



LA SECONDE LECTURE EN DROIT DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE AU CAMEROUN

par

Dr. Alain Juvénal NGAYA

Ph.D en Droit Public

Enseignant-contractuel

Université de Douala (Cameroun).

Résumé : Jusqu'ici, l'opportunité pour le représentant de l'État d'être à la fois l'auteur de l'objection de la régularité normative des actes émanant du pouvoir réglementaire local et le régulateur principal de leur résolution était un leurre. Or, une lueur émerge de la redynamisation du contrôle administratif *a posteriori* dont le dessein est de préparer le réexamen de l'acte local à partir de sa transmission et du prolongement dudit réexamen par des mesures provisoires adoptées par l'autorité tutélaire. Dorénavant, la dualité des figures de l'autorité tutélaire redorée et le parallélisme de compétences activé des organes locaux pour l'internalisation de la nouvelle lecture du texte effacent corrélativement l'exclusivité reconnue d'antan à la juridiction administrative sur l'incitation à la régularité administrative locale. Ce faisant, s'articule suivant le compromis tenu entre la collectivité territoriale concernée et l'autorité tutélaire lequel rend poreux le clivage péremptoire entre la déconcentration territoriale et la décentralisation territoriale, une phase entièrement administrative de préservation de la légalité administrative locale. Ces déclinaisons complémentaires convergent simplement sur l'agencement de l'objection normative *a posteriori* aux actes locaux transmis d'une part et, le renforcement de la concertation active *a priori* pour les actes locaux accomplis d'autre part.

Mots clés : seconde lecture-contrôle de légalité-principe de libre administration-régularisation préventive-parallélisme de compétence.

Summary: Until now, the opportunity for the State representative to the both the author of the objection to the normative regularity of acts emanating from the local regulatory and the main regulator of their resolution was a decoy. However, a glimmer of hope is emerging from the revitalization of a posteriori administrative control, the purpose of which is to prepare the re-examination of the local act from its transmission and the extension of said re-examination by provisional measures adopted by supervisor authority. From now on, the duality of figures of the restored supervisor authority and the parallelism of active competences of the local bodies for the internalization of the new reading of the text correlative erases the exclusivity recognized of yester year, to the administrative jurisdiction on local regularity. This is articulated according to the compromise reached between the local authority concerned and the supervisor authority, which makes the peremptory divide between territorial deconcentration and territorial decentralization porous, an entirely administrative phase of preserving local administrative legality. These complementary variations simply converge on the arrangement of the a posteriori normative objection of transmuted local acts on the one hand and, the strengthening of active a priori consultation for accomplished local acts on the other hand.

Keywords: second reading-legality review-principle of free administration-preventive regularization- parallelism of competence.



Introduction générale

« *S'interroger sur la substance des transformations et sur les modalités de tenter de les systématiser* »¹ suppose revisiter les modalités classiques d'objection de la régularité normative du pouvoir réglementaire local ainsi que les procédés techniques de leur résolution. Limiter l'étendue du contrôle des actes locaux *a priori* et l'affiliée à l'opportunité de l'autorité tutélaire, qui parfaitement conscient de l'existence et de la précellence de la résolution contentieuse des irrégularités normatives locales décide d'opter pour une modalité alternative dénote un dessein bien affirmé dans l'agenda d'une volonté des pouvoirs publics à rechercher l'efficacité à l'action administrative. Ce nouveau paradigme injecté « *dans le cadre du principe de l'unité de l'Etat* »², par l'Etat déconcentré dans une nation décentralisée³ se situe au-delà d'établir une simple dialectique de l'autonomie au contrôle⁴ et laisse « *induire un changement plus profond dans la nature des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales* »⁵. La refondation de la portée de la supervision du pouvoir réglementaire local est avérée comme tend à le démontrer la réflexion intitulée : « *la seconde lecture en droit de la décentralisation territoriale au Cameroun* ».

N'étant pas l'apanage exclusif du droit de la décentralisation territoriale, la seconde lecture est consacrée en droit parlementaire camerounais⁶. Elle s'affirme comme un incident, un contrepoids initié par le Président de la République sur la production normative du Parlement. En l'espèce, se situant dans la phase intermédiaire entre la transmission et la décision d'approbation, la seconde lecture est une prérogative administrative exceptionnelle réservée à l'objection tutélaire de régularité normative du pouvoir réglementaire local tout en étant combinée au compromis à trouver avec les organes locaux. Elle est également une technique administrative procédurale éclatée car encline à la combinaison des démarches procédurales internes à l'administration. Dès lors, en tant que prérogative administrative exceptionnelle réservée et technique administrative procédurale éclatée, la seconde lecture renvoie à une supervision tutélaire performante *a posteriori* destinée à fonder le réexamen de l'acte local transmis et à conduire à la suite du compromis trouvé avec les organes locaux sur la distance entre l'illégalité identifiée et la légalité recherchée, sur la base du parallélisme de compétence à internaliser la nouvelle lecture par une nouvelle délibération ou une réformation de celle-ci. C'est également le cas pour les actes de l'exécutif local. Illustrant l'évolution du contrôle de tutelle de légalité normative, l'instauration de l'incident à l'applicabilité directe et elle assure en complément une fonction pédagogique et dissuasive du déferé administratif. En dessinant une toile de fond dans laquelle doit s'inscrire la régularisation préventive des actes locaux transmis, la seconde lecture fait de l'autorité tutélaire par cette prérogative d'ordre public, un conseiller, un partenaire et un régulateur des actes normatifs locaux.

¹ F HOURQUEBIE., « Eléments conclusifs et de réflexion sur les transformations contemporaines du droit public en Afrique » in M. ONDOA., P.-E ABANE ENGOLO (dir), *Les transformations contemporaines du droit public en Afrique*, Yaoundé, L'Harmattan 2018 p.205.

² SELÇUK ABDULLAH EVLIYAOLU., *Les principes généraux de la forme d'état unitaire. Analyse comparée entre la France et la Turquie.*, Paris, « logiques juridiques », L'Harmattan, 2024 p.21.

³ P. BERNARD, « Un Etat déconcentré dans une nation décentralisée », *AJDA* 1992, p. 43.

⁴ D. SY, *Droit administratif*, 3^{ème} éd., revue, corrigée et augmentée, Dakar, L'Harmattan, Sénégal, 2021 p.275 ; M. SENE, *L'administration d'Etat au Sénégal face au défi de la transformation. Ces réformes incontournables*, Dakar, L'Harmattan, Sénégal, 2024, p.21-22.

⁵ J. FIALAIRE., « Synthèse générale. Le droit à l'expérimentation des collectivités territoriales et la subsidiarité : Les apparences et « faux-semblants » d'une prétendue territorialisation des normes » in J. FIALAIRE (s.dir) *Subsidiarité infranationale et territorialisation des normes. Etat des lieux et perspectives en droit interne et en droit comparé*, Presses Universitaires de Rennes, 2004, p.11.

⁶ Article 31 alinéa 1 de la loi n°2008/001 du 14 avril 2008 modifiant et complétant la loi n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972.



La seconde lecture incline à entrevoir la mutation de la simple transmission des actes locaux en approbation afin de lever le verrou à leur applicabilité directe ou à leur caractère exécutoire. En s'opposant à l'utilité de la phase contentieuse, la seconde lecture accentue la régulation administrative et la régularisation préventive concertée sur les illégalités administratives relevées. « *La régularisation préventive est celle qui s'opère en dehors de toute intervention juridictionnelle ou plus exactement, en l'absence de toute action contentieuse* »⁷. L'approbation du représentant de l'État à requérir demeure la preuve de l'appropriation des observations de celui-ci, le fondement de la levée de verrou à l'applicabilité directe et du parachèvement de la régularisation administrative locale des actes transmis. Ce faisant, la seconde lecture renouvelle la déconcentration fonctionnelle et réaffirme la supervision normative du pouvoir réglementaire local. Le fait qu'il persiste des contraintes pesant sur l'autorité réglementaire, « *il est admis que le pouvoir réglementaire dont dispose actuellement les autorités locales n'est ni initial ni résiduel* »⁸.

La supervision du représentant de l'État sur la production normative locale accorde une attention particulière au pouvoir réglementaire local dans le cadre de la seconde lecture. En tant que personne morale de droit public, la collectivité territoriale décentralisée jouit de la personnalité juridique laquelle lui permet d'accomplir les actes de la vie juridique et de régler les affaires répondant aux besoins des populations locales. Y procéder suppose affirmer l'existence d'un pouvoir réglementaire local et de sonner le glas d'une position doctrinale opposée à son essor⁹. Or, le constituant dans le cadre d'un Etat unitaire décentralisé consacre l'existence d'une administration locale¹⁰ laquelle matérialise l'autonomie normative locale en fondant la conduite des affaires locales par le biais des organes locaux. Les règlements locaux sont alors l'expression de ce pouvoir réglementaire¹¹. Le pouvoir réglementaire local présente certaines spécificités qui le distinguent du pouvoir étatique : « *il s'agit de la faculté qui leur est reconnue de prendre des décisions de portée générale c'est-à-dire d'édicter des actes administratifs locaux nécessaires à l'organisation et au fonctionnement desdites collectivités* »¹². Ce faisant, la supervision du représentant de l'État couvre le fait pour l'autorité locale d'édicter ou de prendre des décisions d'administration de portée générale et impersonnelle à valeur normative d'application dans l'étendue géographique de la collectivité territoriale décentralisée. N'ayant vocation à être initial et autonome, le pouvoir réglementaire local permet la mise en œuvre de l'autonomie locale. Cela est perceptible sur « *la pluralité des actes locaux* »¹³ dont les arrêtés locaux et les délibérations locales.

⁷ J.-M BIKORO., « La régularisation des actes administratifs dans les États d'Afrique noire francophone », *RRJ*-2022-2 p.1087, A. BACHERT, « La régularisation des actes administratifs », *RDJ*, n° 1, 2019, p. 3.

⁸ J.-L AUSTIN, C. RIBOT, *Droit administratif*, 5^{ème} éd., Paris, Lexis Nexis, Litec, 2007, p.58 ; P. JAN, *Institutions administratives*, 3^{ème} éd., Paris, Lexis Nexis, Litec, 2007 p.64.

⁹ G. HERAUD, *L'ordre normatif et le pouvoir originaire*, Sirey, 1946, 487p ; O. BEAUD, *La puissance de l'Etat*, PUF., 1994, 512p ; L. FAVOREU, « Libre administration et principes constitutionnels », *In* J. MOREAU et J. D'ARCY *La libre administration des collectivités locales*, Paris-Aix en Provence, ECONOMICA- PUAM, 1984 pp. 63-71.

¹⁰ A. ROUX, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », *RFDA.*, N°8, 1992, p438 : « *il apparaît ainsi que, du point de vue constitutionnel, la liberté de gestion qui doit être assurée aux collectivités territoriales implique tout d'abord que celles-ci disposent d'une réelle capacité de décision qui leur permette de gérer leurs propres affaires* ».

¹¹ B. FAURE, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, Paris, LGDJ, Coll. BDP, tome 200, 1998, 329p ; F. LUCHAIRE, « Les fondements constitutionnels de la décentralisation », *RDJ.*, 1982, p1544 ; G. CHAVIER, *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, LGDJ, 2011, 182p ; B. FAURE, « Règlements locaux et règlements nationaux », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, N°42, Janvier, 2014, p43.

¹² C. MONEMBOU « Le pouvoir règlementaire des collectivités locales dans les états d'Afrique noire francophone (les cas du Cameroun, du Gabon et du Sénégal) », *Revue CAMES/SJP*, n°002/2015, p.83-84.

¹³ *Idem*, p.90.



La seconde lecture fonde l'ajustement de l'expression « tutelle » au contrôle administratif plus enclin au respect de l'autonomie locale, celle-ci étant remise en cause¹⁴. Dans les rapports entre l'État et les collectivités locales se pose le problème de la dialectique entre l'autonomie et le contrôle. Ainsi, « *la tutelle sur les actes a été, en principe supprimée* »¹⁵. La formulation « tutelle » n'était pas très heureuse juridiquement, car reprise du droit de la famille. Dans son sens privatiste d'origine, l'expression sus-indiquée laissait arguer que les collectivités territoriales étaient des « majeurs incapables » de régler les affaires locales sans l'intervention d'un tiers responsable. L'on évoque aussi une sorte d'incapacité juridique des collectivités locale¹⁶. Cela était politiquement significative de la tendance de l'Etat à contenir la libre administration de celles-ci « *mais techniquement inexact et symboliquement désobligeant* »¹⁷. Mais à la réalité le régime de la seconde lecture révélé en bonne orthodoxie de simple contrôle *a posteriori* démontre simplement que la suppression de l'expression « tutelle » est « *plus terminologique et symbolique* »¹⁸, eut égard au passage « *de tutelle au contrôle de légalité* »¹⁹. Celle-ci n'opère pas une suppression de l'expression du langage officiel mais simplement que le contrôle administratif de légalité *a posteriori* s'inscrit dans le cadre du contrôle de tutelle. Le contrôle administratif s'exerce à la fois sur les actes et sur les personnes des autorités décentralisées selon des modalités énergiques qui s'apparentent à ceux du pouvoir hiérarchique à la différence qu'elle ne se présume pas, s'exerce normalement pour des motifs de régularité juridique et plus d'opportunité et suivant des techniques de contrôle spécifique. Par ailleurs, la distinction entre la décentralisation territoriale se distingue de la décentralisation technique, fonctionnelle ou par service est utile en ce sens qu'elle permet d'éliminer la décentralisation technique, fonctionnelle ou par service du champ de la seconde lecture. Cette dernière touche aux figures organiques de la décentralisation territoriale et non aux entités territoriales jouissant de compétences spécialisées. Considérée comme telle, la seconde lecture n'entretient globalement pas de lien avec la décentralisation technique, fonctionnelle ou par service et minoritairement avec la déconcentration territoriale, car étant formellement et matériellement mise en œuvre par le représentant de l'État ou le délégué de l'État dans la collectivité locale.

La seconde lecture réaffirme qu'au nom du contrôle de légalité, la centralisation et la décentralisation sont des moyens convergents et non des fins opposés. L'approche conciliatrice récusant l'apparente contradiction entre « centralisation et décentralisation »²⁰ laisse entrevoir que « *l'opposition entre centralisation et décentralisation doit être utilisée avec prudence dans ma phase actuelle du développement politique en Afrique* »²¹. La mise en œuvre de cette exigence de la décentralisation ne se traduit pas nécessairement, en droit positif et dans la pratique, par un reflux de la centralisation. Le contrôle de légalité permet à l'autorité

¹⁴ L. JANICOT, « La tutelle de l'État sur les collectivités territoriales trente ans après la loi du 2 mars 1982 », *AJDA*, n°14, 2013, p.753.

¹⁵ D. SY, *Droit administratif*, 3^{ème} éd., revue, corrigée et augmentée, op.cit., p.275 ; M. SENE, *L'administration d'État au Sénégal face au défi de la transformation. Ces réformes incontournables op.cit.*, p.21-22.

¹⁶ J. BIPELE KEMFOUEDIO, « La tutelle administrative dans le nouveau droit camerounais de la décentralisation », *Annales de la FSJP/ Université de Dschang*, 2006, p.86 ;

¹⁷ J.-L. AUSTIN, C. RIBOT, *Droit administratif général*, 5^{ème} éd., Paris, Lexis Nexis, Litec, 2007, p.36.

¹⁸ A.-M LE BOIS LE POURHIET, « La décentralisation et ses symboles », *Rev. adm.*, 1982, p.438 ; L. JANICOT, « La tutelle de l'État sur les collectivités territoriales trente ans après la loi du 2 mars 1982 », *op.cit.*, p.753.

¹⁹ Y. JEGOUZO, M. VERPEAUX, « Les collectivités territoriales », in P. GONOD, F. MELLERAY, Ph. YOLKA (dir), *Traité de droit administratif*, t1, Paris, Dalloz, 2011 p. 316.

²⁰ Ch. EISENMANN, *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, Paris, LGDJ, vol 1, 1948, 330 p

²¹ G. CONAC, « Le développement administratif des États de l'Afrique noire », in G. CONAC (dir.), *Les institutions administratives des États francophones d'Afrique noire*, Paris, ECONOMICA, La vie du Droit en Afrique, 1979, p.LVII ; H. KOUOMEGNE NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales*, Paris, L'Harmattan, 2013, p.19.



administrative déconcentrée sous la coordination des autorités tutélaires suprêmes centrales de poursuivre des objectifs juridiques et politiques de l'Etat dans la collectivité territoriale décentralisée concernée. L'on y entrevoit la préservation des intérêts nationaux, le contrôle administratif, le respect des lois et règlements et du maintien de l'ordre juridique. Aucun texte local ne doit porter atteinte à ces objectifs²². La figure du représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale décentralisée est liée à la territorialisation et à la dénomination de ladite collectivité en se référant à la distinction en la Région et la Commune. Le sous-Préfet n'est pas une autorité administrative déconcentrée jouissant du pouvoir du contrôle de légalité même s'il est un chef de circonscription administrative. Son exclusion est le fait du pouvoir réglementaire de 2008²³ consolidée en 2019²⁴.

Etudier la décentralisation territoriale c'est convenir à ne pas éradiquer plusieurs siècles de genèse de l'autonomie locale, et de la complexité des questions en cause au Cameroun. La décentralisation territoriale est un principe directeur de l'organisation administrative de la forme unitaire de l'Etat consistant aux transferts de compétences et de moyens appropriés aux entités territoriales personnalisées, et non en une simple délégation des pouvoirs au sein d'une même institution ou en une délocalisation d'institution territoriale, jouissant de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des affaires locales sous le contrôle de l'Etat et de l'appui-conseil. Elle pourvoit aux besoins de la collectivité territoriale concernée et gère les intérêts communs à l'ensemble d'une population située sur une fraction du territoire de la localité. Or, il y a déconcentration administrative lorsqu'au sein d'une même institution ou d'une entité administrative non autonome de l'Etat, le pouvoir de décision détenu par les autorités les plus élevées, est délégué à des autorités moins élevées dans la hiérarchie interne de l'institution. Il s'agit de transférer des attributions administratives à des autorités qui représentent le pouvoir central à l'échelon local. Elle s'inscrit dans le prolongement territorial personnifié de l'administration d'Etat. La décentralisation territoriale est entamée avant l'indépendance notamment en 1922 par l'autorité coloniale britannique pour la partie occidentale et en 1941 dans la partie orientale administrée par la France. L'institution locale a connu une montée en puissance en 1972²⁵, en 1996²⁶, en 2004²⁷ et en 2019. A la faveur de la loi n° 019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des CTD, inspirée des conclusions du Grand dialogue national, une nouvelle ère s'est ouverte dans le champ de la gouvernance locale au Cameroun. La consécration formelle de la seconde lecture remonte en 2004²⁸ et son étude est passée sous silence de la doctrine. La codification des règles de décentralisation territoriale opérée en 2019 a purement et simplement reconduit cette disposition consacrée par un texte épars. En France, l'article 85 alinéas 2 de la Constitution de 1946 consacre pour la première fois les collectivités territoriales²⁹, la catégorie de collectivité territoriale regroupait les communes, les départements et les territoires d'outre-mer. Avec la révision du 28 mars 2003

²² Les sources formelles du contrôle des actes locaux sont suivant l'échelle de normativité, la Constitution, les traités et accords internationaux ratifiés et appliqués avec réciprocité, la loi et les règlements.

²³ Articles 4 et 52 du décret n°2008/377 du 12 novembre 2008 fixant les attributions des chefs de circonscriptions administratives et portant organisation et fonctionnement de leurs services.

²⁴ Article 73 alinéa 4 et 5 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 Portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.

²⁵ Voy le Décret du 5 décembre 1974, modifiée par la loi n°77/2 du 13 juillet 1977, complétée par la loi n°90/057 du 19 décembre 1990, loi n°92/003 du 14 août 1992, loi n°95/ du 08 août 1995 Portant organisation Communale

²⁶ B.-R GUIMDO DONGMO, « Constitution et décentralisation au Cameroun depuis la réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 », *RJPIC* n°2, 2005, pp.205- 28.

²⁷ Voy loi n°2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux Communes, loi n°2004/019 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux Régions.

²⁸ Article 68 alinéa 3 de la loi n°2004/017 du 22 juillet 2004 *op.cit.*

²⁹ L. FAVOREU, « La notion constitutionnelle de collectivité territoriale », in *Les collectivités locales, Mélanges en l'honneur de Jacques MOREAU*, Paris, ECONOMICA, 2003 pp. 155-158.



le constituant a consolidé la liste des collectivités territoriales existantes en y intégrant les régions et en tenant compte de l'existence de celles à statut particulier. L'article 72 alinéa 1 dispose que les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Dans ce cadre, « la décentralisation n'est pas apparue en 1982 »³⁰. En effet, « la décentralisation territoriale ne date pas de la loi du 2 mars 1982 modifiée, comme elle ne s'est d'ailleurs pas achevée avec elle »³¹. Déjà sous l'Ancien Régime, les corps municipaux se sont vus accorder la possibilité d'édicter des règles générales pour assurer la police de la cité³². « C'est indûment que l'on parle d'actes I et II, comme si la décentralisation avait commencé en 1982, ce qui est évidemment faux »³³.

La réflexion sur la seconde lecture en droit de la décentralisation territoriale est digne de pertinence tant du point de vue théorique que du point de vue pratique. Elle met en œuvre le contrôle de légalité exercé à posteriori sur les actes émanant du pouvoir réglementaire local. En outre, les principes directeurs de l'organisation verticale du pouvoir de l'Etat sont mis en œuvre. *A priori* la division verticale devrait se limiter à une analyse de droit constitutionnel vu qu'il s'agit de la théorie générale de l'organisation du pouvoir de l'Etat. Celle-ci est mobilisée afin d'apporter une consistance au droit administratif et d'y établir une convergence et non une concurrence. « Il y a donc un lien étroit entre le droit constitutionnel et le droit administratif »³⁴. L'aspect révélé de cette organisation du pouvoir de l'Etat est la propension à la collaboration afin de traiter les illégalités administratives aux actes locaux. L'on est présence de « le partenariat appliqué aux relations entre l'Etat et les collectivités territoriales ne peut que signifier une coopération dans l'exercice de leurs compétences respectives »³⁵. La stabilité juridique suppose trouver un consensus à la levée du verrou à l'applicabilité directe des actes locaux ou à leur suspension de leur caractère exécutoire. Le sens de la force juridique du contrôle de l'Etat ne saurait passer sous silence. Le contrôle de l'Etat est une modalité de puissance publique et d'ordre public intrinsèquement lié à la décentralisation territoriale et dont aucun pouvoir ne peut entraver son effectivité.

« Ce contrôle de légalité passe plus par un dialogue entre les représentants de l'Etat et les collectivités pour améliorer la qualité de l'Etat de droit que par des procédures contentieuses »³⁶. Ainsi, quelle est l'incidence de la seconde lecture sur la capacité d'exercice du pouvoir règlementaire local au Cameroun ? Au regard de la méthode juridique laquelle repose sur le commentaire des décisions de justice et l'interprétation des textes, l'idée générale qui oriente cette réflexion est celle de l'aménagement de la régularisation préventive des actes locaux soumis au système de la transmission. Le droit comparé sera également mobilisé pour conforter cette hypothèse. La première modalité y afférente se traduit par l'agencement de l'objection normative *a posteriori* aux actes locaux transmis (I). Cette étape préalable est complétée par le renforcement de la concertation active *a priori* afin de requérir l'approbation et la levée de verrou à l'applicabilité directe des actes au soumis au représentant de l'Etat (II).

I. L'agencement de l'objection normative *a posteriori* aux actes locaux transmis

³⁰ G. MARCOU, « Décentralisation : Quelle Théorie de l'Etat ? », *op.cit.*, p. 236.

³¹ O. GOHIN et al., *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Cujas, 2011-2012, p.547.

³² G. CHAVRIER, *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, Paris, LGDJ Lextenso, 2011, p. 16.

³³ J.-M. PONTIER, « Décentralisation et patrimoine », in P. LE LOUARN, *Le patrimoine culturel et la décentralisation* : Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011, pp. 95.

³⁴ R. FOIGNET., *Manuel élémentaire de droit administratif conforme aux nouveaux programmes*, 2^{ème} éd., revue, augmentée et mise au courant des lois les plus récentes, Paris, LNDJ, 1893, p.7.

³⁵ J.-M. PONTIER, « Le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales », *AJDA*, 2014, p. 1694.

³⁶ H. OBERDORFF., *Les institutions administratives*, Paris, Armand Colin, 1998, p.138.



La seconde lecture ne se contente pas d'un simple contrôle administratif classique non préoccupé de fonder le réexamen des actes locaux. Le rôle d'un cliquet interdit tout retour en arrière à un contrôle administratif *a posteriori* qui n'était pas entièrement gagnée à la cause d'une demande suspensive de réexamen des actes locaux transmis au sein du délai de quinze jours après leur réception. L'on vise un « *nouvel examen ; reprise de l'étude d'une question dans la perspective d'une révision (éventuelle) de la solution qui lui avait été donnée* »³⁷.

Formellement, « *nonobstant les dispositions des alinéas 1 et 2 ci-dessus, le représentant de l'Etat peut, dans le délai de quinze (15) jours à compter de la date de réception, demander une seconde lecture de l'acte concerné. La demande correspondante revêt un caractère suspensif, aussi bien pour l'exécution de l'acte que pour la computation des délais applicables en cas de procédure contentieuse, conformément à la législation en vigueur* »³⁸. Cette disposition est consacrée par le Code des collectivités locales du Sénégal³⁹. Le perfectionnement du contrôle administratif *a posteriori* est perceptible sur la préparation de l'objection de régularité normative du pouvoir réglementaire local (A). Postérieurement, l'adoption des mesures provisoires viennent simplement à aménager l'objection normative locale (B).

A. L'ajustement de la transmission en préparation de l'objection

D'entrée de jeu, la transmission n'est pas spécifique à la seconde lecture mais elle est une formalité banale aux actes locaux soumis obligatoirement à l'appréciation de l'autorité tutélaire. La démarcation du régime de droit commun émane de la suspicion de régularité dont l'opportunité est reconnue à l'obligation de transmission. L'objectif d'objection normative à rechercher prépare le décor du traitement spécifique projeté. La seconde lecture ne se contente pas d'un simple contrôle administratif classique non préoccupé de fonder le réexamen des actes locaux.

Formellement, « *le représentant de l'Etat porte à la connaissance du Chef de l'exécutif communal ou régional, par tout moyen laissant trace écrite, des illégalités relevées à l'encontre de l'acte ou des actes qui lui sont communiqués* »⁴⁰. En plus, « *les actes pris par les collectivités territoriales sont transmis au représentant de l'Etat auprès de la Collectivité territoriale concernée, par courrier recommandé ou par dépôt auprès du service compétent, contre accusé de réception* »⁴¹. « *La transmission par voie électronique des actes au représentant de l'Etat est admise dans les conditions fixées par la législation et la réglementation en vigueur* »⁴². « *La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat, peut être apportée par tout moyen* »⁴³. Au regard de ces dispositions, la conversion de la transmission en modalité de

³⁷ G. CORNU, (dir), *Vocabulaire juridique*, 12^{ème} éd., mise à jour, Paris, PUF, Quadrige, 2018, p.1844.

³⁸ Article 74 alinéa 5 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 Portant Code général des collectivités territoriales décentralisées, article 68 alinéa 3 de la loi n°2004/017 du 22 juillet 2004 Portant d'Orientation de la décentralisation, articles 69, 70, 71 de la loi n°74-23 du 5 décembre 1974, modifiée par la loi n°77/2 du 13 juillet 1977, complétée par la loi n°90/057 du 19 décembre 1990, loi n°92/003 du 14 août 1992, loi n°95/ du 08 août 1995 Portant organisation Communale (Cameroun).

³⁹ Voy article 243 du Code des collectivités territoriales du Sénégal ; I.-M FALL., « La décentralisation au Sénégal...en attendant godot » in F.-J AIVO, J.-D.-D GAUDUSSON, C. DESOUCHES., J. MAILA (s.dir), *L'amphithéâtre et le prétoire. Au service des droits de l'homme et de la démocratie. Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSOU*, Paris, L'Harmattan, 2020, p.595 et s.

⁴⁰ Article 77 alinéa 1 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*,

⁴¹ Article 74 alinéa 1 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*,

⁴² Article 74 alinéa 2 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*,

⁴³ Article 74 alinéa 3 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*,



préparation de l'objection est avérée (1), qui plus est face à son assimilation à l'approbation préalable (2).

1. La préparation de l'objection de légalité normative consécutive aux formes libérales de transmission

En s'appuyant sur les formes libérales de transmission, l'autorité tutélaire fonde les modalités d'ouverture matérielle de la seconde lecture des actes locaux. Les formes libérales de transmission se posent comme des modalités d'accès au pouvoir réglementaire local susceptibles d'inciter aux doutes, aux lacunes ou aux irrégularités normatives et, partant préposées aux arrangements normatifs projetés. Ce faisant, le perfectionnement de la supervision normative locale s'adosse sur des figures de l'acte de transmission. Dès lors, « *le principe n'est pas qu'ils doivent simplement être transmis* »⁴⁴.

L'orientation libérale des formes de transmission des actes locaux à l'autorité tutélaire tient à l'admission de la forme écrite classique et à celle moderne numérisée. La fondation du traitement des illégalités administratives locales suppose recevoir la dualité des formes de transmission émanant du pouvoir réglementaire local. L'initiation du contrôle administratif *a posteriori* restaure l'exigence de l'accès au droit de la collectivité publique locale. La publicité de l'information juridique est une modalité du régime des actes locaux transmissibles. Au titre de comparé, en France notamment, le juge administratif a déterminé les actes obligatoirement transmissibles⁴⁵. L'ébranlement de cette modalité suppose le recueillement passif des autorités locales et lequel fonde incontestablement la carence administrative à la mission de l'autorité tutélaire. La production normative locale effective dans son essence doit parvenir à l'autorité tutélaire par les modalités de publicité limitativement visées par la loi et le règlement. « *La conscience moderne exige que l'administration agisse au grand jour* »⁴⁶ et en plus, « *nous sommes à l'âge de l'accès au droit* »⁴⁷. Le déclenchement de la relation institutionnelle ou partenariale entre la collectivité locale et l'autorité tutélaire repose sur les modalités de transmission des actes locaux. La transmission des actes locaux à l'autorité tutélaire s'inscrit dans l'opération administrative par laquelle ils sont portés à la connaissance et fondent dès lors le contrôle de légalité. Sur ce point, le législateur a brillé par une acception libérale des actes transmissibles en ce sens qu'il admet la dématérialisation de la transmission ou la transmission par voie électronique et la transmission originelle classique. Cela s'inscrit dans « *l'amélioration de l'accès matériel au droit est un enjeu majeur* »⁴⁸ et atténue « *l'ancien droit administratif d'inspiration autoritaire* »⁴⁹.

La dématérialisation simplifie les procédures, réduit les délais et supprime le flux de papier que la transmission classique implique. En effet, les actes locaux peuvent être transmis au représentant de l'Etat auprès de la collectivité territoriale concernée par courrier

⁴⁴ H. KOUOMEGNE NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales op.cit.*, p.304.

⁴⁵ CE, sect., 28 février 1997, Commune du Port Lebon, p.61 ; RFDA, p.1190, concl. J.H STAHL, note J.-C DOUENCE.

⁴⁶ M. HAURIOU, Note sur CE, 27 mars 1914, Affaire Laroche, in Notes d'arrêts sur décisions du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits publiées au Recueil Sirey de 1892 à 1928 par Maurice Hauriou, réunies et classées par André Hauriou, t2, Paris Editions La mémoires du droit, 2000, p. 74.

⁴⁷ G. DU PUY-MONTBRUN et R. LEONETTI, « Droit accessible et droit acceptable », *Jurisdoctoria*, n°1, 2008, p.79.

⁴⁸ A. AKAM AKAM, « Libres propos sur l'adage "nul n'est censé ignorer la loi" », *RASJ*, 2007, vol. 4, n°1, p.41.

⁴⁹ M. ONDOA, « Le droit public des Etats africains sous ajustement structurel : le cas du Cameroun », in *Mondialisation, exclusion et développement*, t2, investissement privé, rôle des PME et action de l'Etat, Bruno BEKOLO EBE, TOUNA MAMA et Séraphin Magloire FOUA (dir.), Coll. Economies d'Afrique, 2006 p. 422.



recommandé ou par dépôt auprès du service compétent contre accusé de réception⁵⁰. La transmission par voie électronique des actes concernés au représentant de l'Etat est aussi admise dans les conditions fixées par la législation et la réglementation en vigueur⁵¹. La preuve de la réception par le représentant de l'Etat peut être apportée par tout moyen⁵². Le courrier recommandé est destiné à l'envoi de documents juridiques importants nécessitant une preuve juridique de l'envoi ou de la réception. Le courrier recommandé n'est pas un simple courrier, il prend la forme d'expédition postale particulière qui aboutit obligatoirement à la remise de ce courrier contre une signature du destinataire. Cette signature prouve le dépôt du courrier et la bonne réception de ce dernier. Le courrier recommandé est traditionnellement reconnu comme preuve car il est signé, daté, authentifiable de manière certaine. Ce faisant c'est une forme particulière d'expédition postale à laquelle sont associés des services supplémentaires parmi lesquels et obligatoirement, la délivrance d'un récépissé à l'expéditeur prouvant le dépôt et la remise contre signatures. Ce récépissé ne doit pas être confondu avec l'accusé de réception qui lui est facultatif et certifie que le courrier a été reçu par le destinataire. Le destinataire des actes transmissibles les reçoit dans le cadre du courrier recommandé dans la boîte aux lettres contrairement à la transmission électronique. Le courrier recommandé électronique est un mode d'envoi du courrier recommandé qui permet au destinataire de réceptionner son courrier dans une boîte de messagerie plutôt que dans sa boîte aux lettres. Aujourd'hui, l'avènement de l'informatique et de l'internet a modifié les techniques d'administration en droit de la décentralisation normative. « *Le développement de l'informatique dans les opérations administratives modifie sensiblement les modes de conservation de gestion et de transmission, des données* »⁵³. La dématérialisation de la transmission par le courrier électronique suppose la suppression des supports papiers du processus des échanges non matérialisés du fait du développement des téléprocédures. Cette forme de diffusion de l'information juridique ne s'assimile pas à la publicité des actes dans les recueils officiels, dont les bulletins et journaux officiels etc. Elle s'assimile plus à la publication électronique.

La propension à l'orientation libérale du législateur ne se limite pas à la forme de transmission des actes locaux à l'autorité tutélaire, elle s'étend aussi aux éléments probants de leur réception par celle-ci. Formellement, « *la preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat peut être apportée par tout moyen* »⁵⁴. S'inscrivant dans cette logique, l'autorité tutélaire est juge de la forme de la preuve de la réception des actes soumis à la transmission. Toutefois pour les exigences de sécurité juridique, la preuve écrite est à privilégier aux preuves marginales en l'occurrence celles verbales, tacites et gestuelles.

Les exigences de régularité imposent d'identifier le destinataire de la réception du courrier recommandé ordinaire ou électronique des actes locaux transmissibles. Théoriquement, « *toute norme suppose deux personnes : celle qui pose la norme et l'adressataire de la norme* »⁵⁵. Il est consacré de manière lacunaire et lapidaire que : « *à travers ses représentants, l'Etat assure la tutelle sur les collectivités territoriales par le biais du contrôle de légalité* »⁵⁶. L'on convient que « *malgré les nombreux usages qu'il en fait, le législateur ne définit pas la notion de « représentant de l'Etat dans la collectivité*

⁵⁰ Article 74 alinéa 1 de la loi n°2019/024 *op.cit.*

⁵¹ Article 74 alinéa 2 de la loi n°2019/024 *op.cit.*

⁵² Article 74 alinéa 3 de la loi n°2019/024 *op.cit.*

⁵³ D. LAMARQUE et G. MILLER., « L'impact des technologies de l'information sur les contrôles des juridictions financières », *AJDA*, avril 2004, p. 767.

⁵⁴ Article 74 alinéa 3 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*

⁵⁵ E. CARTIER, « Publication et libre diffusion de la règle de droit : enjeux et problématiques comparés en France et au Royaume-Uni », *Revue Politea*, n° 7, 2005, p. 114.

⁵⁶ Article 72 alinéa 1 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*



territoriale »⁵⁷. L'imprécision formelle de l'identité du représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale décentralisée est un angle mort au régime des actes transmissibles. Si cette préoccupation a longtemps focalisé l'attention de la doctrine⁵⁸, il faut bien admettre que la loi portant Code général des collectivités territoriales décentralisées y a apporté des déterminants de réponses.

En effet, l'identité du représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale décentralisée est liée à l'autorité tutélaire dans celle-ci et en charge des objectifs juridiques et politiques de l'Etat. Le Gouverneur assure la tutelle et est le représentant de l'Etat dans la Région, le Préfet l'est dans l'arrondissement⁵⁹. Cette disposition du Code général des collectivités territoriales décentralisées est une reconduction du décret fixant les attributions des chefs des circonscriptions administratives. Ces autorités déconcentrées supérieures au Sous-Préfet, responsables des circonscriptions administratives exercent les pouvoirs de tutelle de l'Etat respectivement sur la Région et sur la Commune conformément à la législation et à la réglementation en vigueur⁶⁰. Cette disposition conforte l'aménagement normatif existant à la deuxième décennie de l'indépendance par le décret. Au regard de la forte propension aux illégalités administratives, le système de transmission fonde l'acuité du contrôle administratif rénové. Il s'agit d'une catégorie normative qui y est préposée.

2. La conversion de la transmission en modalité du système d'approbation tutélaire

La fondation de l'objection à la régularité normative locale induit la mutation d'une simple transmission en une véritable modalité de canalisation du pouvoir réglementaire non initial et non autonome local. La seconde lecture constitue une opportunité à la mutation de la transmission en une véritable modalité du système d'approbation tutélaire et partant l'injection d'un jeu trouble dans la différenciation de ces modalités. L'objection normative locale à préparer est contenue par le durcissement de la nouvelle de figure de la transmission.

L'exigence préparatoire des objections assignée à la transmission vaut son pesant d'or *a priori* sur la différenciation formelle des régimes d'accès aux productions normatives locales. Celle-ci valorise et dénivelé la valeur du système de transmission des actes locaux corrélativement à l'approbation préalable. Le droit positif a institué un mécanisme de transmission obligatoire sur les actes soumis à une procédure autre que celle applicable à l'approbation préalable et a laissé à l'interprétation doctrinale de récuser l'idée suivant laquelle les actes des collectivités locales seraient exécutoires de plein droit « *avant même leur transmission au représentant de l'Etat ; c'est-à-dire alors qu'il n'en connaît pas la teneur* »⁶¹. Il s'agit de manière générale des décisions réglementaires et individuelles prises par le chef de l'exécutif de la collectivité dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de police et les actes de gestion quotidienne⁶². Le législateur n'a pas spécifié le contenu et l'identité des décisions réglementaires et individuelles prises par le chef de l'exécutif local dans le cadre de ses pouvoirs de police et de gestion quotidienne. Le critère de leur distinction est inconnu.

Mais à la réalité, le système de la transmission des actes locaux phagocyte le domaine réservé à l'approbation préalable. En effet, en procédant par une détermination des actes locaux

⁵⁷ H. KOUOMEGNE NOUBISSI., *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales op.cit.*, p.300.

⁵⁸ *Idem*, p.301.

⁵⁹ Article 73 alinéa 3 et 4 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*

⁶⁰ Article 12 et 41 du décret n°2008/377 du 12 novembre 2008 fixant les attributions des chefs des circonscriptions administratives et portant organisation et fonctionnement de leurs services.

⁶¹ Y. JEGOUZO, M. VERPEAUX., « Les collectivités territoriales », *op.cit.*, p.318.

⁶² Article 75 alinéa 1 et 2 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*,



soumis à l'approbation préalable⁶³, le législateur admet par la suite que ceux-ci font l'objet d'une transmission à l'autorité tutélaire. Juridiquement, « *les délibérations et les décisions prises en application des dispositions de l'alinéa 1 ci-dessus sont transmises au représentant de l'État, suivant les modalités prévues à l'article 74 ci-dessus. L'approbation dudit représentant est réputée acquise lorsqu'elle n'a pas été notifiée à la Collectivité territoriale concernée, dans un délai maximal de trente (30) jours à compter de la réception desdits actes par tout moyen* »⁶⁴. Au regard de cette disposition, les délibérations et les décisions prises dans le domaine des actes soumis à l'approbation préalable doivent être transmises à l'autorité tutélaire. Le champ de l'approbation préalable couvre les engagements de la collectivité territoriale décentralisée en matière financière, patrimoniale, de coopération internationale, de gestion du personnel et de développement local. Ce faisant en dehors du champ réservé au droit commun de la transmission se greffe également les décisions et les délibérations réservées à l'approbation préalable. L'on convient alors à l'idée suivant laquelle la seconde lecture injecte un jeu trouble dans la différenciation formelle et matérielle des systèmes de transmission et d'approbation préalable des actes locaux.

L'adoption de la transmission comme modalité décisive de préparation des objections de la régularité normative locale ne doit pas se limiter à la simple indication formelle du système de transmission. Car certains actes locaux réservés à l'approbation préalable n'échappent pas à la transmission et les actes soumis sont approuvés en vue de la régularisation. S'il est admis que les collectivités territoriales décentralisées souscrivent simplement au système de la transmission dans le cadre de la seconde lecture, il n'en demeure pas moins que la préparation du retour à la légalité pleinement retrouvée conduit l'autorité tutélaire à dépasser ce postulat. La conception du cadre matériel de la régularisation administrative conduit celle-ci à muer la transmission en une véritable approbation compte du fait que cette catégorie d'actes locaux est plus exposée aux illégalités normatives. L'incidence du contrôle administratif a posteriori redynamisé est visible sur « *l'indifférenciation formelle des régimes de la transmission et de l'approbation préalable des actes des collectivités territoriales* »⁶⁵. C'est tout le sens de la manifestation du contrôle préparatoire de seconde lecture. L'adoption de la transmission comme modalité décisive préparatoire aux objections normatives rend perceptible l'inversement et la conversion d'exigence entre les modalités de contrôle des actes des collectivités territoriales décentralisées. En droite ligne, l'exigence préparatoire aux objections doit essentiellement être concentrée sur les actes transmis et non pas simplement soumis formellement au système de la transmission.

L'enjeu de la détermination du domaine de la transmission est de préparer est principalement de projeter les objections de régularité normative mais aussi de sonner le glas de la différenciation des modalités de transmission. La consécration formelle présentant des angles morts, est corrigée par la contribution doctrinale. Le législateur, « *par voie d'énumération*

⁶³ Article 76 alinéa 1 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*, « *Par dérogation aux dispositions des articles 74 et 75 ci-dessus, demeurent soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat et transmis au responsable local du Ministère chargé des collectivités territoriales, les actes pris dans les domaines suivants : - les budgets, les comptes et les autorisations spéciales de dépenses ; - les emprunts et garanties d'emprunts ; - les conventions de coopération internationale ; - les affaires domaniales ; - les délégations de services publics au-delà du mandat en cours de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ; - les conventions relatives à l'exécution et au contrôle des marchés publics, sous réserve des seuils de compétence prévus par la réglementation en vigueur ; - le recrutement du personnel, suivant les modalités fixées par voie réglementaire* » et l'article 76 alinéa 2 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*,

⁶⁴ Article 76 alinéa 3 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*,

⁶⁵ H. KOUOMEGNE NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales op.cit.*, p.307.



limitative »⁶⁶ a posé les bases de cette distinction ainsi que la tutelle qui s'y exerçait depuis 1972⁶⁷. Le champ de l'approbation préalable susmentionné n'est pas suffisant pas dissiper la décadence de cette distinction. Les actes transmissibles semblent relever du droit commun et les actes soumis à l'approbation préalable de l'attribution. Or, pour la doctrine française, « *ce principe de transmission s'avère réduit à une petite catégorie d'actes, alors que le régime de l'approbation semble s'étendre au-delà de l'exception annoncée* »⁶⁸. Au titre de droit comparé, en France, les lois du 13 août 2004 et du 20 décembre 2007 ont réduit la liste des actes devant être transmis obligatoirement. « *Sont exclus de cette obligation de transmission les actes pris par les autorités locales lorsqu'elles agissent au nom de l'Etat (...) les actes qualifiés d'acte de gestion courante* »⁶⁹. Par ailleurs, la différenciation formelle entre le régime de la transmission et de l'approbation préalable des actes des collectivités territoriales décentralisées est atténuée par les finalités similaires d'entrée en vigueur. Ces techniques soumettent les actes aux procédures quasi-identiques d'insertion dans l'ordre juridique et leur caractère exécutoire est déterminé par la volonté du représentant de l'Etat. Car, « *le législateur a aménagé un espace d'intervention au représentant de l'Etat avant l'entrée en vigueur de l'acte* »⁷⁰. L'adoption de la transmission en modalité préparatoire des objections de la régularité normative révèle son domaine plus étendu et son assimilation au système d'approbation des actes locaux.

B. Le réajustement de l'adoption des mesures provisoires en aménagement de l'objection

L'inclinaison en faveur de l'objection de régularité normative du pouvoir réglementaire local est perceptible par l'adoption des mesures provisoires par l'autorité tutélaire. La transmutation de la présomption à l'affirmation des dérivés à l'applicabilité directe y trouve une expression. L'autorité tutélaire prolonge la préparation de l'objection de régularité reconnue à la transmission. Il est juridiquement admis que « *(...) la demande correspondante revêt un caractère suspensif, aussi bien pour l'exécution de l'acte que pour la computation des délais applicables en cas de procédure contentieuse, conformément à la législation en vigueur* »⁷¹. Cette disposition s'inscrivant dans la traduction de la seconde lecture induit le classement des incidents à l'applicabilité directe des actes transmis (1) et l'affaiblissement de l'acuité du déferé administratif (2).

1. L'instauration des incidents à l'applicabilité directe des actes locaux transmis

L'exception à la force exécutoire des actes locaux est le poids de la fiction symbolique des normes locales enserré dans un rapport de conformité stricte aux lois et aux règlements nationaux. Si elle s'implante c'est probablement qu'elle y remplit des fonctionnalités précises et suffisamment perceptibles sur l'articulation du droit applicable local tant la place médiane tenue par les lois et les règlements nationaux qui les appliquent. « *Le national tient le local en l'état, parce qu'il impose sa vision indifférenciée* »⁷². En effet, « *l'entrée en vigueur d'un acte juridique ne conduit pas automatiquement, en théorie générale, à son application effective* »⁷³.

⁶⁶ F. HAMON., M. TROPER., *Droit constitutionnel*, 37^{ème} éd., Paris, L.G.D.J, Lextenso-éditions, 2017 p.722.

⁶⁷ Article 62 de la loi n°74-23 du 5 décembre 1974 *op.cit.*

⁶⁸ H. KOUOMEGNE NOUBISSI., *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales* *op.cit.*, p.303.

⁶⁹ Y. JEGOUZO, M. VERPEAUX., « Les collectivités territoriales », *op.cit.*, p.318.

⁷⁰ H. KOUOMEGNE NOUBISSI., *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales* *op.cit.*, p.307.

⁷¹ Article 74 alinéa 5 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*

⁷² P. SADRAN., *La République territoriale. Une singularité française en question* *op.cit.*, 150.

⁷³ L.-P. GUESSELE ISSEME., « L'exception à l'application des actes juridiques promulgués dans les États africains », *RADSP*, vol IX n°25, supplément-2^e semestre, 2021 p.8.



Le recul n'est pas nécessaire pour apprécier que « *c'est un processus qui est animé par le représentant des collectivités territoriales décentralisées* »⁷⁴. Il est juridiquement consacré⁷⁵.

La demande de correspondance crée un incident au caractère exécutoire des actes locaux transmis. De la notion de décision exécutoire, l'on convient que « *les décisions exécutoires sont des actes juridiques unilatéraux imputables aux autorités administratives* »⁷⁶. La suspension affecte des décisions exécutoires et non des faits imputables à l'administration locale même s'ils résultent d'un comportement volontaire ou non. L'exécution des actes locaux est une modalité de manifestations de volonté destinées à produire des effets de droit. Elle est par principe écrite ou expresse mais rien n'interdit sauf incommodité qu'elle soit verbale. La doctrine admet les modes non formels d'expression de la volonté de l'administration⁷⁷. Les actes déclaratifs, les actes préparatoires locaux ne sauraient constituer des décisions exécutoires, parce que le caractère décisoire leur fait défaut. Les circulaires réglementaires locales sont décisaires⁷⁸. Or, pour les directives, il n'en est rien⁷⁹. Ils n'ont ni pour objet ni pour effet de produire des effets juridiques. En procédant par la classification organique et la dénomination, les arrêtés et les délibérations transmis à l'autorité tutélaire demeurent concernés. Les procès-verbaux de délibération sont susceptibles de faire l'objet de recours pour excès de pouvoir⁸⁰. Ce faisant, les actes exécutoires locaux couvrent les décisions exécutoires prises par les autorités administratives locales en collégialité et en individualité. Leur existence juridique est indépendante du consentement des organes locaux et de la citoyenneté locale. S'il est admis de manière générale la citoyenneté administrative⁸¹, la citoyenneté liée à une affaire de nationalité c'est-à-dire qu'elle « *n'est réservée qu'aux seuls nationaux* »⁸², il faut bien admettre que l'on migre vers un contenu qui a subi une transformation et perceptible par sa « *diversification* »⁸³ ou sa pluralisation. La citoyenneté locale concernée par l'incident d'applicabilité directe de l'acte local peut être considérée comme l'attribut dérivé du lien politique qui unit les nationaux à l'Etat, d'une appartenance à une communauté politique mais rattaché aux spécificités locales. Elle induit le droit de participer directement ou indirectement à l'exercice politique et le droit à la jouissance d'un certain nombre de droits⁸⁴. C'est donc parce qu'il est lié à la collectivité locale par un lien juridique dérivé et par des droits et des obligations

⁷⁴ J.-M BIKORO., « L'idée de décentralisation en Afrique noire francophone », in P.-E ABANE ENGOLO (s.dir), *La décentralisation (Re) présentation, financement et évolutions récentes*, Yaoundé, L'Harmattan, 2022 p.93.

⁷⁵ Article 74 alinéa 5 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*

⁷⁶ M. GOUNELLE., *Introduction au droit public. Institutions. Fondements. Sources*, 2^{ème} éd., Paris, Montchrestien, 1989 p.229.

⁷⁷ Ch. DEBBASCH., « Les modes non formels d'expression de la volonté d'administration », *R.A.*, 1968, p.55 ; M. PAUTI., « Les décisions implicites d'acceptation et la jurisprudence administrative », *R.D.P.*, 1975, p.1525 ; G. BENEZRA., « Le silence de l'Administration », *Rev. Adm.*, 1967, p.540 ; M. KAMTO, B.-R GUIMDO DONGMO « Le silence de l'administration en droit administratif camerounais », *Lex Lata*, n° 005, 15 décembre 1994 pp. 10-14.

⁷⁸ Voy jugement n°43/CS/CA du 7 avril 1983, *Kouoh Emmanuel Christian c/ État du Cameroun*.

⁷⁹ Voy jugement n°27/CS/CA du 27 décembre 1979, *Hayatou Souaibou c/ État du Cameroun*.

⁸⁰ Jugement n°60/CS/CA du 22 avril 1976 affaire n°152 Biakolo Max c/ *État du Cameroun* ; jugement n°29/82-83 du 24 février 1983, *Mballa Akoa Adolphe c/ Etat du Cameroun*.

⁸¹ P. DUNOD., F. MELLERAY., Ph. YOLKA (dir), « La citoyenneté administrative », in *Traité de droit administratif*, t2, Paris, Dalloz, 2011, pp.397-342.

⁸² C. VLAD., S. PIERRE CAPS., *Droit constitutionnel*, 6^{ème} éd., Paris, PUF, « coll. Thémis droit », 2013, p.250.

⁸³ R. MBALLA OWONA., « Le citoyen et le renouvellement du droit constitutionnel », in M. ONDOA., P.-E ABANE ENGOLO (s.dir), *Les transformations contemporaines du droit public en Afrique*, Yaoundé, L'Harmattan, 2018, p.139.

⁸⁴ D. LOCHACK., « La citoyenneté, un concept flou », in D. COLAS, C. EMERI., J. ZYBERGERG., (dir), *citoyenneté et nationalités. Perspectives en France et au Québec*, Paris, PUF, « coll. Politiques d'aujourd'hui », 1991, p.180.



que le citoyen local est directement concerné par la suspension de la force exécutoire. Dès lors, « *ce droit sera examiné sous le prisme de l'aménagement de la citoyenneté locale* »⁸⁵.

L'exception à la force exécutoire privilégie les nécessités de résolution administrative des illégalités à l'applicabilité directe des actes locaux transmis. Elle ressortit du fait exclusif du représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale décentralisée et ne s'accommode formellement pas d'une délégation. La demande de correspondance se présente comme une décision unilatérale de l'autorité tutélaire qui s'intercale entre l'illégalité et l'applicabilité des actes locaux transmis. Elle entrave la marche régulière du droit local et s'apparente à une demande ou une préoccupation nouvelle formée dans l'échéance de réaction à la réception des actes transmis. C'est une difficulté accessoire et inattendue survenu pendant le contrôle de légalité desdits actes et susceptible de faire échec au pouvoir normatif local.

Le représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale décentralisée suspend la constatation officielle de la production normative locale. Il rend impossible de manière provisoire le fait que les actes locaux transmis doivent être respectés ou qu'ils puissent être acceptés par ses destinataires. Les actes locaux transmis n'imposent ni de les respecter ni à l'autorité de les faire respecter durant la seconde lecture. Aucune autorité publique ne peut donc procéder durant l'incident de procédure à l'exécution ordinaire ou forcée des actes locaux transmis. La situation juridique des actes locaux transmis est mise en parenthèse par les exigences de l'Etat de droit et de la préservation de la hiérarchie des normes juridiques. Les modalités de publicité directe et impersonnelle reconnues de droit ne peuvent pas produire des effets juridiques. La volonté du représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale décentralisée conditionne la force exécutoire et l'accès juridique aux actes locaux transmis.

Victime de l'inertie administrative, l'autorité tutélaire se trouve dans l'incapacité de contrôler les actes non transmis à son office. L'on admet que « *le contrôle administratif est une donnée essentielle car si le législateur est compétent en matière de libre administration, il ne peut porter atteinte à l'existence de ce contrôle* »⁸⁶. Les comportements passifs anormaux de la collectivité locale peuvent heurter l'effectivité de la mission de l'autorité tutélaire. Le résultat des comportements anormaux de la collectivité locale mesuré au délai légal de transmission des actes locaux laquelle révèle la logique de structuration de la question de l'obligation en droit public. « *L'obligation est en effet indissociable de l'idée de norme, en tant qu'expression de la puissance de contrainte qui lui est attachée* »⁸⁷. Sous la forme positive d'un ordre ou d'une injonction ou sous la forme négative d'un interdit ou d'une prohibition que l'on établit le fait de la collectivité locale. La reconduction et non la rupture reconnue dans la vie de l'ordonnement juridique consolide cette exigence.

En adhérant au système des actes transmissibles, les collectivités territoriales décentralisées s'associent au fait de l'autorité tutélaire à la vacuité de l'effet immédiat des actes locaux. Théoriquement, « *la déconcentration acquiert ses lettres de noblesse par les progrès de la décentralisation* »⁸⁸, même s'il ne faut pas « *considérer la déconcentration comme un simple sous-produit de la décentralisation* »⁸⁹. Le système des actes transmissibles crée un

⁸⁵ J.-M.-N NDZINA NOAH., « La citoyenneté locale dans le nouveau droit camerounais de la décentralisation », *op.cit.*, in P.-E ABANE ENGOLO (s.dir), *La décentralisation (Re) présentation, financement et évolutions récentes*, Yaoundé, L'Harmattan, 2022 p.116.

⁸⁶ X. BARELLA., « Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales : entre nécessité et controverses » *op.cit.*, p.111.

⁸⁷ J. CHEVALLIER., « L'obligation en droit public », *Arch. Phil. Droit* n°44, 2000, p.179.

⁸⁸ J.-M BRICAULT., *Le Sous-préfet d'arrondissement. Elément de modernisation de l'Etat en France*, Paris, L'Harmattan, « coll. Administration et Aménagement du Territoire (ATT), 2010 p.20.

⁸⁹ *Idem*.



contexte incident à l'effet immédiat ou l'applicabilité directe des actes locaux. Les actes locaux présumés illégaux doivent être traités dans le cadre de la régulation administrative. Les actes locaux ne peuvent pas alors s'appliquer directement et automatiquement aux situations juridiques en cours aussi longtemps que durera la seconde lecture. La vacuité de l'effet immédiat initié par la seconde lecture ne doit pas s'assimiler aux modalités destinées à mettre fin à la force obligatoire des actes locaux. La décentralisation normative n'est pas étrangère à l'abrogation tacite ou expresse des actes locaux⁹⁰. L'entrée en vigueur de nouveaux actes locaux entraîne l'incompatibilité et l'incapacité matérielles de cohabitation aux anciens actes d'égale valeur, sauf si un texte supérieur en dispose autrement. L'ancien acte local sort de vigueur et « *ne pourra plus, désormais, être compris, apprécié, perçu avant cette intervention* »⁹¹. Par le système des actes transmissibles, l'autorité tutélaire expose la vacuité de l'effet immédiat des actes locaux est admise au même titre que la computation des délais contentieux.

2. L'affaiblissement de l'acuité du déféré administratif

La demande de seconde lecture conduit à retenir que l'autorité tutélaire n'est plus limitée à la simple possibilité de saisir le juge administratif mais qu'elle est plutôt encline au règlement amiable. Elle interrompt la computation ou l'écoulement des délais de saisine en injectant l'exception au déféré administratif. Son fait s'assimile aux « *moyens d'ordre public* »⁹², le recours gracieux préalable notamment. Il y a donc la vacuité à initier l'unité de mesure de la forclusion ou des délais tardifs du recours de l'autorité tutélaire devant le juge administratif. Il est juridiquement admis que « (...) *la demande correspondante revêt un caractère suspensif, aussi bien pour l'exécution de l'acte que pour la computation des délais applicables en cas de procédure contentieuse, conformément à la législation en vigueur* »⁹³. En France, les observations adressées à la collectivité peuvent s'analyser en un recours gracieux et donnent lieu à une prorogation du délai de deux mois à compter de la réponse de la collectivité locale⁹⁴.

Le dédoublement de l'incident de la seconde lecture sur la procédure contentieuse est avéré. En effet, la procédure contentieuse se décline en une phase administrative et en une phase contentieuse intrinsèquement liées. L'on ne peut directement saisir le juge administratif en éludant l'incitation au règlement à l'amiable dévolue au recours gracieux préalable. Contrairement à la règle en vigueur dans le droit administratif français⁹⁵, la demande présentée par le requérant devant le juge administratif camerounais et dans le règlement des différends dans la plupart des pays d'Afrique francophone⁹⁶ doit principalement avoir fait l'objet d'une demande gracieuse devant l'Administration : c'est le recours gracieux préalable. Ce dernier

⁹⁰ Article 500 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*

⁹¹ M. VIRALLY., *La pensée juridique*, Paris, L.G.D.J, 1960, p.19.

⁹² P. BERNARD., *La notion d'ordre public en droit administratif*, Paris, L.G.D.J, 1962, p.223, J.-M AUBY., R. DRAGO., *Traité de contentieux administratif*, t2, *op.cit.*, p.238-241.

⁹³ Article 74 alinéa 5 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*

⁹⁴ CE, 18 avril 1986, COREP d'Ille-et-Vilaine, RFDA, 1987, p.206, concl., Roux.

⁹⁵ « *Abandonnant les dernières séquelles de la confusion entre l'administration active et la juridiction administrative, l'arrêt Cadot donne le coup de grâce à la théorie du ministre-juge : autorité purement administrative : le ministre ne saurait être considéré comme le juge administratif de droit commun, et les recours juridictionnels doivent être portés directement devant le Conseil d'Etat ; ainsi se trouve parachevé le mouvement qui tout au long du XIX^e siècle, avait poussé à la dissociation des fonctions administratives et juridictionnelles* », voir J. CHEVALLIER., « *Réflexions sur l'arrêt Cadot* », in, *Droit, Revue française de théorie juridique, La fonction de juger*, Paris, PUF, 1^{re} éd., 1989, p.79-80. En France, la règle qui consiste à présenter préalablement une demande à l'Administration, pour conduire au cas échéant à la saisine de la juridiction administrative, n'est plus obligatoire : *CE, Cadot 13 décembre 1889*. Voir sur ce point, A. De LAUBADERE, J.-C VENEZIA, Y. GAUDEMET., *Droit administratif*, 16^{ème} éd., Paris, LGDJ, 1999, p.37.

⁹⁶ M. ONDOA., *Le droit de la responsabilité publique dans les États en développement : contribution à l'étude de l'originalité des droits africains*, *op.cit.*, Yaoundé, L'Harmattan, 2010 p.82.



appartient normalement à la phase précontentieuse et ne devrait de ce fait, être abordé que dans le cadre d'une analyse sur les recours administratifs. Elle tient sa raison d'être sous le règne de la Cour suprême, à l'ordonnance n°72/6 du 26 août 1972 portant organisation de ladite Cour⁹⁷, modifiée aujourd'hui par la loi n°2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des Tribunaux administratifs⁹⁸. Le but visé est de demander à l'Administration « *soit de revenir sur sa décision, en cas d'excès de pouvoir, soit de réparer le préjudice causé, dans l'hypothèse d'une action en indemnité* »⁹⁹.

S'inscrivant dans les recours administratifs, le recours gracieux préalable est une technique impérative de saisine du juge administratif et dont la formulation est d'ordre public. Dans l'affaire *Aka'a Jules c/ État du Cameroun*, le juge administratif affirme que : « (...) *Qu'il importe de rappeler que ces dispositions sont d'ordre public ; qu'en conséquence leur violation peut être soulevée d'office par le juge* »¹⁰⁰. Davantage, « *qu'il résulte de ce texte que ce recours organisé et prévu par une disposition législative spéciale, revêt un caractère obligatoire ; qu'il s'ensuit que l'observation des dispositions susvisées, peut être soulevée d'office par le juge* »¹⁰¹. La formulation de la règle du recours gracieux préalable comme étant d'ordre public est parfaitement préparée et propice à son inéluctabilité¹⁰². Le caractère d'ordre public du recours gracieux préalable ne peut être présumé du simple résultat d'une consécration expresse faite par le juge, sinon toutes les règles établies en droit par des textes seraient d'ordre public. Sur ce point, le Professeur Alain Serge Mescheriakoff est d'avis que, « *le juge camerounais fonde le caractère d'ordre public du recours gracieux préalable sur le fait qu'il est prévu et organisé par une législation spéciale* »¹⁰³. Cette législation n'étant pas facultative est impérative, d'où la possibilité d'y voir le caractère obligatoire du recours gracieux préalable. Pour ce faire, ce critère doit être cumulé avec la conséquence fondamentale selon laquelle, le juge a la possibilité de soulever d'office la violation du recours gracieux préalable.

Par ailleurs, l'autorité ou la force juridique dont bénéficie la règle du recours gracieux, se justifie également par l'institution de son unicité dans un litige administratif. Le recours gracieux préalable est considéré comme une modalité de délimitation du cadre du litige administratif. Dans l'affaire *Etoundi Wolfgang c/ État du Cameroun (MINUH) du 25 janvier 1990*, le juge administratif affirme : « *Attendu qu'il résulte de ce texte que sauf disposition spéciale contraire le recours gracieux conditionne la saisine de la juridiction administrative puisqu'il en constitue un préalable obligatoire ; qu'en outre, le recours gracieux détermine d'avance les limites de cette saisine en ce sens que l'administré ne peut devant la Cour Suprême, élever d'autres prétentions que celles qu'il a portées dans sa réclamation à l'autorité*

⁹⁷ Ordonnance N°72/06 du 26 août 1972 portant organisation de la Cour Suprême, en son article 12.

⁹⁸ Loi n°2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des Tribunaux Administratifs : Article 17 (1) : « *Le recours devant le Tribunal Administratif n'est recevable qu'après rejet d'un recours gracieux adressé à l'autorité auteur de l'acte attaqué ou à celle statutairement habilitée à représenter la collectivité publique ou l'établissement public en cause* ».

⁹⁹ M. ONDOA, *Le droit de la responsabilité publique dans les Etats en développement : contribution à l'étude de l'originalité des droits africains*, op.cit., p.82.

¹⁰⁰ CS/CA, jugement n°30/77-78 du 13 juillet 1978, *Aka'a Jules c/État du Cameroun*, CS/CA, jugement n°10 du 25 novembre 1976, *Ngoh Pouth Marie c/ Commune d'Eseka*.

¹⁰¹ CS/CA, jugement n°12/77-78 du 27 avril 1978, *Item Dieudonné c/ État du Cameroun*.

¹⁰² CS/CA, jugement n°14/77-78 du 27 avril 1978, *Atangana Essomba Protais c/ État du Cameroun*.

CS/CA, jugement n°49/84-85 du 31 janvier 1985, *Amine Aliou c/ État du Cameroun*.

CS/CA, jugement n°57/85-86 du 24 avril 1986, *Efouba Célestin c/ État du Cameroun (Ministère de la Santé Publique)* ; CS/CA, jugement n°48/02-03 du 27 mars 2003, *Djou Essomba Charles c/ État du Cameroun (MINUH)* ; CS/CA, jugement n°54/03-04 du 03 mars 2004, *Guemne Charles c/ État du Cameroun (MINAT)* ; CS/CA, jugement n°05/03-04 du 29 octobre 2003, *Nzeusseu Christophe c/ État du Cameroun (DGSN)*.

¹⁰³ A.-S MESCHERIAKOFF., « *Le régime juridique du recours gracieux préalable dans la jurisprudence administrative camerounaise* », op.cit., p.47.



administrative ; »¹⁰⁴. En plus dans l'affaire *Beyina Messanga Baptiste* du 22 avril 1976 il affirme alors que: « *Considérant (...) que le recours gracieux consiste à soumettre d'abord une réclamation à l'autorité administrative au lieu de saisir de plano la juridiction administrative, cette procédure qui est antérieure à la saisine du juge administratif ne peut être intentée qu'une fois dans chaque instance* »¹⁰⁵. La délimitation du litige par l'unicité du recours gracieux permet au juge de parfaitement examiner un litige administratif dans lequel sont impliqués plusieurs demandeurs. Il permet d'encadrer les limites du litige, au même titre que la règle de l'immutabilité de l'objet du litige. Ce faisant, la seconde lecture suspend le délai de deux mois prévu pour la saisine du juge administratif à compter du rejet du recours gracieux préalable. L'affaiblissement de l'acuité du déféré administratif tient à la combinaison du contrôle administratif préparatoire à sa mutation en contrôle préparatoire fondant la nécessité de la seconde lecture. La convergence sur le règlement administratif prend tout son sens. C'est ce qui une appropriation des observations de l'autorité tutélaire par la collectivité territoriale décentralisée concernée.

II. Le renforcement de la concertation active *a priori* pour les actes locaux accomplis

En tant que technique administrative procédurale combinatoire, la seconde lecture combine les procédures non contentieuses propres à la déconcentration administrative et à la décentralisation territoriale destinée à l'identification des irrégularités administratives, à leur communication à la collectivité locale concernée et aux modalités de négociation concertée en vue du retour à la légalité pleinement retrouvée. La combinaison des procédures vise simplement à trouver un compromis sur la distance entre l'illégalité identifiée et la légalité recherchée et de dissuader à tout prix le retour au procès administratif. Nous sommes en présence de l'avènement « *d'une nouvelle génération de décentralisation/déconcentration* »¹⁰⁶ ou « *les activités dans lesquelles une intervention des pouvoirs publics a été déclenché* »¹⁰⁷.

« *Le représentant de l'Etat porte à la connaissance du Chef de l'Exécutif Communal ou Régional, par tout moyen laissant trace écrite, des illégalités relevées à l'encontre de l'acte ou des actes qui lui sont communiqués* »¹⁰⁸. « *L'Etat et ses démembrements fournissent un appui-conseil aux collectivités territoriales* »¹⁰⁹. « *L'appui-conseil consiste à fournir des conseils, avis, suggestions et informations aux Collectivités Territoriales dans l'exercice de leurs compétences* »¹¹⁰. L'autorité tutélaire dans les termes de la légalité normative manie le sens des arrangements (A). Du fait du parallélisme de compétence, son fait est contrebalancé par la reconnaissance de l'autonomie administrative et normative des collectivités territoriales décentralisées. C'est dans ce cadre que l'appropriation des dispositions normatives à régulariser et érigées en modèle par l'autorité tutélaire consolide la décentralisation normative ou plus exactement les compétences des collectivités locales sur celles-ci (B).

A. Le maniement tutélaire du sens de la concertation

¹⁰⁴ CS/CA, jugement n°19/89-90 du 25 janvier 1990, *Etoundi Wolfgang c/ État du Cameroun (MINUH)*.

¹⁰⁵ CS/CA, jugement n°63 du 22 avril 1976, *Beyina Messanga Jean Baptiste c/ État du Cameroun*.

¹⁰⁶ B. ACAR, « L'Etat, impensé de la réflexion sur l'organisation territoriale ? », in J-B AUBY, O. RENAUDIE, *Les nouveaux équilibres de l'action publique locale. Retour sur 10 ans de réforme territoriale*, Berger Levrault, « coll. Au fil du débat », 2019, p. 192.

¹⁰⁷ H. OBERDORFF, N. KADA, *Les institutions administratives*, op.cit., p.3.

¹⁰⁸ Article 77 alinéa 1 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 op.cit.

¹⁰⁹ Article 84 alinéa 1 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 op.cit.

¹¹⁰ Article 84 alinéa 2 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 op.cit.



L'autorité tutélaire dispose de prérogatives importantes sur le retour à la légalité pleinement retrouvée et, essentielles à la conduite et à l'issue du contrôle de légalité des actes locaux. La vérification administrative qu'elle a opérée lui a permis de tisser une toile de fond de la sorte que les actes locaux accomplis sont l'aboutissement d'un arrangement accentué avec la collectivité locale concernée. C'est dans leur indissoluble liaison que le modèle d'acte local attendu prend tout son sens. En l'espèce « *négocié dans un espace qui est défini par la distance entre l'illégalité identifiée de la légalité, et dont le mouvement a toujours pour objet (et généralement pour effet) de ramener la décision vers plus de légalité* »¹¹¹. « *Cela est d'autant plus (...) que le représentant de l'Etat, seul, peut décider d'abrégé la procédure (...); sa seule volonté détermine donc, encore en grande partie l'issue du projet d'acte de la collectivité territoriale* »¹¹². S'inscrivant dans ce paradigme, le maniement tutélaire du sens de la concertation passe par l'accentuation du dialogue en vue de neutraliser le déferé administratif (1) et cela réaffirme la nécessité de l'encadrement de la production normative locale (1).

1. L'accentuation du dialogue

L'accentuation du dialogue entre le représentant de l'Etat et la collectivité territoriale décentralisée est la démarche qu'emploie celui-ci et se donne pour objectif de neutraliser la phase contentieuse. Les observations de l'autorité tutélaire assimilées au recours gracieux préalable ont vocation à neutraliser la régularisation curative. En effet, « *la régularisation curative est celle qui s'opère après que le juge a statué* »¹¹³. Depuis 2006¹¹⁴, la justice administrative s'est déconcentrée à la base et demeure toujours concentrée au sommet. L'appel et le pourvoi en cassation sont toujours logés une chambre au sein de la Cour suprême.

Il faut donc entendre par cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir : « *les types d'irrégularités pouvant affecter les actes administratifs : ce sont les moyens d'annulation invoqués par le requérant ou soulevés d'office par le juge* »¹¹⁵. L'attitude de l'autorité tutélaire est encline au contrôle de régularité des actes locaux et des modalités juridiques qu'il induit. D'après le juge administratif, (...) *les conditions de régularité de l'acte sont relatives à son contenu au but qu'il poursuit à son auteur ainsi qu'à la forme et à la procédure qui a précédé son adoption. La régularité de l'acte administratif porte non sur ce qu'elle a décidé mais sur la façon dont elle a procédé pour arriver à la décision* »¹¹⁶. Les actes locaux transmis inclinant d'entrevoir la mission de contrôle de régularité du représentant local de l'Etat et celle-ci repose sur la vérification du contenu, du but qu'ils poursuivent, leur forme et la procédure ayant précédé leur adoption. Le représentant de l'Etat s'assure qu'il n'y a pas détournement de pouvoir et de procédure dans la mise en œuvre du pouvoir normatif local. Le détournement de procédure renferme en lui-même une intention malveillante, un vice. L'illégalité de l'acte local pourrait se constituer sur la procédure d'adoption de l'acte local lorsque les organes locaux substituent la procédure régulière à une procédure expéditive et inapplicable. L'administration utilise alors une procédure non prévue par les textes, plus expéditive ou moins protectrice des

¹¹¹ J.-C. HELIN., « Les contrôles sont-ils efficaces ? » *Pouvoirs* n°60, 1992, p.121.

¹¹² H. KOUOMEGNE NOUBISSI., *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales op.cit.*, p.309.

¹¹³ J.-M. BIKORO., « La régularisation des actes administratifs dans les États d'Afrique noire francophone », *op.cit.*, p.1102.

¹¹⁴ Article 3 de la loi n° 2006/ 022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratif.

¹¹⁵ G. DUPUIS. et M.-J. GUEDON., *Droit administratif*, 3^{ème} éd., Paris, Armand Colin, 1991, p. 500.

¹¹⁶ Jugement n°218/2010/CS/CA du 25 août 2010, Affaire COLLECTIVITE LONG POM ET ASSOCIATION DES RESIDENTS DE LONG POM contre Etat du Cameroun, TANKO jean.



droits pour atteindre un résultat¹¹⁷. Le détournement de procédure est une illégalité si l'on se réfère à l'affaire *Dame Takote Megne Madeleine épouse Tignokpa de 1998*¹¹⁸. Or, le détournement de pouvoir sur les actes locaux pourrait consister à l'exercice par l'administration locale de ses prérogatives à des buts autres que ceux pour lesquels ces prérogatives lui ont été conférées. Il « caractérise avant tout par l'objet de la fonction, c'est-à-dire par la nature des effets de droit qu'elle produit, ces effets ne peuvent eux-mêmes se définir sans faire intervenir la considération du but »¹¹⁹. Cette définition tire sa consistance des clarifications du juge administratif¹²⁰. Les actes locaux sont édictés l'administration et le fonctionnement de la collectivité territoriale décentralisée. Ils sont édictés pour la promotion du développement, de la démocratie et de la bonne gouvernance locale¹²¹.

Par ailleurs, l'autorité administrative déconcentrée certifie la qualité de l'autorité locale, celle qui a édictée les actes en cause. La compétence est d'ordre public et suppose une habilitation formelle et non l'autoproclamé produisant des conséquences sur l'ordonnancement juridique, soit par les droits qu'il confère et/ou les sujétions qu'il impose aux particuliers. La compétence est principalement personnelle à l'exception des délégations, s'exerce sur une période donnée et sur des matières spécialement dévolues à l'autorité publique. Les actes locaux transmis doivent en principe provenir des organes locaux ayant la charge de l'administration locale sur une période déterminée et sur des affaires locales. La notion d'affaires locales constitue le socle de la répartition des compétences ou l'équilibre entre la centralisation et la décentralisation territoriale. L'action matérielle des organes locaux induit de retenir qu'il existe des sphères d'intérêt par nature dans les différents échelons de l'appareil administratif. En France, le recours au bloc de compétences permet « d'attribuer à chaque collectivité territoriale un ensemble de missions déterminées, assurant l'unité de direction dans leur réalisation et évitant les superpositions génératrices de désordres »¹²². En plus, « au regard de leurs compétences, les collectivités territoriales sont chargées de pourvoir aux besoins généraux de la population se trouvant sur leur territoire »¹²³. Les mesures à prendre par les organes locaux doivent être justifiées par l'intérêt public local, neutre et ne pas empiéter sur le domaine de compétence d'autres collectivités locales. D'une manière générale, les compétences transférées aux collectivités territoriales décentralisées touchent au développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif. « Leur diversité aboutit à couvrir un champ important de l'action publique »¹²⁴. Ces éléments généraux permettent à l'autorité tutélaire d'apprécier l'incompétence négative et l'incompétence positive des organes locaux. L'incompétence apparaît comme le vice le plus ancien de tous les cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir, mais également le plus grave qui puisse entacher une décision administrative locale. La brèche est alors ouverte à une seconde lecture. Enfin, le juge administratif s'est montré

¹¹⁷ S. BILONG., *Mémento de la jurisprudence administrative du Cameroun*, Yaoundé, Le groupe de recherche en droit camerounais-législation et jurisprudence (GREDCAM), 2014, p.174.

¹¹⁸ Jugement n°07/CS/CA du 26 fév. 1998, *Dame Takote Megne Madeleine épouse Tignokpa contre Etat du Cameroun*. Jugement n°19/2001-2002 du 31 Janvier 2002, chambre de commerce, d'industries et des mines c/ Etat du Cameroun (MINUH).

¹¹⁹ R. LATOURNERIE, *Essai sur les méthodes juridictionnelles du Conseil d'État*, Livre jubilaire du Conseil d'État, Sirey, 1952, p. 246.

¹²⁰ Arrêt n°120/CFJ/CAY du 08 décembre 1970, *affaire Bilae Jean c/ Etat du Cameroun*, arrêt n° 160 /CFJ/CAY du 08 juin 1971, *affaire Fouda Mbala Maurice c/ Etat du Cameroun* ; Jugement n°07/86-87 du 18 décembre 1986, *Moukoko Essibien Jean c/ Etat du Cameroun* ; Jugement n° 227 /2011/ CA/ CS du 07 septembre 2011, *affaire société Goldmines Cameroon c/ Etat du Cameroun (MINFI)*.

¹²¹ Article 5 alinéa 2 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*

¹²² J.-P. AUSTIN., C. RIBOT., *Droit administratif général* 5^{ème} éd., *op.cit.*, p.117.

¹²³ P. SERRAND., *Manuel d'institutions administratives françaises*, 2^{ème} éd., refondue *op.cit.*, p.215.

¹²⁴ P. DE MONTALIVET., « L'Etat unitaire français et la décentralisation : L'hybridation des modèles territoriaux » *op.cit.*, p.133.



libéral sur la forme de la décision administrative¹²⁵ laquelle peut se présenter sur la forme écrite et la forme non écrite. Sauf que les actes locaux soumis au système de transmission se présentent sur la forme numérisée¹²⁶ et écrite¹²⁷. Ce faisant, le vice de forme pourrait consister à présenter les actes locaux soumis au système de transmission sous la forme gestuelle ou orale et sous le silence. En plus, le vice de forme pourrait également résulter du fait que les organes locaux n'ont pas respecté les formes alternatives formellement prévues en l'occurrence celle numérisée ou celle écrite classique ou marginale. Ces éléments fondent simplement l'objection de l'autonomie normative de portée absolue des collectivités territoriales décentralisées.

2. La réaffirmation de l'autonomie normative locale encadrée

La refondation de la supervision *a posteriori* des actes locaux transmis révèle les limites auxquelles se heurte l'autonomie normative des collectivités territoriales et des conséquences très concrètes que cela entraîne sur l'indissoluble liaison entre décentralisée et indivisibilité. La constitutionnalisation du droit des collectivités ne doit guère avoir un effet antinomique que de figer un acquis, de réorganiser sans dénaturer ou bouleverser les compétences locales encadrées et dérivées. On objecte que l'autonomie administrative, financière et normative locale leur donne le pouvoir réglementaire initial et de s'affranchir du seul ordre juridique national. « Elle n'en reste pas moins fidèle à ses normes fondatrices »¹²⁸. Qui plus est, « la décentralisation ne remet pas en cause notre modèle constitutionnel d'Etat unitaire. Des moyens sont même mis en œuvre pour en garantir le respect »¹²⁹.

Difficilement contestable que cela puisse paraître contradictoire, la détermination des compétences de l'Etat se réalise aujourd'hui par rapport aux compétences reconnues aux collectivités territoriales décentralisées. L'appréciation de l'intérêt général national tient dorénavant compte des intérêts publics locaux. Les collectivités territoriales décentralisées ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être le mieux mises en œuvre dans leurs circonscriptions. Le principe de la libre administration induit sur le plan juridique le pouvoir de l'exécutif local et des assemblées délibérantes d'édicter des règles de droit sur les affaires locales. Elle suppose « l'idée de liberté d'action et de décision des entités décentralisées »¹³⁰. « Si le caractère unitaire de l'Etat impose l'existence d'un seul ordre politique et juridique, la « libre administration » des collectivités suppose que les autorités locales puissent définir des politiques publiques et adopter des règles particulières. À défaut, l'idée de décentralisation n'a pas de sens »¹³¹. Car limiter la production normative locale au pouvoir réglementaire local, c'est exclure les actes édictés par les organes délibérants locaux. Ils peuvent produire des actes juridiques¹³². « Le pouvoir réglementaire local comme le pouvoir d'une autorité locale, de prendre des actes à caractère général et impersonnel ayant une valeur normative dans un territoire délimité »¹³³. L'autorité tutélaire s'appuie sur le moyen juridique

¹²⁵ Jugement n°5/CS/CA du 29 novembre 1979, *TCHUNGUI Charles c/ Etat du Cameroun* : « Attendu que le contentieux administratif, qu'il s'agisse du recours en annulation ou de pleine juridiction, des litiges portant sur des contrats administratifs ou des recours en appréciation de la légalité, porte sur des actes administratifs qui peuvent être écrits ou verbaux ou constitués en de simples abstentions ou retards pourvu qu'ils portent préjudice ».

¹²⁶ Article 74 alinéa 2 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*

¹²⁷ Article 74 alinéa 1 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*

¹²⁸ P. SADRAN., *La République territoriale. Une singularité en question op.cit.*, p.33

¹²⁹ H. OBERDORFF., *Les institutions administratives op.cit.*, p.136.

¹³⁰ J.-M BIKORO., « L'idée de décentralisation en Afrique noire francophone » *op.cit.*, p.88.

¹³¹ A. HAQUET., « Le Conseil garant de la forme unitaire de l'Etat ? » *op.cit.*, p.2.

¹³² G. CHAVRIER., *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, Paris, L.G.D.J., 2011, 182p ; M. MELLA., *Essai sur la délibération locale*, Paris, L.G.D.J., « coll. BDP », t234, 2003, 317p.

¹³³ C. MONEMBOU., « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales dans les États d'Afrique noire francophone (les cas du Cameroun, du Gabon et du Sénégal) », *op.cit.*, pp.83-84.



de la libre administration pour non seulement consolider les limites mais aussi canaliser le retour à la légalité administrative des actes locaux. Cette double dichotomie appelle un effet de cadrage. La réalisation juridique de la répartition des compétences utilise deux techniques, soit la clause générale de compétence, soit la compétence d'attribution de compétence.

Au niveau local, les actes juridiques sont constitués des délibérations locales et d'arrêtés locaux. Les délibérations locales sont de véritables actes juridiques au même titre que les actes administratifs unilatéraux des autorités administratives de l'Etat. Les délibérations locales sont des actes par excellence d'administration des collectivités locales au regard d'un domaine suffisamment étendu dont elles disposent¹³⁴. Par opposition à l'acte « *initial* » que constitue la délibération locale, les arrêtés locaux apparaissent selon Bertrand FAURE comme des « *actes complémentaires (...) ayant un caractère dérivé et conditionné* »¹³⁵. « *Il s'agit des actes d'exécution édictés par les exécutifs locaux soit pour mettre en application les délibérations locales, soit pour matérialiser le pouvoir de chef d'administration* »¹³⁶. La libre administration des collectivités territoriales ne constitue pas un principe constitutionnel¹³⁷ à portée non limitée. Elle n'est donc pas illimitée et ne saurait se confondre à une entière autonomie des collectivités décentralisées. Le contrôle administratif donne l'occasion à l'autorité tutélaire de soumettre les décisions locales à la régularité et de ce fait, à une surveillance étatique. Le principe de l'indivisibilité de la République incline de retenir que dans un Etat unitaire, il n'y a de source normative que celle émanant des autorités nationales centrales. Les collectivités territoriales décentralisées ne détiennent aucun pouvoir normatif initial. Le pouvoir réglementaire local n'est pas une prérogative autonome mais habilitée dans les termes de la loi. Les compétences locales, même exorbitantes de droit commun pour certaines sont toujours exercées en vertu de la loi. Même les collectivités territoriales décentralisées à statut spécial ne sont pas habilitées à tempérer cette règle même si leurs prérogatives sont différentes des autres. En effet, les collectivités territoriales décentralisées à statut spécial du Nord-Ouest et du Sud-Ouest sont associées au pouvoir normatif national par une fonction consultative. « *Outre celles dévolues aux Régions par la présente loi, les Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest exercent les compétences suivantes : - la participation à l'élaboration des politiques nationales relatives au sous-système éducatif anglophone ; - la création et la gestion des missions régionales de développement ; - la participation à l'élaboration du statut de la chefferie traditionnelle* »¹³⁸. En plus, « *les Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest peuvent être consultées sur les questions liées à l'élaboration de politiques publiques de la justice dans le sous-système de la Common Law* »¹³⁹. « *Elles peuvent être associées à la gestion des services publics implantés dans leurs territoires respectifs* »¹⁴⁰. La fonction consultative des collectivités décentralisées à statut spécial est limitée aux questions liées à l'élaboration de politiques publiques de la justice dans le sous-système de la Common Law. Leurs assemblées générales agissent toujours sur l'autorisation législative. « *L'Assemblée régionale exerce l'ensemble des attributions dévolues aux conseils régionaux par la législation en vigueur* »¹⁴¹. La méconnaissance de ce domaine de compétences matérielles peut donc faire l'objet d'une seconde lecture de l'autorité tutélaire. Cette dernière peut attirer l'attention de la collectivité à statut spécial sur les illégalités constatées. Au titre de droit comparé, en France, l'association des assemblées délibérantes

¹³⁴ Article 6 alinéa 1 de la loi n°2019/024 *op.cit.*

¹³⁵ B. FAURE, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, *op.cit.*, p.82.

¹³⁶ C. MONEMBOU., « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales dans les États d'Afrique noire francophone (les cas du Cameroun, du Gabon et du Sénégal) », *op.cit.*, p.92.

¹³⁷ Décision 79-104 DC du 23 mai 1979, Territoire de Nouvelle-Calédonie

¹³⁸ Article 328 alinéa 1 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*

¹³⁹ Article 328 alinéa 2 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*

¹⁴⁰ Article 328 alinéa 3 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*

¹⁴¹ Article 331 alinéa 1 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*



d'outre-mer et de la Corse au pouvoir normatif étatique ne se limite pas à la mise en œuvre d'une fonction consultative. Elle peut revêtir la forme d'une proposition. Ce faisant, « *la collectivité Corse et les collectivités d'outre-mer ont la possibilité de proposer spontanément au législateur ou au Gouvernement, selon les cas, des aménagements à leur statut et leurs compétences* »¹⁴².

La restauration du parallélisme de compétence s'inscrit dans la préservation de la compétence normative de la collectivité territoriale décentralisée concernée. Celle-ci doit intégrer les observations de l'autorité tutélaire. Il n'incombe pas à l'autorité tutélaire de s'en approprier. Le parallélisme de compétence vient parachever l'incitation à la régularisation préventive des actes locaux transmis.

B. Le perfectionnement de la collaboration verticale pour les actes locaux accomplis

Juridiquement, la régularisation « *consiste toujours en une correction positive d'une illégalité préexistante* »¹⁴³. Ainsi, pour que la régularisation soit possible, il faut d'abord une irrégularité, l'existence d'une situation ou d'un acte irrégulier qu'il est nécessaire de corriger¹⁴⁴. Cela fait en définitive de la régularisation « *un mécanisme opératoire grâce auquel un acte ou une situation juridique contraire au droit peut, avant ou après l'intervention du juge, se perpétuer ou revivre dans la légalité pleinement retrouvée* »¹⁴⁵. En vertu du principe de parallélisme de compétence, l'autonomie normative des collectivités territoriales décentralisées est à nouveau valorisée afin d'ajuster les actes transmis censurés au modèle de légalité concerté. L'instauration du parallélisme de compétence se nourrit du souci de refondre le traitement des illégalités sans défaire ou fragiliser la forme de l'Etat et ses principes directeurs. La collaboration verticale sollicitée vient parachever la régularisation préventive des actes locaux transmis (2). Elle est l'implication directe de l'ajustement des actes locaux transmis aux observations administratives de l'autorité tutélaire (1).

1. La conciliation des actes locaux transmis aux observations administratives du représentant de l'Etat

La détermination des illégalités administratives va lui permettre de tisser la toile dans laquelle porteront les arrangements en vue de la légalité pleinement retrouvée. L'attitude de l'autorité administrative déconcentrée jouant le rôle d'autorité tutélaire s'assimile essentiellement en un recours gracieux préalable. L'attitude de la collectivité territoriale décentralisée est fondamentalement à l'éviction de la saisine de la juridiction administrative. Tout part de la suite donnée à l'appréciation des actes locaux transmis à l'autorité tutélaire par les autorités locales. Lorsque l'autorité décentralisée opte pour le retrait de l'acte ou de sa modification alors, elle dissuade la saisine de la juridiction administrative. Par contre, si elle le maintient en l'état c'est-à-dire en n'intégrant pas les observations, l'autorité tutélaire se trouve dans l'obligation de saisir le juge administratif. L'évidence singulière ne peut que révéler l'adhésion au contenu de la lettre d'observation du représentant de l'Etat par la collectivité territoriale décentralisée.

Par ailleurs, la modification du contrôle administratif à *posteriori* inspirée du renouveau de la décentralisation territoriale normative émane de la force locutoire du fondateur qui s'est chargée de figures nouvelles. Ce modèle distinctif est porteur du mythe de l'exception au

¹⁴² P. JAN, *Institutions administratives*, 3^{ème} éd., *op.cit.*, p.53.

¹⁴³ J.-J ISRAËL., *La régularisation en droit administratif français*, Paris, L.G.D.J 1981, p. 9.

¹⁴⁴ O. FUCHS., « Exécution et régularisation », *Civitas Europa* 2017/2, n° 39, p. 99.

¹⁴⁵ G. VEDEL., préf. de l'ouvrage de J.-J ISRAËL., *La régulation en droit administratif français*, *op.cit.*, p. I.



modèle connu par la combinaison originale du sort réservé aux actes transmissibles jusqu'ici. Le contrôle administratif à *posteriori* conduit l'autorité tutélaire à recenser les illégalités, à fonder des arrangements ou des négociations afin de neutraliser ou de proroger le déféré administratif. « *Le but de cette procédure, qui s'apparente selon le Conseil d'Etat à un véritable recours gracieux dans ses effets contentieux, est bien d'empêcher le recours au juge et de favoriser le dialogue entre la collectivité* »¹⁴⁶ et l'autorité tutélaire.

En dépit de l'attractivité du recours gracieux préalable comme modalité de neutralisation de la régularisation préventive, l'autorité tutélaire peut également se muer en conseiller juridique des collectivités territoriales décentralisées. Le retour à la légalité administrative conduit l'autorité tutélaire en dépit des observations à apporter son expertise technique aux entités territoriales personnalisées. L'appui-conseil du représentant de l'Etat Formellement, « *il (le représentant de l'Etat) leur fournit un appui-conseil pour l'exercice efficace des compétences transférées et veille à leur développement harmonieux sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et communales et de l'équilibre intercommunal* »¹⁴⁷. « *L'appui-conseil consiste à fournir des conseils, avis, suggestions et informations aux Collectivités Territoriales dans l'exercice de leurs compétences* »¹⁴⁸. « *L'appui-conseil est donné à la demande de la Collectivité territoriale ou suscité par les autorités mentionnées à l'article 73 ci-dessus* »¹⁴⁹. Dans sa formulation, l'appui-conseil est préoccupée par l'exercice des compétences transférées aux collectivités territoriales décentralisées. L'appui-conseil constitue une modalité libérale d'accompagnement de l'exercice des compétences transférées et au sein de ce cadre matériel figure la production normative locale. En effet, les collectivités territoriales décentralisées agissent et se présentent au quotidien par des actes locaux qu'elles édictent. La création d'un stade municipal suppose la délibération du conseil municipal et la décision réglementaire de l'exécutif municipal. L'autorité tutélaire concentre son avis sur le sens de la conformité de la décision locale au droit de la décentralisation territoriale. Le but est d'entretenir la cohésion de la décision locale à l'ordre normatif de l'Etat à la demande de la collectivité territoriale décentralisée ou du fait de l'autorité tutélaire. « *On qualifie d'administration consultative l'ensemble des organes, institutions ou commissions dont la vocation est de conseiller les autorités publiques à l'occasion d'un processus décisionnel* »¹⁵⁰. Les évidentes, bien que trompeuses, vertus pédagogiques amènent à occulter la nature normative qu'idéologique de l'appui-conseil dans le cadre de la régularisation administrative des actes locaux. Une tendance prononcée à s'affranchir ou à tenter de s'affranchir du passé tient à la formulation énoncée et à la portée de la vocation dissimulée de l'appui-conseil. Il impose une perspective, ne nous disant pas forcément quoi penser, mais à quoi il faut penser dans la redéfinition de la relation institutionnelle. L'autorité tutélaire se transforme en conseiller juridique afin de clarifier et de fonder un cadre pacifique destiné à revivre la légalité pleinement retrouvée. Toutefois, le droit positif local est lacunaire sur l'identité de l'avis formulé par l'autorité tutélaire dans le cadre de l'appui-conseil. Conceptuellement, il est distingué l'avis facultatif, de l'avis obligatoire et de l'avis conforme et cette catégorisation a forcément une implication de conciliation ou de limitation de l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées.

Techniquement, en fonction de l'échelle de localisation territoriale, l'appui-conseil est fourni soit par le chef de la division du développement régional et le chef du service du

¹⁴⁶ Y. JEGOUZO, M. VERPEAUX., « Les collectivités territoriales », in P. GONOD., F. MELLERAY., Ph. YOLKA (dir), *Traité de droit administratif*, Paris, Dalloz, 2011 p.318.

¹⁴⁷ Article 72 alinéa 2 de la loi n°2019/024 *op.cit.*

¹⁴⁸ Article 84 alinéa 2 de la loi n°2019/024 *op.cit.*

¹⁴⁹ Article 86 alinéa 1 de la loi n°2019/024 *op.cit.*

¹⁵⁰ H. OBERDORFF., *Les institutions administratives*, Paris, Dalloz, 1998 p.100.



développement local. C'est donc dans l'organigramme des circonscriptions administratives que l'on détermine en toute facilité les structures destinés à apporter des appuis-conseils aux collectivités territoriales décentralisées. Au niveau de la Région, l'appui-conseil est fourni par une division, la division du développement régional notamment et est rattachée au secrétariat général des services du Gouverneur. En effet, le secrétariat général des services du gouverneur comprend 3 services et 4 divisions¹⁵¹. « *Placée sous l'autorité d'un chef de division, la division du développement régional est chargée : (...) d'assister le gouverneur dans l'exercice de la tutelle de l'Etat sur la région et ses établissements ; - d'apporter un appui-conseil en vue du fonctionnement harmonieux de la région et de ses établissements (...) du contrôle budgétaire et du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales décentralisées* »¹⁵². Au niveau de la Commune, l'appui-conseil est fourni par un service, le service du développement local notamment. « *Placé sous l'autorité d'un chef de service, le service du développement local est chargé : - d'assister le préfet dans l'exercice de la tutelle de l'état sur les communes ; - de l'appui-conseil des communes et de leurs établissements ; - du contrôle budgétaire et du contrôle de la légalité des actes des communes et de leurs établissements* »¹⁵³.

Pour déterminer l'avis de l'organe compétent, il faut se référer à l'organigramme du département ministériel concerné. Au niveau de l'administration centrale, l'avis relève de manière générale de l'administration centrale et spécifiquement de la division des affaires juridiques du ministère de la décentralisation et du développement local. La division des affaires juridiques est rattachée au Secrétariat général. Matériellement, « *placé sous l'autorité d'un Chef de Division, la Division des Affaires Juridiques est chargée : (...) des avis juridiques sur les questions importantes relevant du Ministère* »¹⁵⁴. Spécifiquement au sein de la division des affaires juridiques, il faut opter pour les compétences matérielles de la cellule de la législation et de la réglementation. En effet, la division des affaires juridiques comprend deux cellules en l'occurrence la cellule de la législation et de la réglementation et la cellule des requêtes et du contentieux¹⁵⁵. « *Placée sous l'autorité d'un chef de cellule, la cellule de la législation et de la réglementation est chargée : (...) de la formulation des avis juridiques sur les questions relevant des domaines de compétence du Ministère* »¹⁵⁶. Le Ministère de la décentralisation et du développement local tire son existence juridique d'un décret de 2018 portant réorganisation du Gouvernement. Ce décret disloque l'ancien ministère de l'administration territoriale en deux ministères¹⁵⁷. Ces éléments sont indispensables à la régularisation préventive des actes locaux.

2. Le parachèvement de la régularisation préventive pour les actes locaux accomplis

Au cœur de la régularisation préventive se trouve une conciliation dissimulée jusqu'ici, celle de la conciliation du principe de la libre administration aux exigences de la légalité administrative. La fin de la portée absolue de l'autonomie normative locale est avérée du fait des objectifs supérieurs préservés au niveau local par l'autorité tutélaire. L'autorité des observations de l'autorité tutélaire induit une collectivité territoriale décentralisée à l'écoute. Un paradigme est révélé enracinant certes la décentralisation territoriale mais canalisant la liberté de décision locale. La neutralisation de la régularisation curative suppose l'appropriation

¹⁵¹ Article 27 du décret n°2008/377 du 12 novembre 2008 fixant les attributions des chefs des circonscriptions administratives et portant organisation et fonctionnement de leurs services.

¹⁵² Article 34 alinéa 1 du décret n°2008/377 du 12 novembre 2008 *op.cit.*

¹⁵³ Article 50 du décret n°2008/377 du 12 novembre 2008 *op.cit.*

¹⁵⁴ Article 10 alinéa 1 (2^{ème} tiret) du décret n°2018/449 du 01 août 2018 Portant organisation du Ministère de la Décentralisation et du développement local.

¹⁵⁵ Article 10 alinéa 2 du décret n°2018/449 du 01 août 2018 *op.cit.*

¹⁵⁶ Article 11 alinéa 1 (3^{ème} tiret) du décret n°2018/449 du 01 août 2018 *op.cit.*

¹⁵⁷ Articles 4 alinéa 1, 8 alinéa 5 et 5 bis du décret n°2018/190 du 02 Mars 2018 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n°2011/408 du 09 décembre 2011 portant organisation du Gouvernement.



des observations de l'autorité tutélaire par la collectivité territoriale décentralisée concernée. « Cette identité se conjugue avec le parallélisme institutionnel entre l'administration déconcentrée et l'administration décentralisée »¹⁵⁸. Formellement, « les Collectivités Territoriales exercent leurs missions dans le respect de la Constitution, des lois et des règlements en vigueur »¹⁵⁹,

Le retour à la légalité administrative suppose la conciliation de l'autonomie normative aux observations du représentant de l'Etat par la collectivité territoriale décentralisée. L'autorité tutélaire n'empiète pas sur le fonctionnement mais décrit simplement les modalités nécessaires pour l'applicabilité directe des actes locaux. En effet, le parachèvement de la régularisation préventive a vocation à lever le verrou au différé de l'applicabilité directe ou immédiate des actes locaux soumis au système de la transmission. Cette modalité met fin aux exceptions ou aux incidents à l'applicabilité directe et à l'acquisition du caractère exécutoire aux actes locaux transmis. Conscient de l'organigramme des collectivités territoriales décentralisées, le représentant local a simplement décrit les exigences à prendre en compte par les organes locaux.

L'objectif de retour à la légalité administrative incombe principalement aux organes locaux. Ne pouvant s'immiscer dans les affaires locales, le représentant de l'Etat permet à la collectivité territoriale décentralisée concernée d'ajuster son pouvoir normatif. Ils ont été la source émettrice des actes locaux décriés et sont à nouveau concernés pour effacer les illégalités constatées. Le parachèvement de la régularisation préventive des actes locaux est enclin au parallélisme de compétences et à la libre administration. Les organes locaux sont reclassés dans le processus décisionnel c'est-à-dire d'apurement des illégalités. La catégorisation des organes locaux nécessite de privilégier les critères organiques et matériel. « Les collectivités territoriales s'administrent librement par des organes élus, dans les conditions fixées par la loi »¹⁶⁰. « Le Conseil Municipal règle, par délibérations, les affaires de la Commune »¹⁶¹. Le Conseil constitutionnel de France est formel sur ce point¹⁶². « Le Conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la Région »¹⁶³. « L'Assemblée Régionale est l'organe délibérant dans les Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest »¹⁶⁴. La clause générale de compétence donne à l'organe délibérant local le soin de fixer ses interventions en fonction de ce qu'il considère utile à sa collectivité locale de rattachement, à la seule condition de ne pas empiéter sur les compétences des autres collectivités locales ou de l'Etat. Elle est « spéciale, en ce qu'il se rapporte aux affaires d'intérêt local »¹⁶⁵ et à l'instar de celui de l'Etat elle serait « générale, en ce qu'il porte sur toutes les affaires de cette collectivité »¹⁶⁶. Le Conseil municipal, le Conseil régional et l'assemblée régionale jouissent sur les fondements de ces dispositions d'une clause générale de compétence. En France, de nature législative, la clause de compétence générale des

¹⁵⁸ H. OBERDORFF., *Les institutions administratives op.cit.*, p.136.

¹⁵⁹ Article 39 alinéa 1 de la loi n°2019/024 *op.cit.*

¹⁶⁰ Article 6 alinéa 1 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*

¹⁶¹ Article 167 alinéa 2 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*

¹⁶² Décision n°2012-660 DC, 17 janvier 2013, loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social « Considérant que si, en vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » et « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement », chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi » ; que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources » (15^{ème} considérant).

¹⁶³ Article 277 alinéa 1 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*

¹⁶⁴ Article 331 alinéa 1 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*

¹⁶⁵ M. BOURJOL., « Libre administration des collectivités territoriales de la République », *Jurisclasser collectivités locales*, Fasc.2, Août 1991, n° 36, p. 10.

¹⁶⁶ *Ibid.*



départements et des régions est supprimée par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, rétablie par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 et de nouveau supprimée par celle du 7 août 2015. Contrairement à la commune qui conserve sa compétence générale, les collectivités départementales et régionales ont donc désormais des compétences spécialisées. A l'inverse, la compétence d'attribution est affectée par la loi à un niveau de collectivité territoriale décentralisée, par une adhésion à la spécialisation de celle-ci. Les clauses générales de compétences et celles permettent aux collectivités territoriales décentralisées de parachever les arrangements nés du recours gracieux préalable. Par ailleurs, le parachèvement de la régularisation préventive est lié à la généralisation du suffrage universel pour le choix des élus locaux. « *Les organes délibérants et exécutifs des collectivités territoriales tiennent leurs pouvoirs du suffrage universel* »¹⁶⁷. Ce sont les organes locaux élus qui se chargent de donner une suite favorable aux observations du représentant de l'Etat. Le compromis tenu entre l'autorité tutélaire et la collectivité territoriale décentralisée concernée est retenu pour priver d'acuité l'incitation juridictionnelle à la régularisation normative locale. Ce faisant, le parallélisme de compétence entérine l'accord convergent sur la régularisation administrative entre ces acteurs publics.

En France, l'acuité de la résolution administrative des illégalités administratives locales est perceptible sur la quantité modeste du contentieux et du rôle neutralisant que jouent les lettres d'observation du Préfet. Les lettres d'observation du Préfet limitent l'encombrement du prétoire du juge administratif et ont assurément une fonction pédagogique et dissuasive. « *Ainsi, en 1992, les statistiques étaient les suivantes : 5,3 millions d'actes transmis, 145.822 lettres d'observation du préfet, 1822 déférés préfectoraux, 453 désistements, 979 jugements des tribunaux administratifs* »¹⁶⁸. C'est également le cas au Sénégal¹⁶⁹.

Conclusion générale :

Au sortir de cette réflexion, lorsqu'il s'agit logiquement de lui attribuer une portée explicative non exclusivement, la seconde lecture est une prérogative administrative réservée au représentant de l'État et une technique administrative procédurale éclatée qui s'insère globalement dans l'allègement du contrôle de légalité c'est-à-dire *a posteriori* et spécifiquement destinée à l'objection de régularité normative du pouvoir réglementaire local et à l'incitation à la régularisation administrative. La convergence sur ce dernier point tient au compromis entre le représentant de l'État et la collectivité territoriale décentralisée concernée sur la distance entre l'illégalité identifiée et la légalité recherchée. Dans ce cadre, on quitte effectivement une logique d'autorité par décision unilatérale pour entrer dans une logique d'attractivité par négociation entre ces acteurs publics. Cela révèle la dualité des figures du représentant de l'État considérée à la fois comme régulateur et comme acteur de la régularisation normative préventive. Cela rend péremptoire le clivage radical entre la centralisation lue sous son aménagement et la décentralisation territoriale.

La seconde lecture est également une technique administrative procédurale éclatée et maniée par le représentant de l'Etat laquelle demeure essentiellement combinatoire. Ce mécanisme administratif procédural combine les procédures administratives internes non contentieuses d'identification des irrégularités normatives, de communication de celles-ci à la collectivité concernée et de concertation en vue de les corriger. Cette démarche procédurale utilise les modalités d'accès au droit comme moyen. Il est constaté la prépondérance de la forme

¹⁶⁷ Article 6 alinéa 2 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 *op.cit.*

¹⁶⁸ H. OBERDORFF., *Les institutions administratives op.cit.*, p.138.

¹⁶⁹ I.-M FALL., « La décentralisation au Sénégal...en attendant godot » *op.cit.*, p.595 : « un tel dispositif évite l'engorgement de la juridiction compétente saisie pour apprécier la légalité des actes locaux (...) ».



écrite, de la publicité directe personnelle par la notification et impersonnelle par publication numérisée et par mass média des actes locaux collectifs et individuels émanant de la collectivité locale et du représentant de l'Etat. Sous cette bannière, la modalité administrative procédurale de la seconde lecture demeure encline à la publicité directe et non indirecte par connaissance acquise. En plus, dans la formulation de l'objection de régularité normative, elle introduit un jeu trouble dans la différenciation entre la transmission et l'approbation laissant manifestement la transmission s'assimiler à l'approbation et ce, sans pour autant convenir au retour au contrôle *a priori*. Il n'est donc pas dépourvu de pertinence de mener une réflexion sur les incidents de procédure en droit de la décentralisation territoriale au Cameroun.