cadre des libertés publiques, par un individu ou un groupe entièrement indépendant de la puissance publique, donc supposé libre de tous ses agissements. Partagent cette opinion, notamment, MM. DEMICHEL (12) , LIVET (13).

La conception retenue ici est sans hésitation la seconde, c'est-à-dire celle qui considère l'agrément comme une technique préventive de contrôle ou encore comme l'acte à partir duquel la création d'une activité privée est juridiquement réalisée.

Ainsi entendu, l'agrément n'est généralement accordé à une personne physique ou morale de droit privé que pour telle ou telle catégorie d'activités. A titre d'exemple, l'article 4 alinéa 2 de la loi n°90/037 du 10 août 1990 organisant la profession d'expert technique prévoit que " l'agrément précise les spécialités dans lesquelles le postulant est habilité à exercer ". De même, l'article 35 de l'ordonnance n°85/003 (14) décide que " l'agrément spécifie les branches et les sous-branches d'opérations d'assurances pour lesquelles l'entreprise est agréée".

(11) Sur ce point, voir l'ordonnance n°90/007 (précitée) relative au nouveau Code des investissements.

(12) A.DEMICHEL.- op.cit. p. 201.

Pour cet auteur, " l'agrément se caractérise juridiquement par le fait qu'il est une mesure de contrôle ". " En général, poursuivait-il, il est une condition nécessaire de l'existence de l'organisme qui y est soumis ", p. 203.

(13) P.LIVET.- op.cit. p. 66.

(14) Sur l'activité d'assurance, déjà citée.

L'utilisation du procédé peut être relevée dans de nombreux domaines. Il est en effet exigé pour l'accès aux activités suivantes : professions de la comptabilité (15), profession de publicitaire (16), profession d'ingénieur-conseil (17), médecine du travail (18), activités commerciales et industrielles par un étranger (19), activités d'assurances (20). Le champ d'application de l'agrément est en pratique plus étendu que celui du visa.

B) LE VISA

Le terme visa est employé en matière de contrat de travail. Il permet à l'inspecteur du Travail et de prévoyance sociale de vérifier si les conditions de formation du contrat sont réunies (consentement, capacité, objet, licéité) et si le travailleur est libre de tout engagement. Le visa des contrats d'expatriés (21) permet notamment d'assurer une protection de la main-d'oeuvre nationale. Le terme visa est également utilisé en matière de censure. Dans ce cas, il se définit comme " le moyen de police préventif consistant en une autorisationⁿ préalable donnée par l'autorité administrative à une publication de la pensée par voie de la presse, de la parole, du spectacle, de l'image " (22).

(15) Conformément à l'article 15 de l'acte n°470/UDEAC/133 du 27 novembre 1970, les professionnels de la comptabilité sont agréés par le Comité de direction de l'U.D.E.A.C.

A la date du 2 février 1990, ce Comité avait au total agréé : 52 experts-comptables, 6 sociétés d'expertise comptable et 177 comptables camerounais. Voir réactualisation de cette liste in Cameroon-Tribune n°4572 du 2/2/1990, pp. 20 et 21.

(16) Voir décret n°89/1219 du 28 juillet 1989.

A la date du 25 juin 1990, le ministre de l'Information et de la Culture avait agréé déjà : 4 agences conseils en publicité et 14 régies de publicité.

Sur ce nombre de sociétés de publicité agréées, voir Cameroon Tribune n°4677 du 13 juillet 1990, p. 18.

(17) Voir art. 7, décret n°90/1463 du 09 novembre 1990.

(18) Voir circulaire n°02065/MTPS du 13 mai 1980.

(19) Cf. art. 8 de la loi n°85/003 précitée.

(20) Cf. ordonnance n°85/003 précitée et ANNEXES N° 8 et 9. Pages 259-260

(21) Cf. art. 31 du Code du travail.

(22) Cf. Vocabulaire Capitant.

Le visa trouve enfin une place dans le domaine des importations, à côté de la licence (23).

C) LA LICENCE

On empruntera à M. LIGNEAU (24) l'énoncé des caractéristiques des licences. Ces dernières désignent, dans le langage administratif aujourd'hui, "certaines autorisations administratives indispensables à l'exercice de commerces ou activités professionnelles dont l'Etat entend ainsi contrôler la qualité, le nombre et le développement" (25).

Le procédé peut restreindre ces activités de plusieurs façons :

Certaines licences ont en effet pour objet de limiter l'accès à la profession; c'est notamment le cas, pour la création et l'exploitation d'une entreprise privée de radiodiffusion sonore ou de télévision (26), pour les agences de tourisme (27), pour l'exploitation des débits de boissons (28), pour l'exploitation forestière (29).

D'autres déterminent un maximum d'activités autorisées à l'intérieur de la profession : telles les licences exigées pour l'exploitation des débits de boissons ou pour l'exercice du transport routier. Ainsi, "la licence de transport routier fixe les zones ou les itinéraires sur lesquels le transport est autorisé. Elle

Comme exemple sur ce point, voir décret n°90/1462 du 09 novembre 1990, dont l'article 18 est consacré au " visa d'exploitation ".

(23) L'importation de certains produits spéciaux est soumise au visa technique des ministères de tutelle. Pour la liste de ces produits, cf. ANNEXE N°10 Page 261 .

(24) Ph.LIGNEAU.- " Un instrument de contrôle des professions: les licences délivrées par l'administration ", D.S. 1966, pp. 65 et suiv.

(25) Ph.LIGNEAU.- art.cit. p. 66.

(26) Voir art.36 alinéa 2 , loi n°90/052 sur la presse (déjà citée).

(27) Cf; décret n°90/1468 du 9 novembre 1990.

(28) Voir décret n°90/1483 du 09 novembre 1990.-

(29) Voir décret n°83/169 du 12 avril 1983.

indique la limitation de la charge utile ainsi que le nombre maximum de passagers transportables " (30).

Il y en a, enfin, qui fixent un total d'opération à envisager pour une période déterminée: c'est le cas des licences d'importation dont le délai de validité " est fixé à neuf mois. Ce délai peut être prorogé de trois mois à condition que la demande de prorogation soit présentée au plus tard à la date limite de validité du titre d'importation " (31).

Dans cette dernière hypothèse, les professionnels sont, généralement, déjà titulaires d'une autorisation initiale d'exercer. Sur ce point, l'article 2.2.1. du Programme Général des Echanges (PGE) 1989-1991 ne laisse aucune place à " l'incertitude : " une fois acquise la décision autorisant l'importation, le bénéficiaire dépose les projets de licence correspondant pour visa au centre d'exécution le plus proche, accompagnés de la décision ministérielle ".

D) L'AUTORISATION PROPREMENT DITE

L'exigence d'une autorisation à laquelle est subordonnée la possibilité d'exercer une activité privée est très fréquente en pratique; ce qui explique son sens générique.

L'usage de l'autorisation peut être relevé dans presque tous les domaines où l'intervention de l'Etat s'est manifestée ou accentuée récemment: création d'un Parti politique, formation des associations religieuses, culturelles et étrangères, fabrication des ouvrages en or (32), exploitation d'une carrière de sable (33), exploitation d'une eau de source ou d'une eau minérale (34),

(30) Voir art. 6, loi n°90/030 du 10 août 1990 fixant les conditions et les modalités de l'exercice de la profession de transporteur routier.

(31) Voir art. 2.3. du Programme Général des Echanges, (PGE), 1989-1991.

(32) décret n° 67/DF/327 du 27 juillet 1967.

(33) Voir décret n°90/1477 du 09 novembre 1990.

(34) Voir loi n°90/016 du 10 août 1990 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°73/16 du 7 décembre 1973.

exploitation des laboratoires d'analyses médicales (35), exercice de l'activité cinématographique (36), installation des établissements dangereux, incommodes et insalubres (37), exploitation et pratique des jeux de divertissement (38), exercice en clientèle privée de la profession de médecin, de pharmacien, de vétérinaire, d'urbaniste, d'avocat.

Il convient de préciser que l'autorisation proprement dite coexiste souvent avec d'autres formes d'autorisation préalable; ainsi, comme le prévoit par exemple l'article 22 alinéa 2 du décret n°90/1467 (39), " l'autorisation de construction des établissements de touristes classés ne dispense pas le promoteur de l'obligation d'obtenir un permis de bâtir avant le commencement des travaux ."

E) LE PERMIS

Le terme permis est fréquemment employé dans le domaine du droit de propriété, où il se définit comme " l'autorisation administrative préalable nécessaire à quiconque désire entreprendre une construction et délivré après vérification de la conformité du projet aux règles d'utilisation du sol applicables sur le terrain considéré " (40).

Cette définition de M. D.LABETOULE rejoint du reste celle du juge administratif camerounais pour qui, " le permis de construire est une pièce

(35) Voir décret n°90/1465 du 09 novembre 1990.

(36) Voir décret n°90/1462, déjà cité (note n°22).

(37) Voir décret n°76/372 du 02 septembre 1976 et arrêté n°17/MINMEN/DMG du 21 octobre 1976 portant application de ce décret.

Pour la nomenclature des établissements dangereux, consulter l'arrêté n°013/MINEM/DMG/SL du 19 avril 1977.

(38) Voir loi n°89/026 du 29/12/1989.

(39) du 09 novembre 1990 sur les établissements de tourisme, déjà cité.

(40) Cf. Daniel LABETOULE.- Le permis de construire, Paris, P.U.F 1982, p. 3.

essentielle, délivrée par les autorités administratives, sans laquelle on ne peut édifier une construction que l'on soit ou non propriétaire du terrain " (41).

On relève aussi le terme permis dans le domaine de la chasse (42) et dans celui de la conduite.

F) LA CARTE PROFESSIONNELLE

La carte professionnelle est un document établissant des droits au profit de la personne qui en est titulaire. Elle constitue une catégorie d'autorisation préalable en ce sens que celui qui s'en trouve démuné ne peut en aucun cas prétendre exercer la profession en question (43).

A titre d'exemple, citons, parmi tant d'autres, les cartes dont doivent être titulaires les courtiers en publicité (44), les journalistes (45), ou encore les commerçants de bétail (46).

*

A vrai dire, ces formes d'autorisation ne correspondent pas à des nuances juridiques précises. C'est pour cette raison que la puissance publique elle-même a tendance à les employer l'une pour l'autre car elles comportent toutes un élément commun: l'impossibilité d'exercer une activité privée sans

(41) Cf. arrêt n°7/AP/CFJ du 18 mars 1970, EBODE ONANA Rigobert/ Commune de Plein Exercice de Yaoundé.

On peut consulter avec profit cet arrêt dans : Recueil MBOUYOM- tome 1, p.21.

(42) L'acte de chasse est considéré comme " toute action visant à poursuivre, tuer, capturer, photographier, cinématographier un animal sauvage ou à guider des expéditions à cet effet ". Tout acte de chasse autre que la chasse traditionnelle est subordonné à l'octroi d'un permis ou d'une licence. Sur tout ces points, voir décret n°83/169 précité.

(43) P.LIVET.- op.cit. p. 58.

(44) Voir loi n°88/016 du 16 décembre 1988 sur la publicité. Selon l'article 8 de ce texte, " le courtier est un collaborateur d'une agence de régie de publicité rémunéré à la commission. Il doit être titulaire d'une carte professionnelle délivrée par les autorités compétentes ".

(45) Voir décret n°90/060 du 12 janvier 1990 portant institution d'une carte de presse, in Cameroon Tribune n°4559 du 16 janvier 1990.

(46) Voir art.2.1.5. du Programme Général des Echanges pour la période 1989-1991.

l'accord, l'approbation ou la permission préalable de l'administration; ce qui n'est pas le cas pour la déclaration préalable.

Avant d'étudier ce procédé, il importe au préalable de se demander si l'autorisation ainsi définie comporte ou non une limitation de durée.

Certains textes prévoient que l'autorisation est caduque au bout d'un certain délai. Ainsi, l'autorisation de construire, de transformer ou d'aménager les établissements de tourisme non classés devient caduque au bout de deux mois à compter de sa notification, s'il n'y a pas eu un commencement d'exécution des travaux (47). De même, l'article 3 du décret n°67/DF/327 limite la durée de validité de l'autorisation de fabrication des ouvrages en or à deux ans. L'article 11 alinéa 3 du décret n°90/1462 décide que l'autorisation de construire une salle de cinéma est valable pour une durée de deux ans à compter de sa signature; et l'arrêté n°629 du 03 décembre 1988 autorise l'exploitation d'une carrière de sable pour une période de quatre ans (48). Dans toutes ces hypothèses, l'autorisation est très souvent indéfiniment renouvelable (49).

D'autres décisions autorisant l'exercice des activités privées prévoient explicitement que la durée de validité des dites autorisations est illimitée (50).

(47) Voir art.27 alinéa 2 du décret n°90/1467 précité.

Dans le même sens, voir art. 37 de l'ordonnance n°85/003 sur les assurances qui dispose : " l'agrément devient **caduc** si l'entreprise qui l'a obtenu n'a pas commencé à pratiquer dans le délai d'un an pour compter de la date de publication au J.O. de l'arrêté d'agrément, sauf si elle justifie que pendant ce temps elle réalisait au Cameroun des investissements indispensables au démarrage de son activité ".

(48) renouvelable par période de quatre ans. Pour le texte de cet arrêté, voir. JORC, janvier 1988.

(49) Sauf cas de modification apportée à l'activité et qui change sa définition initiale. En ce sens, voir art. 3, décret n°67/DF/327 : " l'autorisation de fabrication des ouvrages en or **est valable pour deux ans renouvelable** " ; ainsi que la note n°48.

(50) Ainsi en est-il, par exemple, de l'arrêté du 10 mai 1989 autorisant M. André NOKAM, B.P.150, Bertoua, à exploiter un complexe d'établissement. Voir notamment art. 4 de ce texte, in *Cameroon Tribune* n°4386 du 10 mai 1989, p. 22.

Enfin, lorsque la durée n'est pas prévue, les effets de l'autorisation ne sont, à notre avis, pas limités dans le temps, sous réserve d'un éventuel retrait de cette autorisation.

SECTION II

LA DECLARATION PREALABLE

Si l'autorisation préalable est, sans aucun doute, un instrument préventif de contrôle, l'appréciation que l'on peut, en revanche, porter sur le procédé de la déclaration préalable au Cameroun doit être nuancée. Elle apparaît en effet comme une technique "hybride" dans la mesure où l'on peut en distinguer deux types selon l'étendue des pouvoirs dévolus à l'administration à savoir, la déclaration simple et la déclaration assortie d'un pouvoir d'opposition (§ I). Il convient en outre de faire observer que l'usage de ce procédé demeure aujourd'hui très limité (§ II).

§ I.- LA SIGNIFICATION DUALISTE DU PROCEDE

La déclaration préalable a une signification différente selon qu'elle est (B) ou non (A) assortie d'un pouvoir d'opposition de l'administration.

A) SIGNIFICATION DE LA DECLARATION SIMPLE

La déclaration simple est "en général exigée pour l'exercice d'activités que l'administration veut surveiller d'assez loin" (51). Elle est, selon M. DE

(51) P.LIVET.- *op.cit.* p. 23.

LAUBADERE, " le procédé qui comporte le moins d'intrusion de l'administration dans l'activité concernée " (52).

En effet, le but de la déclaration simple est " d'informer l'administration que l'activité privée concernée va s'exercer, afin de lui permettre de réprimer les infractions éventuelles que cette activité pourrait faire apparaître et d'exercer une surveillance à cet effet " (53). Des textes sont, sur ce point, extrêmement précis et ne laissent aucune place à l'incertitude : " l'importation des produits libérés est uniquement subordonnée à la formalité de déclaration préalable aux fins de statistiques, d'inspection et de contrôle des importations " (54).

Ainsi, contrairement à l'opinion de M. GARRIGOU-LAGRANGE selon laquelle " la formalité de la déclaration ne constitue pas, à proprement parler, une mesure de contrôle..." (55), nous pensons que la déclaration, fût-elle simple c'est-à-dire non suivie d'un pouvoir d'appréciation de l'administration, contient toutes les indications nécessaires à l'identification de déclarant, à la nature et à l'objet de l'activité, lesquelles permettront de contrôler a posteriori l'exercice de l'activité déclarée.

La déclaration simple se situe donc dans le régime répressif.

Il en résulte que si la déclaration est régulière en la forme et accompagnée des pièces prescrites par la loi, l'autorité administrative ne

(52) A.DE LAUBADERE.- *Traité de Droit administratif*, tome 3, vol 1, 2ème éd. 1971, n°71.

(53) A.DE LAUBADERE.- *op.cit.* n°72. Dans le même sens, voir Ph. LIGNEAU.- " Le procédé de la déclaration préalable ", in *R.D.P.* 1976, not. p. 799.: " La logique de la déclaration est celle d'une information utile. Entendons par là une information exploitable, susceptible de faciliter l'exercice du contrôle par l'autorité publique ". Toujours dans le même sens, voir P.Marie MARTIN.- " la déclaration préalable à l'exercice des libertés publiques ", in *AJDA*, 1975, p. 436 : " La déclaration préalable est un moyen d'information et une source de l'action de la puissance publique ".

(54) Voir art. 2.2.2. du Programme Général des Echanges pour la période 1989-1991.

(55) "... dans la mesure où l'autorité publique ne dispose que d'un pouvoir lié et ne peut en aucun cas s'opposer au dépôt de la déclaration, dès lors que toutes les mentions prévues y figurent et qu'elle est déposée à l'administration compétente ", in J.M.GARRIGOU-LAGRANGE.- *Recherches sur les rapports des associations avec les pouvoirs publics*, Paris, LGDJ 1970, p. 301.

saurait, sous aucun prétexte, refuser la délivrance du récépissé. Sur ce point, l'article 7 alinéa 3 de la loi n°90/052 du 19 décembre 1990 sur la liberté de presse ne laisse pas de place au doute : " un récépissé de dépôt de déclaration est remis par le préfet " signifie évidemment que le préfet a l'obligation de délivrer le récépissé, quelque irrégulière que lui paraisse l'attribution. Un exemple similaire est fourni par la loi n°90/055 du 19/12/1990 sur les réunions publiques. L'article 8 de ce texte est d'ailleurs plus explicite : " le chef de district ou le sous-préfet qui reçoit la déclaration en délivre immédiatement récépissé ".

En revanche, lorsque l'administration dispose en vertu des textes de la possibilité de s'y opposer, on est en présence d'un second type de déclaration plus proche de l'autorisation.

B) SIGNIFICATION DE LA DECLARATION ASSORTIE D'UN POUVOIR D'OPPOSITION DE L'ADMINISTRATION

L'article 7 alinéa 1 de la loi n°90/053 du 19 décembre 1990 prévoit : " un récépissé leur est délivré dès que le dossier est complet, si l'association n'est pas frappée de nullité ". Cette disposition laisse une marge d'appréciation à l'administration. Celle-ci a la possibilité de refuser de délivrer un récépissé " aux associations frappées de nullité ", c'est-à-dire aux associations " fondées sur une cause ou en vue d'un objet contraire à la constitution, aux lois et aux bonnes moeurs, ainsi qu'à celles qui auraient pour but de porter atteinte, notamment, à la sécurité, à l'intégrité territoriale, à l'unité nationale, à l'intégration nationale et à la forme républicaine de l'Etat " (56).

Avec ce deuxième type de déclaration, on se trouve en présence d'un régime plus proche des techniques préventives car elle se combine avec un pouvoir d'appréciation de l'administration.

(56) Voir art. 4 de la loi n°90/053, précitée.

En pareil cas, pour reprendre les termes de M. LIGNEAU (57), " la déclaration n'est plus au service d'un régime de liberté : elle est utilisée simplement comme une sonnette d'alarme pour permettre à l'autorité administrative de faire prévaloir la politique générale à suivre toutes les fois que l'initiative du déclarant risque d'en gêner l'application ".

Aussi n'est-il pas exagéré de dire que cette forme de déclaration, qui a la faveur de l'autorité publique camerounaise, constitue en réalité une autorisation préalable déguisée ou dissimulée. Heureusement qu'elle n'est pas répandue dans la pratique.

§ II.- LES DIFFERENTS MODES D'APPLICATION DE LA DECLARATION PREALABLE

La déclaration préalable est tantôt obligatoire, tantôt facultative (A). Elle est aussi employée soit à titre exclusif, soit à titre complémentaire (b).

A) DECLARATION OBLIGATOIRE OU FACULTATIVE

La déclaration est obligatoire dans la plupart des cas où elle est prévue.

Ainsi en va-t-il par exemple pour la déclaration d'établissement prévue par l'article 122 du Code du travail : " toute personne qui se propose d'ouvrir ou de remettre en activité une entreprise ou un établissement de quelque nature que ce soit doit, au préalable, en faire la déclaration à l'inspecteur du travail et de la prévoyance sociale du ressort. La même obligation est applicable en cas de changement de l'activité, de cessation d'activité, de transfert ".

Cette déclaration d'établissement comporte généralement, outre l'identification du déclarant, des renseignements sur les effectifs des travailleurs

(57) Ph.LIGNEAU.- art.préc. p. 731.

ainsi que sur la nature et les classifications des emplois. L'inspecteur du Travail a ainsi, à travers cette déclaration, des éléments d'information en vue de ses futures opérations de contrôle.

La déclaration préalable est également obligatoire pour le colportage ou la distribution sur la voie publique ou tout autre lieu public ou privé de livres, écrits, journaux, dessins, gravures, lithographies (58) et pour l'exercice du commerce par un national. Celui-ci doit notamment être immatriculé au registre statistique du ministère du Plan ainsi qu'au registre du commerce (59).

Dans toutes ces hypothèses, la déclaration alors " conditionne la légalité de l'activité qui y est assujettie " (60).

La déclaration reste facultative dans des hypothèses très rares où l'activité, tout en restant licite, bénéficie des moyens d'exercice très réduits. C'est notamment le cas d'une association non déclarée, qui ne peut pas librement :

- gérer et disposer des sommes provenant des cotisations;
- acquérir à titre onéreux et posséder, d'une part le local destiné à son administration et aux réunions de ses membres, d'autre part les immeubles nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle poursuit (61). Elle garde seulement le droit d'ester en justice au moins pour introduire un recours en annulation (62)

(58) Voir art. 31 de la loi n°90/052 sur la presse.

(59) Voir décret du 17 février 1930 instituant un registre du commerce dans le territoire du Cameroun placé sous mandat de la France, in JOC, 1931.p. 610.

(60) J.RIVERO.- op.cit. p. 229.

(61) Voir art.10 allnèa 1, loi n°90/053, précitée.

(62) arrêt Eitel MOUELLE KOULA, précité.

**B) DECLARATION A TITRE EXCLUSIF OU DECLARATION A TITRE
COMPLEMENTAIRE**

Certaines déclarations viennent très souvent s'ajouter à un régime d'autorisation préalable.

Ainsi, pour exercer la profession de transporteur routier, il faut être titulaire d'une licence et s'inscrire au registre des transports routiers.

De même, pour exercer une quelconque activité privée soumise à une des formes d'autorisation étudiées, il faut impérativement faire une déclaration d'établissement à l'inspection du travail.

Négligeons ici l'hypothèse de superposition de déclarations préalables (63) pour relever enfin la rareté de l'emploi de déclarations à titre exclusif.

* *

En définitive, et pour conclure sur les procédés juridiques de contrôle, deux remarques semblent utiles.

D'une part, il convient de noter le caractère plus politique que juridique de l'exigence de l'autorisation et de la déclaration préalables dans le contexte camerounais d'un régime fortement guidé par les impératifs de développement et de construction nationale.

D'autre part, l'autorisation et la déclaration préalables constituent les expressions juridiques des modalités d'exercice du contrôle des activités privées qu'il importe d'examiner en détail, à savoir le contrôle a priori et le contrôle a posteriori.

(63) Par exemple, le commerçant camerounais doit à la fois s'inscrire au registre du commerce et au registre statistique de cette direction au ministère du Plan.

CHAPITRE II

LES MODALITES D'EXERCICE DU CONTRÔLE

" Quand on fait une statue, il ne faut pas toujours être assis en un lieu; il la faut voir de tous les côtés: de loin, de près, en haut, en bas, dans tous les sens".

Montesquieu.

L'Etat peut faire porter son contrôle sur les conditions d'accès aux activités privées. Il peut également contrôler le déroulement de ces activités. Le contrôle de " l'accès " (section I) et le contrôle de " l'exercice " (section II) sont les deux modalités d'exercice du contrôle de l'Etat qu'il convient d'examiner plus en détail.

SECTION I

LE CONTRÔLE SUR LES CONDITIONS D'ACCES AUX ACTIVITES PRIVEES

La question à résoudre ici est double et elle se pose dans les termes suivants :

- Quels sont, préalablement à l'octroi des autorisations d'accès aux activités privées, les principaux éléments qui font l'objet du contrôle de la puissance publique ?

- Ensuite, lorsque la personne physique ou morale de droit privé qui sollicite l'autorisation a satisfait aux conditions légales, a-t-elle un droit à être autorisée ou bien l'administration dispose-t-elle en la matière d'un pouvoir discrétionnaire, et peut-elle, en conséquence, refuser l'autorisation pour de simples raisons d'opportunité ?

La réponse à la première question ne semble pas faire de doute : les textes, dans de nombreux cas, prévoient ces conditions. Celles-ci sont relatives, soit aux postulants (sous-section I), soit aux moyens d'accès aux professions privées (sous-section II). L'administration sera ainsi chargée de vérifier, à cette occasion, si les demandeurs les remplissent.

En revanche, la réponse de la seconde interrogation doit être nuancée (sous-section III).

SOUS-SECTION I

LE CONTRÔLE SUR LES CONDITIONS PERSONNELLES D'ACCES AUX PROFESSIONS PRIVEES

Les conditions personnelles d'accès aux activités privées sont très variables selon les professions; certaines n'en nécessitent pratiquement aucune (1). Elles tiennent, essentiellement, les unes à l'état et à la situation de la personne (§ I), les autres à sa qualification professionnelle (§ II)..

(1) C'est par exemple le cas de la distribution et du colportage occasionnels.

§ I.- LE CONTRÔLE SUR L'ETAT ET LA SITUATION DU POSTULANT

Avant la délivrance de l'autorisation d'accès, l'administration vérifie d'abord si le postulant remplit les conditions de bonne moralité, de nationalité et d'âge requises par les textes (A). Elle s'assure également que le postulant n'a pas violé les règles relatives aux incompatibilités (B).

A) LE CONTRÔLE SUR LA MORALITE, LA NATIONALITE ET L'AGE DU POSTULANT

Pour pouvoir accéder à diverses professions privées, il faut satisfaire aux conditions de bonne moralité.

Il s'agira ici de rechercher si le postulant n'a pas été l'auteur de faits ayant donné lieu à une condamnation pénale pour agissements contraires à l'honneur, à la probité et aux bonnes moeurs et s'il n'a pas été frappé de faillite personnelle (2).

Ces conditions de bonne moralité peuvent être justifiées par la production d'un extrait de casier judiciaire délivré par le Tribunal civil et datant de moins de trois mois.

Dans le cadre des conventions internationales, l'administration et les Ordres professionnels (3) peuvent également procéder à une enquête de moralité en dehors du territoire national, notamment, lorsque le postulant est né à l'étranger ou y a vécu pendant un moment donné.

(2) Sauf réhabilitation intervenue en sa faveur. Dans ce sens, voir, par exemple, art. 5, loi n°90/037 sur l'expert technique, art. 35, loi n°90/040 sur l'urbaniste...

(3) Rappelons que c'est l'Ordre qui apprécie la moralité du postulant à la profession libérale lors de son inscription au tableau.

L'article 14 de l'accord de coopération en matière de justice entre le Cameroun et la France (4) est, à cet égard, très explicite :

" Les deux Parties contractantes se donnent réciproquement avis des condamnations pour crimes et délits prononcées par les juridictions de l'une d'elles, à l'encontre des ressortissants de l'autre et des personnes nées dans le territoire de l'autre Etat " (5).

L'Etat, on le voit, a donc les moyens juridiques lui permettant de s'assurer de la bonne moralité du postulant. Il en est de même pour ce qui est de sa nationalité.

En effet, l'exercice d'une activité privée est réservée aux personnes de nationalité camerounaise, aux ressortissants des pays membres de l'U.D.E.A.C. et aux ressortissants d'autres Etats, s'il existe entre le Cameroun et ces Etats une convention le permettant (6).

Le contrôle sur la nationalité du postulant se justifie par le fait que, comme beaucoup d'autres Etats, le Cameroun pratique la règle de discrimination entre le national et l'étranger au niveau de l'accès aux activités privées.

Ainsi, compte tenu des réserves faites précédemment, " le pharmacien de nationalité étrangère ne peut exercer à titre privé au Cameroun " (7).

(4) du 21 février 1974, déjà cité.

(5) Voir, dans le même sens, l'article 15 de cette convention et surtout l'article 16 de ce texte ainsi rédigé :

" Lorsque les autorités judiciaires de l'une des parties contractantes, hors les cas de poursuites, ou les autorités administratives désirent se faire délivrer un bulletin du casier judiciaire tenu par l'autre partie, elles peuvent l'obtenir directement des autorités compétentes ".

(6) La nationalité camerounaise reste impérative pour les candidats à la direction d'un Parti politique (art. 11, loi n°90/053) et pour le Bâtonnier (art. 53, loi n°90/059).

(7) Voir art. 6, loi n°90/035 du 10/8/1990.

De même, " le ressortissant de nationalité étrangère résidant au Cameroun ne peut exercer la profession d'expert technique qu'en association avec un confrère de nationalité camerounaise. A l'appui de sa demande, il doit produire une copie authentifiée du contrat d'association " (8).

L'enquête sur la nationalité du postulant est en fait diligentée par le secrétariat d'Etat à la Sécurité Intérieure. Elle consiste essentiellement à rechercher s'il n'a pas perdu la qualité de camerounais, " soit à la suite de l'acquisition d'une nationalité étrangère, soit par le fait de conserver une nationalité étrangère, soit à la suite de la répudiation pour les personnes qui ont la faculté d'exercer cette option, soit par suite d'un refus d'obtempérer aux injonctions du Gouvernement " (9). Cette enquête donne lieu à la délivrance, le cas échéant, d'un certificat de nationalité.

C'est à travers la présentation de la copie certifiée conforme de l'acte de naissance que la puissance publique s'assure que le postulant a l'âge requis par les textes pour accéder à la profession sollicitée. Cet âge est variable : 23 ans pour les avocats, 25 ans pour les experts-comptables et comptables agréés et 21 ans pour les autres professions. Celles-ci sont, au demeurant, soumises aux règles strictes des incompatibilités.

B) LE CONTRÔLE SUR LES INCOMPATIBILITES PROFESSIONNELLES

Pour pouvoir exercer une activité privée, il ne faut pas cumuler cette activité avec une profession incompatible.

Cette exigence se justifie par la nécessité de garantir l'indépendance et la dignité des professions libérales et commerciales, notamment.

(8) Voir art. 8, loi n°90/037 du 10/8/1990. Rappelons que les étrangers doivent en plus être munis d'un titre de séjour régulier; sur ce dernier point, cf. loi n°90/043 du 19/12/1990.

(9) Cf. A.NGONGANG-OUANDJI.- " Acquisition et perte de la nationalité camerounaise ", in *Rec. Penant*, 1972, p. 147.

Ainsi, la puissance publique vérifie si le postulant n'est pas un agent public (10) . Cette vérification est d'autant plus facile qu'une lettre de libération de l'employeur est requise à tout fonctionnaire ou salarié sollicitant son installation en clientèle privée.

L'Etat s'assure en outre que la profession qu'exerce déjà le postulant n'est pas incompatible avec l'activité sollicitée. A titre d'exemple, s'il est assureur, il ne pourra pas être agréé pour l'exercice de la profession d'expert technique (11); s'il est expert-comptable ou comptable agréé, il ne sera pas autorisé à exercer tout acte de commerce ou d'intermédiaire ou tout mandat commercial (12).

§ II.- LE CONTRÔLE SUR LA QUALIFICATION PROFESSIONNELLE DU POSTULANT

Les activités privées pour lesquelles des qualifications particulières sont requises sont nombreuses. Les organes de contrôle sont en effet mis en mesure d'apprécier la compétence et l'efficacité professionnelles des postulants, à travers la présentation du diplôme demandé ou la justification d'une, plus ou moins, longue activité préalable dans la branche envisagée.

(10) *L'exercice d'une profession libérale ou commerciale " est incompatible avec la qualité de fonctionnaire d'agent contractuel de l'administration ou de salarié en général ". Dans ce sens, voir parmi tant d'autres, l'article 20 de la loi n°90/033 sur les vétérinaires.*

(11) *Voir. art. 17, loi n°90/037, déjà citée.*

(12) *A l'exception toutefois du mandat d'administrateur, de gérant ou de fondé de pouvoir de sociétés de comptables légalement constituées. Voir art. 15, acte n°33/70/JDEAC/113 du 27 novembre 1973.*

Dans le même ordre d'idées, voir art. 7, loi n°88/016 précitée : " La fonction d'agence conseil en publicité est incompatible avec celle de régisseur ".

Une telle exigence résulte du caractère technique et scientifique de certaines activités. Il en est ainsi des professions libérales. L'accès à une profession libérale est en effet soumis à la possession d'un diplôme ou d'un titre donc l'octroi sanctionne une formation théorique et pratique longue (13).

Ce diplôme doit être reconnu par le ministère de l'Education nationale (14). Sa détention est justifiée par la présentation d'une copie certifiée conforme de l'original et d'une attestation de présentation de cet original.

La qualification professionnelle, lorsqu'elle est obtenue par la pratique, sera prouvée par une attestation d'ancienneté ou de fonction délivrée par l'employeur du postulant (15).

*

Le contrôle sur les conditions personnelles d'accès aux professions privées est réduit, en somme, à la vérification de la présence ou de l'absence d'éléments concrets. La marge d'appréciation de la puissance publique est ici presque inexistante. Ce qui n'est pas le cas lorsqu'elle contrôle les moyens d'accès aux activités privées.

(13) Ainsi en est-il des médecins, des avocats, des pharmaciens, des architectes, des vétérinaires...

(14) qui établit les équivalences des diplômes en français et en anglais.

SOUS-SECTION II

LE CONTRÔLE SUR LES MOYENS D'ACCES AUX ACTIVITES PRIVEES

Les moyens exigés pour pouvoir accéder à certaines professions privées sont matériels (§ I) ou incorporels (§ II).

§ I.- LE CONTRÔLE SUR LES MOYENS MATERIELS D'ACCES AUX ACTIVITES PRIVEES

L'Etat peut porter son contrôle sur les biens immobiliers (A) ou sur les obligations financières du postulant (B).

A) LE CONTRÔLE SUR LES BIENS IMMOBILIERS DU POSTULANT

Lorsque des locaux à usage commercial (16) ou des installations matérielles convenables sont nécessaires pour accéder à la profession sollicitée, l'organe de contrôle compétent devra constater que le postulant en a la disposition, soit à titre de propriétaire, soit à titre de locataire.

Le candidat à la profession d'avocat doit ainsi " justifier d'une installation décente agréée par le conseil de l'Ordre " (17).

De la même manière, la délivrance de l'autorisation d'exploitation d'un établissement d'élevage et des industries animales est soumise, entre autres conditions, à une enquête technique des installations, destinée à vérifier si elles " offrent des garanties sanitaires ou zootechniques suffisantes ".

(16) Le postulant à la profession de distributeur grossiste doit par exemple " (...) posséder des installations commerciales appropriées ". Voir art. 3.1. du Programme Général des Echanges pour la période 1989-1991.

(17) Voir article 5 de la loi n°90/059, déjà citée.

Cette enquête donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal, qui est transmis à l'autorité hiérarchique compétente (18). Celle-ci délivre, le cas échéant, un "certificat de conformité".

Les précisions faites, par ailleurs, sur la qualité des équipements des laboratoires privés d'analyses médicales fournissent aux agents de contrôle la possibilité de vérifier si les installations proposées y sont en tous les points conformes (19).

La " fluidité " des expressions telles que " **garanties suffisantes** ", ou encore " **installations convenables ou décentes** "..., illustre ici l'hypothèse d'une appréciation de l'autorité de contrôle, laquelle est inexistante lorsque les obligations financières du postulant sont l'objet du contrôle.

B) LE CONTRÔLE SUR LES OBLIGATIONS FINANCIERES DU POSTULANT

Des conditions financières sont souvent requises pour pouvoir entreprendre certaines activités privées.

Ainsi, le postulant est, selon la profession sollicitée, tenu :

- de présenter une police d'assurance couvrant les risques professionnels (20);
- de constituer un cautionnement (21);
- de fournir une justification du paiement de ses impôts (22);
- de payer toutes ses cotisations à l'ordre.

(18) *c'est-à-dire au chef de secteur provincial de l'Elevage et des Industries animales. Sur tous ces points, voir les articles 6 et 15 du décret n°75/527 du 16 juillet 1975, déjà cité.*

(19) *Voir les articles 3,7,8,9 et 10 du décret n°90/1465, précité.*

(20) *C'est notamment le cas pour l'accès à une profession libérale.*

(21) *C'est notamment le cas en matière d'assurances. Voir. art. 14 alinéa 1 du décret n°90/1473 sur les intermédiaires d'assurances, déjà cité.*

(22) *Cf. par exemple l'article 4 du décret n°90/1483 sur les débits de boissons.*

L'organe de contrôle compétent vérifiera donc s'il a bien honoré ses obligations financières.

A ce contrôle des conditions matérielles d'accès à presque toutes les professions privées s'ajoute un autre, spécifique aux activités constituées sous la forme collective.

§ II.- LE CONTRÔLE SUR LES MOYENS INCORPORELS D'ACCES AUX ACTIVITES COLLECTIVES

" L'économie est passée du règne de l'individu-entrepreneur à celui de l'entreprise organisation " (23).

Les principales raisons de cette mutation ont été mises en relief par le Doyen SAVATIER :

" Notre époque est celle de l'équipe et de l'équipement tenant au progrès des techniques; il est tel que l'homme tout seul, avec le seul secours de ses instruments personnels est le plus souvent dépassé. Pour que soient utilisées ces forces démesurées mises par ces techniques à son service, il est porté à envisager un groupement avec d'autres hommes "(24).

C'est ainsi que le droit positif camerounais offre diverses formes juridiques pour l'exercice en groupe des activités privées, à savoir les associations, les sociétés civiles et commerciales.

(23) Ph. de WOOT, cité par Huguette MAYER, in " Evolution du droit des professions libérales ", D.S., 1973, p. 342.

(24) Cf. R.SAVATIER.- *Métamorphoses économiques et sociales du droit privé*, 2ème série, Paris, Dalloz, 1959, n°205.

S'il n'entre pas dans l'objet de la présente étude d'analyser ces structures, il faut néanmoins souligner que la qualification de société ou d'association dépend essentiellement du partage ou de l'absence de partage des bénéfices entre les membres.

En effet, de manière générale, les projets de contrats relatifs à l'exercice en commun de la profession font l'objet du contrôle de l'Etat (A). Le contrôle exercé sur les associations culturelles présente un aspect particulier, en ce sens qu'il est mis en oeuvre par le biais des statuts-types. C'est la raison pour laquelle un développement spécifique lui sera consacré (B).

A) LE CONTRÔLE SUR LES PROJETS DE CONTRATS RELATIFS A L'EXERCICE EN COMMUN DE LA PROFESSION

Les ordres professionnels et l'administration ont reçu de larges pouvoirs de contrôle sur les projets relatifs à l'exercice en commun de la profession.

Ceci est vrai pour la profession d'avocat. Ainsi, " les avocats résidant dans une même ville peuvent exercer leur activité dans un même cabinet sous forme de société civile professionnelle, **après accord** de l'ordre " (25).

De même, comme le souligne l'article 67 du Code de déontologie des médecins (26), " tout projet de contrat d'association ou de société ayant un objet professionnel entre un ou plusieurs membres des professions paramédicales, notamment entre les médecins et les pharmaciens ou les chirurgiens dentistes, doit être **soumis à l'approbation** du conseil de l'ordre ".

Encore plus intéressante est la précision faite par l'article 43, alinéa 2, du Code de déontologie des pharmaciens : " Tout projet de contrat d'association entre pharmaciens doit être **soumis à l'agrément** du conseil de l'ordre qui

(25) Cf. art. 4 al.3 de la loi n°90/059.

(26) Voir décret n°83/166 du 12 avril 1983.

s'assure que les règles de déontologie pharmaceutique sont respectées, et, notamment, que la dignité et l'indépendance du pharmacien sont sauvegardées. Les dispositions du contrat n'entrent en vigueur qu'après visa du ministre de la Santé publique " .

Enfin, on l'a noté déjà, les contrats relatifs à l'embauche des travailleurs par les professionnels sont soumis au visa préalable de l'inspecteur du travail.

Le contrôle consiste ici en un pouvoir d'approbation de la formation de ces contrats professionnels, lequel n'intervient qu'après la vérification de leur conformité aux règles de la déontologie professionnelle ou, de manière générale, aux lois et règlements.

Signalons que les organes de contrôle peuvent imposer des modifications si les dits contrats ne respectent pas les règles professionnelles.

La question de savoir si ce contrôle sur les contrats professionnels s'étend ou non à leurs modifications statutaires ou organiques ne pose en réalité pas de difficulté particulière.

En effet, comme l'a écrit justement M. DEMICHEL, " il ne paraît pas concevable, même dans le silence de la loi, qu'un organisme qui a dû soumettre ses statuts à l'approbation de l'autorité administrative puisse ensuite les modifier librement, car dans ce cas l'approbation deviendrait une formalité sans aucune portée " (28).

Généralement, les textes qui prévoient l'approbation de ces contrats, prévoient aussi l'approbation de leurs modifications.

(28) A.DEMICHEL.- *Le contrôle de l'Etat sur les organismes privés*, op.cit., p. 227.

Ainsi, et pour ne citer qu'un exemple, les experts-comptables ayant constitué entre eux des sociétés en nom collectif, des sociétés par actions ou des sociétés à responsabilité limitée pour exercer leur profession doivent communiquer aux autorités compétentes " toute modification apportée à la liste de leurs associé (29). Cette remarque est aussi valable pour les activités collectives contrôlées par le moyen des actes-types.

B) LE CONTRÔLE PARTICULIER SUR LES ASSOCIATIONS CULTURELLES : L'UTILISATION DES STATUTS-TYPES

Selon l'article 2 du décret n°79/390 du 22 septembre 1979 (30), " une association est dite culturelle lorsqu'elle a pour but d'encourager l'esprit de créativité de ses membres, de promouvoir la diffusion de la culture nationale et d'assurer la pérennité du patrimoine culturel national et universel, par l'organisation d'activités culturelles ".

L'article 3, alinéa 2, de ce texte prévoit, en outre, que " l'organisation et le fonctionnement des associations culturelles s'inspirent des dispositions des statuts-types élaborés par le ministère de l'Information et de la Culture ".

En fait, comme l'a soulignée, à juste titre, Mme RONGERE, " le procédé des statuts-types apparaît comme un moyen largement utilisé pour exercer sur diverses activités privées un contrôle a priori " (31); contrôle qualifié " d'indirect " par certains auteurs(32).

Ce procédé des statuts-types offre des avantages qui expliquent, sans doute, son utilisation dans le domaine des associations culturelles.

(29) Voir acte n°4/70/UDEAC du 27/11/1970 précité, notamment les articles 3 et 4.

(30) portant institution de la Charte Culturelle du Cameroun.

(31) P.RONGERE.- *Le procédé de l'acte-type*, Paris, LGDJ, 1968, p. 155.

(32) Notamment par M. A.DEMICHEL.- *op.cit.*, pp. 213 et suiv.

En effet, la multiplicité même de ces associations (33), que l'Etat entend contrôler, complique cette tâche; car " la tutelle "au jour le jour" risque de disperser les efforts et, en multipliant les cas particuliers, aboutit à une fragmentation, voire à une incohérence du contrôle " (34).

En revanche, par les statuts-types, l'Etat détermine pour toutes les associations culturelles un modèle d'action et un schéma d'organisation, simplifiant ainsi la tâche des organes de contrôle.

Ce procédé paraît s'imposer dans la mesure où le développement du phénomène associatif au Cameroun a créé et multiplié un certain nombre de risques au pouvoir politique.

Comme l'a noté le Professeur NLEP, " la méfiance de l'oligarchie politique à l'égard des associations traditionnelles se justifie à beaucoup d'égards par le fait que certaines parmi elles ont servi de cadre et de moyen à l'agitation politique au lendemain de l'accession du pays à l'indépendance. Or cette agitation visait à remettre en cause le projet hégémonique du pouvoir central; Le Ngondo chez les Douala, l'Efoula chez les Bulu en constituant l'illustration la plus marquante " (35).

C'est, à notre avis, la raison pour laquelle les associations culturelles sont, non seulement contrôlées par le biais des statuts-types, mais aussi soumises à un système d'autorisation (36).

Il ne semble donc pas excessif d'affirmer, avec Mme RONGERE, que les statuts-types " n'existent évidemment que dans les secteurs où, pour une raison quelconque, le contrôle administratif est le plus strict " (37).

(33) Nous pouvons affirmer sans risque de nous tromper qu'il y en a presque autant que de tribus au Cameroun, sinon même plus.

(34) P.RONGERE.- *op.cit.*, p. 139.

(35) Voir R.G.NLEP.- *L'administration publique camerounaise*, *op.cit.* p. 240.

(36) Voir article 3 du décret n°79/390, précité.

(37) P.RONGERE.- *op.cit.*, p. 4.

*

En définitive, les postulants doivent, dans toutes les circonstances, apporter la preuve qu'ils remplissent les conditions imposées par les textes législatifs et réglementaires. Il reste maintenant à savoir s'ils ont ou non des droits à être autorisés.

SOUS-SECTION III

L'OCTROI DE L'AUTORISATION

Quelle marge de manoeuvre dispose l'autorité de contrôle en face de la demande qui lui est présentée ?

Quelles sont les garanties de l'individu postulant l'autorisation ?

C'est à répondre à ces deux questions que nous allons nous attacher maintenant.

§ I.- LES POUVOIRS DE L'AUTORITE DE CONTRÔLE

Il existe des hypothèses dans lesquelles la situation du postulant correspond exactement à un ensemble de prescriptions prévoyant qu'en ce cas, l'octroi de l'autorisation sera automatique. Ces hypothèses sont, à vrai dire, peu fréquentes (A); car, très souvent, des textes laissent à l'autorité publique un pouvoir plus ou moins large d'appréciation de l'opportunité d'accorder ou de refuser telle ou telle autorisation (B).

A) LES HYPOTHESES DE COMPETENCE LIEE

Selon l'article 8 alinéa 1er de la loi n°90/056 du 19 décembre 1990, " la décision autorisant l'exercice légale d'un parti politique ne peut être refusée que si le dossier ne remplit pas les conditions énumérées par la loi ".

Autrement dit, l'administration est tenue de délivrer l'autorisation lorsque le postulant remplit les conditions légales, puisqu'il se présente devant elle dans une situation correspondant exactement à ce que le texte prévoit pour qu'il en soit ainsi.

De même, s'agissant du permis de chasse (38), l'administration ne peut, si le postulant réunit les conditions légales, que lui donner satisfaction même si, de notoriété publique, il est un déplorable tireur.

Ces hypothèses de compétence liée ne présente aucune difficulté d'analyse juridique; car, comme l'a écrit M. Bruno KORNPROBST, " l'acte administratif accompli en vertu d'une compétence liée apparaît ainsi, d'une part, comme un acte se bornant à transposer sur la tête du ou des intéressés un statut légal ou réglementaire préétabli, c'est-à-dire, dans la terminologie Duguiste, comme un acte-condition, d'autre part, comme un acte dont l'administration n'est pas maître, pour lequel elle perd jusqu'à sa faculté d'agir ou de s'abstenir " (39).

Ici, pour reprendre les termes de M. LIVET, " la délivrance de l'autorisation préalable ne représente en principe qu'une simple formalité. Il n'y a donc pas à proprement parler "d'autorisation" mais simplement une surveillance renforcée, une coordination préventive à l'occasion de laquelle l'arbitraire de l'administration ne devrait pas pouvoir jouer, puisque le seul pouvoir de l'autorité

(38) Voir *supra*, note n°42, titre 1, chapitre 1, 2^{ème} Partie. P. 103

(39) B. KORNPROBST - "La compétence liée", R.D.P. 1961, p. 935, not. p. 936.

consiste en une vérification de la réelle existence des conditions objectives prévues par les textes " (40).

D'autres textes, très souvent, reconnaissent à l'administration " la liberté d'apprécier et de décider en toute opportunité " (41).

B) LES POUVOIRS D'APPRECIATION DE L'ADMINISTRATION DANS LA DELIVRANCE DE L'AUTORISATION

La marge d'appréciation de l'administration est étendue toutes les fois que les motifs qui la guident dans la délivrance de l'autorisation deviennent vagues et d'un contour relativement imprécis; ce qui est le cas lorsque l'on a recours à la notion "d'unité nationale" ou "d'équilibre tribo-régional ". Elle reste alors libre d'apprécier l'opportunité de son octroi.

En l'occurrence, elle doit vérifier s'il existe une adéquation entre l'activité projetée et les fins d'intérêt général ou bien s'il n'y a pas entre elles une certaine antinomie.

Cette liberté laissée à l'administration dans la délivrance de l'autorisation est généralement matérialisée dans les textes par l'utilisation du verbe " pouvoir "; ainsi que permet, par exemple, de le constater l'article 4 du décret n°87/1816 du 3 décembre 1987 (42) : " le ministre de la Santé publique peut, soit autoriser par arrêté la création de la formation sanitaire privée, soit la refuser ".

Ce verbe "pouvoir" confère à la décision un caractère facultatif. A cet égard, M. VENEZIA a justement relevé que " toute règle en peut ou en pourra et non en doit ou en devra inclut le pouvoir discrétionnaire" (43). Ce qui ne veut pas dire pour autant que l'administration qui en dispose soit entièrement à l'abri de tout contrôle. Bien au contraire, la légalité de ce pouvoir est conditionnée par

(40) P.LIVET- *op.cit.* p. 205.

(41) A. BOCKEL- " Contribution à l'étude du pouvoir discrétionnaire de l'administration " in AJDA 1978, not. p. 355.

(42) *Fixant les conditions de création, d'implantation et d'ouverture des formations sanitaires privées (déjà cité).*

(43) J.C. VENEZIA.- *Le pouvoir discrétionnaire*, Paris, LGDJ, 1959, p. 46.

le respect de certaines règles procédurales, lesquelles constituent des garanties pour les postulants.

§ II.- LES GARANTIES DE LA PERSONNE PHYSIQUE OU MORALE POSTULANT L'AUTORISATION

Dans son ouvrage consacré au Cameroun, paru en 1974, M. PROUZET constatait :

" Dans la pratique, un investisseur désireux de promouvoir au Cameroun une quelconque activité économique devra surmonter de nombreux obstacles administratifs rendant difficile l'avancement de son dossier. De nombreuses initiatives privées ont été ainsi stérilisées par une administration souvent tatillonne " (44).

Cette affirmation a conservé toute sa pertinence pendant de longues années.

Il semble qu'il faille cependant la nuancer, du moins sur le plan théorique, à la lumière des textes plus récents, édictés notamment à partir de 1990. Ces textes, ainsi qu'on va pouvoir le constater, ont introduit dans le droit positif de nouvelles garanties aux personnes qui postulent l'autorisation.

Pour mieux comprendre les raisons des "innovations textuelles", il est indispensable de considérer quelques termes de l'exposé des motifs d'une des lois nouvelles régissant les activités privées et ceux du discours que le Président de la République a prononcé à l'Assemblée Nationale le 3 décembre 1990.

L'exposé des motifs de la loi n°90/040 sur les urbanistes rapporte que:

(44) M.PROUZET.- *Le Cameroun, op.cit.* p. 122.

" La crise économique, contre laquelle la nation camerounaise s'est mobilisée, a révélé la justesse du procès que, depuis l'accession de notre pays à l'indépendance, usagers du service public, partenaires étrangers et promoteurs en tout genre intentent à notre administration.

La permanence de ce procès qui a tourné et tourne encore autour des lenteurs administratives, de la lourdeur des procédures, du laxisme et du monnayage du service rendu, a conduit le Gouvernement à conclure que le système administratif est dissuasif à l'égard de toute forme d'initiative.

Dès lors, il est apparu indispensable de procéder à une déréglementation des procédures et à la libération des initiatives créatrices " (45).

M. BIYA disait, ensuite, ceci :

" le problème majeur du Cameroun d'aujourd'hui est de sortir de la crise et, pour ce faire, d'assainir son économie (...). Les mesures de déréglementation facilitent la création d'entreprises et favorisent les nouveaux investissements dans les secteurs les plus variés (...); elles encouragent les initiatives privées en simplifiant les démarches administratives " (46).

C'est ainsi qu'ont été notamment consacrées : l'autorisation tacite, l'obligation de motiver la décision portant rejet d'autorisation et l'obligation de consulter un organe spécialisé avant l'octroi de la plupart des autorisations. A ces garanties nouvelles et, en somme, consistantes (A), s'ajoutent, bien entendu, les traditionnels recours devant le juge administratif (B).

(45) Dans le même sens, voir projet de loi n°453/PJL/AN, 4ème législature, juin 1990 sur les médecins, projet de loi n°455/PJL/AN sur les pharmaciens, projet de loi n°454/PJL/AN sur les chirurgiens-dentistes etc.

(46) in Cameroun, Droits et Libertés, recueil des nouveaux textes, Yaoundé, Sopecam, 1990, p. 389.

A) LA CONSISTANCE DES GARANTIES NOUVELLES

C'est à l'étude des garanties récentes des postulants que l'on se consacrera ici, en examinant, dans un premier temps, la consécration de la notion d'autorisation tacite (1). On envisagera, ensuite, la généralisation de la procédure consultative (2) et, enfin, l'obligation faite à toute autorité de contrôle de motiver sa décision (3).

1) LA CONSECRATION DE LA NOTION D'AUTORISATION TACITE

La notion de décision implicite de rejet, intervenant à l'expiration d'un certain délai, était admise dans sa généralité au Cameroun. L'adage " qui ne dit mot refuse " y représentait donc la norme en matière administrative.

Comme en témoigne un attendu de la Chambre administrative qui le rappelait à juste titre :

" (...) qu'il y a lieu de considérer que l'acte administratif peut même être implicite; que c'est ainsi que le silence gardé par l'administration pendant un certain délai, à dater de la réception d'une demande, est considéré comme une décision de rejet susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation..." (47).

La décision implicite d'acceptation, qui n'était qu'une exception de portée limitée (48), est devenue aujourd'hui un principe.

(47) Jugement n°83/CS/CA du 30/6/1983, SIKAM Adolphe contre Etat du Cameroun.

Dans le même sens, voir art. 12, ordonnance n°72/6 du 26 août 1972 organisant la Cour Suprême ainsi rédigé: "le silence opposé par l'autorité administrative compétente à un recours gracieux préalable qui lui a été soumis par un justiciable potentiel constitue une décision implicite de rejet après deux mois".

(48) Les décisions implicites d'acceptation trouvaient essentiellement leur terrain d'élection dans les rapports entre autorités de tutelle et collectivités publiques décentralisées. Sur cette question, voir décret n°77/91 du 25 mars 1977 déterminant les pouvoirs de tutelle sur les communes, déjà cité.

Il suffit de citer quelques exemples pour illustrer cette affirmation.

Ainsi, " le sous-préfet ou le préfet dispose d'un délai de huit jours à compter de la date de dépôt du dossier (...) pour délivrer la licence sollicitée (...). **Passé ce délai, la licence est réputée accordée et le postulant peut exploiter son débit de boissons**" (49)

De même, " en cas de **silence gardé pendant trois mois** à compter de la date de dépôt du dossier auprès du Gouverneur territorialement compétent, **le Parti est réputé exister légalement**" (50).

En ce qui concerne la profession libérale, " passé un **délai de quatre vingt dix jours** à compter du dépôt du dossier, **le silence gardé par le conseil de l'ordre vaut acceptation de la demande du postulant qui peut s'installer**" (51).

Des exemples similaires pouvaient être multipliés, si on ne craignait d'être fastidieux (52).

Il convient de noter, avec satisfaction, que cette consécration de l'autorisation tacite répond au désir des postulants de voir leurs demandes réglées de manière rapide, sans s'opposer à l'inertie des autorités de contrôle.

Cette solution est d'autant plus heureuse que la décision implicite d'acceptation apparaît comme " une façon de contraindre l'administration à l'action et d'améliorer son fonctionnement pour un meilleur service rendu au

(49) Art. 7 alinéa 3 du décret n°90/1483, précité.

(50) Cf. art. 7 al. 2. Loi n°90/056.

(51) Voir notamment :

- Art. 7 al. 4 de la loi n°90/035 sur les pharmaciens;
- Art. 8 al. 4 de la loi n°90/036 sur les médecins;
- Art. 35 al. 3 de la loi n°90/037 sur les experts techniques;
- Art. 8 al. 4 de la loi n°90/034 sur les architectes etc.

(52) " le préfet dispose d'un délai de 15 jours pour se prononcer (...). Dans tous les cas, passé le délai de 30 jours à compter de la date de dépôt du dossier, **la licence de transport routier est réputée accordée**". Art. 7 al. 2 et 3 du décret n°90/1460, précité.

L'avis consultatif, même s'il se trouve être obligatoire, ne lie pas l'autorité de contrôle dans la délivrance de l'autorisation. Il apparaît, pour reprendre les termes de M. HOSTIOU, " comme la manifestation d'une collaboration de l'acte unilatéral mais non comme une participation directe à un pouvoir de décision " (59).

La deuxième hypothèse, celle de l'avis conforme, encore appelé avis impératif, est moins fréquente. Elle est prévue, par exemple, par l'article 16 de la loi n°90/053 du 19 décembre 1990 : " les associations étrangères ne peuvent exercer aucune activité sur le territoire sans autorisation préalable du ministre chargé de l'Administration territoriale, *après avis conforme* du ministre des Relations extérieures ".

Dans ce cas, l'autorité de contrôle dispose de beaucoup moins de latitude; car la procédure de l'avis conforme, ainsi que l'a noté le Professeur CADOUX, " dépossède le titulaire légal de sa compétence et la transfère à l'organe consulté, ne laissant au premier qu'un pouvoir d'authentification " (60).

Le fait que la consultation soit à l'origine de la procédure d'autorisation dans la plupart des cas est important à un double titre :

- D'une part, elle permet de concilier les exigences de la technicité, davantage croissante, des dossiers des postulants avec le souci de confier le pouvoir de décision aux autorités politiques.
- D'autre part, sociologiquement parlant, comme l'a remarqué M. WEBER, la consultation est susceptible " d'atténuer l'hostilité des participants à la fonction

(59) R.HOSTIOU- *Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral*, Paris, LGDJ, 1974, p.119.

(60) Ch. CADOUX.- " *La procédure consultative, essai de synthèse* ", in *Annales de l'université de Lyon, 3ème série Droit*, 1960, p. 107.

Précisons avec cet auteur que l'autorité qui consulte peut demander à l'organe consulté de reconsidérer sa position. De plus, elle n'est pas tenue d'édicter l'acte qui était subordonné à la consultation.

Ainsi, le juge administratif considère comme formalité substantielle la délivrance des permis de bâtir par la commune de plein exercice de Yaoundé sans l'avis du service d'Urbanisme (69)

Nous pensons ensuite que la jurisprudence Dame BINAM Fidèle c/ Etat du Cameroun s'applique ici (70).

La requérante, au terme d'une suspension de trois mois assortie de la suspension de son salaire, s'était vu infliger, par un arrêté n°024/AMFP/AR/SDAC/D2 du 13 février 1979, " la sanction de retard à l'avancement pour une période d'un an ".

Le juge administratif, après avoir relevé " qu'aucun motif n'est indiqué dans l'acte attaqué sur lequel s'est basée l'autorité chargée du pouvoir disciplinaire ", a annulé l'arrêté litigieux pour défaut de motif.

2) LA RESPONSABILITE DE L'ETAT POUR L'ILLEGALITE DU REFUS DE RECONDUCTION D'UNE AUTORISATION : L'AFFAIRE ESSOUGOU BENOIT (71).

Après dix ans de travail dans l'administration, M. Benoît ESSOUGOU, Docteur en médecine, obtient du chef de l'Etat, par une lettre du 25 septembre 1968, l'autorisation de s'installer en clientèle privée. Le ministre de la Santé publique concrétise cette autorisation par une lettre du 28 septembre 1968 et lui permet de s'installer à Yaoundé.

(69) Arrêt n°117/CS/CA du 8 décembre 1970, POUKA MBAGUE Louis contre République Fédérale du Cameroun, in Recueil MBOUYOM, tome 2, p. 338.

(70) Jugement n°12/CS/CA du 28 janvier 1982, Dame BINAM, née NGO NJOM Fidèle.

(71) Le commentaire qu'a suscité ce jugement, n°34/CS/CA/79-80 du 24 avril 1980, n'a mis l'accent que sur la notion d'acte de gouvernement. En ce sens, voir note François MBOME in Rec. Penant, 1981, pp. 136-157.

Autrement dit, la doctrine ne l'a pas considéré sous l'angle que nous abordons.

Le 28 juillet 1970, le Tribunal criminel spécial de Yaoundé le condamne à l'emprisonnement à vie pour détournement de deniers publics. L'intéressé est libéré en 1978 après une remise de sa peine par décret n°78/356 du 21 août 1978.

Dès sa sortie de prison le 21 août 1978, il sollicite la réouverture de son cabinet médical agréé au ministre de la Santé publique. Celui-ci rejette sa demande et le lui notifie.

Estimant que ce refus illégal le réduit à la mendicité et à l'incapacité de nourrir ses 19 enfants, le Docteur ESSOUGOU demande à la Cour de l'annuler et de condamner l'Etat au paiement de la somme de 480 millions de francs C.F.A (72) de dommages-intérêts pour le préjudice qu'il en subi.

A l'argumentation du requérant, le représentant de l'Etat invoque l'incompétence de la cour, en prétendant que " la décision de refus de reconduction de l'autorisation attaquée constitue un acte de gouvernement ".

Mais, le juge administratif a réfute cette argumentation en considérant " que l'autorisation d'exercer en clientèle privée accordée au Docteur ESSOUGOU le 28 septembre 1968 n'a jamais été rapportée.

Selon lui, " en refusant au requérant la reconduction de cette autorisation, en violation des dispositions des articles 2 et 3 de l'arrêté du 11 décembre 1973, la décision attaquée lui a causé un dommage considérable puisque le privant d'exercer sa profession qui est sa seule source de revenus.

En conséquence, il a, à juste raison, décidé que, " compte tenu du haut degré de technicité du Docteur ESSOUGOU qui lui garantit une clientèle importante, il y a lieu d'allouer à l'intéressé la somme de huit millions de francs C.F.A. de dommages-intérêts en réparation de ce dommage ".

(72) Rappelons que 1 franc français = 50 francs C.F.A.

*

A y réfléchir, on s'aperçoit aujourd'hui que la situation des postulants apparaît en théorie comme étant particulièrement riche en garanties de toutes sortes.

Pourtant, il n'est pas possible d'affirmer de manière absolument nette qu'en pratique, ces garanties les mettent totalement à l'abri des risques d'arbitraire auxquels pourrait donner lieu l'octroi des autorisations.

En fait, la portée de la garantie juridictionnelle est réduite.

On sait qu'à la différence du juge pénal, le juge administratif, comme d'ailleurs le juge civil, ne peut statuer qu'à l'instigation d'un tiers. En termes différents, l'initiative de l'instance juridictionnelle revient aux parties, c'est-à-dire, ici, aux postulants.

Or, la plupart d'entre eux ignorent leurs droits ainsi que les règles de procédure. Le fait que l'instance soit ainsi rarement mise en mouvement ne permet pas au juge de mieux dessiner les frontières du pouvoir discrétionnaire de l'autorité de contrôle.

* *

Pour conclure sur cette section, il convient de souligner que, dans la majeure partie des cas, l'autorisation n'est qu'une faveur, une tolérance; elle ne représente pas un droit. Le postulant qui répond aux conditions n'a très souvent qu'une simple vocation à être autorisé. Dans le cas où il parvient à l'obtenir, il faut s'attendre à ce que l'exercice de son activité soit à nouveau soumis au contrôle de l'Etat.

SECTION II

LE CONTRÔLE SUR L'EXERCICE DES ACTIVITES PRIVEES

Le contrôle "de l'exercice" est nécessaire parce que :

- D'une part, le bénéficiaire d'une autorisation d'accès à une profession privée peut ne pas respecter les conditions imposées à son maintien.
- D'autre part, le maintien d'une activité privée simplement déclarée peut être illégal.

Un attendu de l'arrêt Eiteil MOUELLE KOULA, arrêt qui ne nous intéresse pas ici en raison du contenu de la décision rendue (74), mais à cause des moyens invoqués par l'administration dans son mémoire en défense, en témoigne :

" Considérant que l'Etat ne remet pas en cause les libertés fondamentales ainsi définies mais s'oppose aux déviations introduites par la secte dissoute; qu'ainsi, *il rétorque que les Témoins de Jéhovah ont été signalés, non dans le domaine de la liberté du culte, mais plutôt dans le domaine politique; qu'en effet, ils ont sillonné le pays pour prêcher l'abstention aux élections...*".

C'est pour ces raisons que la puissance publique vérifie dans quelle mesure les personnes, physiques et morales de droit privé, dont les activités ont été autorisées ou déclarées respectent les obligations que les textes leur ont imposées. A cet fin, elle dispose des moyens juridiques importants, à savoir le droit de communication et le droit de visite (§ 1). Cependant, l'exercice de ce droit de contrôle est assorti d'un certain nombre de garanties protectrices des

(74) Voir observations Eric BOEHLER sous cet arrêt, in R.C.D., n°3, 1973, p. 54

droits des professionnels aux différents stades des procédures mises en oeuvre (§ 2).

§ I.- LA MISE EN OEUVRE DU CONTRÔLE

La puissance publique a la faculté de mettre en oeuvre son droit de communication (A) et son droit de visite pour vérifier si les sujets du contrôle respectent effectivement la réglementation professionnelle (B).

A) LE DROIT DE COMMUNICATION

Les textes obligent les personnes physiques ou morales de droit privé exerçant des activités privées à présenter, à toute réquisition des autorités ou des agents d'exécution du contrôle, tous les documents relatifs au déroulement de leurs activités (1). Ces textes élargissent parfois les pouvoirs des contrôleurs, dans la mesure où ils ont le droit de réclamer aux tiers des informations susceptibles de faciliter leur mission (2).

1) LE DROIT DE COMMUNICATION AUPRES DES DESTINATAIRES DU CONTRÔLE

Les documents susceptibles d'être communiqués, à la demande des autorités ou des agents d'exécution du contrôle, sont souvent énumérés par les textes.

Ainsi, les responsables des associations religieuses sont tenus de présenter, sur réquisition du ministre de l'Administration territoriale ou de son délégué, les listes complètes de leurs membres dirigeants, l'état de leurs

recettes et dépenses de l'année écoulée ainsi que l'état d'inventaire de leurs biens meubles et immeubles (75).

Ces énumérations ne sont généralement pas limitatives.

A titre d'exemple, l'inspecteur du Travail est autorisé à demander à tout établissement industriel, commercial ou civil qui emploie des salariés de lui communiquer *tous les livres, registres et documents*, dont la tenue est prescrite par la législation relative aux conditions de travail, en vue d'en vérifier la conformité avec les dispositions légales et de les copier ou d'en établir des extraits' (76).

De même, l'article 8 de l'acte n°16/73/CD/308 du 18 juin 1973 précise que les agents de la Brigade de vérification de comptabilité inter-Etats de l'U.D.E.A.C. ont droit à la communication *des dossiers fiscaux* ouverts dans chaque Etat au nom des contribuables.

Les pouvoirs des agents du contrôle des prix nous semblent être plus étendus. L'article 15 de l'ordonnance n°72/12 dispose qu'ils ont le droit de demander, à toutes les entreprises commerciales, industrielles, artisanales et à tous les organismes professionnels, *des documents relatifs à leur activité et des justificatifs des prix pratiqués, ainsi que la décomposition de ces prix en leurs éléments*. Ils peuvent, en outre, exiger la *copie des documents* qu'ils estiment nécessaires à l'accomplissement de leur mission ".

On pourrait d'ailleurs multiplier de tels exemples (77).

En pratique, la détection des infractions à la réglementation professionnelle s'opère également par la recherche et l'exploitation de renseignements auprès des tiers.

(75) Articles 26 et 27 de la loi n°90/053 sur les associations.

(76) Article 115 c (2) du Code du travail.

(77) Voir par exemple l'article 270 du Code des impôts.

2) LE DROIT DE COMMUNICATION AUPRES DES TIERS

Les tiers assujettis au droit de communication peuvent être des administrations publiques nationales ou étrangères et des particuliers. Cette affirmation est vérifiable, notamment, dans les domaines du contrôle fiscal et du contrôle douanier.

Ainsi, l'autorité judiciaire doit donner connaissance au directeur des Impôts de toute indication qu'elle peut recueillir de nature à faire présumer une fraude commise en matière fiscale ou une manœuvre quelconque ayant eu pour objet ou pour résultat de frauder ou de compromettre un impôt, qu'il s'agisse d'une instance civile ou commerciale ou d'une information criminelle même terminée par un non-lieu (78).

Ensuite, les chefs de bureaux et receveurs des Douanes, les agents des Douanes ayant au moins le grade de contrôleurs et les officiers des Douanes peuvent exiger la communication des papiers et documents de toute nature relatifs aux opérations intéressant leur service, *détenus par toute personne physique ou morale directement ou indirectement intéressé par ces opérations*: entreprises de transport, établissements bancaires, commissionnaires en Douane, concessionnaires d'entrepôt, expéditeurs ou destinataires de marchandises (79).

La localisation de trafics frauduleux et la constatation de certaines infractions sont souvent facilitées par l'assistance que se prêtent, dans un cadre conventionnel, les administrations fiscales et douanières.

(78) Article 269 du Code des impôts.

(79) Article 61 du Code des douanes de l'U.D.E.A.C.

En effet, on sait que la violation des lois et règlements implique, généralement, des actes de complicité commis à l'étranger. D'où la nécessité d'une telle collaboration, qui revêt diverses formes : communication de renseignements, certificats, procès-verbaux, demandes d'enquêtes...etc.

A cet égard, l'article 37 de la convention franco-camerounaise du 21 octobre 1976 (80) est très explicite :

" Les autorités fiscales de chacun des Etats contractants transmettent aux autorités fiscales de l'autre Etat contractant les renseignements d'ordre fiscal qu'elles ont à leur disposition et qui sont utiles à ces dernières autorités pour assurer l'établissement et le recouvrement réguliers des impôts visés par la présente convention, ainsi que l'application, en ce qui concerne ces impôts, des dispositions relatives à la répression de la fraude fiscale. L'échange des renseignements a lieu soit d'office, soit sur demande visant des cas concrets ".

Les insuffisances des résultats obtenus par le moyen du droit de communication rendent, dans certaines hypothèses, nécessaires de continuer les investigations afin de recueillir des informations plus précises sur le déroulement des activités privées. A cet effet, la puissance publique peut mettre en oeuvre son droit de visite.

B) LE DROIT DE VISITE

Il y a lieu de faire une distinction entre, d'une part, le droit de visite de l'administration et, d'autre part, le droit de visite particulier de la Société Générale de Surveillance.

(80) Déjà citée. Dans le même sens, voir :

- article 37 de la convention générale de coopération fiscale entre les Etats membres de l'Organisation Commune Africaine, Malgache et Mauricienne (OCAM), déjà cité;
- article 61 alinéa 4 du Code des douanes de l'U.D.E.A.C.

1) LE DROIT DE VISITE DE L'ADMINISTRATION

Le droit de visite constitue le pouvoir reconnu essentiellement aux agents d'exécution du contrôle. Son domaine porte notamment sur les locaux professionnels ou commerciaux et sur les marchandises en cours de circulation.

Les agents des Douanes, par exemple, disposent d'un pouvoir d'action général qui leur permet d'intervenir en tous lieux où se trouvent des marchandises sous sujétion douanière ou en cours d'acheminement.

Ils ont le droit de procéder à la visite des marchandises et des moyens de transport ainsi qu'à celle des personnes et de faire usage, si besoin en est, de tous les moyens appropriés pour immobiliser les véhicules (81).

Le Code du travail (82) donne aussi aux inspecteurs du travail le droit de pénétrer dans tous les établissements soumis à leur contrôle, afin de procéder à tous les examens et enquêtes jugés nécessaires pour s'assurer que les dispositions légales en vigueur sont effectivement observées. Ils peuvent notamment prélever et emporter des matières et des substances utilisées ou manipulées aux fins d'analyse et vérifier si l'aménagement des locaux est conforme aux règles posées par la réglementation sanitaire et sociale.

En matière fiscale, le droit de visite (83) se manifeste de façon plus précise par le droit d'examiner la comptabilité d'une entreprise ou d'une personne physique sur place, au lieu du siège social ou du principal établissement.

(81) Articles 60, 62, 63, 129, 130 et 131 du Code des douanes de l'U.D.E.A.C.

(82) Article 115.

(83) Dans le domaine fiscal, comme l'a indiqué M. A. ROUX, le droit de *visite* est " le stade le plus élaboré du contrôle (...), celui, en tout cas, qui nécessite des investigations très poussées et qui ne sont pas sans analogie avec celles qui accompagnent une enquête de police ", in *La protection de la vie privée dans les rapports entre l'Etat et les particuliers*, Thèse. Droit., Aix - Marseille, 1980, p. 178.

2) LE DROIT DE VISITE PARTICULIER DE LA SOCIETE GENERALE DE SURVEILLANCE

La procédure préalable à la vérification, par la Société Générale de Surveillance (SGS), des marchandises importées au Cameroun présente une grande originalité et justifie que l'on s'y attarde (a) avant d'étudier le déroulement de leur inspection (b) (85).

a°) PROCEDURE PREALABLE A L'INSPECTION DES MARCHANDISES PAR LA SOCIETE GENERALE DE SURVEILLANCE, (SGS).

La SGS est avisée de l'ordre d'inspection en recevant une copie de la licence d'importation, accompagnée d'une copie de la facture pro-forma ou document similaire (bon de commande, télex, contrat...etc.) qui précise les détails de la transaction.

Le bureau de liaison de la SGS à Douala enregistre sur ordinateur l'information reçue et la transmet, par télématique ou courrier spécial, au bureau affilié de la SGS dans le pays du fournisseur.

Dans le cadre de sa relation contractuelle, l'importateur est tenu d'aviser son vendeur, d'une part, de faire inspecter les marchandises par la SGS, d'autre part, qu'il lui reviendra (au vendeur) de payer les frais de manutention ainsi que les essais liés à l'inspection.

Après la réception de la licence d'importation, le bureau de la SGS dans le pays du vendeur fait parvenir à ce dernier un formulaire de demande d'information, lequel requiert les points suivants, nécessaires à la coordination de l'inspection :

(85) Pour rédiger ce passage sur la SGS, nous nous sommes inspirés des documents suivants :

- Dossier d'information. SGS-Cameroun, mars 1989.
- SGS-Cameroun, guide pour les importateurs (sans date).

conformes au contrat, la SGS n'émettra l'Attestation de Vérification qu'après confirmation écrite de l'importateur qu'il accepte cette divergence ou après correction de cette divergence par le vendeur.

La comparaison des prix, quant à elle, se fait sur la base d'informations provenant de sources diverses, comme, par exemple, les prix de transactions semblables pour lesquelles la SGS a des dossiers constitués, des informations provenant du marché local, des listes de prix publiés... etc.

En l'absence d'anomalie relevée par la SGS, le vendeur peut procéder à l'expédition des marchandises aussitôt après l'inspection. Le bureau affilié de la SGS enverra alors l'original de l'Attestation de Vérification et une copie au vendeur; ce qui lui permettra d'obtenir le paiement de la marchandise depuis le Cameroun à travers le canal bancaire; Quatre copies supplémentaires, dont celle nécessaire pour le dédouanement, seront transmises au bureau de liaison de la SGS à Douala (87).

En effet, comme le précise l'article 8 du décret N°88/1285 (88), " l'inspection et le contrôle des importations ne dégage pas les services de Douanes des obligations et prérogatives qui leur sont dévolues ".

Quoiqu'il en soit, les pouvoirs des agents de contrôle peuvent donner lieu à de nombreux abus; c'est pourquoi les textes ont soumis son exercice à des conditions rigoureuses.

(87) Pour d'ample précisions sur tous ces points, voir ANNEXE N°11, page 262
(88) du 23 septembre 1988, précité.

§ II.- LES GARANTIES DES SUJETS DU CONTRÔLE

Les garanties accordées aux personnes contrôlées consistent ici en ce que le pouvoir de contrôle doit être régulièrement exercé par des agents compétents et selon les procédures prévues (B). Bien plus, il ne doit porter aucun préjudice aux opérateurs économiques dans leurs rapports notamment avec leurs clients ou leurs concurrents (A).

A) LE SECRET PROFESSIONNEL

Les agents d'exécution du contrôle sont tenus au secret professionnel (89). Ils ne doivent pas révéler, même après avoir quitté leur service, les secrets de fabrication et, en général, les procédés d'exploitation dont ils auraient pu prendre connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

Les inspecteurs du travail, notamment, doivent traiter comme absolument confidentielle la source de toute plainte leur signalant un défaut dans l'installation ou une infraction aux dispositions légales et réglementaires. Il doivent, en outre, s'abstenir de révéler à l'employeur ou à son représentant qu'il a été procédé à une visite d'inspection comme suite à une plainte (90).

Toutefois, il est évident que le secret professionnel ne saurait être opposé aux personnes qualifiées pour connaître les faits relevés par un agent de contrôle. L'article 267 du Code des impôts prend d'ailleurs le soin de préciser que " les agents du service des Impôts sont déliés du secret professionnel à l'égard des agents des services du Trésor, de l'Enregistrement, des Douanes et

(89) En ce sens, voir not :

- art. 113 du Code de travail;

- art. 14 de l'ordonnance n°72/18 sur les prix;

- articles 267 et 272 du Code des impôts;

- art. 23 de la loi n°90/035 du 10/8/90 sur les inspecteurs des pharmacies...etc.

(90) Art. 113 alinéa 4 du Code du travail.

de la Brigade économique agissant dans l'exercice de leurs fonctions ". Dans le même ordre d'idée, l'article 14 de l'ordonnance n°72/18 du 17 octobre 1972 dispose que les agents du contrôle des prix sont tenus au secret professionnel *sauf à l'égard des services publics intéressés*.

A cette garantie s'ajoutent celles relatives aux règles de compétence et de procédure.

B) LES REGLES DE COMPETENCE ET DE PROCEDURE

C'est en principe l'agent titulaire des pouvoirs de contrôle qui a droit à la communication des documents et non son remplaçant ou son suppléant; l'article 271 du Code des impôts décide, par exemple, que les agents de l'administration ayant le grade de contrôleur ou d'agent de constatation disposent également du droit de communication lorsqu'ils agissent *sur ordre écrit* de l'inspecteur. Cet ordre, qui doit être présenté au contribuable, précise le nom du ou des contribuables intéressés.

Enfin, les textes soumettent les visites de nuit et les locaux d'habitation à une procédure rigoureuse. Pour ces visites est exigée souvent (91) la présence soit d'un officier de police judiciaire, soit d'un officier municipal du lieu, soit d'un représentant de l'autorité régionale ou locale (92).

* *

*

(91) Pour les exceptions à ce principe, cf. art. 60 al. 3 du Code des douanes de l'U.D.E.A.C.

(92) En ce sens, voir. art. 15 la. 4 de l'ordonnance n°72/18 du 17 octobre sur les prix.

CONCLUSION DU TITRE I

Trois remarques semblent ici essentielles, relatives à des caractéristiques fondamentales de l'exercice du contrôle.

Tout d'abord, nous avons abouti à la constatation évidente de la généralisation du système de l'autorisation préalable au Cameroun.

On a ensuite assisté à un développement constant des garanties des destinataires du contrôle. L'efficacité de ces armes contre les abus du pouvoir de contrôle reste toutefois liée à la hardiesse des justiciables et du juge administratif.

Enfin, le législateur a donné aux agents de contrôle, par les pouvoirs qu'il leur a conférés, des moyens juridiques importants pour veiller à ce que les infractions qui seraient commises à leur encontre fassent l'objet d'une sanction adéquate.

TITRE II

LA PORTEE DU CONTRÔLE

" Toute règle juridique est assortie de sanctions; c'est même sa raison d'être. Le droit n'existe en effet comme régulateur de la vie sociale qu'autant qu'il peut contraindre l'administré à l'exécution des obligations auxquelles il les soumet " .

J.ROBERT- " Les sanctions administratives et le juge constitutionnel " (1).

Les infractions (2) commises par les destinataires du contrôle sont préjudiciables à la réalisation des objectifs poursuivis par les pouvoirs publics. C'est pourquoi, en théorie, elles doivent être sanctionnées lorsqu'elles sont établies.

En pratique, cependant, l'observateur de la société camerounaise peut facilement constater, sans qu'il soit besoin d'enquêtes sociologiques, que la réglementation professionnelle demeure très fréquemment non respectée.

Il y a ainsi deux questions à étudier :

CHAPITRE I.- LA PORTEE JURIDIQUE DU CONTRÔLE

CHAPITRE II.- LA PORTEE PRATIQUE DU CONTRÔLE

(1) in *Les sanctions administratives, formes nouvelles de l'action administrative et séparation des pouvoirs*, Les Petites Affiches n°8 du 17/1/1990, p. 43.

(2) L'infraction résulte ici de la violation d'une disposition textuelle imposant une obligation professionnelle.

CHAPITRE I

LA PORTEE JURIDIQUE DU CONTRÔLE

" On surveille pour pouvoir punir et il faut sanctionner l'entrepreneur qui ne se soumettrait pas à cette politique de surveillance ".

Alain SAYAG- " Autorités publiques et contrôle du fonctionnement des entreprises privées " (1).

Les infractions révélées par le contrôle sont susceptibles d'exposer leurs auteurs à des sanctions administratives et pénales.

Ces deux répressions, ainsi qu'on va pouvoir le constater, sont différentes à plusieurs points de vues. Toutefois, elles ont une origine commune, qui est la constatation des infractions et leur poursuite par les services de contrôle.

C'est pour cette raison que nous étudierons d'abord, dans une rubrique commune, les formalités préalables à ces deux types de sanction (section I) avant de les examiner ensuite séparément (section II).

(1) in *Les autorités publiques et l'entreprise privée, Colloque de Deauville, op.cit. p. 77.*

SECTION I

LES FORMALITES PREALABLES AUX SANCTIONS

Ces formalités sont au nombre de deux : la constatation des infractions (§ I) et leur poursuite (§ II).

§ I.- LA CONSTATATION DES INFRACTIONS

Lorsqu'un agent de contrôle constate une infraction, il peut dresser directement le procès-verbal de l'infraction commise (B), sauf dans les cas où la mise en demeure préalable est obligatoire (A).

A) LA MISE EN DEMEURE PREALABLE

La mise en demeure préalable indique les infractions constatées et fixe un délai à l'expiration duquel elles devront avoir disparu. Elle doit être écrite, datée, signée puis notifiée au sujet du contrôle, ou à son représentant, par lettre recommandée, avec demande d'avis de réception.

Cette procédure est prévue par quelques textes :

L'article 18 du décret n°84/1083 décide, par exemple, que lorsqu'une infraction est constatée, la Commission locale d'hygiène, de sécurité et de police des salles de spectacles cinématographiques (2) met l'exploitant intéressé en demeure d'y remédier dans un délai qui ne peut excéder deux mois.

(2) Cette Commission est instituée par arrêté préfectoral dans chaque commune où le besoin se fait sentir. Cf. art. 16 du décret n°84/1083 précité.

De même, le contribuable retardataire ou récalcitrant doit être mis en demeure de payer. A cet effet, le comptable du Trésor lui délivre une sommation gratis, c'est-à-dire une invitation sans frais à se libérer de sa dette d'impôt, dans un délai de douze jours des termes échus de ses contributions (3).

Cette pratique devrait, à notre avis, être généralisée, car le respect de la législation suppose que les destinataires aient eu la possibilité de savoir effectivement que cette législation existe et, surtout, qu'ils la comprennent.

Autrement dit, s'il est vrai qu'en droit, " nul n'est censé ignorer la loi ", il importe de reconnaître qu'en fait, les lois sont parfois difficiles à connaître et à comprendre au Cameroun, pour deux raisons principales :

D'une part, les législations particulières dont le respect est imposé aux personnes physiques ou morales de droit privé exerçant des activités indépendantes sont nombreuses : législation du travail, législation commerciale, législation des prix, législation comptable, douanière et fiscale etc. Bien plus, la démultiplication des autorités titulaires de la compétence d'émettre des règles professionnelles ne favorise pas la compréhension de celles-ci. Ainsi, et pour ne prendre que cet exemple, les règles du droit fiscal sont édictées par les pouvoirs publics camerounais et par les instances dirigeantes de l'U.D.E.A.C.

D'autre part, à cette prolifération des règlements professionnels s'ajoute le manque " d'éducation juridique " de la plupart des sujets du contrôle.

Comme l'a, à juste titre, souligné, de manière générale, le Professeur GONIDEC :

(3) Voir article 302 du Code des impôts.

" Si l'aspect juridique du problème de la connaissance de la législation est important, l'aspect sociologique l'est encore davantage dans les pays africains. D'abord, il ne faut pas oublier que les moyens retenus pour porter la législation à la connaissance des intéressés s'adressent à des populations largement analphabètes, donc incapables de lire le texte publié, d'autant plus que la langue officielle est généralement une langue étrangère, au double sens du terme, c'est-à-dire venue de l'extérieur et inconnue de la majorité de la population. Il ne suffit donc pas de publier la législation; il faut encore qu'elle fasse l'objet de commentaires par ceux qui savent..." (4).

Aussi, pensons-nous, à l'instar de M. DEMICHEL, que " le contrôleur doit être dans certains cas autant un conseiller qu'un censeur " (5).

En généralisant la formalité préalable de la mise en demeure, on laisserait ainsi aux professionnels délinquants la possibilité de mieux comprendre les détails de certaines réglementations et de réparer éventuellement leur négligence. S'il n'y remédient pas dans les délais fixés, leur mauvaise foi sera alors évidente et les procès-verbaux de leurs infractions pourront être établis.

B) LE PROCES-VERBAL

" Si l'investigation est le moyen matériel de constater les infractions, le procès-verbal en est le moyen juridique sans lequel les agents de contrôle seraient réduits à l'impuissance " (6).

(4) P.F.GONIDEC.- " Problèmes d'application de la législation en Afrique ", Bulletin I.I.A.P. avril-juin 1967, p. 10.

(5) A.DEMICHEL.- *op.cit.* p. 105.

(6) A.DEMICHEL.- *op.cit.* p. 105.

Précisément, ainsi que l'a écrit M. MOURGEON, les procès-verbaux sont " les actes écrits par lesquels la personne qualifiée pour les dresser constate une situation de fait dont peuvent être tirées des conséquences juridiques " (7).

En effet, les procès-verbaux dressés par un agent de contrôle énoncent généralement son identité complète, celle de la personne mise en cause, la description de l'infraction et les références des articles des textes interdisant ou réprimant l'acte commis, la date et le lieu des constatations ou des contrôles effectués; ils indiquent en outre que le délinquant a été invité à les signer et qu'il en a reçu copie.

En matière d'infractions douanières et lorsqu'ils sont rédigés par deux agents des Douanes, ou de toute autre administration, ils font foi jusqu'à inscription de faux des constatations matérielles qu'ils relatent (8).

Dans les autres cas, ils ne font foi que jusqu'à preuve contraire de l'exactitude et de la sincérité des aveux et déclarations qu'ils rapportent.

Une fois établis, ils sont transmis à l'autorité de contrôle.

Si une sanction pénale est encourue, le dossier ne sera transmis à l'autorité judiciaire que par l'intermédiaire de l'administration. Les textes sont formels sur ce point :

" *L'action publique est mise en mouvement par l'autorité administrative saisie du procès-verbal de contrôle, à l'expiration du délai de mise en demeure, qui le transmet au procureur de la République du ressort* " nous dit, par exemple, l'article 20 du décret n°84/1083 du 23 août 1984 (9).

(7) J.MOURGEON.- *La répression administrative*, Paris, LGDJ, 1967, p. 452.

(8) Art. 313 du Code des douanes de l'U.D.E.A.C.

(9) déjà cité. Dans le même sens, voir. art. 20. ordonnance n°72/18 du 17/10/1972 : " *L'action publique en répression des infractions prévues par la présente ordonnance ne peut être mise en mouvement sans plainte préalable du ministre chargé des PRIX.*"

Dans cette hypothèse, l'administration apprécie si le délinquant mérite une sanction pénale ou non. Il n'en va pas toujours ainsi.

En effet, lorsque le procès-verbal est dressé par un agent de contrôle agissant en qualité d'auxiliaire de police judiciaire, la procédure se déroule selon les règles générales du droit pénal et le procureur de la République est immédiatement informé.

Signalons enfin que certains agents de contrôle ont, à l'instar du ministère public, le pouvoir d'exercer eux-mêmes l'action publique. Ainsi en est-il, notamment, des inspecteurs du Travail : l'article 116, alinéa 1er, du Code du travail les habilite à poursuivre directement en justice, devant la juridiction compétente, tous les auteurs d'infractions aux dispositions du Code du travail et à celles des textes pris pour son application.

De manière générale, c'est à partir du moment où le procès-verbal est établi et transmis à l'autorité compétente que s'engage la poursuite et que les sanctions pourront intervenir.

§ 2.- LES POURSUITES

Les infractions à la législation des Douanes, des Impôts, des Prix... peuvent être poursuivies par la voie de la contrainte. Dans ces cas, elles sont prouvées par des certificats, des renseignements, des procès-verbaux fournis ou établis par des agents de contrôle de l'Etat camerounais, par ceux des pays étrangers dans le cadre conventionnel ou par les agents de la Brigade inter-Etats de vérification.

Ces poursuites ne sont prévues que dans des cas bien déterminés : lorsqu'elles sont utiles et utilisables. Il convient donc d'analyser, dans un exposé succinct, l'emploi des contraintes (A) et les garanties des destinataires du contrôle (B).

A) L'EMPLOI DES CONTRAINTES

Les poursuites sont exercées par un porteur de contraintes. Celles-ci s'analysent comme une habilitation donnée à un agent assermenté de contrôle (10) de faire tous les exploits et autres actes de justice en lieu et place des huissiers (11).

Les contraintes sont délivrées, notamment, dans tous les cas où l'administration est en mesure d'établir qu'une somme quelconque lui est due. Elles doivent comporter la copie du titre qui établit la créance.

Les poursuites par la voie des contraintes peuvent aboutir à la saisie des biens ayant fait l'objet de l'infraction ou qui ont servi à commettre l'infraction. Toutefois, les saisies ne peuvent pas être prononcées en cas d'infraction à la publicité des prix (12).

Pour M. LEVASSEUR, ces saisies sont des " sanctions " (13).

A notre avis, on ne doit pas les considérer comme telles pour deux raisons :

(10) Cf. art. 303 du Code des impôts : " Le trésorier délivre les contraintes ". Dans le même sens, voir. art. 325 du Code des douanes de l'U.D.E.A.C. : " Le directeur et les chefs de bureau des Douanes peuvent décerner contrainte pour le recouvrement ... ".

(11) Cf.; art. 325 du Code des douanes de l'U.D.E.A.C. et art. 301 du Code des impôts.

(12) Art. 17 de l'ordonnance n°72/18 du 17 octobre 1972 sur les prix.

(13) G.LEVASSEUR.- " La répression des infractions à la réglementation des prix ", in JCP. 1941. 1, 183 et 184, n°26.

D'une part, les saisies ne sont pas en elles-mêmes répressives, car, ainsi que l'a noté M. MOURGEON, " ou bien elles sont suivies d'une sanction marquant le terme de l'action répressive, ou bien il y a restitution des biens saisis en l'absence de sanction ultérieure. Cela suffit pour qu'elles se présentent comme des mesures provisoires liées à une action répressive, mais par elles-mêmes préventives " (14).

D'autre part, les agents d'exécution du contrôle qui procèdent à ces saisies n'ont, généralement, pas le pouvoir de prendre eux-mêmes des sanctions. Les sanctions administratives, rappelons-le, ne peuvent être infligées que par les autorités administratives ou par des agents auxquels la loi a donné compétence pour le faire (ce qui est rarement le cas des agents d'exécution du contrôle), alors que les sanctions pénales sont exclusivement du ressort des Tribunaux judiciaires.

L'article 17 de l'ordonnance n°72/18 du 17 octobre 1972 conforte d'ailleurs notre opinion : " à *titre conservatoire*, les agents du contrôle des prix peuvent procéder à la saisie des produits, objets de l'infraction ".

Les saisies apparaissent donc comme des mesures essentiellement préventives; l'on a justement parlé à leur propos de *mesures de sûreté*, en faisant valoir qu'elles permettent, non seulement de réunir des preuves, mais aussi d'ôter au prévenu les moyens de continuer des activités probablement illicites (15).

Il est à souligner que les contraintes douanières doivent être visées sans frais par le juge d'instance (16).

(14) J.MOURGEON.- op. cit. p. 149.

(15) LEDUCQ.- *La saisie et la confiscation dans la législation des prix*, Thèse Droit, Nancy, 1944, pp. 47-51.

(16) Art. 326 du Code des douanes de l'U.D.E.A.C.

De la même manière, comme l'a indiqué M. MANGA (17), l'intervention du juge est nécessaire, sinon obligatoire, pour le déclenchement des poursuites en matière d'impôts recouvrés par le service de l'enregistrement, bien qu'il ne dispose pas, en l'occurrence, d'un pouvoir d'appréciation et de décision véritable, puisqu'il ne peut pas refuser de viser le titre de perception établi par les services de l'assiette.

Il est regrettable qu'il n'intervienne pas dans la phase du déclenchement des poursuites en matière d'impôts directs et taxes assimilées (18), car l'intervention, même symbolique, du juge est un signe de protection des libertés professionnelles.

B) LES GARANTIES DES DESTINATAIRES DU CONTRÔLE

Parmi les garanties reconnues aux professionnels, il existe la voie du recours contentieux. Il s'agit là, en réalité, d'une solution extrême qui n'est envisagée que lorsque les moyens de droit sont épuisés (1). Nous verrons que, dans le domaine des poursuites par la voie des contraintes, une garantie supplémentaire leur est accordée: la possibilité de transiger (2).

1) LA SANCTION DE L'EMPLOI ILLEGAL DES CONTRAINTES :

Affaire MVE NDONGO

Les faits de cette affaire (19) étaient très simples :

(17) Ph.MANGA.- " Le recouvrement forcé de l'impôt et la prescription de garanties au profit du contribuable dans la législation fiscale camerounaise ", in *RJPIC*, 1991, pp. 422 et suiv. not. p. 426.

(18) En ce sens, voir not. *Instruction n°3/DT/78 du 16 mai 1978 relative aux poursuites en matière de recouvrement de l'impôt.*

(19) Cf. *arrêt n°10/CFJ/AP du 17 octobre 1968 in Recueil MBOUYOM.- op.cit. p. 110.*

le 18 août 1964, le sieur MVE NDONGO, préfet du département de la Boumba-Ngoko, avait, de sa propre initiative, fait saisir par la Gendarmerie 3782 kilogrammes de cacao et d'autres marchandises appartenant au sieur NGABA Victor, commerçant à Yokadouma, au motif que celui-ci était redevable à l'Etat d'une somme de 400.000 francs C.F.A.

Le conflit avait été élevé devant le Tribunal de première instance de Dschang, saisi par M. NGABA Victor d'une action en dommages-intérêts contre le préfet.

La Cour fédérale de justice devait ainsi résoudre la question de savoir quel est, du juge administratif ou du juge judiciaire, celui qui a compétence pour connaître de cette affaire.

La Cour se prononça en faveur de la compétence judiciaire. Pour expliquer cette solution, elle estima qu'aucun texte n'habilitait le sieur MVE NDONGO à procéder à cette saisie, en qualité de préfet, c'est-à-dire de représentant du Gouvernement. Bien plus, il ne prétendait pas s'être trouvé dans l'obligation de procéder à cette opération et il n'invoquait ni des circonstances exceptionnelles, ni une urgence à l'appui de son acte.

C'est pourquoi la Cour décida que la mesure incriminée apparaissait, dans les circonstances de l'affaire, comme " *manifestement Insusceptible d'être rattachée à l'exercice d'un pouvoir appartenant à l'administration* ". Selon elle, les faits reprochés à M. MVE NDONGO constituaient " *une voie de fait administrative, c'est-à-dire des actes tellement irréguliers qu'ils perdent le caractère administratif et, par suite, la protection des lois de 1790 et de l'An III* ".

Le juge s'est préoccupé, dans cette affaire, de défendre le droit et non, comme souvent, l'Etat; sa décision, **hormis son caractère peu créatif**, ne saurait donc être critiquée.

En effet, la saisie des marchandises porte atteinte au droit de propriété du sujet du contrôle (et du citoyen en général), principe inaliénable, pour justifier l'intervention du juge judiciaire. Ce dernier est, en toute logique, compétent pour réparer l'ensemble des préjudices résultant de la voie de fait.

En dernière analyse, *l'intérêt de cette décision provient notamment de ce qu'elle fait de l'habilitation un élément essentiel de la validité des opérations d'exécution du contrôle*; ce qui constitue une garantie importante pour les personnes contrôlées, à laquelle s'ajoute la possibilité de transiger.

2) LA POSSIBILITE DE TRANSIGER

Lorsqu'un texte le permet, l'administration peut accorder au délinquant le bénéfice d'une transaction, qui le dispense de l'application des sanctions prévues par la loi, moyennant le versement d'une certaine somme ou l'abandon des marchandises saisies.

Cette possibilité de transiger est prévue notamment en cas d'infraction à la législation des prix (20) et des douanes (21). L'article 9 de la loi des finances pour l'exercice 1985-1986, modifiant l'article 288 du Code des impôts camerounais, l'a supprimé en matière fiscale (22).

Il convient d'examiner succinctement les caractères juridiques de l'opération transactionnelle (a) et ses effets (b).

(20) Cf. art. 19 de l'ordonnance n°72/18 précitée.

(21) Cf. art. 329 du Code des douanes de l'U.D.E.A.C. ainsi rédigé : " les personnes poursuivies pour infractions douanières peuvent être admises à transiger ".

(22) Elle permettait au contribuable d'obtenir l'échelonnement de sa dette.

a °) *CARACTERES JURIDIQUES DE LA TRANSACTION EN MATIERE
ADMINISTRATIVE (23)*

La transaction est un contrat comportant des concessions et des engagements réciproques, c'est-à-dire un contrat synallagmatique (24).

Par ce contrat, l'administration s'engage à renoncer à toutes poursuites, le particulier à verser une certaine somme ou à abandonner des objets saisis. Ce caractère contractuel interdit logiquement le recours pour excès de pouvoir contre une transaction. Toutefois, en vertu de la théorie des actes détachables, la jurisprudence (25) admet que l'offre de transaction par l'administration puisse faire l'objet d'un recours en annulation.

b °) *EFFETS DE LA TRANSACTION*

L'acte de transaction contient l'aveu de l'infraction. Le délinquant doit exécuter la transaction dans un certain délai; celui-ci ne peut, par exemple, être supérieur à 3 mois pour les infractions à la législation des prix (26).

Faute de cette exécution, il perd le bénéfice de la renonciation aux poursuites et l'administration peut alors, soit transmettre le dossier au Procureur pour qu'il engage les sanctions pénales, soit infliger directement des sanctions administratives.

(23) Pour d'utiles précisions sur ce point, voir - J.M.AUBY.- " La transaction en matière administrative ", AJDA. 1966. pp. 5 et suiv.

(24) En ce sens, voir - Fernand BOULAN.- La transaction en droit privé positif, Thèse Droit, Aix-Marseille. 1971.p. 185.

(25) En l'absence, sauf erreur, de jurisprudence camerounaise sur ce point, nous nous permettons de citer, par exemple, celle du Conseil d'Etat du 16 mai 1947, Hubert, Rec. p. 200.

(26) Précisons que la transaction est, dans ce domaine, accordée par le ministre du Développement industriel et commercial.

SECTION II

LES SANCTIONS

Les sanctions administratives (§ I) et pénales (§ II) sont les principales sanctions (27) consécutives au contrôle de l'Etat.

§ I.- LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES

La doctrine présente une grande diversité de définitions de la sanction administrative, largement incompatibles entre elles. Les incertitudes que provoquent les divergences de ces définitions ont été remarquablement mises en évidence par le Professeur PICARD (28). Il n'y a pas lieu de s'y appesantir, sauf à se condamner à reprendre les conclusions d'analyses qui ont été diffusées et vulgarisées. Seule nous importe l'étude succincte des limites entre cette notion et les notions voisines (A); on essaiera ensuite de classer les sanctions administratives (B) avant d'examiner, enfin, les garanties accordées aux professionnels sanctionnés (C).

Précisons d'emblée que les sanctions administratives, au sens de la présente étude, sont les sanctions qui peuvent être prononcées :

- pour assurer la discipline des activités de caractère culturel, politique, industriel, commercial, social;
- pour assurer la discipline des activités professionnelles soumises à des ordres.

(27) Les sanctions civiles sont, nous semble t-il, insuffisantes pour donner au contrôle sa pleine efficacité. C'est pourquoi nous n'avons pas jugé utile de les étudier ici.

(28) E.PICARD.- La notion de police administrative, op.cit. pp. 327-365.

A) LA NOTION DE SANCTION ADMINISTRATIVE

Pour mieux cerner la sanction administrative, il convient d'analyser la distinction fondamentale qui oppose cette notion à la mesure purement administrative (1), avant de tenter de préciser ses rapports avec la sanction pénale (2).

1) SANCTION ADMINISTRATIVE ET MESURE PUREMENT ADMINISTRATIVE

La distinction des deux notions présente un intérêt contentieux essentiel.

En effet, il est de jurisprudence constante que la procédure du contradictoire doit être respectée s'agissant d'une sanction administrative. En sens inverse, une mesure administrative peut intervenir, quelle que soit sa gravité ou l'atteinte qu'elle comporte pour les libertés publiques, sans que celui qui en est l'objet ait eu communication des griefs qui lui sont reprochés et sans qu'il ait été mis en mesure de présenter sa défense.

L'arrêt n°208/CCA du 30/1/1953, Jean BOONE contre Etat du Cameroun circonscrit parfaitement l'enjeu de la distinction en ces termes :

" Considérant que la règle qui exige de l'autorité compétente de mettre l'intéressé à même de s'expliquer et de présenter sa défense avant toute mesure de sanction est inapplicable, lorsque, comme dans le cas de l'espèce, il s'agit d'une décision de police ".

Le critère de la distinction repose essentiellement sur la recherche des motifs et du but pour lesquels la mesure est intervenue. La mesure de police est motivée par la nécessité de préserver l'ordre public. Dans le même ordre d'idées, la mesure hiérarchique est motivée par l'intérêt du service public.

En revanche, la sanction vise à réprimer le manquement à une obligation professionnelle.

Comme l'a fort bien souligné M. BRAIBANT : " Les sanctions sont d'une nature essentiellement répressive. Elles procèdent d'une intention de punir des infractions, soit à une réglementation précise, soit à des principes de morale professionnelle. Elles sont fondées sur des griefs, sur des fautes reprochées. Elles revêtent, en principe, un caractère personnel " (29).

2) SANCTION ADMINISTRATIVE ET SANCTION PENALE

La distinction entre ces deux types de répression a longuement retenue la doctrine (30). Leurs relations sont régies par le principe d'indépendance. S'ensuivent les conséquences essentielles suivantes :

- les poursuites à fin de sanctions administratives sont indépendantes des poursuites pénales qui peuvent être engagées à raison des mêmes faits et peuvent être prononcées nonobstant un acquittement pénal ou un non-lieu (31);
- une sanction administrative illégale engage la responsabilité de l'Etat, à la différence des condamnations pénales irrégulièrement prononcées;
- l'amnistie pénale n'entraîne pas nécessairement celle des sanctions administratives.etc.

(29) BRAIBANT.- " Conclusions sur C.E. 8 janvier 1960, ministre de l'Education nationale contre ROHMER ", in RDP.1960 p. 335.

(30) Cf. not : J.MOURGEON.- *op.cit.* pp. 56 et 110; M.WALINE.- *Précis de droit administratif*, Paris, Montchrétien.1969. p. 382; C.A.COLLIARD.- " La sanction administrative " in *Annales Fac. Droit d'Aix*, 1943. etc.

(31) En ce sens, voir arrêt n°265/T.E du 27/11/1963, MVE Jean c/Etat du Cameroun.

B) CLASSIFICATION DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES

Les méthodes de classement des sanctions administratives sont diverses:

La plus simple consiste à les grouper suivant les autorités chargées de les prononcer : autorité ordinaire ou autorité administrative. Cette méthode présente le défaut du catalogue par sa longueur et son caractère fastidieux. Elle est peu scientifique, car elle attribue à toutes les sanctions la même importance.

Plus intéressante nous semble être l'approche de classification des sanctions qu'a adoptée M. Gérard VICHE (32). Cette démarche consiste à se référer à la catégorie des droits individuels à laquelle chacune porte atteinte.

En suivant cette méthode, nous distinguerons :

- les sanctions portant atteinte à l'honneur professionnel (1);
- les sanctions pécuniaires (2);
- les sanctions privatives des droits (3).

1) LES SANCTIONS PORTANT ATTEINTE A L'HONNEUR PROFESSIONNEL

Elles consistent en un avertissement ou en un blâme. Ces sanctions sont prononcées lorsque l'autorité ordinaire (33) estime devoir être bienveillante. Elles s'analysent en un rappel à l'ordre solennel donné au professionnel libéral puni. Leurs incidences patrimoniales ou professionnelles sont assez faibles car l'avertissement et le blâme n'emportent que l'inéligibilité au conseil de l'ordre pendant deux ans à compter de la notification de l'une ou de l'autre sanction

(32) in *La sanction professionnelle*, Thèse Droit, Montpellier. 1948, p. 238.

(33) c'est-à-dire la Chambre de discipline, dirigée par le président du conseil de l'ordre et composée de quatre autres membres élus en son sein.

(34). Leur effectivité est assurée par l'inscription qui en est faite au dossier de l'intéressé. Cette inscription, en cas de récidive, est susceptible d'aggraver la seconde peine encourue.

2) LES SANCTIONS PECUNIAIRES

On peut essentiellement en distinguer trois types : les amendes (a) la confiscation des biens saisis (b) et les majorations de retard (c).

a °) LES AMENDES

Les textes prévoyant les amendes fixes sont rares; citons, à titre d'exemple, l'ordonnance du 17 octobre 1972 portant régime général des prix. Elle prévoit (35) une amende forfaitaire de 5.000 francs C.F.A. lorsque le montant de la majoration illicite est inférieure à 10.000 francs C.F.A... (36).

Les autres textes prévoient en général des amendes comprises entre les limites d'un maximum et d'un minimum. Ils contiennent une formule calquée sur la suivante : les infractions aux dispositions de telle réglementation professionnelle sont sanctionnées d'une amende de 10 francs, par exemple, à 100 francs. Le montant de cette amende varie en fonction de la gravité de l'infraction; ce montant est fixé par l'agent d'exécution du contrôle, sous réserve de l'approbation ultérieure de ses conclusions par son supérieur hiérarchique.

Les amendes sont assorties du privilège du Trésor et peuvent donner lieu à l'emploi de la contrainte par corps (37).

(34) En ce sens, voir, par exemple, art. 110 al. 2 de la loi n°90/035 sur les pharmaciens.

(35) art. 31.

(36) ... de 10000 francs lorsque ce montant est compris entre 10000 et 30000 francs; de 20000 francs lorsque ce montant est compris entre 30000 et 50000 francs et de 20000 francs lorsque ce montant est compris entre 50000 et 100000 francs, cf. art. 30 cité.

(37) En ce sens, voir. art. 29 de la loi n°88/016 du 16/12/88 sur la publicité.

b °) LA CONFISCATION

La confiscation est prévue dans un grand nombre de textes épars. Selon, par exemple, l'article 39 de la loi du 10 août 1990 relative à l'activité commerciale, " l'importation ou la mise en vente des produits prohibés à l'importation donne lieu à la confiscation et/ou la destruction des marchandises objet de la fraude ".

Les marchandises non prohibées saisies peuvent également être confisquées en cas de non-paiement intégral des amendes. Cette confiscation est suivie de leur mise en vente aux enchères publiques (38).

Il est, à cet égard, essentiel de noter une évolution dans l'attitude des pouvoirs publics, puisque les marchandises confisquées sont cédées, à titre gratuit, aux nécessiteux.

Un exemple récent illustre notre propos : en mai 1990, 16 tonnes de détergents de marque "Eléphant " (39), importés frauduleusement du Nigeria par la société Baby Holding, avaient été saisis par la délégation départementale du Développement industriel et commercial de la Haute Sanaga (40). Le chef de ce ministère donna alors l'ordre au gouverneur de la province du Centre de procéder à la confiscation de cette marchandise et de la céder gratuitement aux organismes de bienfaisance (41) (42).

(38) Cette vente aux enchères est opérée par les services du Trésor. Une partie du montant de cette vente sert à encourager les personnes ayant contribué à la saisie.

(39) Il s'agissait essentiellement du savon en poudre.

(40) Les trois infractions commises par cet importateur étaient les suivantes :

- le défaut de la licence d'importation;
- la non soumission aux procédures de dédouanement;
- le non respect des principes de la décision n°44/MINDIC/CAB du 21 février 1990 instituant le marquage "vente au Cameroun" sur certains produits importés.

(41) Outre la saisie et la confiscation suivies de la distribution des marchandises, ladite société a été suspendue de toute importation pour une durée de trois ans.

(42) Sur tous ces points, voir Cameroon Tribune n°4696 du 9 août 1990, p. 4.

c°) LES MAJORATIONS DE RETARD

En matière fiscale, le retard enregistré, soit dans le dépôt des déclarations, soit dans le paiement des droits dûs, entraîne une majoration de 10% des sommes impayées deux mois après la date de leur mise en recouvrement (43).

3) LES SANCTIONS PRIVATIVES DE DROITS PROFESSIONNELS

Le retrait de l'autorisation préalable (a), l'interdiction d'exercer la profession (b) et la fermeture de l'établissement (c) sont les sanctions portant temporairement ou définitivement atteinte à l'exercice des droits juridiques relatifs à l'activité professionnelle.

a°) LA FERMETURE DE L'ETABLISSEMENT

La fermeture administrative de l'établissement vise à punir la personne physique ou morale de droit privé en raison de son activité illicite et dans l'exercice de son activité professionnelle. En termes différents, elle met fin à l'activité de l'entreprise considérée en elle-même, abstraction faite de l'activité personnelle de l'un de ses dirigeants ou de l'un de ses employés.

Cette fermeture peut être prononcée à titre définitif ou pour une durée qui ne peut excéder trois mois, renouvelable une fois. Dans ce dernier cas, elle entraîne, à l'encontre de l'entrepreneur, l'obligation de payer au personnel sa rémunération normale. L'article 37 de l'ordonnance du 17 octobre 1972 sur les prix est, à cet égard, très explicite " pendant la fermeture, le délinquant doit continuer à payer à son personnel les salaires, indemnités et rémunérations de toute nature auxquels il avait droit jusqu'alors " (44).

(43) article 286 du Code général des impôts.

(44) Cette obligation s'analyse en une peine administrative complémentaire de la peine principale de fermeture et présente la nature d'une sanction pécuniaire, puisqu'elle se résout en une dette d'argent chiffrable d'après la durée de la fermeture.

b°) L'INTERDICTION D'EXERCER LA PROFESSION

L'interdiction d'exercer présente un caractère personnel. Comme l'a souligné M. VICHE, " elle frappe des individus déterminés et a pour but de les mettre hors d'état de nuire " (45).

Elle est, notamment, prononcée par l'autorité ordinaire (46). Le conseil de l'ordre dispose en effet de deux peines de ce type à savoir :

- d'une part, l'interdiction temporaire, qualifiée parfois de suspension, allant de 3 mois à un an, selon la gravité de la faute commise;
- d'autre part, l'interdiction définitive, consistant en la radiation du tableau de l'ordre. Dans ce cas, l'intéressé ne pourra introduire une demande de reprise d'activité auprès du conseil de l'ordre qu'après un délai de 5 ans.

Signalons enfin que l'interdiction temporaire entraîne l'inéligibilité au conseil de l'ordre pendant trois ans à compter de sa notification.

c °) LE RETRAIT DE L'AUTORISATION

Le retrait (47) de l'une des formes de l'autorisation préalable peut être prononcé à titre de sanction. Cette faculté, ainsi qu'a pu l'écrire M. MODERNE (48), " contribue à renforcer la surveillance administrative après la délivrance de l'agrément, en laissant planer sur son bénéficiaire une menace permanente ".

(45) *op.cit.* p. 245.

(46) Elle peut aussi l'être par l'autorité administrative. Cf., par exemple, art. 34 al.2 de la loi n°90/031 précitée.

(47) Le retrait en cause se présente comme une abrogation et ne comporte aucun effet rétroactif. Il doit en outre être distingué du refus de délivrer l'autorisation préalable à l'exercice de la profession sollicitée; ce refus est un acte indépendant de toute faute professionnelle antérieure et il ne constitue donc pas une sanction.

(48) Franc MODERNE.- " Le retrait de l'agrément administratif nécessaire à l'exercice d'une profession : quelques observations sur les pouvoirs de l'administration et les droits des professionnels, C.E. 25/7/75 ", in D.S. 11 novembre 1976, p. 458.

Son effet est identique à celui de l'interdiction administrative d'exercer la profession.

Cette sanction tend à être de plus en plus fréquente dans la pratique. A titre d'exemple, le 14 août 1989, le ministre des Finances a retiré l'agrément à 51 cabinets de courtage d'assurances accusés de malversations diverses, d'escroquerie et de fabrication de fausses attestations d'assurance (49).

Les sanctions privatives des droits professionnels sont les peines les plus graves, puisqu'elles aboutissent à priver l'intéressé de ses ressources et de sa puissance sociale. Elles permettent aussi et surtout de protéger les autres professionnels et l'ensemble des individus, intéressés directement ou indirectement à l'exercice de la profession, contre son activité considérée comme dangereuse. Il reste que cela constitue une raison supplémentaire d'accorder des garanties aux professionnels, afin d'éviter que l'administration et l'Ordre professionnel ne prennent des sanctions arbitraires.

C) SOUMISSION DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES A UN REGIME PROTECTEUR

En général, les textes qui donnent à une autorité administrative le pouvoir de prononcer les sanctions administratives prévoient, en même temps, des garanties pour ceux qui sont susceptibles d'en faire l'objet. Le contrôle du juge administratif en constitue la meilleure, ainsi que permettra de le constater l'étude de l'affaire de la Société assureurs conseils franco-africaine (10). C'est pour faciliter ce contrôle que le législateur et la jurisprudence soumettent la validité des sanctions infligées au respect strict de certaines règles de procédure (1).

(49) Cf. *Cameroon Tribune* n°4454 du 18 août 1989, p. 7 et, ci-après, Annexes n° 8 et 9.
Pages 259 et 260

1°) LES GARANTIES ENTOURANT L'APPLICATION DE LA SANCTION

L'autorité administrative ou ordinaire est tenue de motiver la sanction qu'elle prend. Elle doit en informer le professionnel intéressé et le mettre à même de faire entendre utilement ses observations sur les faits qui lui sont reprochés. La décision portant sanction est, en outre, subordonnée à l'avis d'une commission consultative.

Les exceptions à l'application des principes de motivation, du contradictoire et de consultation obligatoire sont relativement rares (50), et leur violation est susceptible d'entraîner l'annulation juridictionnelle de la sanction, suivie éventuellement d'une indemnisation.

2°) L'ANNULATION D'UNE SANCTION ILLEGALE : " AFFAIRE SOCIETE ASSUREURS CONSEILS FRANCO-AFRICAINE " (AGFRA) (51)

Les faits de l'espèce méritent d'être rappelés :

La Société assureurs conseils franco-africaine (52), dont l'agrément en qualité de courtier d'assurances avait été retiré par arrêté n°1203/MINFI du 26 octobre 1979 (53) du ministre des Finances, sollicite du juge administratif l'annulation de cette sanction, au motif qu'elle constitue un détournement du pouvoir. Selon elle, cette sanction, initialement non motivée, avait été prise en vue de favoriser la Société Camerounaise d'Assurances et de Réassurances, (SOCAR), qui prétendait que l'A.G.F.R.A. menaçait son portefeuille en plaçant des affaires auprès d'autres compagnies.

(50) Citons à titre d'exemple l'article 47 al.3 du décret n°90/1467: " Les chantiers de construction et les exploitations d'établissements de tourisme clandestins sont fermés d'office sans préavis par le ministre ".

(51) Jugement n°62/CS/CA du 25/9/1980.

(52) Qui a son siège à Douala.

(53) Confirmé par l'arrêté n°100 du 22/1/1980.

A l'argumentation de la requérante, le représentant de l'Etat réplique en concluant au rejet du recours. Il estime, en substance, que la décision attaquée est fondée sur l'existence des liens étroits entre le Président-Directeur-Général du cabinet de courtage A.G.F.R.A. et l'agence Chanas-et-Privat, dirigée par son épouse. Selon lui, il est apparu que l'honorabilité du Président de cette société a été mise en cause en raison notamment des actes accomplis par l'intéressé, actes de nature à " provoquer la déstabilisation des portefeuilles constitués par d'autres organismes d'assurances ". C'est pourquoi il pense que faire droit à la demande de la requérante " serait une remise en cause de la souveraineté de l'Etat en matière de son développement économique ".

Mais la Cour a réfuté cette argumentation, estimant, à juste raison, que les motifs avancés par le représentant de l'Etat n'étaient pas fondés. Elle a annulé la décision portant retrait d'agrément, motif pris de ce que, d'une part elle contenait une illégalité quant au but poursuivi, d'autre part elle ne reposait sur aucune base légale.

Le juge s'est comporté en protecteur des libertés professionnelles en mettant des garde-fous à l'abus du pouvoir de sanction. Sa décision ne saurait en conséquence être critiquée.

Les sanctions administratives affectent exclusivement la vie professionnelle des intéressés. Celles qui sont les plus graves aboutissent à les mettre dans l'impossibilité matérielle de vivre. Elles s'accompagnent souvent de sanctions pénales.

§ 2.- LES SANCTIONS PENALES

Cette étude est du ressort du droit pénal. C'est pourquoi nous donnerons seulement un aperçu des principales sanctions pénales consécutives au contrôle de l'Etat.

Lorsque les amendes, la confiscation (54), l'interdiction d'exercer la profession (55) et la fermeture de l'établissement (56) sont prononcées par l'autorité judiciaire, elles sont, selon les cas, des peines principales, complémentaires ou accessoires (57).

La sanction pénale donne lieu à inscription au casier judiciaire. Elle frappe l'intéressé dans sa vie professionnelle et dans ses prérogatives générales de citoyen. Elle peut le priver sa liberté (58).

* * *

Il n'est guère contestable que la sanction administrative et la sanction pénale répondent, dans la pensée du législateur, à une considération de prévention, dans ses effets individuels et généraux.

La prévention individuelle réside dans l'espoir que réformé par le châtement, le professionnel puni ne récidivera pas, les souffrances endurées lui ayant inspiré le sentiment que l'infraction à la réglementation professionnelle ne paie pas.

(54) Cf. art.35 du Code pénal camerounais.

(55) Cf. art.36 du C.P.C.

(56) Cf.; art.34 du C.P.C.

(57) En revanche, elles sont, en droit administratif, des peines principales se suffisant à elles-mêmes.

(58) Cf. articles 22,24,26 du Code pénal camerounais.

La prévention générale procède de la conception selon laquelle " la crainte d'un châtement exemplaire est salutaire et de nature à faire hésiter les délinquants éventuels " (59).

Elles ont toutes deux pour objet d'agir sur l'intéressé mais en vue de protéger la société. Ce rôle de prévention est renforcé par la publicité de la peine, donc de la faute. Ces sanctions constituent ainsi une arme indispensable à l'efficacité du contrôle de l'Etat. Encore faut-il qu'elles soient effectivement appliquées. Nous ne pensons pas qu'elles le soient. En effet, comme il sera loisible de le constater, les sanctions pénales et, surtout, administratives sont en pratique très rares en ce domaine pour avoir des effets dissuasifs et pédagogiques; autrement dit, elles sont insuffisamment appliquées pour pouvoir donner au contrôle sa pleine efficacité.

* * *

*

(59) Cf. G.STEFANI et G.LEVASSEUR .- *Droit pénal général et procédure pénale*, Paris, Dalloz, 1964, p. 266.

CHAPITRE II

LA PORTEE PRATIQUE DU CONTRÔLE

" Il n'est pas de développement cohérent et concerté sans dépassement de l'existant, sans volontarisme, sans invention de méthode et de normes, sans anticipation partielle du futur..."

Jacques BUGNICOURT (1).

Un système de contrôle efficace doit, logiquement, permettre de réaliser, sinon la totalité des objectifs poursuivis, du moins la majorité d'entre eux; tel n'est pas le cas actuellement.

En effet, nul ne conteste plus que le contrôle effectué par l'Etat camerounais sur les activités des personnes physiques et morales de droit privé soit inefficace; les commentateurs du quotidien national, *Cameroon Tribune*, s'accordent à constater le phénomène que, de son côté, les pouvoirs publics ne cherchent plus à nier (section I).

Mais, force est de reconnaître que, d'une manière générale, pas plus que les politiques ou que la presse, les auteurs n'ont précisé davantage les raisons de cette inefficacité du contrôle de l'Etat. Ces raisons sont plus nombreuses et plus complexes qu'elles peuvent paraître. Il convient donc de tenter d'en recenser les principales (section II) et, à la suite des observations effectuées, de définir pour l'avenir l'orientation des réflexions qu'elles peuvent susciter (section III).

(1) in " *Le mimétisme administratif en Afrique, obstacle majeur au développement* ", R.F.S.P. 1973, p. 1266.

SECTION I

L'INEFFICACITE DU CONTRÔLE DE L'ETAT

" Il est difficile de faire comprendre l'inefficacité profonde d'un Etat comme le Cameroun à quiconque n'en a pas en fait l'expérience. On ne peut véritablement prouver cette inefficacité. On ne peut que l'illustrer par des exemples et des anecdotes " (2).

Cette observation du Professeur Jean François MEDARD, bien que remontant à quelques années, a conservé toute sa pertinence.

En effet, en pratique, la plupart des réglementations professionnelles ne sont pas respectées. Il est, évidemment, très difficile d'en évaluer le nombre; mais, de nombreux indices et témoignages donnent à penser que l'ampleur du phénomène est considérable; car le contrôle de l'Etat est très loin de produire l'essentiel des effets que l'on pourrait normalement en attendre.

Cette inefficacité est générale, en ce sens que tous les aspects du contrôle sont concernés : contrôle des prix, contrôle des importations, contrôle fiscal, contrôle de la qualité, contrôle à but politique. Pour la mettre en évidence, nous démontrerons que la réalisation des principaux objectifs poursuivis par le contrôle de l'Etat est très insuffisante.

(2) J.F.MEDARD.- " L'Etat sous développé au Cameroun ", in *Année Africaine*. 1977, p. 56.

§ I.- L'INSUFFISANCE PRATIQUE DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

Un système de contrôle de qualité des aliments opérationnel et efficace doit en principe permettre :

- d'une part, le développement et la stimulation des échanges des denrées alimentaires de bonne qualité sur les marchés intérieurs et extérieurs;
- d'autre part, l'amélioration du statut nutritionnel et la protection de la santé de la population.

Or, de ce point de vue, la situation est loin d'être satisfaisante.

En effet, comme l'a indiqué M. Daniel SIBETCHEU, dans son intervention faite lors du séminaire national sur les stratégies alimentaires et nutritionnelles, tenu à Yaoundé en juillet 1988 (3), " on constate qu'une quantité appréciable des denrées alimentaires d'origines diverses importées au Cameroun est impropre à la consommation humaine. Déjà, en 1974, le Docteur G.KOUTHON, expert de la F.A.O., après une mission sur le contrôle de qualité des aliments au Cameroun, a estimé, dans l'hypothèse optimiste, à 2% des aliments importés dans ce pays impropres à la consommation humaine; ce qui représentait alors 10. 370 milliards de Franc C.F.A.

" Un système de contrôle de qualité des aliments efficace aurait pu empêcher l'entrée de ces aliments sur le territoire, limiter l'évasion de nos devises et préserver la santé des consommateurs.

(3) D.SIBETCHEU.- " L'urgence d'un système efficace de contrôle ", in *Cameroon Tribune* n°4329 du 16 février 1989, le supplément du jeudi n°72, la protection des consommateurs, pp. 12 et 13.

" De nos jours, a-t-il ajouté, ce contrôle relève de la compétence de plusieurs organismes et départements ministériels: Agriculture pour le contrôle phytosanitaire; Elevage, pêche et industrie animale pour le contrôle vétérinaire des animaux de boucherie et pour celui des viandes et des produits de la pêche; Santé pour la salubrité des denrées alimentaires; Enseignement supérieur, informatique et recherche scientifique pour la recherche de base; Centre Pasteur du Cameroun pour les analyses microbiologiques, chimiques et toxicologiques. Malheureusement, ces différentes administrations travaillent dans le domaine en vase clos, avec une insuffisance de communication et sans échanges d'expérience. Cette situation ne favorise guère les concertations régulières, susceptibles de permettre une amélioration des prestations des services des différentes administrations chargées du contrôle de qualité sur le terrain.

" On observe, a conclu M. SIBETCHEU, une certaine anarchie et le contrôle de qualité des aliments se fait empiriquement, car il n'existe pas de normes sanitaires nationales légalement contraignantes " (4).

On objectera, peut-être, que l'intervention de la Société Générale de Surveillance a déjà permis que l'on parvienne à une meilleure protection des consommateurs, de sorte que l'opinion suscitée serait mal fondée.

Mais encore faut-il que cette intervention soit véritablement efficace. Nous ne le pensons pas (5). Bien plus, les opérations d'inspection des marchandises importées au Cameroun, effectuées par la S.G.S., n'ont commencé que le 1er décembre 1988.

(4) " tout au plus, on se réfère aux normes du Codex Alimentaire qui est un canevas général pour le commerce international ", cf. D.SIBETCHEU.- art. préc. p. 13

(5) Voir infra pp. 213 et 214 ainsi que la note n°62.

Il faut ajouter ici que les produits laitiers locaux sont peu contrôlés.

En effet, les 4/5ème des produits laitiers consommés au Cameroun sont fabriqués à Douala, sous le contrôle du service provincial de la protection sanitaire et de la santé publique vétérinaire du Littoral. Ce service a pour mission de garantir aux consommateurs des produits sains.

Or, selon son chef, le Docteur J.M.TCHUISSANG (6), " certaines fabriques sont difficilement localisables du fait qu'elles changent d'emplacement et même les noms de leurs produits pour ne pas se soumettre au contrôle sanitaire ". Ainsi, " alors que la liste des produits contrôlés ne concerne que deux entreprises, à savoir Camlait et Silac, celle des "produits fantômes" est longue. Il s'agit de Blanc neige, Lapon, Ourson bleu, Yoglait, Jopy yaourt, Le Sportif, African yaourt, Sitralait, Yaourt biboto, Yoghurt first, Yoghurt sweet, Yaourt typ etc. ".

En fait, " ces entreprises, une fois (l'aspect) commercial réglé, ignorent ou refusent de soumettre leurs produits au contrôle sanitaire, qui est une étape indispensable pour la santé des consommateurs. Leurs produits, non seulement ne sont pas contrôlés mais restent parfois commercialisés après la date limite de consommation, qui n'est pas toujours visible sur la boîte. En plus, la chaleur qui favorise la consommation de ces produits les rend également propices à la culture bactériologique " (6 bis).

Cette remarque ne vaut pas seulement pour le contrôle de qualité mais aussi pour celui des prix.

Comme l'a, à juste titre, noté M. J.M.NZEKOUE, " le contrôle des prix a été très souvent chez nous une notion théorique, sans grande portée sur la

(6) cité par *Cameroon Tribune* n°4624 du jeudi 19 avril 1990, p. 13.

réalité. En matière de fixation et d'application des prix, l'anarchie qui règne sur nos marchés s'avère préoccupante, tant l'écart est grand entre la règle et la pratique..." (7).

Ainsi, les différences des prix constatées, par exemple, dans le domaine de la commercialisation des bières et boissons gazeuses pourraient faire croire à un vide législatif en la matière. Il n'en est pourtant rien (8).

Déjà, Cameroon Tribune du 24 juin 1982 signalait, notamment, que l'arrondissement de Meiganga vivait depuis quelques temps dans le cycle infernal de la hausse illicite des prix des denrées alimentaires : " les populations ne cessent de se plaindre de cette hausse illicite des prix, qui risque d'entraîner l'exode rural, écrivait alors M. SAMBOU, qui ajoutait que les fonctionnaires ne sont pas en reste et certains sont prêts à solliciter leur affectation ailleurs, notamment là où le coût de la vie leur permettra de s'épanouir avec leur famille " (9).

Dans le même ordre d'idées, il est rare que les résultats des contrôles effectués entraînent le prononcé des sanctions.

A titre d'exemple, à la date du 26 décembre 1986, nous avons relevé que:

(7) J.M.NZEKOUE.- " Contrôle des prix, une réglementation plus ferme ", in Cameroon Tribune n°4250 du 24 octobre 1988, p. 16.

(8) En ce sens, voir notamment :

- Luc ANGOULA NANGA.- " Débits de boisson, une application complaisante des textes ", in Cameroon Tribune n°4692 du vendredi 3 août 1990, p. 7: " **En ville comme au village, écrit-il, le non respect de la réglementation des débits de boisson fait recette...** ".

- J.M.NZEKOUE.- " Le boom du commerce des boissons: la réglementation trahie ", in Cameroon Tribune N°4166 du 27 juin 1988, p. 5.

(9) SAMBOU DAOUDOU.- " Hausse illicite des prix des denrées alimentaires à Meiganga ", in Cameroon Tribune n°2407 du 24/6/1982, p. 2.

- 21 médecins exerçaient leurs activités en clientèle privée sans autorisation administrative préalable dans la ville de Douala;
- 6 médecins étaient dans la même situation à Yaoundé (10).

De même, selon les estimations de Cameroon Tribune n°4246, du jeudi 20 octobre 1988, 19 seulement sur les 56 boulangeries que compte la ville de Yaoundé sont titulaires d'un agrément (11).

Ces quelques témoignages démontrent bien que la protection des consommateurs, en tant que but du contrôle, est en pratique très insuffisante. Il en est de même de la protection des industries locales.

§ II.- L'INSUFFISANCE PRATIQUE DE LA PROTECTION DES INDUSTRIES LOCALES

Les industries locales, censées être protégées, sont au bord de l'asphyxie du fait des importations insuffisamment contrôlées.

Selon le rapport économique et financier de la loi des finances de l'exercice 1987/88, les entreprises nationales ont eu à faire face aux importations massives et frauduleuses de riz, de sucre, de l'huile de palme et de l'huile de coton, en provenance des pays asiatiques et des pays voisins.

L'ampleur de ce phénomène a mis en péril plusieurs produits fabriqués au Cameroun, tout en entraînant des pertes financières considérables pour l'Etat.

(10) Source: ministère de la Santé publique, août 1990. Voir en ANNEXE N° 12. une liste faisant état de la situation. *Pages 263 - 271 -*
(11) p. 16.

C'est ainsi, par exemple, que la " Société Camerounaise de Minoterie a été contrainte de ne produire que 48.000 tonnes, au lieu de 90.000 tonnes prévues. (...); on venait pourtant de procéder à l'extension de l'usine, pour au moins un milliard de franc C.F.A. " (12).

Cameroon Tribune du 14 septembre 1987 signalait, quant à elle, que la production de la Cameroon Sugar Company, CAMSUCO, a atteint, en 1985/86, 45.048 tonnes, mais à cause de la concurrence déloyale du sucre étranger, la société n'a pu vendre que 36.490 tonnes en 1987. La même situation prévalait à la Société Sucrière du Cameroun, SOSUCAM, qui avait encore 5500 tonnes dans ses magasins à la veille du démarrage de la campagne sucrière 1986/87.

De même, la cimenterie de Figuil au Nord-Cameroun connaît une situation financière difficile, notamment à cause des importations frauduleuses de ciment en provenance du Nigeria.

Comme a pu le souligner M. JOLIVALD (13), " ses ventes ont diminué de moitié depuis que le pays a rouvert ses frontières au mois d'avril 1986, permettant ainsi l'arrivée massive de ciment vendu à très bas prix pour se procurer du franc C.F.A., qui servira à acheter, sur les marchés étrangers, les marchandises que le Naïra inconvertible ne peut acquérir. La faiblesse actuelle des ventes mensuelles de l'usine de Figuil, a-t-il conclu, est telle que des pertes d'exploitation sont enregistrées et que sa direction a dû prendre des mesures concernant l'emploi ".

On assiste également à l'invasion du marché national par des produits congelés.

(12) en 1985/86. Pour d'amples informations sur ce point, voir: Jean NGANDIEU.- *Le Cameroun et la crise, renaissance ou blocage ?*, Paris, L'Harmattan. 1988, p. 41.

(13) François JOLIVAT.- " Cimencam et le marché camerounais du ciment ", in *Marchés Tropicaux* du 16 janvier 1987, p. 146.

Pourtant, " le pays compte 4 millions de têtes de gros bétail, soit environ un boeuf pour trois camerounais par an ", remarquait déjà, dès 1985, M. J.M.NZEKOUÉ qui, dans la même étude, relevait qu'en 1983, " les importations soumises à des licences étaient inférieures à celles sans licences (493.425.000 francs.C.F.A. contre 610.921.000) et qu'en 1984, sur 1.233.634.000 francs. d'importation de viande, 667.890.000 francs étaient sous licences " (14).

Ajoutons, avec Mme ABENA NLOMO, que " des protestations de petits éleveurs se sont élevées ça et là sans succès. Les responsables de la Société de Développement et d'Exploitation des Productions Animales, SODEPA, s'arrachent presque les cheveux devant l'ampleur de la catastrophe, car cette jeune société subit de plein fouet les effets de cette situation. Les abattages, qui représentent sa principale ressource, ont chuté de façon alarmante " (15).

A l'évidence, l'introduction frauduleuse et anarchique des marchandises étrangères sur nos marchés est ici un signe de l'incapacité de l'Etat à maîtriser le contrôle des importations. Elle est un signe de son impuissance à assurer la protection des industries locales. Cette constatation se vérifie aussi dans le domaine du contrôle à but essentiellement politique.

§ III.- LE CARACTERE LIMITE DE LA REALISATION DE L'UNITE NATIONALE

Il est un fait que malgré les discours officiels qui parlent beaucoup d'unité nationale, la réalisation de celle-ci n'a pas l'importance qu'on prétend lui donner;

(14) J.M.NZEKOUÉ.- " L'invasion des congelés : entre la réglementation et la fraude ", in *Cameroon Tribune* n°3798 du 13 février 1985, p. 5.

(15) Jacqueline ABENA.NLOMO.- " L'invasion des congelés (...) sur les tables et dans la rue ", in *Cameroon Tribune* n°3797 des 11 et 12 février 1987, p. 7.

En effet, nous avons souligné que le législateur avait tenté d'étouffer l'expression des particularismes tribaux, pour pouvoir traduire " la volonté de vivre en commun " sur le plan politique, culturel, économique, social. Ne pouvaient dès lors être autorisées à se former que des associations ne présentant pas un caractère exclusivement tribal ou clanique.

Paradoxalement, ces associations claniques, qui étaient presque clandestines dans les années 1970 et dont on avait un peu honte, ont envahi le pays. Pour promouvoir " le développement autocentré ", le Gouvernement a encouragé la création des associations dites " des élites ou d'originaires " de tel ou tel village, arrondissement, département.

Contrairement à ce qu'ont pu affirmer certains auteurs (16), ces multiples associations, rattachées aux ethnies d'origine de leurs membres, entretiennent, en pratique, l'esprit tribal, au détriment de la conscience nationale.

Comme l'illustre, de façon pittoresque, ce passage, extrait de *Cameroon Tribune* du 23 juin 1985 :

" Association des élites du village A par ci, ressortissants de la province de (...) vivant à (...) par là. Ce sont là des dénominations qui se bousculent désormais dans notre pays. Chose grave, ces divers regroupements sont de véritables cercles fermés : "les autres" en sont exclus; **en fait, il s'agit très souvent de chapelles de tribalisme et de régionalisme sous le couvert du développement** " (souligné par nous).

(16) Cf. not. Jacques LOMBARD.- " Tribalisme et intégration nationale en Afrique noire ", in *Revue de l'Homme et de la Société* n°12, avril, mai, juin 1969.

Cet auteur soutient que dans les nouveaux Etats africains, " les multiples associations "d'originaires" qui, en ville, sont la seule expression du tribalisme, n'existent que du fait des carences de l'Etat ", p. 80. **Ce qui est vrai.**

Mais nous émettons des réserves quand il affirme ensuite qu' " il a été montré d'ailleurs que les associations ethniques dans les villes étaient susceptibles d'aider à l'intégration nationale des individus " (ibidem).

De même, l'invention de la notion d'équilibre ethnique et régionale a, sans doute, été nécessaire pour rendre gouvernable un pays comme le Cameroun, ayant accédé à l'indépendance et à la réunification dans des conditions de guerre civile, et présentant une mosaïque ethnique attachante sans équivalent en Afrique, ainsi qu'une grande disparité de développement entre ses régions.

La mauvaise application de cette notion a, toutefois, contribué à entretenir, voire à amplifier, le fait ethnique, retardant, en conséquence, l'avènement d'une conscience nationale chez tous les camerounais.

Ainsi, la survie du tribalisme (17) dans le Cameroun d'aujourd'hui apparaît dans la vie de tous les jours. La situation tend d'ailleurs à empirer.

Le mensuel *Jeune Afrique Economique* n°156, de juin 1992, exprime fort bien ce problème :

" Lentement mais sûrement, le tissu social camerounais se déchire. A cause de la montée du tribalisme et de l'inégalité dans la répartition des richesses nationales, l'idée même de nation s'estompe auprès d'une frange non négligeable de la population. Certaines communautés (cas des anglophones, mais aussi quelques intégristes musulmans) manifestent même le désir de quitter l'ensemble national et de se prendre elles-mêmes en charge, dans le cadre d'une plus grande autonomie politique. Si le pouvoir central ne réussit pas à étouffer ces tentations sécessionnistes (...), l'on peut craindre l'émergence d'un radicalisme local susceptible, à terme, de provoquer la désintégration du pays " (18).

(17) *Le tribalisme, pour reprendre les termes de M. BAYART, consacre " la primauté accordée à la solidarité tribale. Le groupe de référence est la tribu plus que la catégorie socioprofessionnelle, la religion ou la communauté nationale ", in Les fonctions du parti unique, l'exemple du Cameroun, op.cit. p. 13.*

(18) p. 202.

Ces constatations conduisent à apprécier, à sa juste valeur, la portée de la sauvegarde de l'ordre public au Cameroun.

§ IV.- LE CARACTERE MENACE DE L'ORDRE PUBLIC

Actuellement, l'insécurité règne dans le pays. Le thème est d'ailleurs mis en relief par la presse privée, aussi bien nationale qu'internationale.

Ainsi, comme l'a écrit M. Marc YARED dans *Jeune Afrique* n° 1636 du 14 au 20 mai 1992, " (...) au moment même où les échéances électorales aidant, la violence quitte le champ politique, la criminalité investit la vie de tous les jours. La crise économique est, sans contestation, la cause première du phénomène, même si certains s'inquiètent de la **défaillance des autorités** " (19).

Le *Messenger* n° 257, du 9 avril 1992, rapporte, en outre, que " depuis plusieurs semaines, la ville de Douala vit dans la peur. De jours comme de nuit, des bandes organisées, ou des individus solitaires posent des actes d'une rare violence (...), **en toute impunité** " (20).

Selon le même quotidien, " l'insécurité n'est pas seulement le fait de bandits, ou de policiers qui tuent, volent ou agressent. Un phénomène récurrent semble menacer le quotidien des habitants de la partie septentrionale de notre pays : **les guerres tribales**, qui sont plus meurtrières que la méningite. Après Kousséri, Meiganga vient renforcer les thèses selon lesquelles les antagonismes séculaires interethniques ne sont pas prêts de s'estomper " .

(19) Dans un article intitulé : " Cameroun : Peur dans les villes ", pp. 28 et suiv. Not. p. 28.

(20) Cf, Michel EPEE.- " une société en déliquescence ", p. 7. Dans le même sens, voir Dominique Fopoussi.- " Douala dans la tourmente ", ibidem. Toujours dans le même sens, cf. DIKALO N°022 du 18 mai 1992 p. 4, " Criminalité et grand banditisme, Douala dans la poudrière "

Certes, l'on peut dire , non sans quelque raison d'ailleurs, que les organes de l'Etat ont réussi à établir un certain ordre au point de vue politique.

Mais, il nous semble que cet ordre reste tout de même fragile, car, pour reprendre les termes du Professeur MEDARD, " (...) si stabilité il y a, il s'agit d'une stabilité plus personnelle qu'institutionnelle " (21).

*

On constate finalement que le contrôle des activités privées au Cameroun s'amenuise et se sclérose. Le respect de la réglementation professionnelle devient dès lors difficile à rétablir. Cette inefficacité du contrôle de l'Etat tient à des raisons spécifiques sur lesquelles il convient de s'appesantir.

SECTION II

LES ELEMENTS EXPLICATIFS DE L'INEFFICACITE DU CONTRÔLE

L'inefficacité du contrôle de l'Etat sur les activités privées peut tenir, soit à une attitude incorrecte ou à une faute de l'agent de contrôle dans sa mission, soit à une dérobade du sujet du contrôle devant son devoir civique qui est de respecter la réglementation professionnelle. Cette inefficacité peut également résulter d'une défaillance de l'organisation du contrôle, d'une malfaçon législative ou réglementaire dans la répartition des compétences entre les différents services de contrôle.

(21) Cf. J.F.MEDARD.- " L'Etat sous-développé en Afrique noire : clientélisme politique ou néo-patrimonialisme ? ", C.E.A.N. de Bordeaux, 35 p. multigr. p. 3.

Ces éléments explicatifs de l'inefficacité du contrôle sont, en réalité, intimement liés. C'est pourquoi, si l'intérêt scientifique et les exigences de clarté commandent de distinguer d'une part, les éléments socioculturels (§ I) et d'autre part, les éléments structurels (§ II), il convient de garder présent à l'esprit que la frontière entre les deux est non seulement perméable, mais sujette à des déplacements.

§ I.- ELEMENTS SOCIOCULTURELS

Quatre éléments explicatifs de l'inefficacité du contrôle peuvent être relevés à ce niveau, à savoir : la pratique inégalitaire du bilinguisme (A), l'ampleur des tolérances administratives (B), la corruption (C) et la résistance latente du milieu (D).

A) LA PRATIQUE INEGALITAIRE DU BILINGUISME

Toute la signification de bon nombre de mécanismes de coordination " est précisément d'opérer une redistribution de l'information, afin de remédier à la viscosité et à la segmentation de l'information et de mettre les organes de décision en mesure d'user de leur pouvoir de façon cohérente , sur la base d'information totale " (22).

Cette redistribution de l'information exige que le véhicule linguistique puisse être, sinon le même pour tous les partenaires administratifs intéressés à une même action, du moins bien compris et bien parlé par ces derniers.

(22) Cf. G. TIMSIT.- " Le concept de coordination administrative ", in *Bulletin de l'I.I.A.P.* n°36.1975, p. 1095.

Dans un contexte comme celui du Cameroun, la coordination et l'efficacité du contrôle exigent donc que le pays soit parfaitement bilingue; un pays bilingue étant, comme l'a justement écrit M. PROUZET, " en bonne logique, un pays au sein duquel deux langues sont parlées et comprises au moins par l'élite de cet Etat, sur toute l'étendue du territoire, et où la population (ou à la rigueur l'élite) est capable d'assimiler et de vivre dans le même temps deux cultures différentes " (23).

Ainsi défini, le concept de bilinguisme n'est guère applicable au Cameroun; car le français l'emporte sur l'anglais aussi bien du point de vue du nombre des personnes qui le parlent (24) que dans la vie administrative et culturelle.

Comme l'a d'ailleurs récemment noté M. NCHOUTNSU : " La vérité est incontournable et disons-la sans chercher à nuire à qui que soit : le bilinguisme tarde à s'installer chez nous (au Cameroun) et rien (ne garantit) des lendemains meilleurs; les efforts déployés dans ce sens étant plutôt insignifiants " (25).

Le bilinguisme, tel qu'il est pratiqué, aussi bien dans la vie courante que dans la fonction publique, apparaît comme un phénomène partiel et déséquilibré, qui fausse d'une manière marquée les mécanismes de communication et d'autorité indispensables à la cohésion et à l'efficacité du contrôle.

Concrètement, en face des informations utiles au bon déroulement des opérations matérielles de contrôle ou à l'instruction des dossiers d'autorisation, l'agent public unilingue n'aura très souvent que des réactions commandées par

(23) Cf. M. PROUZET.- *Le Cameroun, op.cit. p. 61.*

(24) *En réalité, le fait démographique joue en sa faveur. Les 4/5ème de la population du pays habitent sur le territoire de l'ancien Cameroun français.*

(25) " *Au service du bilinguisme* ", in *Cameroon Tribune n°4798 du 6 et 7 janvier 1991, P. 14.*

son inadaptation à les communiquer en anglais (s'il est francophone) ou en français (s'il est anglophone).

Dominé ainsi par le sentiment de son insuffisante connaissance de l'une ou de l'autre langue officielle, il aura alors tendance à se réfugier dans la prudence et le silence, aidé en cela par la honte ou l'orgueil, et sera généralement enclin à tolérer les infractions aux règles professionnelles.

B) L'AMPLEUR DES TOLERANCES CONSENTIES PAR L'ADMINISTRATION

Les tolérances administratives, expliquent les professeurs BOURDON et NEGRIN, " constituent un refus explicite ou implicite de l'autorité administrative de mettre en oeuvre des compétences pour empêcher ou mettre fin à une violation de la loi " (26).

Pour être plus précis, ajoutons, avec M. TALLINEAU, que les tolérances tacites " supposent la passivité consciente de l'administration devant un comportement non conforme aux lois et règlements en vigueur " (27).

Ainsi définies, les tolérances tacites consenties par l'administration sont synonyme d'inefficacité du contrôle; et ,ce n'est pas l'observation de la société camerounaise qui nous détrompera.

Comme l'a indiqué M. BAYART dans son intéressant ouvrage sur le Cameroun (28) : " dans les premières années de l'indépendance, M. AHIDJO, son ministre Victor KANGA et l'administration ont facilité, pour des raisons politiques, la progression économique des commerçants bamileké, en fermant les yeux sur de nombreuses irrégularités commerciales, fiscales et douanières.

(26) in " *L'inflation législative et réglementaire en France* ", A.E.A.P., vol.VIII. 1985, p. 96.

(27) Lucile TALLINEAU.- " *Les tolérances administratives* ", A.J.D.A. 1978, p. 5.

(28) in *L'Etat au Cameroun*, op.cit. p. 228.

Le Gouvernement s'est par la suite (...) attaché à aider les milieux d'affaires "haoussa", originaires du Nord, en pleine expansion".

A Douala, M. Alfred KONO MESSIA, préfet du Wouri, a fait des observations analogues. Il reconnaît que la réglementation en matière des jeux de hasard n'est pas appliquée avec beaucoup d'énergie : " Nous avons des instructions permanentes que nous avons données à nos services de contrôle; nous pouvons seulement déplorer que les services chargés d'effectuer ces contrôles ne le fassent pas avec beaucoup de rigueur " (29)

L'ampleur de la tolérance tacite de l'administration est, aujourd'hui, semble-t-il, plus considérable que par le passé.

Autrement dit, son importance au Cameroun est telle qu'on ne sait plus très bien actuellement, pour reprendre une formule de M. GALLON (30), " ce qui est effectivement interdit, relativement prohibé, tacitement toléré, généralement admis, occasionnellement permis, impérativement défendu...".

La tolérance administrative est ici, moins le signe de la bienveillance de l'administration dans l'application d'une règle qu'elle a le moyen de faire respecter, que l'expression de son impuissance à exiger le respect d'une règle.

Cette attitude négative de l'administration encourage la violation de la loi, en ce sens qu'elle sert de référence au comportement des particuliers. A la limite, dans un contexte comme celui du Cameroun, tolérance administrative et corruption fusionnent.

(29) *Propos rapportés par ESSOLA NUCK BIDJECK, in " Douala, le contrôle des jeux de hasard se renforce ", Cameroon Tribune n°4068 du 3/2/88, p. 6.*

(30) *G.A.GALLON.- Le service de la répression des fraudes et du contrôle de la qualité, Thèse.Droit, Paris II, 1973, p. 330.*

C) LA CORRUPTION

Dans son acception la plus générale, la corruption peut être définie comme " le comportement de fonctionnaires publics qui dévie des normes reconnues, afin de poursuivre des fins privées " (31). Le mot est, écrit M. SARASSORO, " synonyme de manque d'intégrité " (32).

Considérée comme " un obstacle essentiel au développement " (33), la corruption constitue, sans nul doute, pour reprendre l'expression de MM. WRAITH et SIMPKINS, " un phénomène généralisé des sociétés post-coloniales " (34).

Elle n'est certes pas le monopole des pays en voie de développement, car aucun pays industrialisé n'est épargné par ce fléau. La corruption y prend toutefois une ampleur et une extension considérable que dans les pays développés (35).

Au Cameroun, notamment, comme l'a d'ailleurs noté le Professeur MEDARD (36), " la corruption est directement observable, quotidienne et embrasse tous les secteurs de la vie politico-administrative. Elle n'atteint pas toutefois la dimension qu'on lui reconnaît dans des pays comme le Nigeria (...), mais tout titulaire d'une parcelle d'autorité publique, qu'il soit haut, moyen ou petit fonctionnaire, a la tentation de monnayer son influence, ses faveurs ou ses services ".

(31) S.H.HUNTINGTON cité par J.F.MEDARD.- art. préc. p. 58.

(32) Hyacinthe SARASSORO.- *La corruption des fonctionnaires en Afrique, étude de droit comparé*, Paris, Economica, 1983, p. 3.

(33) R.DUMONT.- *L'Afrique noire est mal partie*, Paris, Seuil, 1962, p. 2.

(34) in, *Corruption in developing countries*, Londres, Allen and Unwin, 1963, pp. 9-52.

(35) Cf. Philippe DECRAENE.- " *La corruption en Afrique noire* ", *Pouvoirs* n°31, pp. 96 et suiv.

(36) J.F.MEDARD.- " *L'Etat sous-développé au Cameroun* ", art. préc. p. 58.

Cette analyse, effectuée en 1977, a été confirmée, en 1988, par M. Jean NGANDIEU, qui faisait la remarque suivante : " Dans le secteur de la sécurité, certains agents de police exigent que les automobilistes leur versent directement les amendes. Un peu partout dans l'administration, il faut donner un pot-de-vin- pour éviter les attentes interminables dans les bureaux administratifs, sinon les dossiers, les factures, les demandes d'autorisation sur lesquels il ne manque parfois qu'une signature resteront dans les tiroirs jusqu'à ce qu'on " fasse un geste" (37).

Cette corruption, qui subsiste encore actuellement, entraîne " un climat de découragement, de démoralisation ou de cynisme, selon les cas " (38), puisqu'elle fausse gravement la concurrence et pénalise les entrepreneurs qui acceptent de " jouer le jeu officiel ".

Dans un pays comme le Cameroun atteint par ce fléau, " à peu près n'importe quel investisseur peut être agréé sans aucune référence aux objectifs du plan du développement et sans aucune garantie de son sérieux; et, la plupart ne se sentent tenus de respecter, ni les réglementations en vigueur, ni leurs propres engagements " (39).

L'ampleur de la corruption et des tolérances administratives explique d'ailleurs pourquoi l'Etat camerounais est considéré comme un " *Etat mou* " (40), dont l'impuissance à maîtriser le contrôle de la création et de l'exercice des activités privées contraste avec les objectifs officiels poursuivis.

(37) in *Le Cameroun et la crise* - op.cit. p. 67.

(38) L'expression est de J.F.MEDARD.- op.cit. p. 59.

(39) Cf. Jean ASSOUMOU.- *Ordre international et croissance des jeunes nations. En finir avec le mercantilisme*, Dakar, Nouv.Ed.Afr. 1983, pp. 297-298.

(40) La formule est de Gunnar MYRDAL, citée par J.F.MEDARD.- art.préc. p. 56.

Toutefois, ce serait une erreur de croire que " c'est l'administration qui doit et peut changer la société ", car, ainsi qu'a pu l'écrire le Professeur CONAC (41), " les sociétés peuvent très bien rejeter, pénétrer, voire reconquérir les administrations qui visent à les encadrer ".

D) LA RESISTANCE LATENTE DU MILIEU

La résistance latente du milieu doit être entendue ici de manière stricte, comme l'ensemble des éléments extérieurs à l'administration qui s'opposent, sous quelque forme que ce soit, à l'exercice efficace du contrôle. Ces éléments sont essentiellement au nombre de deux, à savoir : le comportement des destinataires du contrôle à l'égard de la règle professionnelle (1), ainsi que la nature informelle de certaines activités soumises au contrôle (2).

1) LE COMPORTEMENT DES DESTINATAIRES DU CONTRÔLE A L'EGARD DE LA REGLE DE DROIT

Au Cameroun, plus qu'ailleurs, la plupart des destinataires du contrôle s'obstinent à enfreindre la réglementation professionnelle. Les raisons les plus souvent retenues pour expliquer ce comportement sont diverses.

De nombreux auteurs soutiennent que cette désobéissance traduit une réaction inconsciente de rejet d'un système exogène.

Ainsi, pour le Professeur GONIDEC, " la législation fut, pendant la plus grande partie de la période coloniale, l'oeuvre du colonisateur. Par la suite, la législation est apparue aux populations africaines comme quelque chose

(41) Cf. Gérard CONAC.- " Pour une administration comparée des Etats d'Afrique ", in *Les grands services publics dans les Etats francophones d'Afrique noire*, Paris, Economica, 1984, p. VIII.

d'étranger et même d'hostile qu'on pouvait légitimement ignorer et même combattre " (42) (43).

Pour d'autres, cette attitude tient à la vulgarisation insuffisante de l'utilité de l'exercice des fonctions administratives dans la société.

Comme le notait, déjà en 1963, M. BONI : " chez la plupart des africains d'aujourd'hui (...) les notions de respect de la loi et de l'autorité, de rectitude dans les rapports avec les pouvoirs publics, et de préoccupation de l'intérêt général ne sont pas encore fermement ancrées dans les consciences " (44).

Toutefois, **il ne peut s'agir là que d'une vue partielle du problème.** Elle n'explique pas les cas observés, dans lesquels le sujet du contrôle a violé la réglementation professionnelle, alors qu'il était avisé, c'est-à-dire à même de bien cerner l'importance et les fins des activités de l'administration.

En fait, la tendance, sensible dans toutes les couches de la population, à enfreindre la règle professionnelle et à résister au contrôle de l'autorité publique est due, outre les raisons évoquées ci-dessus, à deux autres facteurs qui se recoupent, ou se renvoient l'un à l'autre, mais qu'il faut distinguer sur le plan analytique :

Tout d'abord, les tolérances administratives et l'absence d'autorité de l'Etat favorisent la violation de la règle professionnelle, dans la mesure où l'autorité de contrôle, on l'a dit, semble incapable de prendre une sanction pour garantir le respect de la loi et pour se faire obéir.

(42) P.F.GONIDEC.- " Problèmes d'application de la législation en Afrique ", art.préc. p.12.

(43) Dans le même sens, voir. M.ALLIOT.- " Les résistances traditionnelles au droit moderne dans les Etats d'Afrique francophones et de Madagascar ", in *Etudes de Droit Africain*, 1965, pp. 235 et suiv.

(44) A.BONI.- " La mise en pratique des lois dans les nations en voie de développement ", in *Rec. Penant*. 1963, p. 452.

Ensuite, la plupart des sujets du contrôle sont conscients du fait qu'en Afrique, notamment au Cameroun, " le pouvoir lié à un poste public permet une utilisation privative des ressources publiques " (45); ou encore, pour parler comme M. Gérald HEEGER (46) " le pouvoir public est utilisé en vue de desseins qui sont en réalité privés."

Dès lors, ils savent, par expérience, qu'il leur est plus facile et moins onéreux, de "s'arranger", selon une expression usuelle, avec les contrôleurs, plutôt que de payer les impôts ou encore les amendes.

Dans le cas échéant, si, au surplus, rien ne garantit que la règle qui leur est imposée est susceptible d'améliorer leur situation, ils essayeront alors, d'une façon ou d'une autre, d'échapper à un contrôle qu'ils ressentent comme un moyen de domination et d'exploitation et non comme un instrument de discipline sociale.

Ils seront ainsi, par exemple, davantage portés à créer des activités non structurées, plus connues sous le nom d'activités informelles.

2) LA NATURE INFORMELLE DE CERTAINES ACTIVITES SOUMISES AU CONTRÔLE

Les caractères les plus souvent retenus pour définir les activités informelles se réfèrent généralement à des données structurelles (47):

- aucune barrière à l'entrée. Il est généralement très facile de créer une unité informelle, et d'ailleurs tout aussi facile de l'abandonner si elle ne procure pas les revenus attendus;

(45) L'expression est de J.F.MEDARD.- art. préc. p. 68.

(46) Gérald.A.HEEGER.- *The politics of underdevelopment*, Mac Millan, 1974, p. 50.

(47) Cf. Marc PENOUIL.- " Les activités informelles: réalités méconnues, espérances illusoires ? ", in *Problèmes économiques* n°2196 du 24/10/1990, p. 1.

Dans le même sens, voir. J.P.LACHAUD et M.PENOUIL.- *Le développement spontané*, Paris, Pedone, 1985.

- gestion particulière. La gestion de l'informelle ne peut être assimilée à la gestion d'une véritable entreprise, en l'absence de comptabilité, de détermination rationnelle des coûts et des prix de vente, d'une organisation cohérente du travail et de l'amortissement du faible capital;
- petite taille des unités de production. Il s'agit majoritairement d'unités de production sans salarié ou qui n'emploient qu'un petit nombre d'apprentis (souvent non rémunérés) et de salariés souvent rémunérés en fonction du travail réellement effectué;
- faiblesse de l'investissement humain. Le coût de la formation y est faible; il est même nul dans certaines activités. Dans les secteurs productifs les plus complexes, la formation est assurée sur le tas par le biais de l'apprentissage, mais le rôle de l'éducation scolaire dans la formation est des plus réduit;
- faible intensité du capital. Les stocks et les réserves financières sont faibles et les machines sont réduites au strict minimum.

Des diverses sortes d'activités du secteur informel, la vente dite à la sauvette, la vente ambulante et la vente à domicile sont, certainement, les plus connues.

Le vendeur à la sauvette, ainsi qu'on a pu l'écrire (48), est celui qui, se plaçant à l'entrée des marchés ou des environs, est à la quête du client. Il n'a ni comptoir, ni boutique, et aguiche les passants avec ses marchandises. Etant prêt pour échapper à tout moment à la police qui le pourchasse pour non-observation de la réglementation, il n'a pas d'emplacement fixe.

Le vendeur ambulant, quant à lui, porte sa boutique sur lui et fait du "porte à porte" pour écouler ses produits dans des familles ou dans des bureaux administratifs.

(48) Cf. J.C.NCHIMI MEBA- " La recherche de l'intention dans le recel des choses ", in *Rec. Penant*, oct-juin 1991, p. 244.

Le vendeur à domicile a une politique commerciale particulière. Il va d'abord à la recherche de la clientèle en informant des gens sur son activité. Ensuite, il attend sur place ceux qui seraient intéressés par son offre.

Ces activités informelles, bien qu'ayant des originalités, ont cependant trois grandes caractéristiques communes :

D'une part, n'étant pas déclarées ou enregistrées en raison de leur caractère marginal, elles représentent une perte de matière imposable, donc une moins-value fiscale.

D'autre part, ces marchands n'ont pas de charges telles que les loyers, l'éclairage, des quittances d'eau à payer; ce qui rend leurs prix très compétitifs et fausse, en conséquence, le jeu normal de la concurrence, même s'il reste vrai que les articles qu'ils vendent sont à la portée de tous.

Enfin, et surtout, les activités informelles sont, par définition, celles dont l'exercice permet de se soustraire facilement aux contrôles administratifs.

Comme l'a, de façon pittoresque, écrit M. ATEBA NGOA (49) :

" La plupart des Chantiers (50) sont difficiles à découvrir, soit par leur emplacement, soit, tout simplement, parce que le propriétaire, suspectant un contrôle pas très gratuit, n'hésite pas à vous déclarer, en s'appuyant sur l'absence d'exposition ou de pancarte, qu'il est tout simplement "chez lui" ou que les éventuels mets et boissons dont il dispose sont utilisés à l'occasion des différentes rencontres amicales ".

(49) J.M.ATEBA NGOA.- " Les Chantiers, un problème social complexe ", in *Cameron Tribune* n°3790 du 3 février 1987, p. 6.

(50) Les Chantiers sont un des multiples moyens de restauration au Cameroun. On les appelle également : Circuits, Gargotes, Pharmacies ou encore Chicken parfour.

*

Comme il est loisible de le constater, les comportements, tant des autorités et agents de contrôle que des destinataires du contrôle, s'opposent à ce que le contrôle de l'Etat produise les effets que l'on pourrait normalement en attendre.

Toutefois, ne s'en tenir qu'aux tares humaines pour expliquer l'inefficacité du contrôle de l'Etat sur les activités des personnes physiques et morales de droit privé serait peu satisfaisant pour l'esprit, et encore moins pour la science.

C'est pourquoi, sans aller jusqu'à soutenir comme M. BUGNICOURT que " cette approche n'est ni explicative, ni constructive", nous pensons cependant comme cet auteur que " c'est dans la conception et la structure même de l'administration " (51) qu'il faut rechercher les autres éléments explicatifs de cette inefficacité.

§ 2.- ELEMENTS STRUCTURELS

L'insuffisance des moyens de contrôle (A) et la répartition peu opérationnelle des missions (B) contribuent à accentuer cette inefficacité.

A) L'INSUFFISANCE DES MOYENS DE CONTRÔLE

L'insuffisance des matériels (1), de l'infrastructure routière (2) et des agents et services de contrôle (3) s'opposent à l'exercice efficace des contrôles et à ce qu'ils remplissent la fonction qui devrait logiquement être la leur dans la société.

(51) J.BUGNICOURT.- " Le mimétisme administratif en Afrique, obstacle majeur au développement ", in *Rev.Frc.Sc.Pol.* 1973 n°6, p. 1239.

1) MOYENS MATERIELS

Nous avons précédemment souligné que les agents de contrôle avaient, en théorie, le droit de visiter les locaux professionnels ou commerciaux ainsi que les marchandises en cours de circulation.

En pratique, le défaut de moyens matériels de contrôle constitue un frein puissant à l'exercice de cette compétence. Certains témoignages mettent en relief l'acuité de ce problème.

Selon, par exemple, M. NGUIAMBA, gouverneur de la province du Sud-Ouest, " la guerre contre la contrebande est souvent entravée par l'insuffisance des moyens, logistiques surtout, à la disposition des douaniers. C'est, en effet, souvent que leurs véhicules tombent en panne, manquent de carburant " (52).

L'immobilisme qui peut ainsi en résulter prend un relief particulier lorsque cette absence de matériel se trouve doublée d'une désastreuse infrastructure routière.

2) INFRASTRUCTURES ROUTIERES

Au Cameroun, faut-il le rappeler, l'absence des services spécialisés de contrôle dans les collectivités traditionnelles (53) et dans certains districts, arrondissements et départements du pays frappe l'observateur le moins averti. Ainsi, et pour ne prendre qu'un exemple, ce n'est que le 13 août 1990 qu'ont été

(52) in *Cameroon Tribune* n°4349 du 16 mars 1989. p. 4.

Dans le même sens, voir Fernando d'ALMEIDA.- " Fraude douanière et contrebande à Douala, une forte recrudescence ", in *Cameroon Tribune* n°4405 du 7 juin 1989, not. p. 6: " Face à la recrudescence de la contrebande, le service des Douanes se dit assez limité, du fait de ses moyens matériels ne lui permettant pas d'envisager un programme efficace de lutte contre ce fléau ".

(53) Elles sont organisées en Chefferies. Voir. décret n°77/245 du 15 juillet 1977.

créés les services départementaux du Tourisme dans les dix provinces de l'Etat (54).

Pour pallier la déconcentration insuffisante des services de contrôle, cette mission est confiée souvent, soit à un responsable local qui, techniquement, n'est pas directement intéressé par ce problème (55), soit au responsable provincial du service concerné; lequel est ainsi tenu d'effectuer, de façon intermittente, des " *tournées de travail* " dans les dites unités administratives, afin d'y exercer son droit de visite.

Ces voyages relèvent généralement d'une véritable gageure, en raison de l'état défectueux et insuffisant du réseau routier.

A cet égard, seules les routes bitumées (56), les routes nationales et quelques routes provinciales, sont praticables en toutes saisons. Les routes départementales et les pistes rurales sont inutilisables durant la saison des pluies, c'est-à-dire pendant près de la moitié de l'année.

Qui plus est, la voie ferrée ne couvre que quatre provinces seulement sur les dix que comptent le Cameroun (57) et le réseau ne compte que 1168 kilomètres.

L'état défectueux et insuffisant du réseau routier s'oppose ainsi, non seulement à l'exercice efficace du droit de visite des contrôleurs, mais aussi et surtout aux échanges d'informations entre eux, donc à la coordination du contrôle. Ceci est d'autant plus vrai que le réseau téléphonique est, actuellement, loin de couvrir l'ensemble du territoire.

(54) Voir. arrêté n°470/CAB/PR du 13 août 1990, in *Cameroon Tribune* n°4700 du 16 août 1990.

(55) Selon, par exemple, l'article 138 du Code général des impôts, " l'impôt forfaitaire est recouvré par l'intermédiaire des chefs de village ou de quartier entre les mains de qui les redevables doivent effectuer leurs versements...".

(56) En 1990, le Cameroun n'avait que 3170 kilomètres de routes bitumées praticables en toutes saisons.

(57) à savoir le Littoral, le Centre, l'Est et l'Adamaoua.

3) MOYENS HUMAINS

Les personnels de certains services de contrôle sont, non seulement insuffisants, mais aussi techniquement incompetents. Cette incompetence s'explique notamment par le fait que la formation de quelques uns parmi eux était, jusqu'à ces dernières années, une formation au rabais (58). C'est d'ailleurs pour pallier à cette insuffisance tant quantitative que qualitative que les autorités publiques ont fait recours à la Société Générale de Surveillance.

B) UNE REPARTITION DES MISSIONS PEU OPERATIONNELLE

Si la détermination juridique des pouvoirs des services administratifs de contrôle n'appelle pas de critiques majeures, on ne saurait en dire autant de la répartition des missions entre les Douanes et la Société Générale de Surveillance. Cette répartition aboutit à des conflits de compétence aussi préjudiciables à la rapidité du contrôle qu'à son efficacité.

Cette affirmation est aisée à vérifier, si l'on se réfère au décret n°88/1285 du 23 septembre 1988 (59), dont l'article 8 prévoit : " l'inspection et le contrôle des importations (par la S.G.S.) ne dégagent pas les services des Douanes des obligations qui leur sont dévolues ".

Il s'ensuit, d'une part que les résultats des vérifications de la S.G.S ont valeur de référence pour les services des Douanes, qui ne sont cependant pas liés par ceux-ci; d'autre part, et surtout, que les deux contrôles peuvent, le cas échéant, s'enchevêtrer.

Il peut en résulter de très vives tensions, les Douanes refusant de se soumettre aux Attestations de Vérifications délivrées par la S.G.S.

(58) Voir sur ce point, *infra* pp.218-220.
 (59) Voir ce texte en ANNEXE N°4, Page 254.

Comme l'a d'ailleurs reconnu, parmi bien d'autres (60), M. Marcel KAMGAIN, inspecteur des Douanes : " de temps en temps, il y a des divergences entre les positions tarifaires choisies par la S.G.S. et l'administration des Douanes. Ce qui entraîne inéluctablement des pénalités supportées par les importateurs " (61).

L'on ne mesure jamais assez les conséquences des tensions pouvant résulter de telles interférences, entre les Douanes et la S.G.S., sur leurs rapports et sur l'attitude des importateurs doublement pénalisés. La coordination et l'efficacité du contrôle, cela va de soi, en accusent le coup, d'une part. Ensuite, et surtout, les dits importateurs pourront être enclins à créer des " circuits de dérivation " au contrôle.

C'est, à notre avis, la raison pour laquelle la réussite de la Société Générale de Surveillance, dont l'importance de la mission n'est guère contestable, est aujourd'hui relativisée (62).

*

Comme on pouvait logiquement le penser a priori, les principaux obstacles à la réalisation des objectifs du contrôle de l'Etat sur les activités privées au Cameroun tiennent moins à une définition erronée ou imparfaite de son organisation et de ses modalités qu'à l'environnement socio-politique et

(60) Cf. *Bulletin d'Information pour les Importateurs*, n°0002, 1990, pp. 6 et 7, rubrique " les importateurs ont la parole ".

(61) *Source: Entretiens. Douala, septembre 1990.*

(62) *Du bilan sommaire de l'application du Programme de Vérification des Importations par la S.G.S., de mai à septembre 1989, il ressort qu'un total de 8661 licences d'importations ont été reçues à la S.G.S. Parmi elles, 7814 ont été soumises à l'inspection, contre 814. A la lumière des données chiffrées, on constate qu'elle n'a pas inspecté toutes les marchandises.*

Pour d'amples détails sur ce point, voir Cameroon Tribune n°4572 du 25 avril 1990, p. 7.

socioculturel de son exercice; *cet environnement étant essentiellement caractérisé par l'absence d'une véritable tradition étatique fondée sur la prééminence de l'intérêt général.* Toutefois, Les obstacles étudiés ne sont pas insurmontables.

SECTION III

LES CONDITIONS D'UN CONTRÔLE EFFICACE

La recherche de l'efficacité du contrôle, qu'exerce l'administration sur les activités des personnes physiques et morales de droit privé, figure au premier rang des préoccupations des pouvoirs publics. En pratique, cette recherche s'impose avec d'autant plus de vigueur que l'Etat, à tous les niveaux, fonctionne mal et que le système politico-économique camerounais est partiellement bloqué et relativement fragile; et, ce n'est pas le moindre mérite des autorités publiques de l'avoir compris en temps utiles (63), même s'il reste vrai qu'elles n'en ont pas tiré toutes les conséquences qui s'imposaient sur le plan normatif et dans les faits.

C'est pourquoi nous tenterons de proposer quelques conditions susceptibles de rendre possible la réalisation de la plupart des objectifs du contrôle.

(63) En ce sens, voir, par exemple, la mise en garde formulée, dès 1982, par le Président BIYA à ses ministres, in *Cameroon Tribune* n°2526 du 12/11/82 : " J'attends aussi de vous, disait-il alors, une gestion saine et efficace des services et du patrimoine publics. A travers une telle gestion, vous devez, non seulement donner l'exemple dans votre comportement et vos activités, mais également combattre ces maux dont la nation est, à juste titre, préoccupée et que le Gouvernement s'est, avec fermeté et persévérance, engagé à enrayer: le tribalisme, le laxisme, les fraudes, la corruption, l'affairisme...".

Ces principales conditions nous paraissent être les suivantes :

§ I.- VULGARISER L'EDUCATION CIVIQUE

Le comportement de la plupart des citoyens à l'égard de la règle professionnelle doit être modifié. Ce qui nécessite une véritable éducation; non seulement une éducation au sens d'alphabétisation et d'information, mais, surtout, au sens d'éducation civique, impliquant l'accession de la population aux notions telles que l'Etat, l'intérêt général, la responsabilité, le dévouement envers la collectivité publique, le savoir vivre en société, l'unité nationale...

A cette fin, il est tout d'abord indispensable de réhabiliter le civisme à l'école (64) qui, bien sûr, est à la base de l'éducation des populations.

Ainsi, dès le jeune âge, le futur citoyen sera sensible aux préoccupations d'honnêteté, de régularité et de correction; il sera conscient de ses droits et libertés les plus élémentaires. En somme, il se rendra compte de ce que la loi, que nous prenons ici dans son sens large et non pas seulement au sens strict " d'acte du pouvoir législatif ", représente ainsi que de sa force obligatoire dont la conséquence est la sanction.

L'école ne s'adresse, en fait ,qu'aux jeunes et, encore, tous n'y vont pas (65). Réhabiliter le civisme dans cette institution ne suffit donc pas. Il le faut vulgariser.

A cet égard, les moyens modernes de communication, notamment la radio, la télévision, le cinéma, revêtent une importance considérable.

(64) Cf. Samuel KONEBA.- " Réhabiliter le civisme à l'école ", in *Cameroon Tribune* n°3836 des 29 et 30 mars 1987, p. 16

(65) L'école primaire n'est pas obligatoire au Cameroun.

De même, tous les responsables, politiques, administratifs, religieux, syndicaux.. ont un rôle immense à jouer car, comme l'a écrit Frantz FANON (66), " être responsable dans un pays sous-développé, c'est savoir que tout repose en définitive sur l'éducation des masses, sur l'élévation de la pensée, sur ce qu'on appelle trop rapidement la politisation ". Et, a-t-il ajouté, " politiser les masses, ce n'est pas leur tenir épisodiquement, sur un ton doctoral, un grand discours politique. Politiser, c'est ouvrir l'esprit; c'est, comme le disait Aimé CESAIRE, "inventer les âmes". Politiser, ce ne peut pas être faire un discours politique; c'est s'acharner avec rage à faire comprendre aux masses que si nous stagnons, c'est de leur faute et que si nous avançons, c'est aussi de leur faute; qu'il n'y a pas d'homme illustre et responsable de tout, mais que le démiurge, c'est le peuple et que les mains magiciennes ne sont en définitives que les mains du peuple " (66 bis).

Cette tâche éducative ne peut, en outre, réussir que si les responsables en question et les formateurs donnent de bons exemples, tant dans leur vie professionnelle que dans leur vie privée.

§ II.- ACCENTUER LES EFFORTS DE FORMATION

La rareté des cadres et techniciens dévoués et compétents est un des problèmes clé auxquels les pouvoirs publics doivent faire face pour rendre le contrôle plus efficace.

(66) F.FANON.- *Les damnés de la terre*, Paris, Maspéro, 1961, p. 146.

En effet, Il est évident qu'il faudrait davantage d'inspecteurs et de contrôleurs qualifiés, non seulement à Yaoundé et à Douala, comme c'est le cas actuellement, mais aussi à l'intérieur du pays.

L'action du Gouvernement devrait se diriger dans le sens d'une formation accrue d'un personnel techniquement compétent, comprenant et parlant à la fois le français et l'anglais.

A cet égard, la technique dite de la "doublure administrative" était peu satisfaisante, malgré ses avantages sur le plan politique.

En effet, comme l'a expliqué, en 1986, le Professeur NLEP, " la mise en oeuvre de cette technique (procédait) du double souci de pallier les carences engendrées par l'application d'un bilinguisme déséquilibré et la nécessité politique d'associer les ressortissants des régions dites insuffisamment scolarisées à la gestion des affaires de l'Etat " (67).

On rencontrait alors :

- tantôt une doublure linguistique, consistant en la nomination des personnes dont les langues de base sont différentes aux postes de chef et d'adjoint : si le chef est francophone, l'adjoint sera anglophone et vice-versa.
- tantôt une doublure complétive (68). On sait que dans les différentes écoles de formation des cadres administratifs, les originaires des zones retardées étaient admis avec un niveau de base et des titres scolaires ou universitaires inférieurs à ceux des autres régions considérées comme avancées. Tous sortaient de l'école nantis du même diplôme (69). Ainsi, pour éviter le blocage qui résulterait

(67) R.G.NLEP.- *L'administration publique camerounaise, op.cit. pp. 225 et suiv.*

(68) Voir ci-après, en ANNEXES 13 trois tableaux mettant en relief, de 1980 à 1983, les articulations de ces doublures. *Page 272.*

(69) Ce système a été supprimé et remplacé par celui des quotas par l'article 2 du décret n°82/407 du 7 septembre 1982 qui dispose que : " compte tenu de l'importance démographique et des taux de scolarisation de chaque province, les quotas des places réservées aux candidats originaires de chacune d'elles sont arrêtées comme

inéluclablement de l'utilisation isolée de certains agents formés dans ces conditions, le Pouvoir politique "doublait" ces "handicapés intellectuels" (70) d'adjoints compétents; lesquels assuraient l'essentiel de la charge sur le plan technique.

Cette technique des "doublures", même si elle se trouve réaménagée ou remise en cause ces derniers temps, a contribué négativement à dépouiller le contrôle de toute portée réelle.

C'est pourquoi nous pensons que le recrutement et la formation des contrôleurs devraient être organisés de façon à ce qu'ils aient les qualifications techniques et linguistiques nécessaires à l'exercice de leur mission.

La question de la formation en cours d'emploi revêt en ce sens un aspect déterminant, quels que soient les diplômes sur la base desquels puissent être recrutés les agents du contrôle.

A ce sujet, on ne peut qu'encourager la diversification des stages de perfectionnement comme ceux qui se sont déroulés à Yaoundé du 5 au 10 avril 1991 et qui avaient pour objectif de " donner aux responsables des administrations de contrôle des assurances les repères qualitatifs sur la gestion et la solvabilité des entreprises d'assurances " (71).

Rien n'interdit enfin de penser qu'il doive exister des procédures spécifiques de stages linguistiques, dans les provinces anglophones et francophones, susceptibles de permettre aux uns et aux autres de se

suit par province: Nord-Cameroun: 30%; Centre-Sud 19%; Ouest 13%; Nord-Ouest 12%; Littoral 12%; Sud-Ouest 8%; Est 4%.

(70) L'expression est de M. NLEP- op.cit. p. 226.

(71) Pour les comptes rendus de ces stages, voir :

- Cameroon Tribune n°4861 du 5/4/1991; - Cameroon Tribune n°4863 du 9/4/1991.

Rappelons que ces stages ont été organisés par l'Institut Internationale des Assurances de Yaoundé, avec le concours de la Fondation Hanns Seidel de la République d'Allemagne et celui du ministère français de la Coopération.

familiariser davantage avec l'une ou l'autre langue officielle, ainsi qu'avec les problèmes liés au fonctionnement des services de contrôle y existant.

Il ne faut toutefois pas perdre de vue que la formation adéquate du contrôleur ne suffirait pas pour lui permettre d'exercer efficacement sa mission. Encore faudrait-il le doter des moyens matériels d'y parvenir, notamment des véhicules, ~~du~~ carburant, des ordinateurs...

§ III.- AMELIORER LES INFRASTRUCTURES

L'accord peut se faire assez facilement sur un certain nombre d'infrastructures de contrôle qui méritent d'être améliorées, parce que, on l'a vu précédemment, elles ne donnent pas satisfaction.

En premier lieu, l'efficacité de la surveillance des activités privées passe nécessairement par une déconcentration territoriale des services de contrôle. La récente dévolution du pouvoir d'autorisation aux gouverneurs des provinces, aux délégués provinciaux des ministères et aux préfets constitue une amorce en ce sens; mais elle est loin d'avoir résolu le problème du rapprochement entre les contrôleurs et les contrôlés.

Il convient ensuite de renforcer la qualité et la densité des infrastructures routières, de manière à faciliter, non seulement les contacts entre les camerounais, mais aussi, et surtout, une circulation plus accrue des contrôleurs à l'intérieur du pays.

Enfin, il importe que, par une rigoureuse politique d'urbanisation, les quartiers des villes perdent leur coloration ethnique. De cette manière devra être découragée toute éventuelle résistance "tribo-régionale" au déroulement du contrôle.

§ IV.- APPLIQUER LES SANCTIONS

Si l'on ne veut pas que le contrôle de l'Etat demeure une institution purement formelle et décorative, il convient que les professionnels qui transgressent les lois et règlements qui font l'objet du contrôle (A) ainsi que les autorités et agents d'exécution du contrôle soient sanctionnés *ès qualité* (B).

A) LA SANCTION DES SUJETS DU CONTRÔLE

M. Henri RAHARIJAONA écrivait en 1980 : " La solution facile de la sanction de toute violation de la loi est inadéquate dans les pays en voie de développement " (72).

C'est là un point de vue que nous ne partageons pas pour notre part. Nous voyons, au contraire, dans l'application de la sanction, le moyen de restaurer l'autorité de l'Etat et la garantie d'une plus grande efficacité du contrôle.

Peut-être objectera t-on qu'il existe une marge d'irrespect de la règle de droit, plus ou moins large selon les domaines.

Comme l'ont fait remarquer les Professeurs BOURDON et NEGRIN : " en dépit du développement de l'administration et de l'accroissement de ses moyens, elle ne peut procurer partout et en tout temps l'application de toutes les règles de droit. Au surplus, le pourrait-elle, que ce pouvoir n'empêcherait point les violations de la loi " (73).

(72) " Les problèmes posés par la création d'un droit du développement: de l'indépendance à la révolution ", in *Dynamiques et finalités des Droits africains*, Paris, *Economica*, 1980, p. 71.

(73) in *L'inflation législative et réglementaire en France*, art. préc. p. 96.

La véracité de l'observation ne fait aucun doute. Mais le problème qui se pose ici est d'un ordre différent.

Notre point de vue est que les résultats du contrôle effectué doivent, en cas d'irrégularité constatée, entraîner le prononcé de la sanction.

Ce qui serait critiquable, en effet, serait de sanctionner la négligence d'un professionnel qui est de bonne foi.

Il importe donc, comme on l'a déjà dit, de généraliser la procédure de mise en demeure préalable à l'établissement du procès-verbal de l'infraction. Cette généralisation aurait le double avantage de favoriser les contacts permanents entre les contrôleurs et les contrôlés et d'orienter davantage les contrôleurs dans un rôle de conseillers. Ainsi pourront-ils, lors de la mise en demeure, faire connaître l'existence et le contenu de la législation, la faire comprendre et, par conséquent, la faire accepter. Dans le cas contraire et après les délais prévus, les sanctions devront intervenir.

On peut aller plus loin et rejoindre en partie ici les suggestions émises en 1978 par M. BRETON (74), à propos du contrôle de l'administration et des finances publiques.

A cet égard, nous pouvons reprendre totalement à notre compte l'opinion selon laquelle, il serait souhaitable que la compétence des autorités chargées de tirer les conséquences des résultats du contrôle soit partiellement, et même totalement liée en ce sens. Si ceci reste illusoire au niveau le plus élevé, compte tenu de la nature du régime, une liaison légale des compétences des autorités intermédiaires, y compris de celles qui ont la qualité de chefs de service, est possible. Elle doit être assortie de sanctions rigoureuses en cas d'inexécution ou d'attitude dilatoire de leur part.

(74) *op.cit.* p. 444.

B) LA SANCTION DES AGENTS DU CONTRÔLE

Le manque de probité et le laxisme dans l'exercice du contrôle doivent être rigoureusement réprimés dans l'intérêt du service et dans l'intérêt général; car, comme l'a noté le Doyen P.DE.VISSCHER, " un régime disciplinaire existe d'abord dans l'intérêt général. C'est la communauté étatique toute entière qui, par priorité, a intérêt au respect par les agents de tous les devoirs de leur état " (75).

C'est là une exigence de bon fonctionnement du service public que nous avons d'ailleurs soulignée dans une étude récente (76). Il ne peut y être répondu que par une volonté politique.

§ V.- ORGANISER CERTAINES ACTIVITES INFORMELLES

De l'avis des économistes (77) , les activités informelles représentent 10 à 20% de la production du Cameroun. Elles emploieraient 20 à 40% de la population. Pourtant, elles ne sont jamais prises en compte dans le Produit Intérieur Brut (P.I.B). Leur rôle est donc considérable dans la société.

Aussi faudrait-il essayer d'organiser celles d'entre elles qui sont les plus connues, comme par exemple la vente à la sauvette, la vente ambulante, la vente à domicile.

(75) P.DE.VISSCHER.- " Faut-il juridictionnaliser la fonction disciplinaire ? ", in R.J.D.A. coll. 2, 1962, p. 153.

(76) C. KEUTCHA TCHAPNGA.- *La sanction disciplinaire du fonctionnaire en droit administratif camerounais*, Mémoire. de D.E.A. de Droit public, Aix-Marseille III. 1988.

(77) En ce sens, voir Michel MACHKAR.- " Le secteur informel : un contre-modèle de développement ", in *Cameroon Tribune* n°3924 du 21 juillet 1987, p. 6.

Les organiser c'est, plus précisément, aider ces "Petits Promoteurs Indépendants", (P.P.I), à surmonter leurs faiblesses dues à leur dimension réduite, en leur ouvrant l'accès au crédit, en leur donnant les moyens de perfectionner leurs employés, d'améliorer leurs techniques.

Les organiser c'est également les soumettre à un régime de déclaration simple, par exemple, lequel donnerait ainsi à l'Etat le moyen d'en percevoir des impôts (78) et de les mieux contrôler a posteriori.

À ce sujet, il ne faut pas s'illusionner, la tâche sera rude.

La préparation d'un texte organisant de telles activités (79) présuppose, pour être efficace, un débat ouvert aux concernées, aux hommes d'affaires, aux chercheurs etc. S'il était laissé aux seuls soins de quelques technocrates, ce texte serait voué à ne régler qu'une fraction marginale de son champ d'application.

* *

(78) Cette suggestion mérite d'être en partie nuancée, à la lecture de la loi des finances 1990/1991. Celle-ci a institué une imposition des contribuables du secteur informel à partir des pôles de distributions des marchandises sur le marché. Cf. art. 23 (nouveau) du Code général des impôts.

(79) M. Andzé TSOUNGUI, alors secrétaire d'Etat à la Sécurité intérieure en 1990, préconisait de réglementer la profession de vendeur à la sauvette. Le texte serait, semble-t-il, toujours à l'étude.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Pour contrôler, il faut savoir. Pour savoir, il faut être informé. Pour être informé, l'autorité investie du pouvoir de décision en matière de contrôle a, à sa disposition, des instruments juridiques adéquats que sont l'autorisation et la déclaration préalables.

Mais quelle que soit l'étendue théorique de ses pouvoirs, cette autorité ne pourra, en pratique, exercer sur une activité privée qu'une surveillance assez lointaine. Le déroulement effectif de l'activité lui échappera.

L'agent d'exécution du contrôle est alors beaucoup plus à même d'effectuer, de manière efficace, un contrôle permanent puisqu'il dispose du pouvoir d'en savoir plus que ce qui est spontanément répondu.

Les textes lui donnent en effet les moyens juridiques de déceler les infractions, de les punir ou, le cas échéant, d'informer l'autorité supérieure de la façon dont fonctionne l'activité soumise au contrôle.

A l'inverse, de nombreuses garanties sont prévues au profit des personnes contrôlées afin d'éviter que ce contrôle devienne abusif.

Toutefois, *la mise en oeuvre* actuelle du contrôle de l'Etat sur les activités privées au Cameroun souffre de beaucoup d'imperfections tenant moins à une définition erronée de l'organisation et des modalités du contrôle, envisagées *sous un angle technique*, qu'à des considérations socio-politiques qui exercent une influence directe sur cette mise en oeuvre et sur les suites qui y sont données.

Ces imperfections peuvent certainement trouver des solutions dans les années à venir, tant il est vrai que le droit évolue en même temps que les moeurs et la société.

CONCLUSION GENERALE

L'étude du contrôle qu'exerce l'Etat camerounais sur les activités des personnes physiques et morales de droit privé recèle, en résumé, une signification fondamentale à un triple point de vue :

Elle illustre les contradictions de toute nature dont la société est en proie:

- contradiction entre la quête de l'unité nationale et la persistance des réflexes tribalistes et régionalistes;
- contradiction entre la sauvegarde de l'ordre public et la survivance de l'insécurité individuelle ou collective;
- contradiction entre la théorie du libéralisme planifié et le dirigisme des responsables de l'économie;
- contradiction, en somme, entre le formalisme juridique et la réalité socio-politique.

Elle éclaire ensuite la portée du phénomène de réception des institutions juridiques étrangères de contrôle dans le pays.

En effet, l'habilitation préalable à tout contrôle, l'autorisation, la déclaration, le droit de visite, le droit de communication...ont été reproduites sans difficulté, parce que ces institutions répondaient à une exigence d'efficacité, et qu'une longue tradition avait confirmé leur fiabilité dans d'autres contextes. La nécessité d'innover, de ce fait, ne s'impose pas, absolument.

L'esprit du contrôle du respect de la réglementation professionnelle a, au contraire, subi des altérations profondes, parce qu'il a dû s'insérer dans un environnement social, culturel politique et économique qui ne prédispoce pas encore les contrôleurs et les contrôlés à une véritable conception de la primauté de l'intérêt général sur les intérêts particuliers.

Cette étude participe enfin à la recherche de solutions adaptées aux problèmes du contrôle.

Il est vrai que nombre d'insuffisances constatées au cours des dernières années dans le fonctionnement de l'Etat, notamment dans le domaine du contrôle administratif du respect des règles professionnelles, ont incité les pouvoirs publics à accorder une attention à l'amélioration de l'action administrative, ainsi qu'aux garanties du postulant à l'exercice d'une activité privée, individuelle ou collective.

C'est ainsi qu'a été consacrée la notion d'autorisation tacite, la motivation obligatoire du refus de l'autorisation, la généralisation de la procédure consultative avant l'édiction de l'autorisation.

Ces innovations du législateur de 1990, aussi intéressantes soient-elles, ne suffisent pas, cependant, à résoudre tous les problèmes actuellement posés par la mise en oeuvre des contrôles.

En réalité, ce sont en partie les bases socioculturelles de l'Etat et du pouvoir qui exigent d'être remises en cause. Il convient de susciter, tant chez les auteurs que chez les destinataires du contrôle, une mentalité et un comportement legalistes.

Il ne faut toutefois pas perdre de vue que les problèmes étudiés ne pourront être résolus, dans les directions qui ont pu être mises en relief tout au long de ce travail, qu'a la suite d'une lente et prudente modification des attitudes politiques et sociales, ainsi que des moeurs administratives.

Comme a pu, à juste titre, l'écrire un auteur, " la société ne se transforme pas dans ses fondements les plus profonds en quelques années ou même en quelques décennies " (1) .

De cette évolution des mentalités dépendra l'efficacité du contrôle, qui est le signe du progrès et du fonctionnement harmonieux de la société.

Cette évolution sera d'autant plus importante que le contrôle des activités privées, dont il paraît dangereux de contester la nécessité réelle, est appelé à connaître un grand développement au Cameroun, en raison de la privatisation croissante des entreprises publiques et parapubliques.

(1) Marc PENOUIL.- art. préc. p. 3.

BIBLIOGRAPHIE

La présente bibliographie n'est pas une récapitulation exhaustive des ouvrages et études auxquels nous avons fait référence dans la présente Thèse. Il ne sera fait mention ici que des ouvrages et des études de fond qui apportent un éclairage important sur les problèmes abordés. Quelques textes essentiels ont déjà été reproduits en annexes.

I.-OUVRAGES GENERAUX, TRAITES, MANUELS, PRECIS

BARTHELEMY Joseph et DUEZ Paul,

Traité de droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 1926.

BIPOUN WOUM J.M.

Le droit international africain, Paris, L.G.D.J., 1970

Burdeau Georges,

- Les libertés publiques, Paris, L.G.D.J., 1966.

- Le pouvoir de l'Etat. Introduction à l'étude du droit constitutionnel, Paris, LGDJ, 1943.

CARRE DE MALBERG. R.

- Contribution à la théorie générale de l'Etat, tome 1, Paris, Sirey, 1920-1922, C.N.R.S. 1972..

CHAPUS René,

Droit administratif général, 3ème éd, Paris, Montchrestien, 1987.

DEBBASCH Charles,

Institutions et droit administratif, tome 2, coll. Thémis, Paris, P.U.F, 1978.

GAUDEMET - P.M. MOLINIER. J.

Finances publiques. Emprunt / Fiscalité. Tome 2, Paris, Montchrestien, 1988.

GONIDEC P.F.

Les Systèmes politiques africains, 2ème éd. Paris, L.G.D.J., 1978.

GOURNAY Bernard,

Introduction à la science administrative, Cahiers de la F.N.S.P. n°139, Paris, Armand Colin, 8ème édition, 1978.

LANGROD Georges, (sous la direction de),

Traité de science administrative, Paris, Mouton, 1966.

LAUBADERE André de,

Traité de droit administratif, tome 3, vol. 1, 2ème éd. Paris, L G D J, 1971

NGUYEN QUOC DINH, P. DAILLIER, A. PELLET,

Droit international public, 3ème éd. Paris, L. G.D .J ., 1987.

RIPERTG, par ROBLOT. R,

Traité de droit commercial, tome 1, Paris, L.G.D.J. 1986.

RIVERO Jean,

* Les libertés publiques. Tome 1, les droits de l'homme, Paris, P.U.F, 1987.

** Les libertés publiques. Tome 2, le régime des principales libertés, Paris, collection Thémis, P.U.F. 2ème édition. 1980.

WALINE Marcel,

Précis de droit administratif, Paris, Monchrestien, 1969.

II.- OUVRAGES SPECIAUX, MONOGRAPHIES, THESES, MEMOIRES,
COURS :

AHIDJO Ahmadou,

- Contribution à la construction nationale, Paris, éd. Présence africaine, 1964.
- La pensée politique d'Ahmadou AHIDJO, Montecarlo, éd. Paul BORY, 1968.
- Nouvelles perspectives pour la nation, Yaoundé, imprimerie Nationale, 1975.

BALDOUS André,

Le principe de spécialité en droit administratif français, Thèse. Droit. Aix-Marseille, 1974.

BAYARD Jean-François,

L'Etat au Cameroun, Paris, Presse de la FNSP, 1979.

BERGERON G,

Fonctionnement de l'Etat, Paris, Armand colin, 1965.

BERNARD PAUL,

La notion d'ordre public en droit administratif, Paris, L.G.D.J., 1962.

BINYOUM Joseph,

- Le contentieux de la légalité en droit administratif camerounais, Thèse. Droit., Toulouse, 1982.
- Cours de droit administratif, 2ème année de Licence (polycopié), Université de Yaoundé, 1984.

BIYA Paul,

Pour le libéralisme communautaire, Paris, éd. P.M.FAVRE, 1986.

BORDONNEAU J,

Efficacité et théorie des organisations, Thèse. Droit. Aix-Marseille, 1984.

BRAIBANT. G, LETOWSKI. J, WIENER. C,

Le contrôle de l'administration en Europe de l'Est et de l'Ouest, Paris, C.N.R.S., 1985.

BRAUD Philippe,

La notion de liberté publique et ses implications en droit français, Paris, L.G.D.J., 1968.

BRETON Jean Marie,

Le contrôle d'Etat sur le continent africain, (contribution à l'étude des contrôles administratifs et financiers dans les pays en voie de développement), Paris, L.G.D.J., 1978.

CONAC Gérard (sous la direction de),

- Dynamiques et finalités des droits africains, Paris, Economica, 1980.
- Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire, Paris, Economica, 1979.

- Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la République Malgache, Paris, Economica, 1979.
- Les grands services publics dans les Etats francophones d'Afrique noire, Paris, Economica, 1984.
- COSTA Jean-Louis.**,
Liberté, ordre public et justice en France, Les Cours de droit, 1965.
- DEMICHEL André.**
Le contrôle de l'Etat sur les organismes privés. Essai d'une théorie générale, Paris, L.G.D.J., 1960.
- DUBOIS J.P.**,
Le contrôle administratif sur les établissements publics, Paris, L.G.D.J., 1982.
- DUMONT René.**,
L'Afrique noire est mal partie, Paris, Seuil, 1962.
- FANON Frantz.**,
Les damnés de la terre, Paris, Maspéro, 1961.
- FOGUI Jean-Pierre.**,
L'intégration politique au Cameroun, une analyse centre-périphérie, Paris, L.G.D.J., 1990.
- GALLON G.A.**,
Le service de la répression des fraudes et du contrôle de la qualité, Thèse. Droit., Paris II, 1973.
- GARRIGOU-LAGRANGE Jean.Marie.**,
Recherches sur les rapports des associations avec les pouvoirs publics, Paris, L.G.D.J., 1970.
- GAILLARD Philippe.**,
Le Cameroun, 2 tomes, Paris, L'Harmattan, coll. Points de vue, 1990.
- HIOSTOU. R.**,
Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral, Paris, L.G.D.J., 1974.
- ISAAC G.**,
La procédure administrative contentieuse, Paris, L.G.D.J., 1968.
- KAMDEM Jean Claude.**,
Cours de contentieux administratif, (polycopié), tome 1, 3ème année de licence, Université de Yaoundé, 1986.
- KAMTO Maurice.**,
Pouvoir et Droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique francophone, Paris, L.G.D.J., 1987.
- KENGNE POKAM E.**,
La problématique de l'unité nationale au Cameroun, Paris, L'Harmattan, coll. Points de vue, 1986.
- KEUTCHA TCHAPNGA Celestin.**
- Contribution à l'étude de la compétence de la Cour Suprême du Cameroun statuant en matière administrative, Mémoire de Maîtrise en Droit, Université de Yaoundé, 1986.
- La sanction disciplinaire du fonctionnaire en Droit administratif camerounais, Mémoire de D.E.A. de Droit public, Aix-Marseille, 1988.
- LACHAUD J.P et PENOUIL M.**,
Le développement spontané, Paris, Pedone, 1985.

- LEDUCQ. L,**
La saisie et la confiscation dans la législation des prix, Thèse. Droit.
Nancy, 1944.
- LEMESLE R,**
Le droit du travail en Afrique francophone, Paris, Edicef, 1989.
- LESCUYER Georges,**
Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées, théorie et applications, Paris, L.G.D.J., 1959.
- LIET-VEAUX G,**
Essai d'une théorie juridique de la révolution, Thèse. Rennes, 1943.
- LINOTTE Didier et MESTRE Achille,**
Services publics et droit public économique, tome 1, Paris, Litec, 1982.
- LIVET Pierre,**
L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques, Paris,
L.G.D.J., 1974.
- MAHIU. A,**
L'avènement du parti unique en Afrique noire. L'expérience des Etats
d'expression française, Paris, L.G.D.J., 1969, p. 432.
- MARTRES J.L.,**
Caractères généraux de la police économique, Thèse. Droit. Bordeaux,
1964.
- MBARGA Daniel,**
Les difficultés du contrôle juridictionnel de l'administration au
Cameroun, Thèse. Droit., Aix-Marseille, 1990.
- MISSE Hermann,**
Le droit international du travail en Afrique; cas du Cameroun, Paris,
L'Harmattan, 1987.
- MOURGEON Jacques,**
La répression administrative, Paris, L.G.D.J., 1967.
- NDOGMO Jean-louis,**
Le dynamisme Bamiléké, Thèse. Géographie. Université de Paris X,
publiée en 2 volumes à Yaoundé, C.E.P.E.R., 1982.
- NEGRIN Jean-Paul,**
L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action
administrative, Paris, L.G.D.J., 1971.
- NGANDJEU Jean,**
Le Cameroun et la crise, renaissance ou blocage ?, Paris, L'Harmattan,
1988.
- NGAYAP Pierre-Flambeau,**
Cameroun, qui gouverne ? D'Ahmadou AHIDJO à Paul BIYA,
l'héritage et l'enjeu, Paris, L'Harmattan. 1983.
- NKEMEGNI Norbert,**
Contribution à l'étude de l'équilibre régional au Cameroun, Thèse: 3ème
cycle. Science Politique., Université de Yaoundé, 1982.
- NLEP Roger Gabriel,**
L'administration publique camerounaise, " contribution à l'étude des
systèmes africains d'administration publique ", Bibliothèque africaine et
malgache, Paris, L.G.D.J., 1986.
- OWONA Joseph,**
Droit administratif spécial du Cameroun, Paris, Edicef, 1985.

- PICARD Etienne,**
La notion de police administrative, 2 tomes, Paris, L.G.D.J., 1984.
- PROUZET Michel,**
Le Cameroun, coll. comment ils sont gouvernés, tome 27, Paris, L.G.D.J., 1974.
- RONGERE Pierrette,**
Les procédés de l'acte-type, Paris, L.G.D.J., 1968.
- ROUX André,**
La protection de la vie privée dans les rapports entre l'Etat et les particuliers, Thèse. Droit, Aix-Marseille, 1980.
- ROY Maurice,**
Contribution à la théorie constitutionnelle du développement, Thèse. Droit., Aix-Marseille, 1973.
- SARASSORO Hyacinthe,**
La corruption des fonctionnaires en Afrique noire, Paris, Economica, 1983.
- SAVATIER René,**
Métamorphoses économiques et sociales du droit privé d'aujourd'hui, 2ème série, Paris, Dalloz, 1959.
- VENEZIA Jean-Claude,**
Le pouvoir discrétionnaire, Paris, L.G.D.J., 1959.
- VICHE Gérard,**
La sanction professionnelle, Thèse. Droit, Montpellier, 1948.
- VINCENT François,**
Le pouvoir de décision unilatérale des autorités administratives, L.G.D.J., 1966.
- WEBER Yves,**
L'administration consultative, Paris, L.G.D.J. 1968.
- WIENER Céline,**
Recherches sur le pouvoir réglementaire des ministres, Paris, L.G.D.J., 1970.
- WODIE Francis,**
Les institutions internationales régionales africaines, Paris, L.G.D.J., 1970.

III.- ARTICLES

- ALLIOT M.**
Les résistances traditionnelles au droit moderne dans les Etats d'Afrique francophone et à Madagascar, Etudes de Droit Africain, 1965, p.235.
- AUBY Jean-Marie,**
- La transaction en matière administrative, AJDA, 1966, p. 5.
- Le pouvoir réglementaire des ordres professionnels, J.C.P. 1973, Doct. 2545.
- BATAILLER F.,**
Les *Beati possidentes* du droit administratif : les actes unilatéraux créateurs de privilèges ", R.D.P., 1965, p. 1965.

- BOCKEL Alain,**
Contribution à l'étude du pouvoir discrétionnaire de l'administration, AJDA, 1978, pp. 335-370.
- BOEHLER Eric,**
- Réflexions sur la nature juridique des ordonnances de l'article 21 de la constitution du 2 juin 1972, R.C.D., n° 5, 1974, pp. 8-9.
- Observations sous les arrêts Eitel MOUELLE KOULA et TCHANA Pierre, R.C.D., n°3, janvier-juin 1973, p. 54.
- BONI Alain,**
La mise en pratique des lois dans les nations en voie de développement, Recueil Penant, 1963, pp. 449-461.
- BOURDON Jacques et NEGRIN Jean-Paul,**
L'inflation législative et réglementaire en France, A.E.A.P., 1985, pp. 75-102.
- BRETON Jean-Marie,**
De la tutelle à la République unie : Réflexions sur la dynamique unitaire dans l'évolution institutionnelle du Cameroun indépendant, R.J.P.I.C., 1979, p. 1983.
- BUGNICOURT Jacques,**
Le mimétisme administratif en Afrique, obstacle majeur au développement, R.F.S.P., 1973, p. 1239.
- CHEVALIER Jacques,**
L'Etat-Nation, RDP, 1980, n°2, pp. 1271-1302.
- CORNEVIN. R,**
Un triple héritage : Allemand, Anglais, Français, le Monde Diplomatique, avril 1985, supplément " Cameroun ".
- COUDEVILLE André,**
La notion de mandat en droit administratif, AJDA, 1979, pp. 7-22.
- COLLIARD Claude,**
La sanction administrative, Annales de la Faculté de Droit d'Aix-en-Provence, 1943, n°6, pp. 3-74.
- CUBERTAFOND Bernard,**
Importance de la loi en droit public économique, AJDA, 1977, pp. 468-482.
- DECRAENE Philippe,**
La corruption en Afrique noire, in La corruption, Pouvoirs n°31, 1984, pp. 95-104.

DUPUIS Georges,

Les motifs des actes administratifs, E.D.C.E, 1974-1975, p. 35.

FAVRE F.J. et MORIN R,

A propos d'une décision du Tribunal des conflits, " quelques aspects actuels du contrôle des sociétés d'économie mixte ", RDP 1964, p. 785.

FAVOREU Louis,

- Le conseil Constitutionnel et la cohabitation, Regards sur l'actualité n°135, novembre 1987, p. 2

GAILLARD Philippe,

Le Cameroun : La vrai mort du parti unique, Jeune Afrique n°1627 du 12 au 18 mars 1992, pp. 16-18.

GAUDUSSON J. du Bois de,

Crise de l'Etat interventionniste et libération de l'économie en Afrique, R.J.P.I.C., 1984, pp. 1-104.

GEORGEL Jacques,

L'agrément administratif, AJDA, 1962, pp. 467-492.

GICQUEL Jean,

Le présidentielisme négro-africain; l'exemple camerounais, Mélanges G. BURDEAU, Paris, L.G.D.J., 1977, pp. 708-726.

GODARD J,

Brèves remarques sur le contrôle des finances publiques, R.D.P., 1970, p. 526.

GONIDEC Pierre-François,

- Problèmes d'application de la législation en Afrique, Bulletin de l'I.I.A.P., n°2, 1967, no. 7-27.

GROSHENS J.C.

La délégation administrative de compétence, D.1958, Chron. 197.

NGONGANG-OUANDJI André,

Acquisition et perte de la nationalité camerounaise, Penant, 1972, p. 147.

NGUINI Marcel,

La Cour fédérale de justice, juge de la constitutionnalité des lois ou propositions des lois, R.C.D., n°3, 1972, pp. 40-42.

HAURIOU André,

Recherches sur une problématique et une méthodologie applicables à l'analyse des institutions politiques, RDP, 1971, pp. 305-352.

JACQUOT Henri,

Le contentieux administratif au Cameroun, R.C.D., 1975, n°7 et n°8.

KONTCHOU KOUOMEGNI Augustin,

Le droit public camerounais, instrument d'unité nationale, R.J.P.I.C., n°4, 1979, pp. 415-441.

LEROUSSEAU. B,

" La responsabilité des personnes privées gérant un service public administratif ", AJDA, 1977, p. 403.

LEVASSEUR G,

La répression des infractions à la réglementation des prix, J.C.P. 1941, 1.183 et 184, n° 26.

LIGNEAU Philippe,

- Le procédé de la déclaration préalable, R.D.P. 1976, pp. 679-743.
- Un instrument de contrôle des professions : Les licences délivrées par l'administration, Droit Social, 1966, pp. 65-83 et pp. 193-201.

LOMBARD Jacques,

Tribalisme et intégration nationale en Afrique noire, Revue L'Homme et la Société, n°12, avril-mai-juin 1969.

LUCHAIRE François,

Les sources des compétences législatives et réglementaires, AJDA, 1979, p. 4 et suivantes.

MANGA Philippe,

Le recouvrement forcé de l'impôt et la prescription de garanties au profit du contribuable dans la législation fiscale camerounaise, R.J.P.I.C., 1991, p. 422.

MARTIN Pierre-Marie,

La déclaration préalable à l'exercice des libertés publiques, AJDA, 1975, pp. 436-447.

MAZERES Jean-ARNAUD,

Que reste-t-il de la jurisprudence " Société Entreprise Peyrot " ? (La qualification des marchés de travaux des sociétés d'économie mixte d'équipement publics), Mélanges COUZINET, 1975 pp. 475-549.

MBOME François,

Le contrôle de la constitutionnalité des lois au Cameroun, R.J.P.I.C. n°3, avril-juin 1981, pp. 647-663.

MEDARD Jean-François,

- L'Etat sous-développé en Afrique noire; clientélisme politique ou néo-patrimonialisme ?, tiré à part. Bordeaux, C.E.A.N-I.E.P, 1982, 35 pages.
- L'Etat sous-développé au Cameroun, Année africaine, 1977, pp.35-84.

MODERNE Franck,

Le retrait de l'agrément administratif nécessaire à l'exercice d'une profession : Quelques observations sur les pouvoirs de l'administration et les droits des professionnels; C.E.25/7/1975, D.S., 11 novembre 1976, p. 458.

MOURGEON Jacques,

De l'immoralité dans ses rapports avec les libertés publiques, D. 1974, Chr. XLIV.

OWONA Joseph,

- L'institutionnalisation de la légalité d'exception dans le droit public camerounais, Rev.Cam.Dr. 1974, pp. 104-123.

- La nouvelle constitution camerounaise du 20 mai 1972 : De l'Etat fédéral à l'Etat unitaire, R.J.P.I.C. n°1, 1973, pp. 3-40.

PENOUIL Marc,

Les activités informelles, réalités méconnues, espérances illusoires ?, Problèmes économiques n°2196 du 24/10/1990, p. 1.

PAUTI Monique,

Les décisions implicites d'acceptation et la jurisprudence administrative, RDP. 1975, pp. 1525-1577.

PONTIER Jean-Marie,

Contrôle juridictionnel et nouvelles protections en France, A.E.A.P., 1983, pp. 43-60.

PROUZET Michel,

Contribution à la notion de liberté publique en Afrique noire, cas particulier de l'Afrique occidentale, Mélanges G.BURDEAU, Paris, L.G.D.J., 1977, pp. 927-944.

PUISOYE Jacques,

Les délégations de signature, AJDA, mai 1960, pp. 269-272.

RICCI Jean-Claude,

La motivation des actes administratifs, A.E.A.P., 1983, pp. 430-446.

SABIANI François,

L'habilitation des personnes privées à gérer un service public, AJDA, 1977, pp. 4-25.

TALBOT Patrick,

L'Etat et la profession de pharmacien d'officine, Rev. Adm. octobre 1990, p. 413 et suivantes.

TALLINEAU Lucile,

Les tolérances administratives, AJDA, 1978, p. 3.

TIXIER G,

- L'assistance entre Etats en matière fiscale, R.J.P.I.C, 1983, pp. 482-492;

- Etude comparée des politiques économiques du Cameroun et de la Côte d'Ivoire, R.J.P.I.C., 1973, pp. 21-182.

TIMSIT Gérard,

Le concept de coordination administrative, Bulletin de l'I.A.P., n°36, octobre-décembre 1976, pp. 125-148.

TRICOT Bernard,

L'agrément administratif des institutions privées, D. Chron. p. 25.

IV) TEXTES ET DOCUMENTS

Cameroun, droits et libertés recueil des nouveaux textes, Yaoundé, éd. Sopecam, décembre 1990.

GUIFFO MOPO J.P

Constitutions du Cameroun, Textes et Traités diplomatiques. Yaoundé, éd. Stella, 1977. (Textes sans commentaires).

MBOUYOM François-Xavier,

- Recueil des grands arrêts de la jurisprudence administrative de la Cour fédérale de justice (1962-1970), Yaoundé, éd. Sopecam, 1970.
- Recueil des grands arrêts de la jurisprudence administrative de la Cour suprême du Cameroun (1970 -1975), Yaoundé, éd. Kenkosson, 1975.

V) INDEX DES PRINCIPALES JURISPRUDENCES ADMINISTRATIVES CAMEROUNAISES CITEES

(Les chiffres entre parenthèses renvoient aux pages de la présente Thèse)

- BINAM (Dame), née NGO NJOM Fidèle, jugement n°12 du 28 janvier 1982 (141)
- BOONE Jean, arrêt n°208 du 30 janvier 1953 (173)
- CIVRA (Dame), arrêt n°224 du 27 mars 1953 (24)
- EBODE ONANA Rigobert, arrêt n°7 du 18 mars 1970 (108)
- ESSOUGOU Benoît, jugement n°34 du 24 avril 1980 (141)
- KIEFFER Marguerite, arrêt n°4 du 4 novembre 1965 (25)
- NDJOCK Paul, arrêt du 27 décembre 1957 (23,49)
- NGUE André (Dame), jugement du 30 avril 1968 (29)
- MINYEM Martial, arrêt n°367 du 3 septembre 1955 (23)
- MVE NDONGO, arrêt n°10 du 17 octobre 1968 (166)
- MOUELLE KOULA Eiteil, arrêt n°178 du 28 mars 1972 (144)
- POUKA MBAGUE Louis, arrêt n°117 du 8 décembre 1970 (141)
- SENDE Joseph, jugement du 1er février 1985 (69)
- SOCIETE " ASSUREURS CONSEILS FRANCO-AFRICAINS ", jugement n° 62 du 25 septembre 1980 (29 et 182)

TABLE DES MATIERES

	PAGES
CHAPITRE INTRODUCTIF	1
<i>SECTION. I. PROBLEMES TERMINOLOGIQUES</i>	1
§. I.- LA NOTION DE CONTRÔLE	3
A) L'IMPRECISION DU TERME CONTRÔLE	3
1) <i>LE CARACTERE POLYSEMIQUE DU MOT CONTRÔLE</i>	3
2) <i>LA MULTITUDE DES QUALIFICATIONS AFFECTANT LE MOT CONTRÔLE</i>	5
B) DEFINITION PROPOSEE	6
§. II. LA NOTION D'ACTIVITE PRIVEE	8
<i>SECTION. II. QUESTIONS FONDAMENTALES</i>	9
§. I. LE CHAMP GEOGRAPHIQUE DE L'ETUDE	9
A) LE CAMEROUN, CADRE SPATIAL DE L'ETUDE	10
1) <i>LE CONTEXTE GEOGRAPHIQUE ET SOCIO-POLITIQUE DU CONTRÔLE</i>	10
2) <i>LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET CULTUREL DU CONTRÔLE</i>	12
B) LES JUSTIFICATIONS DU CHOIX DE L'AIRE GEOGRAPHIQUE DE L'ETUDE	13
§. II. OBJET, METHODE ET PLAN DE L'ETUDE	15

PREMIERE PARTIE

LES CARACTERES FONDAMENTAUX DU CONTRÔLE	18

TITRE. I. LE FONDEMENT JURIDIQUE DU CONTRÔLE	20
CHAPITRE. I. LE PROBLEME DE L'HABILITATION PREALABLE AU CONTRÔLE DES ACTIVITES PRIVEES	21
<i>SECTION. I. LA NECESSITE D'UNE HABILITATION PREALABLE</i>	22
&. I. LE PRINCIPE : L'HABILITATION PREALABLE, CONDITION NECESSAIRE DU CONTRÔLE	22
&.II. L'EXCEPTION : L'ADMISSION DU CONTRÔLE SANS HABILITATION PREALABLE	24
<i>SECTION II. LES AUTORITES COMPETENTES POUR ACCORDER L'HABILITATION</i>	25
&. I. SUR LE PLAN INTERNE	26
&. II. SUR LE PLAN COMMUNAUTAIRE	31
CHAPITRE II. LES DIFFERENTES CATEGORIES D'HABILITATION A CONTRÔLER LES ACTIVITES PRIVEES	35
<i>SECTION .I. LE CARACTERE DUALISTE DE L'HABILITATION</i>	35
§.I. LES HABILITATIONS UNILATERALES	36
§. II. L'HABILITATION DE NATURE CONTRACTUELLE : LE MANDAT	39

SECTION. II. LES FORMES D'HABILITATION COMME SOURCES DE REPRESENTATION	44
&.I. LES HABILITATIONS UNILATERALES A REPRESENTER	44
A) L'HABILITATION A CONTRÔLER AU NOM DE LA PERSONNE HABILITANTE	44
B) L'HABILITATION A CONTRÔLER AU NOM D'UNE TIERCE PERSONNE : LA SUBSTITUTION	45
&.II. LES HABILITATIONS CONTRACTUELLES A REPRESENTER	46
 SECTION .III. LES CONTRÔLES EXERCES SUR LES HABILITATIONS	 47
§.I. LE CONTRÔLE ADMINISTRATIF	47
A) LE CONTRÔLE DE TUTELLE	47
B) LE CONTRÔLE HIERARCHIQUE	48
§. II. LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL	49
 <u>CONCLUSION DU TITRE I</u>	 50
 TITRE . II. LES OBJECTIFS DU CONTRÔLE	 51
 CHAPITRE I.- LA SATISFACTION DES BESOINS COLLECTIFS INDISPENSABLES AU BON FONCTIONNEMENT DE LA SOCIETE	 52
 SECTION .I. LA REALISATION DE L'UNITE NATIONALE	 52
&.I. LES RAISONS DE LA RECHERCHE DE L'UNITE NATIONALE	53
A) LA DIVERSITE ETHNIQUE ET CULTURELLE	53
B) LA FRAGILITE DE LA CONSCIENCE NATIONALE	54
&.II. LES RETOMBEES DE LA LOGIQUE UNITAIRE	56
A). LA CONSISTANCE DE L'IDEOLOGIE DE L'UNITE NATIONALE	56
B). LA CONSECRATION LEGISLATIVE DE LA QUETE DE L'UNITE NATIONALE COMME BUT DU CONTROLE DE L'ETAT	58

SECTION.II. LA SAUVEGARDE DE L'ORDRE PUBLIC	59
&.I. LA SAUVEGARDE DE L'ORDRE DANS LA SOCIETE	60
A) LE MAINTIEN DE L'ORDRE MATERIEL	60
1) LA PROTECTION DE LA TRANQUILLITE PUBLIQUE	60
2) LA PROTECTION DE LA SECURITE PUBLIQUE	61
3) LA PROTECTION DE LA SALUBRITE PUBLIQUE	63
B) LE MAINTIEN DE L'ORDRE IMMATERIEL	64
1) LE RESPECT DE LA MORALE ET DE LA DECENCE PUBLIQUES	64
2) LE RESPECT DE L'ESTHETIQUE	66
&.II. LA SAUVEGARDE DE L'ORDRE DANS L'ETAT	
DU POINT DE VUE POLITIQUE	67
A) LA PROTECTION DES PRINCIPES DEMOCRATIQUES D'ORGANISATION DE L'ETAT	68
B) LA PROTECTION DU PRINCIPE REPUBLICAIN D'ORGANISATION DE L'ETAT	71
SECTION.III. LE RESPECT DE LA REGLEMENTATION EN VIGUEUR	72
&.I. LE RESPECT DE LA LEGISLATION SUR LES RESSOURCES PUBLIQUES	73
&.II. LE RESPECT DES AUTRES REGLEMENTATIONS	74
CHAPITRE.II : LA PROMOTION DE CERTAINS INTERETS PARTICULIERS ET LA PROTECTION DES INTERETS DE CERTAINES CATEGORIES SOCIALES ET PROFESSIONNELLES	75
SECTION.I. LA PROMOTION D'UN CERTAIN EQUILIBRE ECONOMIQUE REGIONAL ET ETHNIQUE	76
&.I. LE CONSTAT DU RECOURS AU CONCEPT D'EQUILIBRE REGIONAL ET ETHNIQUE	77

A) UN CONCEPT SYSTEMATISE PAR LE PRESIDENT AHIDJO	77
B) LA RECEPTION DU CONCEPT PAR LE DROIT POSITIF	79
1) <i>LA CONSECRATION DE LA QUETE DE L'EQUILIBRE ECONOMIQUE REGIONAL COMME OBJECTIF DU CONTROLE DE L'ETAT</i>	79
2) <i>LA RECHERCHE IMPLICITE DE L'EQUILIBRE ECONOMIQUE ET ETHNIQUE COMME BUT DU CONTROLE DE L'ETAT</i>	81
&.II. LES MANIFESTATIONS PRATIQUES DE L'EQUILIBRE REGIONAL ET ETHNIQUE A TRAVERS L'ETUDE DE DEUX PROFESSIONS LIBERALES	82
A) LA LOCALISATION SPATIALE DES OFFICINES PRIVEES DE PHARMACIE AU CAMEROUN	83
B) LES REPARTITIONS « TRIBO-REGIONALES » DES FORMATIONS SANITAIRES PRIVEES AU CAMEROUN	86
1) <i>SUR LE PLAN NATIONAL</i>	86
2) <i>AU NIVEAU DES PROVINCES DU CENTRE ET DU LITTORAL</i>	87
SECTION.II. LA PROTECTION DES INTERETS DE CERTAINES CATEGORIES SOCIALES ET PROFESSIONNELLES	88
&.I. LA PROTECTION DE L'INDUSTRIE LOCALE	88
&.II. LA SAUVEGARDE DES INTERETS PARTICULIERS	90
A) LA SAUVEGARDE DES INTERETS DES IMPORTATEURS	91
B) LA SAUVEGARDE DES INTERETS DE CONSOMMATEURS	91
CONCLUSION DU TITRE II	93
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	94

<u>DEUXIEME PARTIE</u>	
LA MISE EN OEUVRE DU CONTROLE	95

TITRE.I. L'EXERCICE DU CONTROLE	97
CHAPITRE.I. LES ACTES JURIDIQUES D'EXERCICE DU CONTROLE	98
<i>SECTION.I. L'AUTORISATION PREALABLE</i>	99
&.I. SIGNIFICATION DU PROCEDE	99
&.II. LES FORMES D'AUTORISATION PREALABLE	101
A) L'AGREMENT	101
B) LE VISA	104
C) LA LICENCE	105
D) L'AUTORISATION PROPREMENT DITE	106
E) LE PERMIS	107
F) LA CARTE PROFESSIONNELLE	108
<i>SECTION. II. LA DECLARATION PREALABLE</i>	110
&.I. LA SIGNIFICATION DUALISTE DU PROCEDE	110
A) SIGNIFICATION DE LA DECLARATION SIMPLE	110
B) SIGNIFICATION DE LA DECLARATION ASSORTIE D'UN POUVOIR D'OPPOSITION DE L'ADMINISTRATION	112
&.II. LES DIFFERENTS MODES D'APPLICATION DE LA DECLARATION PREALABLE	113
A) DECLARATION OBLIGATOIRE OU FACULTATIVE	113
B) DECLARATION A TITRE EXCLUSIF OU DECLARATION A TITRE COMPLEMENTAIRE	115

CHAPITRE.II. LES MODALITES D'EXERCICE DU CONTROLE	116
SECTION.I. LE CONTROLE SUR LES CONDITIONS D'ACCES AUX ACTIVITES PRIVEES	116
SOUS / SECTION.I. LE CONTROLE SUR LES CONDITIONS PERSONNELLES D'ACCES AUX ACTIVITES PRIVEES	117
&.I. LE CONTROLE SUR L'ETAT ET LA SITUATION DU POSTULANT	118
A) LE CONTROLE SUR LA MORALITE , LA NATIONALITE ET L'AGE DU POSTULANT	118
B) LE CONTROLE SUR LES INCOMPATIBILITES PROFESSIONNELLES	120
&.II. LE CONTROLE SUR LA QUALIFICATION PROFESSIONNELLE DU POSTULANT	121
SOUS / SECTION.II. LE CONTROLE SUR LES MOYENS D'ACCES AUX ACTIVITES PRIVEES	123
&.I. LE CONTROLE SUR LES MOYENS MATERIELS D'ACCES AUX ACTIVITES PRIVEES	123
A) LE CONTROLE SUR LES BIENS IMMOBILIERS DU POSTULANT	123
B) LE CONTROLE SUR LES OBLIGATIONS FINANCIERES DU POSTULANT	124
&.II. LE CONTROLE SUR LES MOYENS INCORPORELS D'ACCES AUX ACTIVITES COLLECTIVES	125
A) LE CONTROLE SUR LES PROJETS DE CONTRATS PROFESSIONNELS	126
B) LE CONTROLE PARTICULIER SUR LES ASSOCIATIONS CULTURELLES : L'UTILISATION DES STATUTS-TYPES	128

SOUS / SECTION.III. L'OCTROI DE L'AUTORISATION	130
&.I. LES POUVOIRS DE L'ADMINISTRATION	130
A) LES HYPOTHESES DE COMPETENCE LIEE	131
B) LES POUVOIRS D'APPRECIATION DE L'ADMINISTRATION DANS LA DELIVRANCE DE L'AUTORISATION	132
&.II. LES GARANTIES DE LA PERSONNE PHYSIQUE OU MORALE DE DROIT PRIVE POSTULANT L'AUTORISATION	133
A) LA CONSISTANCE DES GARANTIES NOUVELLES	135
1) LA CONSECRATION DE LA NOTION D'AUTORISATION TACITE	135
2) L'OBLIGATION DE SOLLICITER L'AVIS D'UN ORGANE SPECIALISE AVANT L'EDICTON DE L'AUTORISATION	137
3) L'OBLIGATION DE MOTIVER LA DECISION PORTANT REFUS DE L'AUTORISATION	139
B) LA GARANTIE JURIDICTIONNELLE	140
1) LA SANCTION DES REGLES DE FORME ET DE PROCEDURE	140
2) LA RESPONSABILITE DE L'ETAT POUR L'ILLEGALITE DU REFUS DE RECONDUCTION D'UNE AUTORISATION : <i>L'affaire ESSOUGOU Benoît</i>	141
 SECTION. II. LE CONTROLE SUR L'EXERCICE DES ACTIVITES PRIVEES	 144
&.I. LA MISE EN OEUVRE DU CONTROLE	145
A) LE DROIT DE COMMUNICATION	145
1) LE DROIT DE COMMUNICATION AUPRES DES DESTINATAIRES DU CONTROLE	145
2) LE DROIT DE COMMUNICATION AUPRES DES TIERS	147
B) LE DROIT DE VISITE	148
1) LE DROIT DE VISITE DE L'ADMINISTRATION	49
2) LE DROIT DE VISITE PARTICULIER DE LA SOCIETE GENERALE DE SURVEILLANCE (S.G.S.)	151
a °) Procédure préalable à l'inspection des marchandises par la S.G.S.	151
b °) L'inspection des marchandises avant l'embarquement au Cameroun	152
&.II. LES GARANTIES DES PERSONNES CONTROLEES	154

A) LE SECRET PROFESSIONNEL	154
B) LES REGLES DE COMPETENCE ET DE PROCEDURE	155
CONCLUSION DU TITRE.I	156
TITRE.II. LA PORTEE DU CONTROLE	157
CHAPITRE.I. LA PORTEE JURIDIQUE DU CONTROLE	158
SECTION.I. LES FORMALITES PREALABLES AUX SANCTIONS	159
&.I. LA CONSTATATION DES INFRACTIONS	159
A) LA MISE EN DEMEURE PREALABLE	159
B) LE PROCES-VERBAL	161
&.II. LES POURSUITES	163
A) L'EMPLOI DES CONTRAINTES	164
B) LES GARANTIES DES PERSONNES CONTROLEES	166
1) LA SANCTION DE L'EMPLOI ILLEGAL DE LA CONTRAINTE :	
<i>Affaire NVE NDONGO</i>	166
2) LA POSSIBILITE DE TRANSIGER	170
a°) Caractères juridiques de la transaction	171
b°) Effets de la transaction	171
SECTION.II. LES SANCTIONS	172
&.I. LA SANCTION ADMINISTRATIVE	172
A) NOTION	172
1) SANCTION ADMINISTRATIVE ET MESURE HIERARCHIQUE	173
2) SANCTION ADMINISTRATIVE ET SANCTION PENALE	174
B) CLASSIFICATION DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES	175
1) LES SANCTIONS PORTANT ATTEINTE A L'HONNEUR	
PROFESSIONNEL	175
2) LES SANCTIONS PECUNIAIRES	176
a°) Les amendes	176
b°) La confiscation	177
c°) Les majorations de retard	178

3) LES SANCTIONS PRIVATIVES DES DROITS PROFESSIONNELS	178
a°) La fermeture de l'établissement	178
b°) L'interdiction d'exercer la profession	179
c°) Le retrait de l'autorisation	179
C) SOUMISSION DES SANCTIONS A UN REGIME PROTECTEUR	180
1) L'APPLICATION DES SANCTIONS	182
2) L'ANNULATION D'UNE SANCTION ADMINISTRATIVE ILLEGALE :	
<i>Affaire AGFRA</i>	182
&.II. LA SANCTION PENALE	184
CHAPITRE.II. LA PORTEE PRATIQUE DU CONTROLE	186
SECTION.I. L'INEFFICACITE DU CONTROLE	187
&.I. L'INSUFFISANCE PRATIQUE DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS	188
&.II. L'INSUFFISANCE PRATIQUE DE LA PROTECTION DES INDUSTRIES LOCALES	192
&.III. LE CARACTERE LIMITE DE LA REALISATION DE L'UNITE NATIONALE	194
&.IV. LE CARACTERE MENACE DE L'ORDRE PUBLIC	197
SECTION.II. LES ELEMENTS EXPLICATIFS DE L'INEFFICACITE DU CONTROLE	198
&.I. ELEMENTS SOCIOCULTURELS	199
A) LA PRATIQUE INEGALITAIRE DU BILINGUISME	199
B) L'IMPORTANCE DES TOLERANCES ADMINISTRATIVES	201
C) LA CORRUPTION	203
D) LA RESISTANCE LATENTE DU MILIEU	205
1°) LE COMPORTEMENT DES DESTINATAIRES DU CONTROLE A L'EGARD DE LA REGLE DE DROIT	205
2°) LA NATURE INFORMELLE DE CERTAINES ACTIVITES PRIVEES	207
&.II. ELEMENTS STRUCTURELS	210
A) L'INSUFFISANCE DES MOYENS DE CONTROLE	210
1) MOYENS MATERIELS	211
2) INFRASTRUCTURES ROUTIERES	211

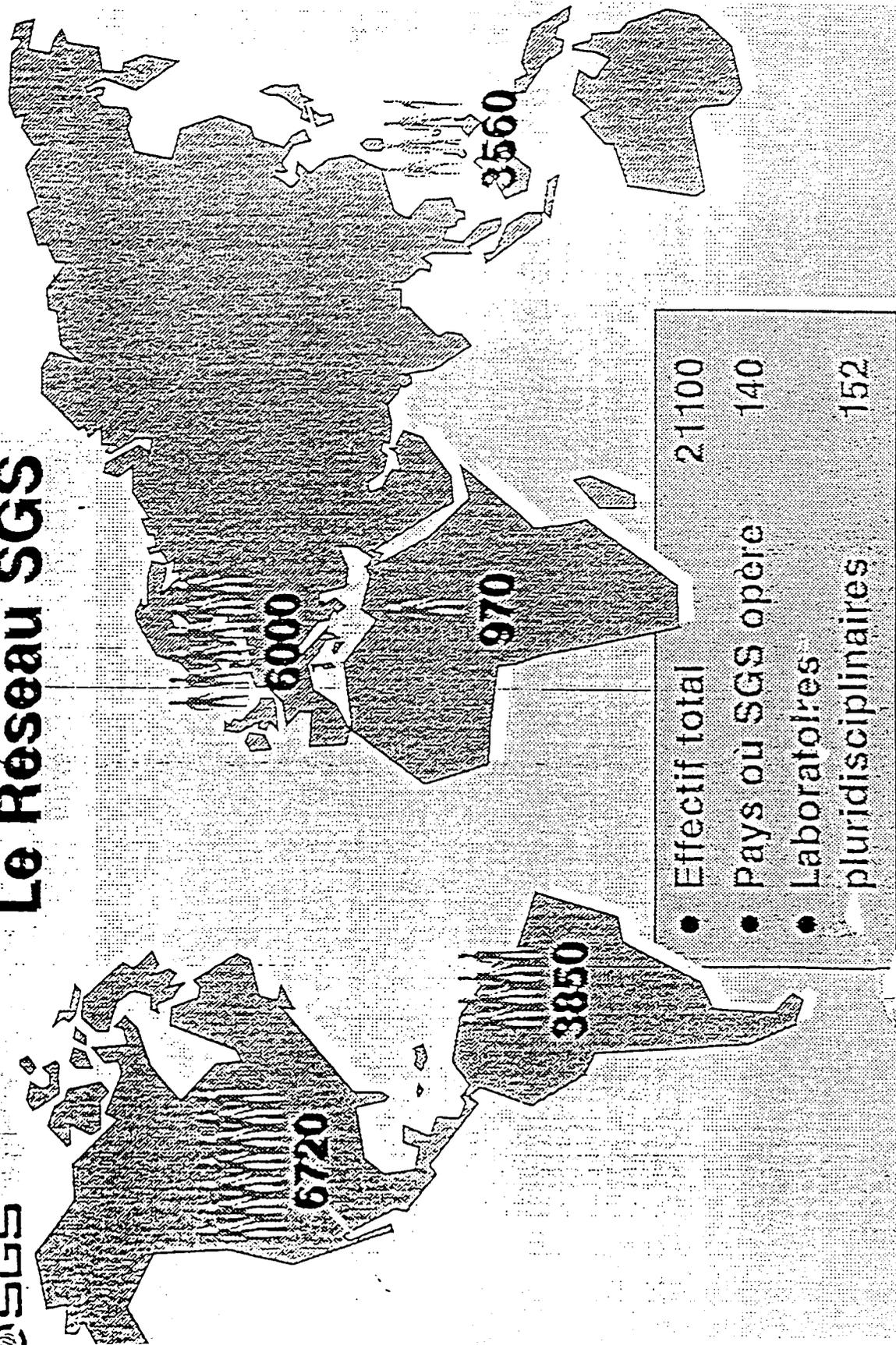
3) MOYENS HUMAINS	213
B) UNE REPARTITION DE MISSIONS PEU OPERATIONNELLE	213
SECTION.III. LES CONDITIONS D'UN CONTROLE EFFICACE	215
&.I. VULGARISER L'EDUCATION CIVIQUE	216
&.II. ACCENTUER LES EFFORTS DE FORMATION	217
&.III. AMELIORER LES INFRASTRUCTURES	220
&.IV. APPLIQUER LES SANCTIONS	221
A) LA SANCTION DES SUJETS DE CONTROLE	221
B) LA SANCTION DES AGENTS DE CONTROLE	223
&.V. ORGANISER CERTAINES ACTIVITES INFORMELLES	223
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	225
CONCLUSION GENERALE	226
BIBLIOGRAPHIE	230
TABLE DE MATIERES	240
ANNEXES	251

ANNEXE N ° I

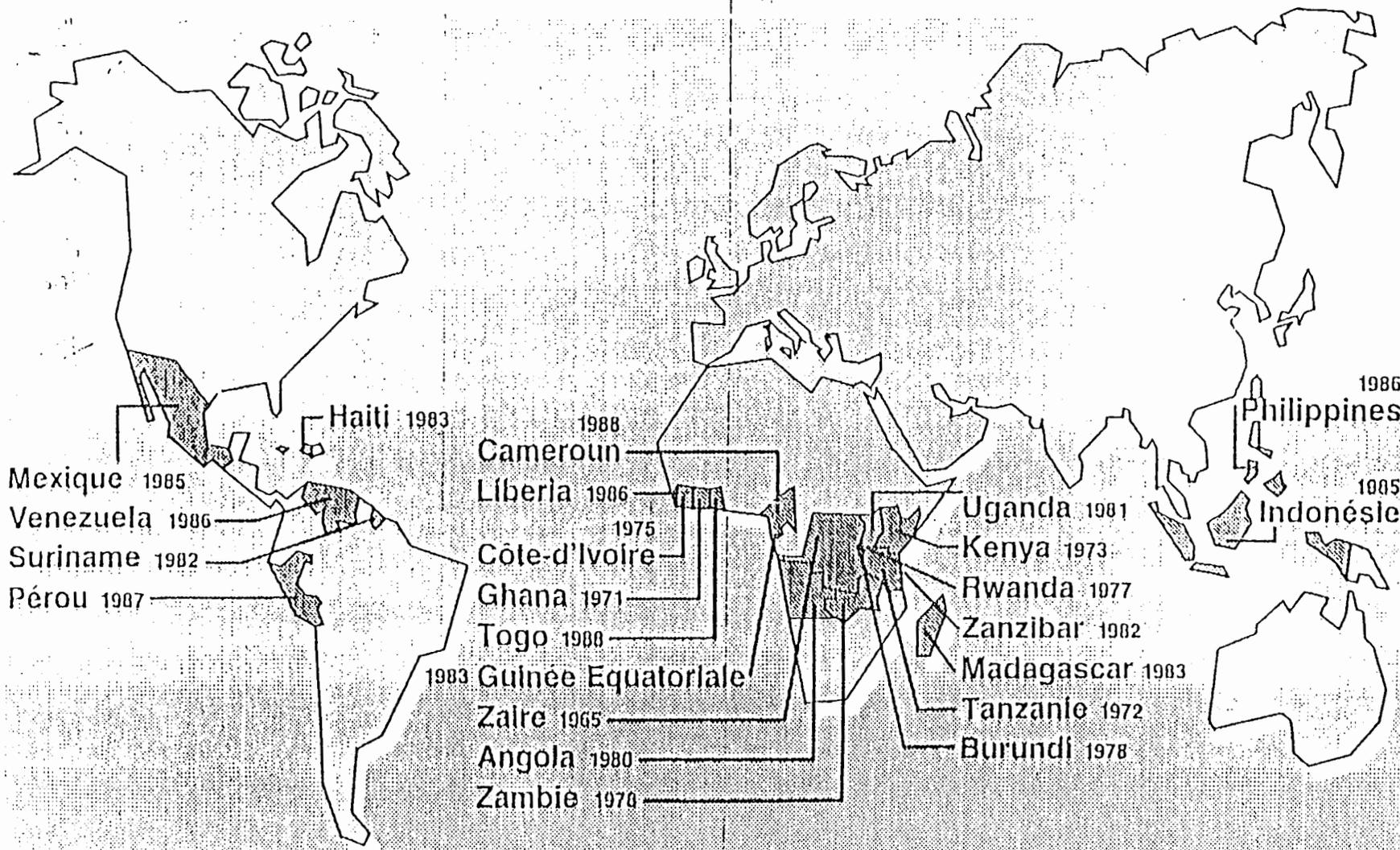
{Réf. p.41 note. 30}

SOURCE : Dossier d'information de S.G.S. - Cameroun, mars 1989.

Le Réseau SGS



Services aux Gouvernements



SOURCE : Dossier d'information de S.G.S. - Cameroun, mars 1989.

{Réf. p. 42 note. 34}

ANNEXE N° 2

ANNEXE N° 3

(Réf. p. 42. note. 35)

REPUBLIQUE DU CAMEROUN

PAIX - TRAVAIL - PATRIE

88/0.07

LOI N° 88/0.07 DU 15 JUIL 1988

Instituant une taxe d'inspection et de contrôle
des marchandises à l'importation.

L'ASSEMBLEE NATIONALE A DELIBERE

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE PROMULGUE LA LOI
DONT LA TENUE SUIT

ARTICLE 1er. Il est créé, à la charge de l'importateur, une taxe dite "taxe sur l'inspection et le contrôle des marchandises à l'importation".

ARTICLE 2. Cette taxe est perçue sur toutes les marchandises soumises à l'inspection et au contrôle d'un organisme privé ou public chargé par le Gouvernement de la surveillance des importations.

ARTICLE 3. La taxe sur l'inspection et le contrôle des marchandises à l'importation dont le taux est fixé par voie réglementaire est calculée sur la valeur FOB des marchandises importées.

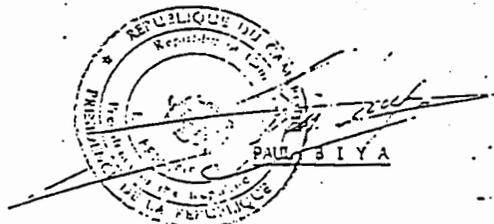
Cette taxe sera liquidée par l'importateur lui-même sur sa demande de licence d'importation.

ARTICLE 4. Un décret déterminera les modalités d'application des dispositions prévues aux articles précédents.

ARTICLE 5. La présente loi sera enregistrée, promulguée puis publiée au journal officiel en français et en anglais /-

YAOUNDE, le 15 JUIL 1988

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE



Taxe d'inspection et de contrôle des marchandises à l'importation

Le chef de l'Etat a signé le 23 septembre dernier, le décret n° 88/1285 portant application de la loi n° 88/007 du 15 juillet 1988 instituant une taxe d'inspection et de contrôle des marchandises à l'importation en République du Cameroun.

Article premier — (1) Le présent décret porte application, à compter de la date de sa signature, de la loi n° 88/007 du 15 juillet 1988 instituant la taxe de contrôle des marchandises à l'importation en République du Cameroun.

(2) A cet effet, tous les biens importés au Cameroun sont obligatoirement soumis à l'inspection et au contrôle sauf ceux figurant sur une liste dérogatoire arrêtée conjointement en tant que de besoin par le ministre chargé du Commerce et le ministre chargé des Finances.

Art. 2 - L'inspection et le contrôle des importations ont pour objet :

- le contrôle de qualité afin de s'assurer que les biens importés sont conformes aux normes requises ;
- le contrôle quantitatif en vue de vérifier la concordance entre les quantités commandées et celles effectivement livrées ;
- la collecte des données économiques sur tout ce qui concerne les importations ;
- la comparaison des prix permettant de les rapprocher à ceux pratiqués sur le marché d'exportation des biens concernés.

Art. 3 — (1) L'inspection et le contrôle des importations sont effectués sur les lieux de production, d'expédition et/ou d'emmagasinement des marchandises.

(2) Ils sont réalisés par les services de l'Etat ou par un organisme spécialisé habilité à cet effet. Ils donnent lieu à la délivrance d'un document d'inspection et de contrôle.

Art. 4 — (1) La taxe d'inspection et de contrôle des marchandises à l'importation, instituée à l'article 1^{er} de la loi susvisée est à la charge de l'importateur.

(2) Le taux de la taxe d'inspection et de

contrôle des marchandises à l'importation est de 0,95 % de la valeur FOB des marchandises concernées, avec un minimum de perception de 55.000 F par livraison ou embarquement.

Art. 5 — (1) Le produit de la taxe d'inspection et de contrôle des marchandises à l'importation est versé à un compte spécial ouvert à cet effet dans les livres de la BEAC et destiné à assurer le règlement des prestations liées à la gestion du Programme de vérification des importations.

(2) Les modalités de fonctionnement du compte spécial visé à l'alinéa (1) ci-dessus sont fixées par le ministre chargé des Finances.

Art. 6 — L'inspection et le contrôle des importations sont placés sous la tutelle conjointe du ministre chargé du commerce et du ministre chargé des Finances.

Art. 7 — Le ministre chargé du commerce assure la tutelle administrative de l'inspection et le contrôle des importations. A cet effet :

— il délivre les ordres d'inspection et de contrôle, exceptionnellement, des dérogations en liaison avec le ministre chargé des Finances ;

— il arrête la liste des biens non soumis à l'inspection après avis du comité d'évaluation visé à l'article 12 ci-dessus ;

— il entretient des relations d'ordre administratif avec l'organisme habilité à effectuer l'inspection et le contrôle des importations ;

— il assure la coordination administrative du programme de vérification des importations du côté de l'administration.

Art. 8 — Le ministre chargé des Finances assure la tutelle technique de l'inspection et

le contrôle des importations. A cet effet :

— il entretient des relations d'ordre technique avec l'organisme habilité à effectuer l'inspection et le contrôle des importations ;

— il veille au respect des règles et des mécanismes du système au niveau de la Douane, des banques et des services du contrôle des changes et de transferts ;

— il assure la centralisation et l'exploitation des données économiques et financières issues de la mise en œuvre de l'inspection et le contrôle des importations.

L'inspection et le contrôle des importations ne dégagent pas les services de douane des obligations et prérogatives qui leur sont dévolues.

Art. 9 — A la douane lors de la déclaration de la marchandise, comme à la banque lors du règlement de la transaction au profit du fournisseur étranger, il est obligatoire de joindre au dossier, le document d'inspection et de contrôle délivré par l'organisme habilité à cet effet, sauf présentation du document dérogatoire.

Art. 10 — Les infractions à l'article 9 ci-dessus sont considérées comme délit douanier correspondant à l'importation sans déclaration de marchandises prohibées ou comme atteinte à la réglementation des changes et du commerce extérieur.

Art. 11 — Un arrêté conjoint du ministre chargé du commerce et du ministre chargé des Finances précisera les modalités d'application des dispositions ci-dessus.

Art. 12 — (1) Il est créé un comité d'évaluation de l'inspection et le contrôle des importations chargé de procéder pour le gouvernement à l'évaluation des opérations correspondantes.

(2) Le comité d'évaluation de l'inspection,

et le contrôle des importations est un organe consultatif. A cet effet :

— il dresse le bilan global et critique des opérations d'inspection et de contrôle des importations ;

— il établit le diagnostic et propose des solutions ainsi que des orientations à donner à l'inspection et le contrôle des importations ;

— il émet un avis sur les projets de convention entre le gouvernement et les organismes spécialisés de contrôle et d'inspection des importations ;

— il donne également son avis sur la liste des biens non soumis à l'inspection et au contrôle ainsi que le programme général de vérification des importations.

(3) Le comité d'évaluation de l'inspection et le contrôle des importations jouit des pouvoirs étendus d'investigation auprès de toute personne physique ou morale, de droit public ou privé, susceptible de détenir l'information nécessaire à l'accomplissement de sa mission.

Art. 13 : (1) La composition et les règles de fonctionnement du comité d'évaluation de l'inspection et le contrôle des importations sont fixées par un texte particulier.

(2) Les crédits nécessaires au fonctionnement du comité d'évaluation de l'inspection et le contrôle des importations sont inscrits sur une ligne spécifique du budget et du ministère chargé du commerce et de l'industrie.

Art. 14 : Le ministre chargé du commerce et de l'industrie et le ministre chargé des finances sont chargés de l'application des dispositions du présent décret qui sera enregistré puis publié au Journal Officiel en français et en anglais.

ANNEXE N° 4

{Réf. p. 43 note 36} et page 213 note 59

ANNEXE N° 5

{Réf. p. 43 note. 38}

SOURCE : Dossier d'information de S.G.S. - Cameroun, mars 1989.



SOCIETE GENERALE DE SURVEILLANCE S.A., GENEVE, SUISSE

ATTESTATION DE VERIFICATION
Clean Report of Findings

No.	
-----	--

EMISE CONFORMEMENT A LA REGLEMENTATION DES IMPORTATIONS EN REPUBLIQUE DU CAMEROUN SELON NOTRE MANDAT, NOUS AVONS INSPECTE ET TROUVE LA MARCHANDISE CONFORME EN QUANTITE, QUALITE ET PRIX.
Issued according to the Import Requirements of the Republic of Cameroon, the goods were inspected in accordance with our mandate and found acceptable as to quantity, quality and price.

VENDEUR Seller CODE	DATE
----------------------------	------

IMPORTATEUR Importer CODE	No. Lic.
----------------------------------	----------

DESCRIPTION	No. L/C
	LIVRAISON Delivery

NO FACTURE Invoice No	DATE	COND. Terms	VALEUR Value
-----------------------	------	-------------	--------------

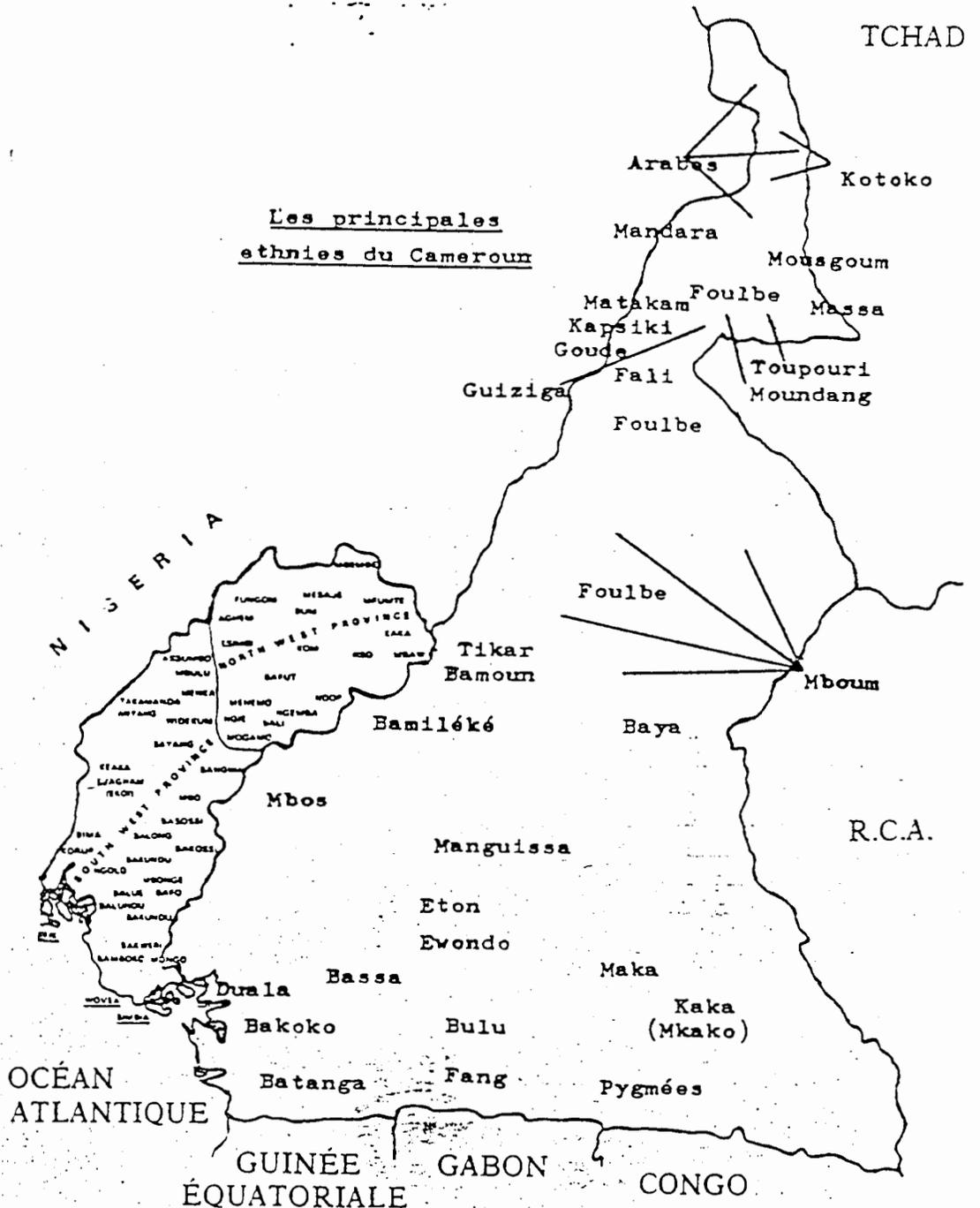
VALEUR (EN LETTRES) Value (in words)

EMBARQUEMENT Shipping Details	QUANTITE Quantity	EMBALLAGE Packing
-------------------------------	-------------------	-------------------

DONNEES A L'USAGE EXCLUSIF DE L'ADMINISTRATION CAMEROUNAISE						
For sole use of the Cameroon Authorities						
POSITION TARIFAIRE No. of Customs Tariff	UNITES Units	VALEUR DE REFERENCE Reference Value	DROIT DE DOUANE Import Duty	DROITS D'ENTREE Entry Duty	TCA TT	TC ST
CORRESPONDANTS DE LA SOCIETE GENERALE DE SURVEILLANCE S.A. VALEUR FOB Fob Value BUREAU DE DEDOUANEMENT Clearing Office						

ANNEXE N° 6

(Réf. p. 53 note n° 2)



ANNEXE N° 7

(Réf. p. 76 note. 66)

SOURCE : Wilfred A NDONGKO, cité par NDIVA-K KALE : An African experiment of nation building, the bilingual Cameroon Republic since reunification, Colorado (U.S.A.), Westview Press, 1980 p. 24.

Tableau 1 : Agro-industries

Provinces	Nombre d'entrep.	Investis. (millions CFA)	% du total	Chif. d'af. (millions CFA)	% CA total	Emplois créés
Littoral	18	12 238	63	15 787	77	3 000
Centre-Sud	5	4 702	25	3 416	16	553
Nord-Ouest	2	398	3	100	1	924
Nord	4	719	4	534	3	325
Sud-Ouest	3	1 081	5	418	3	3 295
TOTAL	32	19 132	100	20 255	100	8 097

Tableau 2 : Industries forestières

Provinces	Nombre d'entrep.	Investis. (millions CFA)	% du total	Chif. d'af. (millions CFA)	% CA total	Emplois créés
Centre-Sud	34	6 962	55	8 852	54	6 044
Est	15	3 549	28	5 430	32	3 641
Littoral	8	1 437	11	1 299	8	937
Sud-Ouest	4	540	5	614	4	683
Ouest	3	115	1	195	2	266
TOTAL	64	12 603	100	16 537	100	11 571

ANNEXE N° 7

(suite)

(Réf. p. 76 note. 66)

SOURCE : Wilfred A NDONGKO, cité par NDIVA K KALE : An African experiment of nation building, the bilingual cameroon Republic since reunification, Colorado (U.S.A.), Westview Press, 1980 p. 24.

Tableau 4: Récapitulatif global par province
(il y avait sept provinces en 1975)

Provinces	Nombre d'entrep.	Investis. (millions CFA)	% du total	Chif. d'aff. (millions CFA)	% CA total	Emplois créés
Littoral	116	60 599	71.41	73 565	71.56	19 289
Centre-Sud	57	14 439	17.01	18 307	17.80	7 310
Nord	7	1 771	2.09	2 314	2.25	1 101
Est	15	3 549	4.18	5 430	5.28	3 641
Ouest	7	610	0.72	354*	0.34*	398
Sud-Ouest	14	3 495	4.12	2 724	2.64	4 861
Nord-Ouest	2	398	0.47	100	0.09	924
TOTAL Cameroun	218	84 861	100.00	102 794	—	37 574

(*) Non compris le chiffre d'affaires des industries de transformation de cette province.

Tableau 5: Récapitulatif global

Partie du pays	Nombre d'entrep.	Invest. (millions CFA)	% du total	Chif. d'aff. (millions CFA)	% CA total	Emplois créés	% total
Cameroun « Oriental »	202	80 968	95,4	99 970	97,25	31 739	84,6
Cameroun « Occidental »	16	3 893	4,6	2 824	2,75	5 785	15,4
TOTAL	218	84 861	100,0	102 794	100,0	37 524	100,0

Tableau 3: Industries de transformations (T), de Base (B)

Provinces	Nombre d'entrep.		Investis. (millions CFA)		% du total		Chiffre d'aff. (millions CFA)		% du total		Emplois créés	
	T	B	T	B	T	B	T	B	T	B	T	B
Littoral	52	38	26 479	20 445	91	85	36 297	20 182	90	80	11 374	3 978
Ouest	1	3	266	229	1	1	—	159	—	1	82	50
Nord	1	2	3	1 049	0,05	4	16	1 764	0,03	6	150	626
Centre-Sud	9	9	1 587	1 188	6	4	3 823	2 216	8	8	631	82
Sud-Ouest	4	3	575	1 299	1,95	6	609	1 083	1	5	733	150
TOTAL	67	55	28 910	24 210	100	100	40 205	25 404	—	100	12 970	4 886

ANNEXE N° 8
(Ref. p. 104 Note 20) et page 180 note 49

SOURCE : Cameroon Tribune n° 4452 des 15 et 16 août 1989 , p.
2.

Assurances

Retrait d'agrément à certains cabinets de courtage

Le ministre des Finances a l'honneur de porter à la connaissance du public que les cabinets de courtage d'assurances ci-après nommés, dont les responsables sont frappés par une décision de retrait d'agrément, ne sont plus habilités à présenter des opérations d'assurances sur toute l'étendue du territoire national.

Il s'agit de : CAMSERASS (Cameroun services assurances) personnes en cause : — Koum Jean, Tamoka Elias, Birka John, Epée N'doumbé Joseph, Ebele, Kotto Samuel, Moukette, Fonbah Fritz.

— CICAR (Cabinet international de courtage d'assurances et de réassurances) personnes en cause : Mbarga Kono Gallus, Mpacko Jean Justin, Otele.

— LA PREVOYANCE (Cabinet de courtage d'assurances), personnes en cause : Kong François, Che Niba, Ambe Brigitte, Mbog.

— SLA (Société intermédiaire d'assurances), personnes en cause : Douala Chrispo, Fru James, Ngahé Jean, Beyuke Paul, Hyottot Joseph, Mbua Mosuka Fritz.

— ASSUREC (Les assurances réunis du Cameroun), personne en cause : Pouemi Simon.

— GENASSUR (La générale d'assurance), personne en cause : Simo André.

— CCCA (Cabinet camerounais de courtage d'assurances), personne en cause : Tandom Louis.

— CESA (Cabinet d'études et des services en assurances), personnes en cause : Eboa Soelle, Penda Christian, Elong Eyidi, Bikout François.

— SORAC (Société de représentation d'assurances du Cameroun), personne en cause : Ngalle Epanlo Jean-Tabé Anthony, Namukong.

— AGNI-SA ASSURANCES (Assurances groupe AGNI), personne en cause : Noupouja Joseph.

— NYA NYA ASSURANCES, personnes en cause : Nya Njike, Nana.

— A.I. (Assurances internationale), personnes en cause : Bekondj Appolinaire, Lalong Richard, Babagnack Pierre.

— MONDIAL INSURANCE, personnes en cause : Mongo Elie, Dangana Aoudou.

— RECAM (Réunion camerounaise), personnes en cause : Epanlo Dieudonné, Ndongmo.

— COGEPAR (Compagnie de gestion, d'études et de placement d'assurances et de réassurances) agence de Douala, personne en cause : Mpah ; responsable agréé : Djijou Pierre.

Les polices d'assurances et tous autres documents en tenant lieu, établis par ces courtiers ou leurs représentants, sont nuls et de nul effet.

Les preneurs d'assurances ayant déjà souscrit des contrats par l'intermédiaire desdits courtiers doivent se présenter sans délai auprès des compagnies d'assurances concernées par ces contrats, en vue de vérifier leur validité.

Par ailleurs, le ministre des Finances attire l'attention du public sur les agissements de certains individus non agréés qui se prévalent de la qualité de courtiers d'assurances dans le seul but d'escroquer les usagers.

A ce jour, seuls les personnes et organismes ci-après ayant reçu un agrément de l'Etat sont autorisés à présenter les opérations d'assurances au public en République du Cameroun ;

Cette liste est susceptible d'être complétée par des agréments postérieurs. Il s'agit de :

A — COMPAGNIES D'ASSURANCES

— SOCAR (Société camerounaise d'assurances et de réassurances) ; AMACAM (Assurances mutuelles agricoles du Cameroun) ; CCAR (Compagnie camerounaise d'assurances et de réassurances) ; SNAC (Société nouvelle d'assurances du Cameroun) ; CNA (Compagnie nationale d'assurances) ; TAA (Trans africaine assurance) ; CAMICO (Cameroun American Insurance Company) ; GREACAM-SA ; ALICO (American Life Insurance Company).

B — INTERMEDIAIRES D'ASSURANCES

I. — Agents généraux

— ACC (Assurances conseils camerounais) ; CHANAS ET PRIVAT ASSURANCES ; SORARAF (Société de représentation d'assurances et de réassurances africaines) ; SOGERCO (Société générale de représentation et de courtage) ; T. BOLLANGA Assurances et Cie. ; ORGASSUR (Office de représentation et de gestion d'assurances) ; ABYA Assurances ; Mme Bourgne et Cie.

II. — COURTIER D'ASSURANCES

— Assureurs conseils franco africains « ACFRA » ; Gras et Savoye (Barret Michaël) ; Société générale de courtage d'assurance « SGCA » (Meunier Michel) ; Associated Brokers Insurances (Abessolo Daniel) ; Office camerounais de courtage d'assurances « OCCA » (Philipposian Raymond) ; La Camerounaise d'assurance « CAMASSUR » (Djaiga J. Daniel ; Mevoa Assur (Mevoa Angoni Ernest) ; Assurances Concorde (Enoumedi Daniel) ; Assurances La Sauvegarde (Foinding Calvia) CCAS ; Assurances La Protectrice (Kouka Frédéric) ; International Business Insurance « IBI » (Tchakam Joseph) ; Cabinet Noacri (Noah Frédéric) ; Cabinet Africain d'assurances et de réassurances « AFRICASSUR » (Epesse Manfred) ; Société de courtage d'assurances le Soleil « SOCAS » (Osoobe Beball) ; Assurances « La Sécurité » (Tchatchoua Charles) ; Société internationale de représentation d'assurances « SIRA » (Tooye Momha Max) ; Cameroun Assur Conseil « CAMASCO » (Wandji Joseph-Merimée) ; Assurances « CRAKAC » (Akpossogna Kwani) ; Cabinet Guidice Vincent ; Cabinet « 2CA » (Awoudou Emmanuel) ; Assureurs associés (Sandjo Gilles-Robert) ; Cabinet « CAFTRA » (Feumba Joseph) ; Centre d'études d'assurances « CEA » (Nya Jacques) ; Cabinet « SICAC » (Dicko Martin) ; Cabinet Mbangowah Edward ; Cabinet Mbangowah Edward ; Cabinet Kaplio Joseph ; Assurance « La Clairvoyance » (Ndjamoun Albert) ; Cabinet « CRACAM » Assurances (Noumechi Pierre Joseph) ; Cabinet Ntang Mpolomina ; P FACOB « Assurances (Longue Modiba) ; Inter Insurance Consulting « IIC » (Isack Jean) ; Beta Assurances (Metsanou Jean-Claude) ; Assureurs Conseils émerites (Mbenou Samuel) ; Union des assureurs camerounais (Beugam Pierre) ; Tchakoutio Isaac ; Ndiom London Patrice ; Nzie Nguimba Wilson ; Tinang Djepang ; Tcholieu Cyprien ; Sankou Roger ; Amba Mpegna Amos ; Sitcheu Kamayou Pascal ; Abega Fouda Ambroise ; Mbimbe Donat ; Nana Abel ; Dairou Alhadji ; Nana Geneviève ; Ndjana Jean Marie ; Mme Ossogo née Balana Françoise ; Ngoa Ndzana Olivier ; Ekaboma Njo Sylvain.

ANNEXE N° 9
(Ref. p. 104 Note 20) et page 180 note 49

SOURCE : Cameroon Tribune n° 4454 du 18 août 1989 , p. 7.

Les cabinets autorisés à fonctionner

A ce jour, seuls les personnes et organismes ci-après ayant reçu un agrément de l'Etat sont autorisés à présenter les opérations d'assurances au public en République du Cameroun.

■ Cette liste est susceptible d'être complétée par des agréments postérieurs. Il s'agit de :

A - COMPAGNIES D'ASSURANCES

SOCAR (Société camerounaise d'assurances et de réassurances), AMACAM (Assurances mutuelles agricoles du Cameroun), CCAR (Compagnie camerounaise d'assurances et de réassurances), SNAC (Société nouvelle d'assurances du Cameroun), CNA (Compagnie nationale d'assurances), TAA (Trans africaine assurance), CAMICO (Cameroon American Insurance Company), GREACAM-SA, ALICO (American Life Insurance Company).

B - INTERMEDIAIRES D'ASSURANCES

I - Agents généraux :

ACC (Assureurs conseils camerounais), Chanas et Privat assurances, SORARAF (Société de représentation d'assurances et de réassurances africaines), SOGERCO (Société générale de représentation et de courtage), T. Bollanga assurances et Cie, ORGASSUR (Office de représentation et de gestion d'assurances), ABYA assurances, M^{me} Bourgne et Cie.

II - Courtiers d'assurances :

Assureurs conseils franco africains « ACFRA », Gras et Savoye (Barret Michael), Société générale de courtage d'assurance « SGCA » (Meunier Michel), Associated Brokers Insurances (Abessolo Daniel), Office camerounaise de courtage d'assurances « OCCA » (Philipposian Raymond), La Camerounaise d'assurances « CAMASSUR » (Djanga J. Daniel), Meroa Assur (Meroa Angoni Ernest), Assurances Concorde (Enoumedi Daniel), Assurances La Sauvegarde (Fouling Calvin) CCAS, Assurances la protectrice (Kouka Frédéric), International Business Insurance « IBI » (Tchakam Joseph), Cabinet Noacri (Noah Frederic), Cabinet africain d'assurances et de réassurances « AFRICASSUR » (Epesse Manfred), Société de courtage d'assurances le Soleil « SOCAS » (Otsoobe Beball), Assurances « La sécurité » (Tchatchoua Charles), Société Internationale de représentation d'assurances « SIRA » (Tonye Momha Max), Cameroun assur conseil « CAMASCO » (Wandji Joseph-Merimé), Assurances « CRAKAC » (Akposogna Kwani), Cabinet Guidice Vincent, Cabinet « JCA » (Awoodou Emmanuel), Assureurs associés (Sandjo Gilles-Robert), Cabinet « CAFTRA » (Feumba Joseph), Centre d'études d'assurances « CEA » (Nya Jacques), Cabinet « SICAC » (Dicko Martin), Cabinet Mbangwah Edward, Cabinet Kaplo Joseph, Assurance « La Clairvoyance » (Ndamoun Albert), Cabinet « CRACAM » assurances (Noumechi Pierre Joseph), Cabinet Ntang Mpolomina, « FACOB » assurances (Longue Madiba), Inter Insurance Consulting « IIC » (Inack Jean), Beta Assurances (Metsabou Jean-Claude), Assureurs conseils emerites (Mbenoun Samuel), Union des assureurs camerounais (Bengam Pierre), Tchakoutio Isaac, Ndiom London Patrice, Nzie Neuzamba Wilson, Tchang Djepong, Tchouien Cyprien, Sankeu Roger, Amba Mpegna Amos, Satchen Kamayou Pascal, Abega Fouda Ambroise, Mbimbe Donat, Nana Abel, Daïhrou Alhadji, Nana Gédévière, Ndjana Jean Marie, M^{me} Ossogo née Balana Française, Ngou Ntzena Olivier, Ekaboma Njo Sylvain.

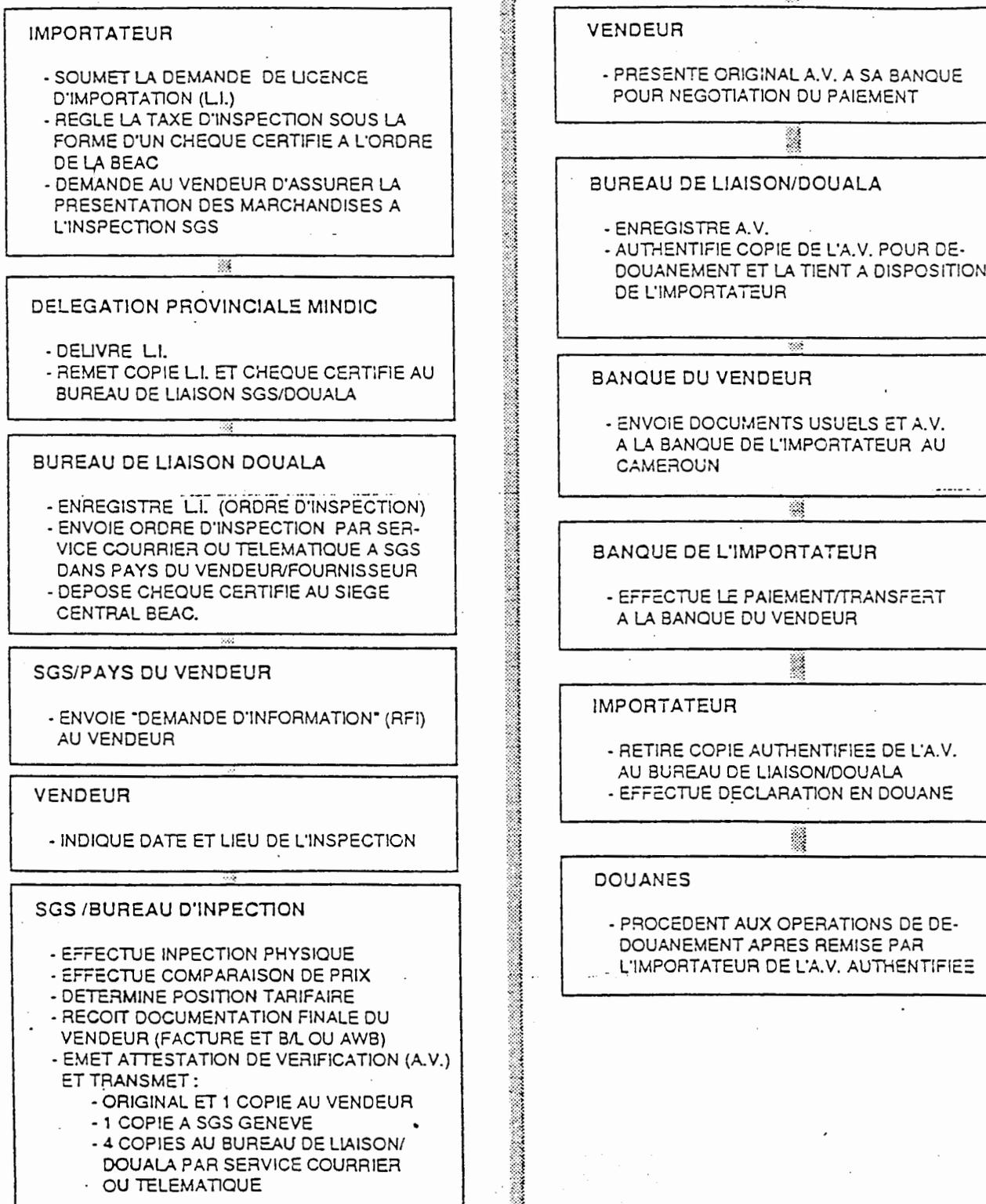
ANNEXE N° 10
(Ref. p. 105 Note 23)

SOURCE : Programme Général des Echanges, 1989-1991,
(in annexe n° 2)

PRODUITS SPECIAUX DONT L'IMPORTATION REQUIERT UN VISA TECHNIQUE DU MINISTERE DE TUTELLE			
N° D'ordre	N° TARIFAIRE	DENOMINATION DU PRODUIT	VISA TECHNIQUE DU
1	02 01 10 00 à 02 10 90 00	Viandes comestibles	MINEPIA
2	03 01 10 00 à 03 07 99 00	Produits de pêche et d'élevage	MINEPIA
3	23 09 90 00	Préparations alimentaires pour autres animaux	— « —
4	30 03 10 00 à 30 04 90 00	Médicaments pour bétail produits pharmaceutiques	MIN. SNTE
5	34 01 11 00	Savons médicaux	— « —
6	36 02 00 00	Explosifs préparés, autres que les poudres propulsives	MINEE
7	36 04 10 00	Articles pour feux d'artifice	MINAT
8	36 04 90 00	fusées de signalisation et autres articles de Pyrotechnie	— « —
9	85 25 10 00	Emetteurs récepteurs	MIN. PTF
10	85 25 20 00	— « —	— « —
11	85 27 90 00	Autres récepteurs	— « —
12	93 03 10 00	Armes à feu ne pouvant être chargées que par le canon	MINAT
13	93 03 20 00	Autres fusils et carabines de chasse ou de tir sportif comportant au moins un canon lisse	MINAT
14	93 03 30 00	Autres fusils et carabines de chasse ou de tir sportif	— « —
15	93 03 90 00	Autres armes à feu du n° 93 03	— « —
16	93 06 10 00	Cartouches pour pistolets	— « —
17	93 06 21 00	Cartouches pour fusils ou carabines	— « —
18	93 06 30 00	Autres cartouches	— « —
19	93 06 90 00	Autres munitions	— « —
20	2208.20.00 — 2208.30.00 2208.40.00 — 2208.50.00 2208.90.00 — 2204.10.10 2204.10.90 — 2204.21.10 2204.21.20	Boissons alcooliques (Whiskies, Eau de vie, Rhum Gin, Liqueurs anisées, champagnes, vin rouge, vin blanc)	— « —
21	8703.23.90 — 8703.23.10 8704.21.00 — 8704.22.00 8704.23.00	Voitures d'occasion (véhicules de tourisme, camions)	

ANNEXE N° 11
 (Ref. p.153 Note 87)

SGS RVI CAMEROUN - PROCEDURE D'IMPORTATION



ANNEXE N° 12
(Ref. p. 192 Note 10)

MINISTRE DE LA SANTE PUBLIQUE

REPUBLIQUE DU CAMEROUN
Paix - Travail - Patrie

VILLE DE DOUALA

1 - Docteur
Chirurgien-Dentiste
Douala.

OBSERVATION : Exerce sans autorisation dans un appartement loué à 3.900.000 F par an
Coût des investissements : 49.328.000 F CFA
Masse salariale annuelle : 672.000 F CFA
Demande rejetée par lettre n° B120/SG/PR du 27/11/84.

2 - Docteur
Stomatologue
B.P. Douala.

OBSERVATION : Exerce sans autorisation dans un local loué à 2.520.000 F CFA
Coût des investissements : 40.000.000 F CFA
Masse salariale annuelle : 360.000 F CFA
Dossier transmis à la Présidence par lettre n° 548/L/MSP/SG/DS/BT du 13/1/84. Des précisions au sujet de cette requête vous ont été données par lettre n° 891/L/MSP/DS/BT du 3/10/84.

3 - Docteur
Médecin Généraliste
B.P. Douala

OBSERVATION : Exerce sans autorisation dans un local loué à 2.400.000 F CFA.
Coût des investissements : 15.200.000 F CFA
Masse salariale annuelle : 3.600.000 F CFA
Dossier rejeté mais relancé par lettre n° D7/L/MSP/DS/BT du 2/4/85

Le Chef de l'Etat a, par lettre n° 120/SG/PR du 21/12/85, donné son accord de principe pour l'établissement de l'intéressé dans toute autre localité où la couverture sanitaire est insuffisante.

4 - DOCTEUR
Chirurgien-Dentiste
B.P. Douala

OBSERVATION : Exerce sans autorisation dans un local loué à 2.400.000 F CFA par an.
Coût des investissements : 27.700.000 F CFA
Masse salariale annuelle : 1.200.000 F CFA
Demande rejetée par lettre n° B10/SG/PR du 15/1/85 en raison des besoins de médecins pour l'Hôpital Général de référence de Yaoundé et celui de Douala.

5 - DOCTEUR
Spécialiste de Médecine Tropicale
B.P. Douala.

OBSERVATION : Exerce sans autorisation au cabinet médical
Loyer : 1.200.000 F CFA par an
Coût des investissements : 13.500.000 F CFA
Masse salariale annuelle : 600.000 F CFA
Demande rejetée par lettre n° B120/SG/PR du 14/05/84.

6 - DOCTEUR
Gynécologue Obstétricien
B.P. Douala.

OBSERVATION : Exerce sans autorisation au cabinet médical
Hérité d'un parent.
Meuble évalué à 100.000.000 de F CFA
Coût des investissements : 20.500.000 F CFA
Masse salariale annuelle : 5.000.000 F CFA
N'a pas de dossier au Ministère de la Santé Publique.
A été contacté à plusieurs reprises, sans suite, en vue de la régularisation de sa situation.

.../...

3

7 - DOCTEUR

Pédiatre B.P. Douala.

OBSERVATION : Exerce sans autorisation en association avec le propriétaire de la clinique du en attendant l'aboutissement de sa requête.

Dossier transmis à la Présidence par lettre n° D7/L/MSP/DS/BT du 13/6/85.

8 - DOCTEUR

CARDIOLOGUE B.P. DOUALA

OBSERVATION : Exerce sans autorisation à l'annexe de la Polyclinique de (). N'a déposé aucun dossier au Ministère de la Santé Publique.

9 - DOCTEUR

Chirurgien B.P. Douala.

OBSERVATION : Exerce sans autorisation à la clinique d'accouchement de Madame et au cabinet médical

Accord de principe donné par lettre n° B120/L/SG/PR du 15/12/84 à condition que l'intéressé s'installe dans une localité où la couverture sanitaire n'est pas optimale.

N'a pas encore réagi depuis la notification de cette décision.

10 - DOCTEURSpécialiste de Médecine Aéronautique
B.P. Douala.

OBSERVATION : Etudiante au CUSS jusqu'en deuxième année, l'intéressée a poursuivi et terminé ses études en France. Elle exerce sans autorisation à la Polyclinique de ().

N'a déposé aucun dossier au Ministère de la Santé Publique malgré plusieurs rappels à l'ordre.

.../...

4

11 - DOCTEUR

OBSERVATION : Cet ancien boursier de l'Etat exerce sans autorisation à la Polyclinique

Aucun dossier déposé au Ministère de la Santé Publique.

12 - DOCTEUR

OBSERVATION : Exerce sans autorisation dans son cabinet sis à _____ dont le montant des investissements est ignoré à notre niveau.

La Présidence de la République, par lettre n° B120/SG/PR du 14/1/85 a donné son accord de principe à condition que l'intéressé exerce dans le cadre d'un cabinet ou d'une formation sanitaire existants.

Aurait répondu directement à la Présidence de la République.

13 - DOCTEUR

Chirurgien-Dentiste.

OBSERVATION : Exerce sans autorisation à l'ex cabinet _____.

Accord de principe donné par lettres n° B120/SG/PR des 17/10/1984 et 1er/11/1984 à condition qu'elle rembourse à l'Etat les sommes consenties pour sa formation.

Ces sommes, à notre connaissance, n'ont toujours pas été remboursées.

14 - DOCTEUR

OBSERVATION : Exerce sans autorisation à la Polyclinique _____.

A déposé un dossier incomplet au Ministère de la Santé Publique.

Attendons les pièces manquantes.

.../...

5

15 - MONSIEUR _____
Spécialiste d'Acupuncture
B.P. Douala.

OBSERVATION : Il figure parmi les paramédicaux dont l'autorisation d'exercer (Arrêté n° 061/A/MSP/DS/BT du 3/12/80) avait été rapportée en 1981/

Il loue un local à 2.520.000 F par an.
Coût des investissements : 6.700.000 F CFA
Masse salariale annuelle : 720.000 F CFA
Attend la sortie des textes d'application des lois n° 84/009 et 84/010 du 5/12/84 pour régulariser sa situation.

16 - DOCTEUR _____
Gynécologue

OBSERVATION : Exerce sans autorisation à la clinique
Dossier transmis à la Présidence sous pli n° E31/L/MSP/SG/DS/BT du 22/02/85.

Réponse attendue.

17 - DOCTEUR _____
Chirurgien-Dentiste.

OBSERVATION : Exerce sans autorisation à la clinique
Dossier en cours d'instruction au Ministère de la Santé Publique.

18 - DOCTEUR _____

OBSERVATION : Exerce sans autorisation à la clinique

Dossier en cours d'instruction au Ministère de la Santé Publique.

19 - Docteur _____ (ZAIROIS), *substitué (n° 329/correction du 23/6/85)*

OBSERVATION : Exerce sans autorisation à la clinique Mère et Enfant.

Dossier transmis à la Présidence de la République sous pli n° D60/L/MSP/SG/DS/BT du 31/10/1985.

.../...

- 6 -

20 - DOCTEUR (ZAIROIS)Antaise n° 270/CAB/PR du
21/07/86OBSERVATION : Exerce sans autorisation à la clinique Mère et Enfant.

Pas de dossier au Ministère de la Santé Publique.

21 - DOCTEUR :

Médecin Gynécologue Obstétricien.

OBSERVATION : En service à l'Hôpital Départemental .

Dossier de demande d'autorisation d'exercer en clientèle privée rejetée par lettre n° B120/SG/PR des 18/02/85 et 03/07/85.

L'intéressé a néanmoins ouvert, à son domicile de Douala, un cabinet médical qu'il exploite illégalement.

22 - DOCTEUR

Gynécologue Obstétricien.

B.P. Douala.

OBSERVATION : Mis en position de disponibilité depuis le 1er/3/82.

Exercerait sporadiquement dans plusieurs formations de la place en attendant l'aboutissement de sa requête en cours d'instruction au Ministère de la Santé Publique depuis 1983.

Attendons de compléter le dossier par l'arrêt de l'audience correctionnelle de la Cour d'Appel de Douala pour sa relance ; cet arrêt pouvant influencer l'avis du Ministère de la Santé Publique.

23 - DOCTEUR (TCHADIEN)OBSERVATION : Exerce sans autorisation à l'Hôpital de24 - DOCTEUR (TCHADIEN)OBSERVATION : Exerce sans autorisation au cabinet médical du Docteur

.../...

25 - DOCTEUR : *autorisation n° 990 / CAB/PR du 28/02/86*
Gynécologue.

OBSERVATION : Exerce sans autorisation à la clinique

L'avis du Ministère de la Santé sur la demande introduite par l'intéressé a fait l'objet de plusieurs correspondances dont le n° 337/L/MSP/SG/DS/BT du 15/01/86.

VILLE DE YAOUNDE

1 - DOCTEUR *autorisation n° 303 / CAB/PR du 4/06/86*
Gynécologue Obstétricien
B.P. Yaoundé.

OBSERVATION : Exerce sans autorisation dans un local qu'il loue à 3.000.000 F CFA l'an.

Coût des investissements : 58.500.000 F CFA

Masse salariale annuelle : 2.450.000 F CFA

La requête de ce médecin a été rejetée du fait qu'il est ancien boursier d'Etat. A porté plainte contre l'Etat. L'affaire suit son cours à la Chambre Administrative de la Cour Suprême.

Toutefois, la Présidence de la République a été saisie du nouveau développement de cette affaire par lettres n° D7/L/MSP/SG/BT et 467/L/MSP/SG/DS/BT des 24/8/85 et 05/10/85.

2 - DOCTEUR
Chirurgien-Dentiste
B.P. Yaoundé.

OBSERVATION : Exerce sans autorisation dans un local loué à 2.400.000 F l'an.

Coût des investissements : 30.200.000 F CFA

Masse salariale annuelle : 1.500.000 F CFA

Demande rejetée par lettre n° B/120/SG/PR du 7/3/84 bien qu'autorisée à exercer dans le cadre de la FEMEC (Arrêté n° 346/CAB/PR du 21/11/79.

.../...

3 - DOCTEUR _____

OBSERVATION : La suite réservée à la demande d'autorisation d'exercer introduite par ce praticien de nationalité Tchadienne avait été défavorable (cf V/L n° B120/SG/FR du 3 juin 1983) et notifiée à l'intéressé par lettre n° E31/L/MSP/SG/DS/DT du 4/7/83.

Les enquêteurs l'ont malheureusement découvert en service à la clinique

4 - DOCTEUR _____ Rentré en France

OBSERVATION : Chirurgien de nationalité Française, l'intéressé exerce sans autorisation à la clinique _____, N'a jamais déposé de dossier de demande d'autorisation d'exercer.

5 - MADAME _____
SAGE-FEMME

OBSERVATION : Son dossier est mis en instance en attendant l'aboutissement des textes réglementant les professions paramédicales

6 - _____ (KINESITHERAPEUTE).

Dossier transmis à la Présidence par lettre n° 3787/L/MSP/DS/DT du 18/10/82. Attend les textes d'applications de la loi n° 84/009 du 5/12/1984.

7 - DOCTEUR _____ : (Polyclinique YAOUNDE)
A déposé un dossier incomplet en 1983.

8 - MADAME _____ : Pharmacienne-Biologiste
(Polyclinique _____).
Pas de dossier au Ministère de la Santé Publique.

9 - DOCTEUR _____ (GRANBEN)
A déposé un dossier incomplet en 1984.
Intéressé a été invité à compléter son dossier
Exerce illégalement à la clinique _____

10 - DOCTEUR _____ (DERMATOLOGUE)

Exerce sans autorisation à la Polyclinique .
Aucun dossier déposé au Ministère de la Santé Publique.

11 - DOCTEUR _____ (STOMATOLOGUE) *Rahmā*

Exerce sans autorisation à la Polyclinique .
Requête rejetée par lettre n° B120/SG/PR du 24/08/85./-

ANNEXE N° 13
(Ref. p. 218 Note 68)

Source : NLEP Roger Gabriel, L'administration publique Camerounaise, Paris, L.G.D.J. 1986, pp. 227-229.

Sanité publique	Directions	1980	1981	1982	1983
	Administration Générale	1) Yombo (F) 2) Tabou (F)	Hongla (F) Tabou (F)	Hongla (F) Tabou (F)	Hongla (F) Tabou (F)
Santé	1) Souaibou (N) Abdoulaye 2) Atangana (F)	Atangana (F) Hosea Mundi (A)	Zoung Kanyi (F) Obounou (F)	Zoung Kanyi (F) Obounou (F)	Zoung Kanyi (F) Obounou (F)
Médecine préventive	1) Mbakop (F) 2) Kesseng (F)	Mafimba (A) Kesseng (F)	Mafimba (A) Kesseng (F)	Mafimba (A) Kesseng (F)	Mafimba (A) Kesseng (F)

A : Anglophone. - N : Originaire des provinces du Nord de l'Extrême-Nord et de l'Adamaoua. - F : Francophone originaire des autres provinces.
- 1 : Directeur. - 2 : Directeur adjoint.

Articulation des doublures linguistiques et complètes.

Agriculture	Directions	1980	1981	1982	1983
	Administration générale	1) Gbikom (F) 2) Abena (F)	Mboime (F) Seizi Katchala (N)	Mboime (F) Seizi Katchala (N)	Mboime (F) Niole (E)
Agriculture	1) Mahi (F) 2) Moumie (F)	Mahi (F) Oubela (F)	Mahi (F) Njinyam (A)	Mahi (F) Njinyam (A)	Mahi (F) Njinyam (A)
Coopération et mutualité	1) Shang Shemka (A) 2) Oyono Ateba (F)	Oyono Ateba (F) Ben Fru Warai (A)	Oyono Ateba (F) Ben Fru Warai (A)	Oyono Ateba (F) Tita (A)	Oyono Ateba (F) Tita (A)
Développement communautaire	1) Ndonyi (A) 2)	Ndonyi (A) Mengolo (F)	Ndonyi (A) Mengolo (F)	Schang Shemka (A) Mengolo (F)	Schang Shemka (A) Mengolo (F)
Eaux et Forêts	1) Yugang (F) 2)	Yugang (F)	Yugang (F) Bessong Bawack (A)	Ze Meka (F) Bessong Bawack (A)	Ze Meka (F) Bessong Bawack (A)
Enseignement agricole	1) Meka (F) 2) Melaga (F)	Meka (F) Melaga (F)	Meka (F) Mbeng (F)	Meka (F) Mbeng (F)	Meka (F) Mbeng (F)
Génie rural	1) Ngassam (F) 2) Mbeppi (F)	Mbeppi (F) Ngwessitchou (F)

Articulation des doublures linguistiques et complètes.
(Figure 2 : Ministère de l'Agriculture)

Éducation nationale	Directions	1980	1981	1982	1983
	Administration générale	1) Farikou M. (N) 2) Yankam (F)	Hamadama (N) Dewa Mme Owoundi (F)	Hamadama (N) Dewa Mme Owoundi (F)	Seini-Katchala (N) Mme Owoundi (F)
Enseignement supérieur	1) Domgang (F) 2) Mendo Ze (F)	Domgang (F) Minyono (F)	Domgang (F) Minyono (F)	Minyono (F) Lima Adolf Sema (A)	Minyono (F) Lima Adolf Sema (A)
Enseignement secondaire général	1) Fouth (F) 2) Edjepang (A)	Fouth (F) Edjepang (A)	Kouma (F) Sona Elongue (A)	Kouma (F) Sona Elongue (A)	Kouma (F) Sona Elongue (A)
Enseignement technique et professionnel	1) Hentchoya (F) 2) Njiwaji Peter (A)	Hentchoya (F) Njiwaji Peter (A)	Fomethe An. (F) Essomba M. (F)	Fomethe a (F) Essomba M. (F)	Fomethe a (F) Essomba M. (F)
Enseignement primaire et maternel	1) Ndzino (F) 2) Ekambi (F)	Ndzino (F) Ekambi (F)	Beling Koumba (F) Monkaifon (F)	Beling Koumba (F) Monkaifon (F)	Beling Koumba (F) Monkaifon (F)
Enseignement privé	1) Yembe Omer (A) 2) Tietcheu P. (F)	Atogho (A) Olinga (F)	Atogho (A) Olinga (F)	Atogho (A) Olinga (F)	Atogho (A) Olinga (F)
Examens et concours	1) Ebanga (F) Sona Elongue (A)	Ebanga (F) Sona Elongue (A)	Ebanga (F) Welayi (A)	Ebanga (F) Welayi (A)	Ebanga (F) Welayi (A)

Articulation des doublures linguistiques et complètes
(Figure 3 : Ministère de l'Éducation nationale)