

”Les obligations de l’administration face à une demande. Contribution à l’étude des tendances du droit administratif des Etats d’Afrique francophone”, RDP Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger, LGDJ, 2019, n° 3 mai-juin, pp. 807-826

Olivier Fandjip

▶ **To cite this version:**

Olivier Fandjip. ”Les obligations de l’administration face à une demande. Contribution à l’étude des tendances du droit administratif des Etats d’Afrique francophone”, RDP Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger, LGDJ, 2019, n° 3 mai-juin, pp. 807-826. Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger, 2019, n° 3, pp. 807-826. hal-02387007

HAL Id: hal-02387007

https://uca.hal.science/hal-02387007

Submitted on 29 Nov 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES OBLIGATIONS DE L'ADMINISTRATION FACE A UNE DEMANDE CONTRIBUTION A L'ETUDE DES TENDANCES DU DROIT ADMINISTRATIF DES ÉTATS D'AFRIQUE FRANCOPHONE

par
Olivier Fandjip
Docteur en droit public
Enseignant contractuel
Université Clermont Auvergne (EA 4232)

Introduction

Il est vrai que « toute administration dans le monde aime le secret » donc « n'aime pas que l'administré sache comment elle fonctionne »[1]. C'est avec cespropos que le professeur Jean-Marie Pontier avait introduit une de ses récentes études surle droit administratif français. Il était parti de cette assertion pour montrer les évolutions de la législation française sur les rapports entre l'administration et les administrés.En effet, on peut bien constater au regard de l'évolution générale des législations en la matière, tant en France que dans d'autres pays du monde, que ce mode de fonctionnement de l'administration, marquée par le secret, est en voie de disparition. Comme le faisait observer le professeur Didier Truchet, la mondialisation est l'un des défis auquel le droit public, en général et le droit administratif en particulier, doit faire face. La mondialisation a cette particularité de contraindre les pays à rendre uniforme les manières avec lesquelles ils exercent le droit ; ce qui débouche vers une union mondiale sur le plan du droit[2].La transparence dans l'administration fait partie de ces défis portés par la mondialisation. Cela se traduit, par exemple, par l'adoption en France des règles relatives à la communication des documents administratifs. Le professeur Jean-Marie Pontier poursuit en soulignantque« pendant une très longue période, le législateur ne se [préoccupait] pas d'édicter des normes destinées à protéger le citoyen contre l'administration, par désintérêt peut être, certainement aussi par le fait qu'il a considéré que le juge administratif faisait bien son travail et qu'il n'était pas nécessaire d'intervenir »[3]. Mais les choses vont évoluer, précisément au courant de la seconde moitié du XX^{e} siècle, « parce que les attentes des citoyens se sont multipliées, parce que le contrôle juridictionnel rencontrait des limites et parce que certaines modifications étant trop importantes pour être décidées par le juge, l'intervention du législateur devenait indispensable »[4]. Autrement dit, de nombreux textes ont amélioré les rapports entre les administrations et les administrés en France.L'adoption d'un Code des relations entre le public et l'administration, recadrant l'ensemble des textes et la jurisprudence en la matière, en est une illustration.Ces évolutions traduisent sans doute les grandes orientations du droit administratif français.

C'est dans ce registre que l'on peut inscrire l'étude des obligations mises à la charge de l'administration lorsqu'elle est saisie d'une demande ou d'un recours. L'analyse du régime de ces obligations permet ainsid'identifier le choix opéré par ces différentes législations entre les droits des administrés et l'efficacité de l'action de l'administration. Cette étude est donc intéressante d'un point de vue scientifique parce qu'elle permet de comprendre combien des systèmes, notamment les droits administratifs français et des pays d'Afrique francophone, que

[1] J.-M. PONTIER, « Le droit administratif français », *in* C.-A. Dubreuil (dir), *L'évolution du droit administratif en France et en Russie*, Paris, PUF, coll. « Thémis droit », 2016, p. 15.
[2] D. TRUCHET, *Le droit public*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2^{e} éd., 2010, p. 122.
[3]J.-M. PONTIER, « Le droit administratif français », *in* C.-A. Dubreuil (dir), *L'évolution du droit administratif en France et en Russie,op. cit, ibid.*
[4]*Ibid*.

l'on imagine identiquesévoluent, sensiblement du schéma initial, pour répondre à des besoins ou à des exigences précises.Dans de nombreux pays africains, en effet, les réformes relatives à la transparence dans les relations entre les administrations et les administrés n'ont pas la même ampleur qu'en droit français.Une étude réalisée récemment au Camerouna, par exemple, relevé que la majeure partie des administrations « semblent penser que leur mission est de servir le gouvernement »[5]donc pas nécessairement les citoyens. Cela donne également une idée sur les tendances du droit administratif dans ces différents pays. La doctrine en Afrique a pu souligner que le droit administratif en Afrique francophone se caractérise de nos jours parla « prépondérance des sources écrites et l'autonomie des règles applicables »,d'une part, et par un « réaménagement du régime de l'organisation administrative »ainsi qu'une « montée en puissance du juge administratif »[6], d'autre part. Il en est de même en France, comme on vient de l'évoquer. La présente étude se propose donc, à partir du régime des obligations de l'administration quand elle est saisie d'une demande, d'essayer de mettre en exergue les orientations du droit administratif dans les États africains de tradition juridique francophone.Il faut rappeler que le droit administratif s'entend, dans un premier temps, dans son sens fonctionnel comme « une activité d'intérêt général exercée par des autorités publiques ou des personnes privées étroitement liées à celles-là hors des fonctions législatives et juridictionnelles », et, dans un second temps, dans son sens organique comme « l'ensemble des organes publics qui exercent une telle activité […] »[7].

Dans la plupart des États d'Afrique francophone,les recours dits administratifs, par exemple, sont une condition presqu'impérative pour la recevabilité des actions en justice.Le professeur Magloire Ondoa souligne à ce sujet qu'un tour d'horizon de ces législations montre que « l'incitation à la réparation amiable »[8] y apparaît comme étant « une technique généralisée […] »[9]. En d'autres termes, dans ces ordres juridiques, les recours administratifs sont généralement des formalités dites précontentieuses, c'est-à-dire des préalables administratifs qui, sauf dispositions contraires, sont toujours nécessaires pour lier le contentieux. Les exemples sont nombreux.On peut citer les cas des législations ivoirienne[10], malienne[11], tunisienne[12], burkinabé[13], béninoise[14], sénégalaise[15], guinéenne[16], congolaise

[5]*Droit d'accès à l'information et transparence administrative au Cameroun : étendue et limites du cadre normatif et institutionnel*. Initiative de gouvernance citoyenne, Yaoundé, Imprimerie Saint-Paul, 2010, p. 22.

[6] S. YEDOH LATH, « Les caractères du droit administratif des États africains de succession française. Vers un droit administratif africain francophone ? », *RDP*,n° 5/2011, p. 1255- 1256 ; P. MOUDOUDOU, « Les tendances du droit administratif dans les Etats d'Afrique francophone », *RJP*, n° 1/2010, p. 74 et s.

[7]M. FROMONT, *Droit administratif des États européens*, Paris, PUF, coll. « Thèmis », 2006, p. 103

[8] M. ONDOA, *Le droit de la responsabilité publique dans les États en développement*. *Contribution à l'étude de l'originalité des droits africains postcoloniaux*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 98, 105 et 147.

[9]*Ibid*.

[10] Selon l'article 59 de la loi du 16 août 1994, modifiant celle du *5* août 1978 relative à la Cour suprême ivoirienne, « tout recours administratif, hiérarchique ou gracieux dont l'auteur justifie avoir saisi l'administration et auquel il n'a pas été répondu par cette dernière dans un délai de quatre (04) mois est réputé rejeté à la date d'expiration de ce délai. Si l'autorité administrative est un corps délibérant, le délai de quatre (04) mois est prolongé, le cas échéant, jusqu'à la fin de la première session légale qui suit le dépôt de la demande ». Cette disposition reprend l'article 76 de la loi n° 61/201 du 2 juin 1961, déterminant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême, modifiée. Elle montre qu'en droit ivoirien, le recours administratif préalable reste une formalité obligatoire en matière d'excès de pouvoir.

[11] Au Mali, l'article 15 de la loi du 10 mars 1994, relative aux tribunaux administratifs, prévoit une durée de quatre (04) mois afin que l'administration puisse se prononcer sur la réclamation préalable de l'administré, le recours contentieux exercé avant le terme de ce délai est considéré comme prématuré.

[12] En Tunisie, le justiciable qui opte pour l'introduction d'un recours gracieux, devra observer un temps permettant à l'administration de donner une suite à sa demande. Cela ressort de l'alinéa 2 de l'article 37 (nouveau) et alinéa 3 de l'article 35 (nouveau) de la loi n° 72/40 du 1er juin 1972, relative aux tribunaux administratifs. Pareil pour le droit algérien car « le silence gardé par l'autorité administrative saisie, pendant deux mois, sur une réclamation, vaut décision de rejet » (Art. 830, *Code de procédure civile et administrative*).

(Brazzaville[17] Kinshasa[18]) ou encore centrafricaine[19], camerounaise[20]et gabonaise[21]. De nombreux auteurs trouvent en cette exigence l'idée de conciliation encore très présente en Afrique[22]. Pour ces observateurs, ils correspondent à « l'esprit de solidarité communautaire »[23] qui singularise le droit traditionnel en Afrique[24]. Ces observations traduisent l'importance de ces recours dans ces différents systèmes et l'intérêt de l'analyse du régime des obligations de l'administration saisie d'une demande.Elle permet ainsi de comprendre les orientations du droit administratif, du moins les grandes tendances, dans ces différents modèles.

On le comprend bien, la notion de demande renvoie aux recours administratifs, aux réclamations ou mêmeaux recours dits gracieux (administratifs ou hiérarchiques), formulés auprès de l'administration pour solliciter un service ou remettre en cause une décision administrative. La problématique de la présente étude est la suivante :les obligations de l'administration dans les pays africains de culture juridique francophone, lorsqu'elle est saisie d'un recours, sont-elles organisées de manière à garantir les droits des administrés ou de la puissance publique ?En d'autres termes, quelle orientation peut-on attribuer à l'évolution du droit administratif dans les États d'Afrique francophone à partir de l'étude des obligations de l'administration face à une demande ? L'analyse fait ressortir un régime favorable à l'administration tant au niveau des règles relatives à la réception (**I**) qu'en ce qui concerne le traitement (**II**) des demandes soumises à l'administration.

I. Les tendances liées aux obligations de l'administration à la réception des demandes : un formalisme de l'accusé réception favorable à l'administration

Lorsqu'une administration est saisie d'une demande, logiquement, elle doit procéder à sa réception. Cette réception qui se traduit par la délivranced'un accusé réceptionpermet

---

[13]En droit burkinabé, selon les alinéas 2 des articles 17 de la loi du 19 mai 1995, relative aux tribunaux administratifs et 25 de celle du 23 mai 2000, relative au Conseil d'État, « dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites que sous forme de requête contre une décision administrative, lorsqu'un délai de quatre (04) mois s'est écoulé depuis la demande sans qu'aucune décision administrative ne soit intervenue, les parties intéressées doivent la considérer comme rejetée ; elles peuvent dès lors saisir le tribunal administratif dans les deux mois qui suivent l'expiration du délai de quatre (04) mois ».

[14] Art. 827, alinéa 3, loi du 28 févr. 2011, portant *Code de procédure civile*.

[15] Art. 38 et 39, loi du 7 août 2008 relative à la Cour suprême.

[16] Art. 63, loi du 23 déc. 1991 relative à la Cour suprême.

[17]Ici, la décision implicite de rejet suite à la réclamation de l'administré intervient dans un délai de quatre (04) mois. Art. 409, alinéa 1, loi du 21 avril 1983 portant *Code de procédure civile commerciale administratif et financier*.

[18] Au Congo démocratique, selon les alinéas premiers des articles 89 et 96 de l'ordonnance-loi du 31 mars 1982 relative à la Cour suprême de justice, « le défaut de décision de l'administration après trois mois à compter du jour du dépôt à la poste du pli recommandé portant réclamation vaut rejet de celle-ci ».

[19]Dans l'affaire *Pounzi Ferdinand c/ Ministère de l'Économie* en est un exemple, la juridiction relève qu'« à la lumière des prescriptions légales […] le silence gardé sur[des]réclamations présentées le 7 novembre 1992 par[des]requérants ne vaudrait une décision implicite de rejet que le 7 mars 1993 ; que c'est donc à partir du 8 mars 1993 que serait ouvert au profit de ces derniers le délai du recours contentieux […] ». CS/CA, 6 août 1994, *Recueil des arrêts de la Chambre administrative de la Cour suprême*, *Année judiciaire 1982-1995*,Paris éd.,Giraf, 2000, n° 163.

[20] Art. 17, alinéa 1, loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 relative aux tribunaux administratifs.

[21] Art. 42, Code des juridictions administratives.

[22] Y. BRARD, « Réflexions sur le code gabonais des juridictions administratives. (Loi n° 1784 du 29 décembre 1984) », *RJPEF*, n° 3-4/1985, p. 925.

[23] G. CONAC, « Les politiques juridiques des Etats d'Afrique francophone au lendemain des indépendances », *inMélanges en l'honneur du professeur Gustave Peiser*, Presses universitaires de Grenoble, coll. « Droit public », 1995, p. 156.

[24] T. RAMBAUD, *Introduction au droit comparé. Les grandes traditions juridiques dans le monde*, Paris, PUF, coll. « Quadrige manuels », 2014, p. 215 et s.

d'apprécier les délais de recours contentieux ou la liaisondu contentieux. Cela traduit l'importance de cette formalité (**B**). Dans les pays africains, cette importance n'a pas suffisamment retenue l'attention du législateur car le régime de l'accusé réception est inachevé. Cela traduit certainement un droit administratif favorable à l'administration (**A**).

A. La protection de l'administration à travers un formalisme inachevé de l'accusé réception

La plupart des législations des pays d'Afrique francophone ne consacrent véritablement pas une obligation d'accuser réception. Cette obligation est très souvent lacunaire ou imprécise quand bien même elle est adoptée. On peut convoquer quelques cas pour l'illustrer.En droit gabonais, par exemple, l'article 44 du Code des juridictions administratives dispose que « la date de dépôt du recours administratif préalable adressé à l'autorité intéressée constatée par tous moyens, doit être établie à l'appui de la requête ». Formulée ainsi, l'obligation d'accuser réception n'apparaît pas. Au Mali, les articles 20 et 21 de la loi du 24 novembre 1997 régissant les rapports entre l'administration et les administrés disposent que « chaque administration assure en son sein les informations utiles sur les procédures et formalités nécessaires à l'obtention des prestations qu'elle fournit ». De même, « l'administration est tenue de donner suite, par écrit, à une demande écrite d'un usager dans un délai maximum de trente jours, sans préjudice de l'application d'autres délais institués par des textes particuliers ». Cette autre formulation n'est ni claire ni précise s'agissant de l'obligation d'accuser réception des demandes[25]. On peut également convoquer l'exemple du droit camerounais. Le caractère insuffisant de la règle de l'accusé de réception s'observe clairement ici. Il en est ainsi dans la série de lois adoptées en 1990 en matière de libertés publiques. Par exemple, l'article 4 de la loi n° 90/056 du 19 décembre 1990 relative aux partis politiques dispose que « la demande de création d'un parti politique se fait par le dépôt d'un dossier complet auprès des services du gouverneur territorialement compétent. Une décharge mentionnant le numéro et la date d'enregistrement du dossier est délivrée au déposant ». En matière d'association, des dispositions similaires existent. En effet, la déclaration relative à la création d'une association, selon l'article 7 alinéa 1 de la loi n° 90/053 relative à la liberté d'association, « est faite par les fondateurs de l'association à la préfecture du département où celle-ci a son siège. Un récépissé leur est délivré dès que le dossier est complet si l'association n'est pas frappée de nullité ». La loi n° 90/052 du 19 décembre 1990 sur la liberté de communication sociale, en son article 7 (nouveau), dispose, pour sa part, que « toute personne physique ou morale désireuse de publier un organe de presse est tenue préalablement à la première parution, d'en faire la déclaration contre décharge au préfet territorialement compétent ». Un autre exemple se trouve en l'article 68 de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation. En effet, « les actes pris par les collectivités territoriales sont transmis au représentant de l'État auprès de la collectivité territoriale concernée, lequel en délivre aussitôt accusé de réception ». La preuve dudit accusé de réception peut être rapportée « par tout moyen ».

Dans tous ces cas, il convient d'observer qu'aucun formalisme permettant à l'administré d'évaluer, par exemple, le délai dont il dispose pour exercer un recours contentieux à la suite de ce recours administratif n'est observable. L'accusé de réception dans ces différents cas semble se limiter « à faire savoir qu'un envoi a été reçu »[26]. Cela n'est pas suffisant. Le refus de la part de l'administration de prendre en compte cette formalité même

[25] Voir aussi, B. FISCHER, *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, Thèse, université de Grenoble, 2011, 480p.

[26] B. MUGNIER, *L'accusé de réception dans la procédure administrative non contentieuse*, Mémoire de DEA, université de Lille 2, 2002, p. 53.

dans certains cas a été relevé par le Tribunal administratif de Bafoussam dans l'affaire *Tassé Pierre c/ État du Cameroun*. Le Tribunal souligne« qu'en refusant le calcul [des droits du requérant] conformément au décret […] l'administration porte […] un préjudice énorme au requérant […] que pire encore lorsqu'il se présente auprès de cette institution étatique pour revendiquer ses droits, il se heurte à un farouche des agents du service du courrier ». Dans ces conditions, « le requérant n'a eu pour seul recours que l'administration des postes […] qui a déchargé ledit recours par lettre recommandée »[27]. C'est dans le même sens qu'un observateur a pu affirmer qu'« on a l'impression que, profitant du caractère impératif des délais, l'administration par sa lenteur, empêche les justiciables de revendiquer leurs droits »[28].

Dans ces conditions, en l'absence d'accusé de réception, le juge administratif va déclarer irrecevable le recours contentieux puisque le requérant ne pourra pas être en mesure de rapporter la preuve de l'exercice de son recours administratif préalable. C'est ce caractère gravissime des « conséquences de l'expiration du délai de recours », souligne un observateur, qui « a toujours incité le juge » administratif français « à se montrer particulièrement exigeant pour éviter que l'administration par des manœuvres dilatoires, des notifications ou des publications imparfaites ou irrégulières empêche l'administré de former un recours en temps utile […] »[29]. L'auteur conclura que « compte tenu de l'inégalité considérable qui existe entre administrations et administrés, il est essentiel qu'en cette matière le juge se montre aussi rigoureux à l'égard de la première que libéral à l'égard des seconds »[30]. Dans la jurisprudence administrative gabonaise, par exemple, le juge se contente souvent de rechercher la preuve de la saisine préalable de l'administration sans s'interroger sur le formalisme qui peut entourer une telle demande. Dès lors qu'il constate que le recours n'a pas été précédé d'un recours administratif gracieux ou hiérarchique, il ne juge pas nécessaire d'examiner la requête au fond[31]. En effet, ce n'est qu'à la suite du recours gracieux que le recours contentieux est souvent ouvert. Le juge, afin de vérifier le respect de cette formalité préalable, recherche simplement les traces d'une demande. Dans ces conditions, un simple accusé de réception serait la preuve matérielle de ce recours administratif préalable. Cela paraît très insuffisant. Ce modèle ne garantie donc pas le droit de l'administré à saisir le juge. Il est de ce point de vue favorable à l'administration. Pourtant la règle de l'accusé réception est importante notamment quand elle est rigoureusement encadrée.

B. La nécessaire protection des administrés par un encadrement rigoureux de l'accusé réception

En France, par exemple, l'accusé réception est rigoureusement encadré au profit des administrés. D'après l'article L. 112-3 de ce Code des relations entre le public et l'administration, « toute demande adressée à l'administration fait l'objet d'un accusé de réception »[32]. Ainsi, l'administration, destinataire d'une demande initiée par l'usager, doit porter à la connaissance de celui-ci un document faisant état de son entrée en possession de ladite demande. L'inobservation de cette règle entraîne des sanctions[33]. En l'absence de cette

[27] TA/ADD, Bafoussam, ord., sursis, n° 03, 8 mai 2014, *Tassé Pierre c/ État du Cameroun* (*Minesec*).
[28] B. MOMO, « Le problème des délais en contentieux administratif camerounais », *Annales de la faculté des sciences juridiques et politiques de l'université de Dschang*, 1997, t.1, vol. 1, p. 159.
[29] MM. CABANES, LEGER, « Chronique de jurisprudence sous CE, 22 nov. 1972, Sieur Deboise », *AJDA*, 1975, p. 135, cité par A. Claeys, *L'évolution de la protection juridictionnellede l'administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, Thèse, université de Poitiers, 2005, p. 270.
[30] *Ibid*.
[31] TA, Libreville, 27 juin 2002, *Bissaka Madeleine*, rep., n° 17/2001-2002.
[32] Selon l'art. 19 de la loi de 2000, « toute demande adressée à une autorité administrative fait l'objet d'un accusé de réception délivré dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ».
[33] Sans doute, dans l'optique d'éviter toute confusion, le législateur français a apporté des précisions relatives au domaine, aux modalités de mise en œuvre de cette règle ainsi que ses limites. On peut, à cet égard, distinguer les

formalité, aucun délai de recours n'est déclenché, notamment pour les actes implicites de rejet. Dans ces conditions, l'obligation[34] d'accuser réception est comme une garantie pour

personnes des actes soumis à la règle de l'accusé de réception. Concernant les actes, en droit français, l'obligation pour l'administration d'accuser réception des demandes dont elle est saisie de la part des administrés n'est pas une innovation de la loi de 2000, encore moins du récent Code relatif aux relations entre le public et l'administration. Concernant les personnes, de manière générale, selon l'article L. 100-3 du Code des relations entre le public et l'administration, ce texte « régit les relations entre le public et l'administration en l'absence de dispositions spéciales applicables » et « sauf dispositions contraires » de ce même texte, « celui-ci est applicable aux relations entre l'administration et ses agents ».

Mais en ce qui concerne l'exigence de l'accusé de réception, l'article L. 112-2 de ce même Code dispose que cette règle ne s'applique entre l'administration et ses agents. Ainsi, d'une part, entrent dans le cadre de cette règle les rapports entre les personnes publiques et les administrés en tant qu'usager donc exclut les personnes au service de l'administration. D'autre part, en sont également exclus, eu égard à l'objet de ce Code, les rapports entre l'État et les collectivités territoriales et sans doute aussi les relations entre ces dernières (R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien Lextensoéditions, coll. « Domat droit public », 13e éd., 2008, n° 697). Toutefois, comme le relève M. Charles-André Dubreuil, même si l'on sait « d'emblée les situations régies par le Code, les administrations et le public concernés, ce souci de pédagogie, que l'on ne peut que saluer, aurait toutefois pu conduire les rédacteurs à inclure d'autres définitions dans la partie préliminaire. Notamment, les notions de personnes publiques, de service public ou de service public administratif employées pour délimiter le champ d'application personnel des dispositions ou principes codifiés auraient peut-être gagné à être définies afin de renseigner ses utilisateurs sur la notion d'administration » (C.-A. Dubreuil, « Le champ d'application des dispositions du code », *RFDA*, 2016, p. 17).

La règle de l'accusé de réception ne s'applique donc pas aux relations entre l'administration et ses agents. Sous l'égide de la loi de 2000, la jurisprudence n'a pas démenti cette interprétation. Ainsi, dans une espèce relative à la demande d'une requérante qui avait servi au sein d'une administration, le Conseil d'État a jugé que la demande introduite sans aucune décision tacite et tacitement rejetée au bout de quatre (04) mois, le pourvoi « contre cette décision implicite expirait deux mois après l'intervention de cette décision alors même, s'agissant d'une décision concernant "les relations du service avec ses agents" […] la demande du 16 février 1984 n'aurait pas fait l'objet de l'accusé de réception [et] dans ces conditions, les décisions des 23 mai et 14 novembre 1985 par lesquelles le ministre a expressément rejeté la demande […] » (CE, 28 juil. 1989, *Mme Biscay*, *Rec.*, p.167) celle introduite le 14 janvier 1986 était forclos.

Dans le cadre de l'ancien dispositif, le juge avait clairement indiqué que « […] les dispositions des articles 19 à 24 de la loi du 12 avril 2000 […] ne s'appliquent pas, […] aux relations entre les autorités administratives et leurs agents ; […] elles ne peuvent donc être invoquées ni par les agents en activité ni par ceux qui ont été admis à la retraite » (CE, 1er mars 2000, *Jouany*, *Rec.*, p. 807). S'agissant de l'inapplicabilité de l'obligation d'accuser réception dans le cadre des relations entre les personnes publiques, le juge administratif l'avait bien précisé dans une espèce où le recours contentieux était forclos alors même que le requérant évoquait l'absence d'accusé de réception à la suite de son recours gracieux. À cette occasion, le Conseil d'État avait apporté des précisions non seulement en ce qui concerne les objectifs de la législation relative aux rapports entre l'administration et les usagers, mais aussi le domaine d'application du principe de l'accusé de réception.

[34] Cette obligation existait déjà à l'aune du décret du 28 novembre 1983 relatif aux relations entre l'administration et les usagers. L'article 5 de ce texte disposait que « les délais opposables à l'auteur d'une demande adressée à l'administration courent de la date de la transmission, à l'auteur de cette demande, d'un accusé de réception […] ». La notion de demande au sens de ce texte n'était pas précisée. C'est la loi du 12 avril 2000, reprise par le récent Code qui lui a donné un sens concret mettant ainsi fin à une interprétation limitative issue de la jurisprudence du Conseil d'État. Selon l'article L. 110-1 du Code précité, « sont considérés comme des demandes […] les demandes et les réclamations, y compris les recours gracieux ou hiérarchiques, adressés aux autorités administratives ». Dans une affaire antérieure à cette disposition, le juge administratif avait exclu les recours administratifs du registre des demandes au sens du décret de 1983 précité. Selon lui, « […] aux termes de l'article 5 du décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, […] un recours administratif gracieux ou hiérarchique ne présente pas le caractère d'une "demande adressée à l'administration" [que] si l'autorité administrative n'a pas accusé réception, dans les conditions prévues à l'article 5 du décret du 28 novembre 1983, du recours gracieux formé […] cette circonstance n'a pu faire obstacle à ce que le délai du recours contentieux commençât à courir au terme d'une période de quatre mois à compter de la réception du recours gracieux » (CE, sect., 29 mars 1991, *SA Laboratoires Lafon*, *Rec.*, p. 113). Ainsi, d'un point de vue historique, la règle de l'accusé de réception en France remonte à la loi des 17 et 19 juillet 1900 modifiant celle du 25 octobre 1888 relative à la création d'une section temporaire du contentieux administratif au sein du Conseil d'État. L'article 3 de ladite loi disposait que « la date du dépôt de la réclamation et des pièces […] est constatée par un récépissé. […]. À défaut de décision, ce recours doit, à peine de

l'accès au juge. Selon l'article R. 112-5 du code des relations entre le public et l'administration, il doit figurer dans l'acte accusant réception de la demande, la date de la réception de ladite demande, celle à laquelle, à défaut d'une décision expresse, ladite demande sera réputée rejetée ou acceptée ; la désignation, l'adresse postale et, le cas échéant, l'adresse électronique, ainsi que le numéro de téléphone du service chargé du dossier. Aussi, il doit y être mentionné si la demande peut conduire à une décision implicite de rejet ou d'acceptation. Si l'acte peut donner naissance à une décision tacite de rejet, cet accusé de réception devra indiquer les délais ainsi que les possibilités de recours contre ladite décision. Si l'acte peut, par contre, conduire à une décision implicite d'acceptation, l'accusé de réception devra indiquer la possibilité offerte au demandeur de se voir délivrer une attestation[35].

La demande introduite par l'administré peut, par ailleurs, être entachée de vice. C'est le cas lorsqu'elle est incomplète. Le Code des relations entre le public et l'administration a consacré certaines dispositions aux « demandes de régularisation des dossiers incomplets ou irréguliers ». Dans ce cas, l'accusé de réception doit attirer l'attention du requérant sur les pièces manquantes et nécessaires à l'étude de sa demande. Celui-ci devra alors être invité à les produire. Cette exigence corrobore l'idée de la protection des droits des administrés dans le cadre des procédures administratives non contentieuses comme notamment « la règle de la communication à l'administré des griefs déterminants sur la base du principe des droits de la défense »[36].

L'accusé de réception devra ainsi indiquer un délai pour la production de tous ces documents, à l'expiration duquel commence à courir le délai au terme duquel, à défaut de décision expresse, la demande est réputée acceptée ou rejetée. De même, « le délai mentionné au même article au terme duquel, à défaut de décision expresse, la demande est réputée rejetée

---

déchéance, être produit par les parties à l'appui de leur recours au Conseil d'État ». La jurisprudence du Conseil d'État le montre à travers des cas de rejet des recours pour forclusion occasionnée par l'inexistence des traces de dépôt des recours administratifs. Ainsi, par exemple, dans une affaire où le requérant contestait un ordre de réquisition qui lui avait été délivré, pour conclure à l'irrecevabilité de son action, le juge administratif releva que si le requérant « prétend avoir formé contre la décision attaquée un recours hiérarchique dont il produit copie, il ne justifie ni par un récépissé de l'administration, ni par un récépissé postal de lettre recommandée, ni par aucune pièce ayant date certaine, avoir introduit ce recours hiérarchique […] qu'en admettant d'ailleurs que ce recours hiérarchique ait été transmis […] faute, comme il vient d'être dit, de justifier de la date de dépôt de son recours, n'établit pas davantage qu'il se soit pourvu en temps utile contre la décision implicite de rejet […] » (CE, sect., 26 avr. 1951, *Sieur Lesmayoux*, *Rec.*, p. 215). Comme on peut le constater, l'inexistence de la preuve du dépôt du recours administratif conduisait à la forclusion en dépit de la mauvaise foi de l'administration. C'est donc à la suite de ces incertitudes qu'était intervenu le décret du 28 novembre 1983, précité, avec notamment son article 5 qui, en conditionnant le déclenchement du délai de recours contentieux à la notification de l'accusé de réception de la demande à son auteur, renforça alors cette exigence. Dans la jurisprudence *Région haute Normandie*, le juge affirme que « l'arrêté litigieux, en date du 29 décembre 2003, a été publié au journal officiel du 30 décembre 2003 ; que la région a formé […] un recours gracieux par lettre recommandée adressée le 24 février 2004, réceptionnée le 26 février 2004 ; qu'une décision implicite de rejet a été acquise le 26 avril 2004 par suite du silence gardé pendant plus de deux mois par le ministre sur ce recours gracieux ». Dans ces conditions, la requérante ne pouvait « utilement se prévaloir des dispositions de l'article 19 de la loi du 12 avril 2000 » car son recours n'ayant été introduit « que le 2 juillet 2004, soit après l'expiration du délai de recours contentieux » (CE, 16 janv. 2006, *Région Haute-Normandie*, n° 269384). Son recours n'était donc pas recevable. En effet, pour justifier cette solution, le Conseil d'État a indiqué au préalable que « le législateur, qui a eu pour objectif d'améliorer et d'accélérer le traitement des demandes adressées par les usagers aux administrations, n'a pas entendu régir, par ces dispositions, les relations contentieuses entre l'État et les collectivités territoriales » (*Ibid*. D'autres exceptions existent comme notamment art. L. 112-3 et R. 112- 4, *Code des relations entre le public et l'administration*).

[35] Art. R. 112-5, alinéa 2, *Code des relations entre le public et l'administration*.

[36] VASSILIKI, KAPSALI, *Les droits des administrés dans la procédure administrative non contentieuse*. *Étude comparée des droits français et grec*, Paris, LGDJ, coll. « Bibl. de droit public », 2015, t. 291, préface de Yves Gaudemet, n° 529.

est suspendu pendant le délai imparti pour produire les pièces et informations requises. Toutefois, la production de ces pièces et informations avant l'expiration du délai fixé met fin à cette suspension »[37].

Lorsque la requête introduite auprès de l'administration est irrégulière ou encore incomplète, donc atteinte d'un défaut empêchant son examen, lequel défaut, qu'il soit relatif à la forme ou à la procédure, peut être régularisé dans le temps légal. L'administration doit inviter l'usager à régulariser en lui indiquant le délai imparti à cet effet, les formalités, les procédures à suivre, ainsi que les normes qui les prévoient. Au cas où la réponse de l'administration ne comporterait pas ces mentions, les délais de recours ne seront pas opposables à l'administré auteur de ladite demande[38]. La jurisprudence *Gluck* l'illustre bien[39].

Dans les procédure dématérialisées, selon l'article 9 de l'ordonnance n° 2005/1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et même entre les autorités administratives entre elles, « un référentiel général de sécurité fixe les règles que doivent respecter les fonctions des systèmes d'information contribuant à la sécurité des informations échangées par voie électronique telles que les fonctions d'identification, de signature électronique, de confidentialité et d'horodatage […] ». Ce texte reste en vigueur et accompagne le Code des relations entre le public et l'administration.

En ce qui concerne la règle de l'accusé de réception, l'article 5 de cette même ordonnance, modifiée par celle du 6 novembre 2014 dispose que « tout envoi par un usager à une autorité administrative par voie électronique ainsi que tout paiement opéré dans le cadre d'un télé-service fait l'objet d'un accusé de réception électronique et, lorsque celui-ci n'est pas instantané, d'un accusé d'enregistrement électronique. Cet accusé de réception et cet accusé d'enregistrement sont émis selon un procédé conforme aux règles fixées par le référentiel général de sécurité » prévu par l'article 9, précité. Cette disposition a été reprise par le Code des relations entre le public et l'administration. En effet, ce Code comporte des dispositions relatives au « droit de saisine par voie électronique »[40] notamment à l'article L. 112-11.

Dans ces conditions, « vu sa fiabilité et sa rapidité »[41], l'électronique offre la possibilité au justiciable d'augmenter ses chances d'observer le temps qui lui est imparti. Par ailleurs, ce moyen favorise la preuve de l'introduction de la demande. Cela est lié à la conservation des courriels envoyés à l'administration[42].

Ainsi, selon l'approche du droit français, l'exigence de l'accusé de réception expose moins les justiciables aux sanctions liées au non-respect des règles de délai dans le cadre d'un éventuel recours contentieux. Une telle règle est donc favorable au droit d'accès au juge. Le moment du déclenchement des délais peut aisément être mesuré par le justiciable. Cette exigence donne une certaine visibilité dans l'appréciation du temps des, éventuels, recours contentieux.Ainsi, en droit administratif français, la règle de l'accusé réception va « bien au-delà des informations » que peut fournir « un accusé de réception postal »[43].

---

[37] Art. L. 114-5-6, *Code des relations entre le public et l'administration*.
[38] Art. L. 114-5-6, *Code des relations entre le public et l'administration*.
[39] CE, 29 mars 2000, *Gluck*, *Rec.*, p. 1150.
[40] Art. L. 112-8-9, *Code des relations entre le public et l'administration*.
[41] C. FOULQUIER, « La certification de la date d'accomplissement d'une formalité administrative », *in* S. Saunier (dir),*La loi du 12 avril 2000… dix ans après*, *op. cit.*, p. 206.
[42]*Ibid*.
[43]C. FOULQUIER, « La certification de la date d'accomplissement d'une formalité administrative », *in* S. Saunier (dir),*La loi du 12 avril 2000… dix ans après*, Paris, LGDJ, Presses de l'université Toulouse 1 Capitole, 2012, p. 206.

Tous ces exemples montrent que dans ces législations africaines, le régime applicable à cette règle ne « contribue [pas] au respect des droits de la défense »[44] comme en France. Il ne permet pas de mettre à la disposition des administrés une somme importante d'« informations permettant d'organiser une stratégie contentieuse »[45] à la suite de la réponse de l'administration. Les droits africains sontplus axés sur le principe de sécurité juridique. En effet, cette souplesse, ou même ce rejet de la règle de l'accusé réception[46] montre que l'action administrative dans ces pays ne doit pas souffrir longtemps des menaces d'une annulation.On peut observer la même tendanceau niveaudu traitement des demandes.

II. Les tendances liées aux obligations de l'administration dans le traitement des demandes

Face à la complexité du fonctionnement de l'administration,les administrés sont parfois perdus. Ils peuventsaisir une administration incompétente. L'obligation de transmettre à l'autorité compétente les recours introduits par erreurest une solution à ce problème. L'indication des délais et voies de recours contre une décision adoptée va aussi dans le sens de garantir les droits des administrés. Dans de nombreux pays d'Afrique francophone, la tendance reste celle de la protection de l'administration tant au regard de l'obligation de transmettre les demandes introduites par erreur (**A**) qu'en ce qui concerne celle d'indiquer à l'administré les voies de recours et les délais, possibles, contre la décision adoptée (**B**).

A. La protection de l'administration par le quasi-rejet d'une obligation de transmettre dans l'intérêtdes administrés

En cas de saisine par erreur, l'administration saisie transmet la demande à celle qui est compétente pour son examen. En France, cette formalité est obligatoire.En effet, lorsqu'une demande est introduite par erreur auprès d'une administration, elle ne peut la rejeter. Elle a l'obligation de la transmettre à l'administration compétente. Elle ne doit pas à tort se déclarer incompétente.Dans un premier temps, on note la prohibition de toute déclaration d'incompétence injustifiée. Jadis, la jurisprudence n'admettait pas une telle obligation. C'est plus tard qu'elle est revenue sur cette position en mettant à la charge de l'administration l'obligation de statuer sur les demandes qui lui sont adressées[47]. Ainsi, a-t-elle souligné qu'un ministre méconnaît sa compétence en refusant de statuer sur un recours dont il est saisi à l'encontre d'un arrêté préfectoral dès lors que l'objet du litige relève de ses attributions[48]. De manière plus précise, cette obligation a été consacrée à l'occasion de la jurisprudence *Quérault*. Le juge va d'abord relever qu'une décision prise par l'administration « reste soumise, à défaut de dispositions contraires de la loi et conformément aux principes généraux du droit public, au contrôle hiérarchique ». Ensuite, il a considéré comme étant un excès de pouvoir le fait pour un ministre de ne pas user de son pouvoir hiérarchique et d'examiner au fond une réclamation. Ainsi, conclura-t-il qu'une telle attitude prive l'administré d'une « garantie légale »[49]. Depuis lors, l'obligation pour l'administration de statuer sur les demandes dont elle est saisie est consacrée en France.

---

[44] *Ibid*.
[45] *Ibid*, p. 53.
[46] En ce sens, P. AKOUA AMBEU, *La fonction administrative contentieuse en Côte d'Ivoire*, Thèse, université Lyon-3, 2011, p. 233.
[47] S. JEANNARD, *Le recours administratif dans le système juridique français*, Paris, LGDJ Lextensoéditions, coll. « Systèmes droit », 2013, p. 104.
[48] CE, 31 juil. 1903, *Picard, Rec.*, p. 594.
[49] CE, sect., 30 juin 1950, *Quérault, Rec.*, p. 413.

Dans un second temps, il y a l'obligation de transmettre proprement dite. Il peut effectivement arriver que l'administré, face à un appareil administratif complexe, ne puisse pas identifier celle qui doit traiter sa demande et s'adresse à une administration incompétente. C'est sans doute pour cette raison que le législateur français a adopté l'obligation pour l'autorité saisie à tort de faire parvenir la demande à celle qui est compétente pour en assurer le traitement. L'article L. 114-2 du Code des relations entre le public et l'administration prévoit à cet effet qu'une administration saisie d'une demande dont elle est incompétente pour en assurer l'instruction doit la transmettre à l'autorité compétente et en informer l'intéressé. Et, ce texte n'oublie pas de rappeler le sort de l'accusé de réception dans ces conditions. En effet, « l'accusé de réception est délivré dans tous les cas par l'administration compétente »[50]. Il faut rappeler qu'auparavant, le Conseil d'État ne considérait pas la transmission comme une obligation[51]. Il en va autrement dans de nombreux pays d'Afrique francophone oùcar cette exigence y est quasiment absente.

L'intérêt de cette obligationpour le justiciable est certain. Elle permet aux administrés de réagir à temps lorsqu'ils envisagent d'enclencher une procédure administrative contentieuse. On peut alors comprendre que le rejet d'une demande par l'administration du fait qu'elle ait été saisie par erreur peut retarder la phase contentieuse éventuelle. C'est à un tel risque que les potentiels justiciables sont exposés dans la grande majorité des législations africaines.Cette absence constitue un obstacle à l'accès au juge administratif. En droit camerounais, notamment lorsque les textes ne sont pas précis sur l'autorité apte à recevoir une demande, la jurisprudence a admis en matière de recours gracieux cette possibilité pour l'autorité incompétente d'acheminer la demande à celle réellement compétente ainsi que l'obligation pour celle-ci de donner suite à cette demande. En effet, le juge administratif a eu à affirmer que « si un recours gracieux adressé à une autorité incompétente est irrecevable parce que formé [au mépris de l'exigence du recours gracieux], cette règle devient inapplicable dans le cas où le ministre incompétent a transmis la requête au ministre réellement compétent […] le ministre réellement compétent à l'obligation de répondre et ne peut se dérober sous prétexte que la requête ne lui a pas été directement adressée […] la transmission par l'autorité incompétente à l'autorité réellement compétente lie le contentieux à l'égard de l'administration »[52]. La position ainsi adoptée par le juge administratif camerounais est intéressante pour la protection des droits des administrés. Il s'agit d'un « apport majeur dans la règle du recours gracieux »[53] dont l'application générale par toutes les autorités saisies à tort permettrait de réduire le nombre de cas d'irrecevabilités des recours contentieux tirés du défaut de recours gracieux (parce qu'il a été introduit auprès d'une autorité incompétente)[54]. Ceci est important dans la mesure où il permet à l'administré de préparer son recours contentieux. Mais en dehors de ces cas isolés, le choix de ces législateurs est celui de la prise en compte de la sécurité juridique. L'obligation de transmettre reste exceptionnelle.

Comme on peut l'observer, dans le cas où l'administration a la liberté d'examiner ou encore de se déclarer incompétente, comme c'est le cas dans la plupart des droits africains, cela retarde l'issue d'un recours contentieux. De ce point de vue, en consacrant la règle du renvoi en cas de saisine par erreur, le législateur français prend en compte l'idée que, bien que les administrations soient réparties chacune selon ses compétences, elles visent toutes un seul

[50] Art. L. 114-4, *Code des relations entre le public et l'administration*.
[51] Voir S. JEANNARD, *Le recours administratif dans le système juridique français*, *op. cit.*, p. 100.
[52] CS/CA, jug. n° 66, 22 avr. 1976, *Bicec* c/ *État du Cameroun* ; CS/AP, arrêt n° 1, 6 déc. 1979, *Fouda Hubert c/ État du Cameroun*.
[53] L.-P. GUESSLE ISSEME, *L'apport de la Cour suprême au droit administratif Camerounais*, Thèse, université de Yaoundé 2, 2010, p. 278 et s.
[54]*Ibid*, p. 279.

et même but à savoir la satisfaction de l'intérêt général. Il leurincombe donc le devoir de guider les administrés. L'administrationétant aussi « un service public dont la raison d'être est l'usager »[55].Comme le relève une étude récente au Cameroun, « la plupart des agents publics semblent questionner l'intérêt qu'un usager aurait à avoir [par exemple] accès aux documents administratifs »[56]. Cela limite les chances des administrés d'exercer des recours contentieux.L'obligation d'indiquer les délais et voies de recours contre la décision édictée obéit à la même logique.

B. La protection de l'administration par le rejet de l'obligation de préciser les voies de recours et les délais dans les décisions adoptées

Une fois la demande instruite, ou alors lorsqu'elle est appelée à prendre une décision, l'administration à l'obligation de mentionner dans cette décision les voies de recours ainsi que les délais contre cettedécision. Cette règle qui est applicable en droit français est quasi-absente dans les droits africains.

En droit administratif français, la règle de l'accusé de réception comporte un certain nombre de formalité comme celle de mentionner les délais et les voies de recours dont dispose l'administré. Selon l'article L. 111-3 du Code des relations entre le public et l'administration, « toute demande adressée à l'administration fait l'objet d'un accusé de réception ». L'accusé de réception comporte la date de réception de la demande et la date à laquelle, à défaut d'une décision expresse, celle-ci sera réputée acceptée ou rejetée, la désignation, l'adresse postale et, le cas échéant, électronique, ainsi que le numéro de téléphone du service chargé du dossier. Il indique aussi si la demande est susceptible de donner lieu à une décision implicite de rejet ou à une décision implicite d'acceptation.

Dans le premier cas, l'accusé de réception mentionne les délais et les voies de recours à l'encontre de la décision. C'est ce que prévoit l'article R. 112-5 du Code susvisé. Cette exigence n'est donc pas applicable seulement en matière de décision explicite.De même, dans la notification de sa décision, l'administration doit aussi observer cette règle de la mention des délais et voies de recours dont dispose l'administré contre son acte. En effet, l'article R. 421-5 du Code de justice administrative prévoit que « les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision ».

En donnant une réponse à la demande dont elle a été saisie, l'administration est tenue d'y indiquer le temps imparti au bénéficiaire de l'acte pour un éventuel recours contentieux de même que les différents recours dont il dispose contre cette décision[57]. Il peut s'agir, soit d'un recours contentieux, soit d'un recours administratif. S'agissant des délais, ils peuvent même être indiqués dans une annexe à la décision[58]. En ce qui concerne les voies de recours, lorsque la décision prise fait l'objet d'un recours administratif, la règle de la mention des délais et voies de recours s'applique. Elle doit apparaître sur la notification de la première décision ou sur celle qui a été adoptée à la suite du recours administratif[59].

---

[55] J. RIVERO, « Sanction juridictionnelle et règle de droit », *Mélanges Léon Julliot De La Morandière*, Paris, Dalloz, 1964, p. 457.

[56]*Droit d'accès à l'information et transparence administrative au Cameroun : étendue et limites du cadre normatif et institutionnel*. Initiative de gouvernance citoyenne,*op. cit, ibid*.

[57] CE, 8 avr. 1998, *Lahrache*, n° 171548.

[58] CE, 6 mai 1996, *Préfet des Yvelines*, n° 156237.

[59] CE, 7 oct. 1988, *Association nationale de réadaptation sociale*, *Rec*., p. 949 ; CE, 15 nov. 2006, *Toquet*, n° 264636. Toutefois, la jurisprudence a admis que l'inexistence de la mention relative à un recours administratif, lorsque ce dernier n'est pas obligatoire, est suffisante. Cela dit, il y a violation de cette obligation si l'administration ne mentionne que le délai du recours contentieux sans indiquer le recours administratif alors qu'il s'agit d'un préalable obligatoire (CE, 9 févr. 1996 *Ragot, Rec.*, p. 32). Comme le note M. René Chapus, le législateur n'est pas suffisamment clair en ce qui concerne le domaine d'application de cette règle. Cette

On peut relever que tant pour l'accusé de réception que pour la notification d'une décision explicite, la règle de la mention des délais et voies de recours s'applique. Cette obligation s'inscrit en droite ligne de l'évolution que connaissent les recours administratifs en tant que moyens destinés à harmoniser les relations entre l'administration et les usagers. De plus en plus, on assiste à la mise en place d'un dialogue entre administration et administré. Le passage de « l'administration consultative, dispensatrice d'avis à l'administration active » permet d'« écouter les administrés, soit par le canal de représentants stricto sensu, soit par le canal de compétences »[60]. C'est dans ce même registre qu'on peut classer l'obligation pour l'administration d'indiquer les délais et les voies de recours.

Mais au-delà de cet intérêt, il y a la question de la qualité de l'accès au juge.En effet, on doit noter que cette exigence prescrite par l'article R. 421-5 du Codede justice administrative marque une évolution. En effet, sous l'égide de la loi n° 56/557 du 7 juin 1956 relative aux délais de recours contentieux en matière administrative, notamment en son article 1er alinéa 1, « […] les délais inférieurs à deux mois [devaient], à peine de nullité, être mentionnés dans la décision de notification ». Cette formulation ancienne a été reprise par le Code de justice administrative en ce qui concerne les délais des voies de recours applicables aux décisions de justice. C'est dans ce sens que le Conseil d'État avait jugé que l'absence de mention du délai de dix (10) jours dans la notification d'une décision relative à une démission d'un poste de conseiller municipal entraînait l'inopposabilité du délai susvisé. Dans ces conditions, le requérant « disposait pour introduire son recours contentieux du délai normal de deux mois, à compter du jour où il a reçu notification »[61]. L'article R. 821-1 du même Code prévoit que « le défaut de mention dans la notification de la décision d'un délai de recours en cassation inférieur à deux mois emporte application du délai de deux mois »[62].

Par rapport à la règle posée par l'article R. 421-5 du Code de justice administrative, précité, il convient de dire que le législateur français avait « institué une obligation plus

---

imprécision porte notamment sur le type de décision administrative soumise à cette exigence. L'analyse de l'article R. 421-5 du Code de justice administrative ainsi que de la jurisprudence permet de relever que cette exigence ne prend en compte que les actes faisant l'objet d'une notification. Elle exclut donc les actes réglementaires qui ne peuvent, comme on le sait, que faire l'objet d'une publication. Sont donc concernées, les décisions individuelles et explicites puisque seule leur notification fait déclencher le délai de recours à l'égard des destinataires de ces actes (CE, 8 juin 1994, *Mme Moumouni*, *Actualité juridique*, 1994, p. 729). Les décisions d'espèce, c'est-à-dire les actes à la fois individuels et réglementaires, sont également concernées dès lors qu'elles peuvent faire l'objet d'une notification (R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, *op*. *cit.*, p. 619).

Aussi, on doit relever que cette obligation de mentionner les délais et voies de recours ne concerne pas la détermination du délai imparti aux tiers pour saisir la juridiction compétente à la suite d'une décision rejetant les recours administratifs introduits par ceux-ci contre les autorisations individuelles créant des droits au profit de leur bénéficiaires (CE, avis, 15 juil. 2004, *M. Mme Damon*, *Rec.*, p. 331). C'est aussi le cas pour les recours administratifs qu'ils peuvent diriger contre les délibérations des assemblées délibérantes locales choisissant un délégataire de service public et autorisant la signature du contrat (CE, 10 déc. 2012, *Sté Lyonnaise des Eaux France*, *Rec*., p. 857). L'exclusion des tiers est compréhensible. Elle se fonde, comme le souligne M. Jacques-Henri Stahl, sur le souci de protéger les droits acquis et surtout celui de préserver la stabilité des situations juridiques (Concl. sous CE, avis, 15 juil. 2004, *M. Mme Damon*, *précité*). Le Conseil d'État relève aussi que cette exigence n'est pas applicable « pour un formulaire administratif, spécialement celui permettant de procéder à la déclaration de taxe sur la valeur ajoutée » de même qu'en ce qui concerne les recours de plein contentieux (CE, 20 mars 2013, *M. A*, n° 357948 ; CE, sect., 21 mars 2011, *Commune de Bezier*, n° 304806, cités par S. Jeannard, *Le recours administratif… op. cit.*, p. 94).

[60] A. MESTRE, « La démocratie administrative », *in Mélanges Paul Couzinet*, université des sciences sociales de Toulouse, 1974, préface de Roger Pallard, p. 568.

[61] CE, sect., 4 nov. 1966, *Sieur Breton*, *Rec.*, p. 583.

[62] Art. R. 821-1, *Code de justice administrative*. Au Cameroun, et cela est assez étonnant, le législateur a aussi mis en place une telle exigence en matière d'opposition. En effet, l'article 111 de la loi n° 2006/022, relative aux tribunaux administratifs dispose que « la notification de la décision doit, à peine de nullité, mentionner: le délai dont dispose la partie défaillante pour former opposition; qu'à l'expiration de ce délai, la décision devient définitive ».

restreinte »[63]. On peut donc aisément constater que la nouvelle formulation de cette obligation de préciser les délais et voies de recours a été élargie. Cette règle concerne désormais, et de manière générale, les délais de droit commun. De tout ce qui précède, il convient d'affirmer qu'il y a, en ce qui concerne les délais de recours contentieux ou même administratifs, une clarté considérable. Cette exigence permet aux potentiels justiciables, face à une administration devenue de plus en plus complexe, de prendre la bonne mesure des délais de recours contentieux dont ils disposent. Cette obligation dont le contenu a bien été précisé par la jurisprudencea un impact considérable sur la protection des justiciables contre les sanctions liées à l'inobservation des règles de procédure administrative contentieuse.

Depuis la solution surprenante,adoptée par le Conseil d'État dans l'affaire*M A c/ Ministère de l'Économie et des finances*, l'absence de la mention des délais et voies de recours dans la notification d'une décision administrative donne droit, non plus à un recours contentieux sans condition de délai[64], mais dans un délai d'un an[65]. L'inobservation de ces exigences n'entraîne donc plus la possibilité d'introduire le recours contentieux sans condition de délai. L'autre conséquence de cette règle sur les délais concernela durée des procédures, avec les lenteurs judiciaires pouvant résulter du dualisme juridictionnel. Ainsi, le fait pour l'administration d'indiquer au justiciable la juridiction compétente est intéressant[66]. Ces préoccupations ne sont pas prises en compte par les droits africains. Ils tendent davantage à consolider l'action de la puissance publique.

L'obligation pour l'administration d'indiquer dans la décision qu'elle prend les délais ainsi que les voies de recours possibles contre celle-ci « témoigne d'une volonté de sécuriser les relations avec l'administration[67]. La transparence administrative ici prend donc en compte toutes ces règles qui favorisent le droit d'accès au juge. Ce formalisme apporte une garantie aux droits des individus[68].

Cette approche n'est pas observable dans les droits africains. Au Cameroun par exemple,le législateur n'a adopté l'obligation de mentionner les délais et voies de recoursque pour les décisions de justice. Ainsi par exemple, en matière d'opposition, l'article 111 de la loi n° 2006/022 relative aux tribunaux administratifs dispose que « la notification de la décision doit, à peine de nullité, mentionner: le délai dont dispose la partie défaillante pour former opposition; qu'à l'expiration de ce délai, la décision devient définitive ».Le législateur algérien a essayé de suivre la démarche de son homologue français sans toutefois aller jusqu'au bout.En effet,il a intégrécertaines exigences en vigueur en droit français en prévoyant que « le délai de recours devant le tribunal administratif est de quatre (4) mois à compter de la date de la notification à personne d'une copie de l'acte administratif individuel ou de la publication de l'acte administratif collectif ou réglementaire »[69]. Ce délai « n'est

[63] R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 619.

[64] Une illustration de cette exigence apparaît dans la jurisprudence du Conseil d'État. Le juge administratif a souligné en ce sens qu'une décision de licenciement d'un employé « […] qui n'a été notifiée qu'à l'employeur, auteur de la demande, n'a pu faire courir de délai à l'encontre [du requérant] ». En l'espèce, par un recours gracieux en date du 18 juin 1987, l'employé avait demandé à l'inspecteur du travail le retrait de sa décision du 17 avril 1985, recours qui avait été rejeté par « une décision en date du 10 juillet 1987, comportant des indications erronées relatives au délai dans lequel l'intéressé pouvait former un recours contentieux ». De ce fait, la demande enregistrée au greffe du tribunal administratif […] le 1er février 1988, à la suite du rejet, par une décision du 3 décembre 1987, confirmée le 25 janvier 1988, des recours hiérarchiques adressés au ministre du travail […] n'était pas tardive » CE, 8 janv. 1992, *Masses*, *Rec.*, p. 1204 ; [64] CE, 24 janv. 1996, *Blancard*, *Droit administratif*, n° 105/1996.

[65]CE, ass., 13 juil. 2016, *M. A.* c/ *Ministre de l'économie et des finances*, n° 387763.

[66] S. JEANNARD, *Le recours administratif… op. cit.*, p. 93.

[67]*Ibid*.

[68] En ce sens, S. SAUNIER, *Recherche sur la notion de formalisme en droit administratif français*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2007, tome 2, préface de Jean-Pierre Théron, p. 773.

[69] Art. 829, *Code de procédure civile commerciale et administrative*.

opposable qu'à la condition d'avoir été mentionné dans la notification de l'acte attaqué »[70]. Les autres législations restent silencieuses sur la question.

Conclusion

Comme l'a souligné un observateur, en droit administratif français,« le renforcement des mesures de transparence »[71] estl'un des moyens ayant sérieusement « permis de compenser la rigueur des délais »[72], notamment dans la procédure administrative contentieuse. Ces mesures portent également sur les obligations de l'administration lorsqu'elle est saisie d'un recours. En effet, lorsqu'une administration est saisie d'une demande, elle a l'obligation d'en accuser réception, de la transmettre à l'administration compétente au cas où elle est saisie par erreur. Elle a également l'obligation d'indiquer les voies de recours et les délais contre les décisions qu'elle édicte. Ainsi, contrairement à de nombreuxÉtats africainsde culture francophone, le régime juridique de l'accusé réception, par exemple, dépasse le cadre d'un « simple reçu »[73].Il permet à l'administré de préparer une éventuelle phase contentieuse. Cela contribue àmontrer que le droit administratif français s'est tourné vers la protection des administrés contrairement aux paysd'Afrique francophone où il est orienté vers la garantie de l'efficacité de l'action administrative.Autrement dit, à l'opposé du droit administratif français dont l'une des fonctions essentielles est la préservation les droits des citoyens[74], dans les pays africains, il tend à « répondre aux nécessités de l'action administrative »,à« participer à la satisfaction de l'intérêt général »[75].L'idéologie de la « construction nationale »[76] est certainement l'une des raisons de cette approche du droit administratif des pays d'Afrique francophone.Cela permet de comprendre combien ces systèmes africains que l'on imagine, avec une simplicité excessive, n'être que de pâles copies du système français ont pu, à partir d'un modèle ou d'une influence communs, évoluer et s'amender en s'éloignant parfois sensiblement du schéma initial pour répondre à des besoins ou à des exigences bien particuliers.

[70] Art. 831, *Code de procédure civile commerciale et administrative*.
[71] A. CLAEYS, *L'évolution de la protection juridictionnelle de l'administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, *op. cit*, p. 269.
[72]*Ibid*.
[73]B. MUGNIER, *L'accusé de réception dans la procédure administrative non contentieuse*, *op. cit*, *Ibid*.
[74] D. TRUCHET, « Le droit administratif vu par un professeur de droit », *AJDA*, n° 7/2013, p. 404.
[75] C. MOMO, « Droit administratif et crise économique au Cameroun », *Revue africaine de parlementarisme et de démocratie*, n° 10/2015, p. 363.
[76] M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire*, Paris, LGDJ, coll. « Bibl. africaine et malgache », 1987, p. 68-72; M. ONDOA, « Le droit administratif français en Afrique francophone : Contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne », *RJPIC*,n° 3/2002, p. 313-316.