

RCC

REVUE

CONSTITUTION ET CONSOLIDATION

DE L'ÉTAT DE DROIT DE LA DÉMOCRATIE ET
DES LIBERTÉS FONDAMENTALES EN
AFRIQUE

ÉDITORIAL

DOCTRINE

« **La dernière vague du constitutionnalisme en Afrique noire francophone : la désacralisation de la constitution** »

Par NAHM-TCHOUGLI Mipamb Guy, Maître-Assistant
Faculté de Droit - Université de Lomé - TOGO (Page 9)

« **L'obligation de motivation des décisions des juridictions constitutionnelles en Afrique noire** »

Par Serge François SOBZE, Maître-assistant de droit public,
Université de Douala (Cameroun) (Page 63)

« **La question de la double responsabilité de l'administration et de l'agent public devant le juge administratif camerounais** »

Par AWONO ABODOGO Frank Patrick, Docteur en Droit Public à l'Université de Douala
(Cameroun) (Page 113)

« **La République dans la nouvelle Constitution du Centrafrique** »

Par Éric Stéphane MVAEBEME, Ph.D en Droit Public, Assistant à la Faculté de Sciences Juridiques
et Politiques de l'Université de Dschang (Cameroun) (Page 151)

« **Le choix du cocontractant de l'Administration dans les Etats d'Afrique subsaharienne : l'exemple du Cameroun** »

Par Luc Patrick Balla Manga, Docteur/Ph.D en droit public à l'université de Douala
(Cameroun) (Page 191)

« **Le pouvoir de substitution en droit de la décentralisation territoriale camerounaise** »

Maurice Cédric Mvogo, Conseiller Principal d'Orientation, Docteur en Droit public
Chercheur associé au Bureau des Etudes Stratégiques (BESTRAT) (Cameroun) (Page 241)

TRIBUNE LIBRE

« **L'accès des acteurs de la société civile et des individus à la Commission et à la Cour africaine des droits de l'homme** »

Par Dr. Christian Joël AKONO, Docteur en droit, Chargé de cours Université de Douala
(Cameroun) (Page 277)

« **Le retrait des Etats du Statut de Rome : un impact négatif mais relatif sur la répression des crimes internationaux** »

Par Ngang Joseph Magloire, Docteur en droit (Cameroun) (Page 315)

CHRONIQUES

**Chronique de droit des finances publiques et de droit public économique
(1er janvier au 31 décembre 2019)**

Par Errol TONI, Docteur en droit public, Centre d'études et de recherches sur
l'administration et les finances, (Université d'Abomey- Calavi)
Équipe de droit public, (Université Jean Moulin – Lyon 3) (Page 369)

JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE

DECISION DCC 20-423 DU 09 AVRIL 2020 (Page 385)

DECISION DCC 20-434 DU 30 AVRIL 2020 (Page 389)

DECISION DCC 20-468 DU 22 MAI 2020 (Page 401)

DECISION DCC 20-510 DU 18 JUIN 2020 (Page 405)

ACTUALITÉ DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES (Page 413)

2020 N° 4 / SEMESTRIEL



COUR CONSTITUTIONNELLE

République du Bénin

Cour Constitutionnelle

REVUE
RCC **CONSTITUTION** ET
CONSOLIDATION
DE L'ÉTAT DE DROIT, DE LA DÉMOCRATIE ET
DES LIBERTÉS FONDAMENTALES EN AFRIQUE



DOCTRINE
CHRONIQUES
JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE
ACTUALITÉ DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES

2020 N° 4 / Semestriel

Copyright : Cour Constitutionnelle du Bénin

Mise en page et impression

Imprimerie COPEF

00229 61 61 65 38 / 00229 95 84 34 34

imprimerie_copef2006@yahoo.fr

Cotonou - Bénin

ISSN : 1840-9687

Dépot légal : n° 11573 du 30 décembre 2020

3^{ème} trimestre Bibliothèque Nationale

Distribution : 00229 21 31 14 59

Droits de reproduction, de traduction, d'adaptation réservés pour tout pays.
(Loi n° 2005-30 relative à la protection du droit d'auteur et des droits voisins
en République du Bénin)

ÉDITORIAL

La RCC trace, avec l'énergie de sa jeunesse et la patience qu'inspire la sagesse, ses propres sillons et ouvrent les perspectives encore plus enrichissantes à la théorie et à la pratique de la justice constitutionnelle.

Il est en effet heureux de s'interroger sur les rapports entre la justice constitutionnelle et la justice communautaire dont les aspects jusqu'alors méconnus commencent par être l'objet du dialogue nécessaire et attendu des juges au moyen des récentes décisions de la Cour constitutionnelle et de la Cour de justice de l'UEMOA. A la vérité, le saisissement par le droit constitutionnel du droit communautaire et le regard du droit communautaire sur la Constitution ne sont pas nouveaux. Mais la situation de latence méritait d'être dépassée pour saisir les rapports du droit posé.

Il est tout aussi heureux que les questions renouvelées relatives au lien entre le juge constitutionnel et le droit international, notamment le droit international pénal, soient tout aussi débattues. Si, par le droit, l'Etat ne saurait échapper à la responsabilité née de ses engagements internationaux, c'est également par le droit qu'il assure sa pérennité et son rayonnement tout en satisfaisant à son devoir de protection des droits individuels et collectifs.

Les préoccupations d'ordre interne ne sont pourtant pas ignorées par le présent numéro de votre revue. Le régime des actes administratifs a retenu l'attention des auteurs. On sait bien que les actes administratifs unilatéraux sont subordonnés au règne du droit, même dans les rapports entre les différents organismes de

droit public. C'est le cas en matière de substitution notamment des collectivités publiques. Le contrat administratif n'échappe pas au principe. La conclusion des contrats publics obéit à plusieurs règles au nombre desquelles l'égalité d'accès qui met les cocontractants en situation concurrentielle dont la transparence est garantie par des mécanismes prédéfinis. Puisque l'exercice de privilèges dérogatoires du droit commun ne saurait s'accommoder d'irresponsabilité, l'Etat de droit implique la possibilité pour l'Etat et ses agents de pouvoir rendre compte afin de réparer le préjudice causé. Cette manifestation de l'Etat de droit se traduit donc par des mécanismes permettant d'engager la responsabilité de l'administration ou de ses agents.

Enfin, l'Etat de droit trouve sa pleine expression dans la Constitution lorsque celle-ci répond aux critères matériels, la garantie des droits, et formel, la suprématie du droit, comme fondement de la République. Mais au-delà de cette expression, il faut un mécanisme qui permet de s'en assurer. Cela se traduit par le contrôle opéré par le juge constitutionnel. Ces décisions du juge ne sont pas intangibles. Elles peuvent évoluer dans le temps pour s'aligner aux contraintes circonstanciées. Pour ce faire, elles doivent satisfaire l'exigence de motivation. La motivation s'appréhende dès lors comme une source de démocratie. Les décisions de la juridiction constitutionnelle ne dérogent pas à cette exigence de l'Etat de droit, comme le souligne la chronique dédiée au droit des finances publiques et au droit public économique.

Le présent numéro de votre revue est publié au moment où la Constitution du 11 décembre 1990 célèbre ses noces de perles avec la Nation qu'elle protège et l'Etat qu'elle construit. En triomphant de diverses péripéties imposées par le temps, elle

pose avec patience la fondation de l'Etat de droit sur un socle dont la solidité est enviée. Si la révision intervenue le 7 novembre 2019 (Loi n°2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin), n'en a modifiée ni la fondation ni la structure, les modifications introduites renforcent la solidité de l'Etat et la stabilité du fonctionnement des institutions.

L'année 2021, que je souhaite heureuses et gracieuse, à chacune et à chacun, à toutes et à tous, maintiendra l'envie de la recherche et la flamme allumée sur l'ensemble de ces sujets.

La Revue remercie les contributeurs dont la fertilité de la pensée est sa source vitale de leur accompagnement constant et de grande qualité.

Bonne lecture pour une bonne année.

Pr. Joseph DJOGBENOU
Président de la Cour constitutionnelle,
Directeur de publication.

DOCTRINE

« Le pouvoir de substitution en droit de la décentralisation territoriale camerounaise »*

Maurice Cédric Mvogo

Conseiller Principal d'Orientation

Docteur en Droit public

Chercheur associé au Bureau des Etudes Stratégiques

(BESTRAT)

INTRODUCTION

L'État est à la fois une idée et un fait, une abstraction et une organisation¹. Il n'a pas de réalité concrète, mais sa présence est sensible dans la vie de tous les jours². La matérialisation de son fonctionnement passe par la mise en exergue de son pouvoir normatif. Ainsi, il s'agit non seulement de fixer des règles de conduite et d'en imposer le respect, mais aussi de penser le modèle le plus adéquat pour la satisfaction de l'intérêt général. Afin de satisfaire d'une manière plus significative à la réalisation de l'intérêt général, le constituant de 1996 a opté pour une forme particulière de l'État³ dans l'optique d'impulser le développement et de procéder à un ancrage de la démocratie. Néanmoins

* La présente étude est une version remaniée d'un mémoire de Master en droit public soutenu à l'Université de Yaoundé II, année académique 2013-2014 sur le thème : *Le pouvoir de substitution dans le droit de la décentralisation territoriale camerounaise*.

1 Ardant (Ph.) et Mathieu (B.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 22^e éd., Paris, LGDJ, 2010, p. 21.

2 *Ibid.*

3 L'article 1^{er} al. 2 la loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972, modifiée et complétée par la loi n° 2008/001 du 14 avril 2008, précise que « la République du Cameroun est un État unitaire décentralisé ».

avant cette étape, il était apparu nécessaire de remédier aux conséquences désastreuses de la crise de l'endettement des années 80, qui a contribué à démontrer les limites de la conception de l'État interventionniste⁴. La logique unitaire et décentralisée de l'État du Cameroun, traduit l'existence de deux principaux types de collectivités territoriales décentralisées : les régions et les communes⁵. Celles-ci constituent des relais entre les populations et le pouvoir central. Par-là se trouve réalisée, la cohabitation entre la déconcentration et la décentralisation.

La décentralisation prend sa place dans les exigences de restructuration et de modernisation des administrations publiques⁶, africaines en général et de l'administration camerounaise en particulier. D'un point de vue historique, c'est au terme de la tripartite organisée en octobre-novembre de l'année 1991, que la décentralisation fut adoptée au détriment des thèses fédéralistes tendant à ressusciter la constitution de 1961⁷. Néanmoins, il important de tenir aussi compte de la période antérieure à l'indépendance qui va de 1884 à 1960. À cette période, l'étude de la décentralisation territoriale au Cameroun est fortement tributaire des considérations transnationales et notamment de la présence franco-britannique dans notre pays⁸. Au lendemain de la première guerre mondiale et suite à la défaite allemande, le Cameroun sera placé sous le régime international du mandat franco-britannique.

4 Pekassa Ndam (G. M.), « La classification des communes au Cameroun », *RASJ*, vol. 6, n° 1, 2009, p. 229.

5 Article 55 alinéa 1 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996.

6 Keudjeu De Keudjeu (J. R.), *Recherche sur l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun*, Thèse de Doctorat en Droit Public, Université de Douala, Année académique 2010-2011, p. 3.

7 Owona (J.), *La décentralisation camerounaise*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 23.

8 Hond (J. T.), « État des lieux de la décentralisation territoriale au Cameroun », in Ondo (M.) (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 96

Dans l'ex-Cameroun occidental, l'empire britannique pratiquait l'administration indirecte ou *indirect rule*. Grâce notamment à ce système d'administration, les Anglais vont poser les prémices du processus de décentralisation au Cameroun à travers la création des *Natives courts* dès 1922. Par la suite, d'autres structures locales verront le jour en 1948. Il s'agissait des *Natives authorities*. Celles-ci étaient placées sous la direction et l'administration des autorités traditionnelles qui avaient le pouvoir de légiférer et d'établir des impôts sous le contrôle des *Districts officers*. En ce qui concerne l'ex-Cameroun oriental, c'est la politique française de l'administration directe qui y était appliquée. Cette dernière ne permettait guère une association des populations locales à la gestion des affaires les concernant. C'est seulement à partir de 1941 que les français procéderont à la création des communes mixtes. Il faut noter que la décentralisation dans cette partie du territoire était fortement imprégnée de la logique centralisatrice. C'est ce qui peut justifier que les communes mixtes créées en 1941⁹, aient été dirigées par des admirateurs-maires. Après cette relative avancée, il a fallu attendre la promulgation de la loi du 18 novembre 1955 réorganisant l'institution communale. Cette loi viendra fixer de manière plus explicite le statut des communes au Cameroun, en distinguant d'une part, les communes de plein exercice dirigées par un exécutif bicéphale, composé d'un conseil municipal élu désignant en son sein un maire et ses adjoints, et d'autre part, les communes de moyen exercice, administrées par un conseil municipal élu, mais ayant à sa tête un maire et des adjoints nommés par le Haut-Commissaire¹⁰.

9 Les communes mixtes auxquelles il est fait allusion sont celles de Yaoundé et de Douala.

10 Hond (J. T.), « État des lieux de la décentralisation territoriale au Cameroun », *op.cit.*, p. 98 ; voir également dans ce sens, Pekassa Ndam (G. M.), « La classification des communes au Cameroun », *op.cit.*, pp. 229-266.

La période post indépendance constitue un tournant majeur dans la consécration constitutionnelle des assises juridiques de la décentralisation au Cameroun. Toutefois, c'est la constitution du 4 mars 1960 qui, la première, a donné des bases constitutionnelles' à la décentralisation territoriale au Cameroun¹¹. La constitutionnalisation de la décentralisation s'est accompagnée par la suite d'un encadrement règlementaire et législatif important¹².

D'un point de vue doctrinal, « la réalisation de la décentralisation est subordonnée à la présence de trois conditions. Elle implique en premier lieu, que soit déterminée une sphère de compétences au bénéfice *des collectivités* territoriales »¹³. Deuxièmement, elle suppose que des activités propres soient prises en charge par des autorités locales indépendantes du pouvoir central tant pour leur nomination que pour leur révocation¹⁴. En troisième lieu, il faut qu'il y ait une gestion autonome des affaires propres¹⁵.

La décentralisation camerounaise, en ce qui la concerne, se veut être « *l'axe fondamental de promotion du développement, de la*

11 Guimdo Dongmo (B.-R.), « Constitution et décentralisation au Cameroun depuis la réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 », *Revue Juridique et Politique*, n° 2, 2005, pp. 205-206. Lire également du même auteur, « Les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun (contribution à l'émergence d'un droit constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées) », *RGD*, vol. 29, n° 1, 1998, pp. 81-82.

12 L'on peut citer pour mémoire, le décret n° 77/91 du 25 mars 1977 déterminant les pouvoirs de tutelle sur les communes, les syndicats de commune et les organismes communaux, modifié par le décret n° 90/1464 du 09 novembre 1990 ; la loi n° 74/23 du 05 décembre 1974 portant organisation communale ; la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation ; la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes ; la loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions ; la loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées. Toutes ces lois sont aujourd'hui abrogées par la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.

13 Bagueard (J.), *La décentralisation*, 7^e éd., PUF, coll. « Que sais-je ? », 2006, p. 23.

14 *Ibid.*, p. 24.

15 *Ibid.*

démocratie et de la bonne gouvernance au niveau local »¹⁶. Au regard de cette orientation, une importante tutelle est exercée sur les collectivités territoriales décentralisées. De manière générale, les procédés de tutelle sont divers, ils se matérialisent par le pouvoir d’approbation, d’autorisation, de sanction, d’annulation et de substitution¹⁷. Ce dernier revêt une certaine particularité tant du point de vue de sa définition, de ses mécanismes et de sa portée. En un mot, il met en opposition deux modalités d’organisation administrative à savoir la centralisation et la décentralisation sous le prisme du droit.

Le pouvoir de substitution est, « une mesure d’exécution forcée permettant à l’Administration *d’agir aux lieu et place d’une personne ou d’une collectivité, publique ou privée, défaillante et qui dans sa nature même constitue une prérogative de l’État et dans ses conséquences affecte les intérêts du substitué* »¹⁸. De plus, son but est d’obtenir la réalisation d’un acte obligatoire ou le fonctionnement d’un service indispensable¹⁹. Il est assujéti au

16 Article 5 alinéa 2 de loi n° du 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.

17 Van Lang (A.), G. Gondouin et Inserguet-Brisset (V.), *Dictionnaire de droit administratif*, 5^e éd., Sirey, 2008, p. 400.

18 *Ibid.*

19 Dans la décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007 pour la Polynésie Française, le Conseil constitutionnel français a jugé en particulier que : « *Considérant qu’en vertu du troisième alinéa de l’article 72 de la Constitution, dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s’administrent librement par des conseils élus et disposent d’un pouvoir réglementaire pour l’exercice de leurs compétences ; qu’aux termes du dernier alinéa de cet article : “Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l’État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois” ; qu’il appartient donc au législateur de prévoir l’intervention du représentant de l’État pour remédier, sous le contrôle du juge, aux difficultés résultant de l’absence de décision de la part des autorités décentralisées compétentes en se substituant à ces dernières lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l’application des lois ; que les conditions posées pour l’exercice par le délégué du Gouvernement de ses pouvoirs de substitution doivent être définies quant à leur objet et à leur portée ; Considérant que l’article 7 définit avec précision les conditions d’exercice du pouvoir de substitution du haut-commissaire de la République ; que,*

respect scrupuleux de certaines conditions. En effet, pour qu'il y ait mise en œuvre du pouvoir de substitution, il « *est indispensable que l'organe subordonné ait l'obligation d'agir, qu'il refuse de remplir cette obligation et qu'enfin un texte précis autorise le recours à un tel procédé* »²⁰. Dans l'ensemble de la doctrine publiciste, cette appréhension est constante malgré quelques petites nuances observées. En réalité, l'encadrement textuel²¹ de l'exercice du pouvoir de substitution est présent dans la quasi-totalité des définitions proposées par la doctrine. C'est ainsi que selon le *Vocabulaire juridique*, le pouvoir de substitution est le pouvoir des autorités de tutelle qui leur permet dans certaines conditions restrictivement définies, de se substituer aux autorités sous tutelle et d'agir en leur lieu et place²². Il s'agit également d'une forme de tutelle dans laquelle l'autorité chargée de celle-ci peut se substituer à l'autorité décentralisée, préalablement mise en demeure, pour prendre à la place de cette dernière une décision qu'elle s'est refusé à prendre alors qu'elle y était tenue²³.

Il ressort de ces différentes appréhensions, que le pouvoir de substitution ne peut se défaire d'un certain nombre d'éléments déterminants et indispensables pour sa mise en œuvre. Les éléments dont il s'agit trouvent toute leur pertinence dans son caractère duale et versatile. Ce dernier peut découler tantôt de la mise en exergue du pouvoir discrétionnaire, tantôt de l'exercice

dans ces conditions, il n'est pas contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales ».

20 Vignes (C.-H.), « Le pouvoir de substitution », *RDP*, 1960, p. 768.

21 L'encadrement textuel dont il est question, repose sur le respect du principe de légalité qui établit la soumission de l'activité juridique (édiction des actes administratifs) et matérielle (police et service public) de l'Administration.

22 Cornu (G.) (dir.), *Vocabulaire juridique*, 9^e éd., Paris, PUF, août 2011, p. 985.

23 *Ibid.*

de la compétence liée²⁴. Néanmoins, la légalité demeure toujours à ce niveau la règle²⁵. Cette exigence tient certainement du fait que ce pouvoir permet l'immixtion d'une autorité extérieure dans le domaine de compétence d'une autre et pour qu'elle soit exempte de toute suspicion d'illégalité, il faut qu'elle ait une autorisation pour agir qui par essence, confère la capacité d'agir dans un sens²⁶.

En tant que prérogative de l'État, le pouvoir de substitution questionne le rapport entre l'État et les collectivités locales. Le contexte et l'actualité récentes au Cameroun démontrent à n'en point douter l'intérêt de la problématique de la décentralisation. En effet, du fait de l'importante crise enregistrée dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, s'est, à l'initiative du Chef de l'État, tenu du 30 septembre au 04 octobre au Palais des Congrès de Yaoundé, le « Grand Dialogue National ». L'on a ainsi assisté à l'adoption d'un Code général des collectivités territoriales. Cette codification réalisée de manière officielle en ce sens qu'elle procède d'une élaboration législative²⁷ revêt un intérêt particulier qui déteint sur celui de la présente étude. En effet, avec ce nouveau texte, il

24 Selon Bruno Kornprobst « l'on est en présence d'une compétence liée lorsque l'administration prend des décisions dont le droit applicable prévoit tout à la fois la nécessité et le contenu c'est-à-dire lorsque, la loi dictant sa conduite à l'administrateur, l'action de ce dernier a pour seul objet et pour résultat nécessaire d'appliquer à un cas particulier les dispositions préexistantes qui en règlent le sort, sans avoir aucun pouvoir d'appréciation ». Kornprobst (B.), « La compétence liée », *RDP*, 1961, pp. 935-936.

25 Van Lang (A.), G. Gondouin et Inseguet-Brisset (V.), *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit., p. 400. L'article 301 de la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées, dispose que « la substitution en matière budgétaire se déroule conformément aux dispositions de la présente loi ».

26 Abane Engolo (P. E.), *L'application de la légalité par l'administration au Cameroun*, Thèse de Doctorat Ph.D. en droit public, Université de Yaoundé II, 2008-2009, p. 41.

27 Bureau (D.), « Codification », in Alland (D.) et Rials (S.) (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy-PUF, coll. « Quadrige », 2014, p. 228.

apparaît intéressant d'un point de vue théorique de questionner le principe de libre administration²⁸ constitutionnellement consacré et d'un point de vue pratique d'appréhender l'actualité de la répartition des compétences entre les autorités décentralisées et les autorités de tutelle. Au-delà du constat d'une uniformisation des anciennes règles existantes et d'une innovation concernant le statut des deux régions précitées, il est un point qui demeure : l'existence du pouvoir de substitution. Cependant, l'on doit avouer qu'il fait preuve d'une certaine indocilité et qu'il accepte malaisément de se plier aux règles auxquelles obéissent les autres procédés de contrôle²⁹. Ce pouvoir est bien plus qu'un simple procédé de tutelle, d'où la pertinence qu'il y a à véritablement le saisir. Il est un Janus et son ambivalence est d'autant plus marquée dans l'œuvre décentralisatrice au Cameroun. En effet, malgré le fait que le dessin et le dessein de la décentralisation territoriale, « on peut se rendre compte qu'il y a plutôt une sorte de paradoxe qui se dégage dans ce processus de décentralisation. En effet, l'analyse des dispositions législatives suffisamment étoffées oriente l'analyse vers une recentralisation »³⁰. Fort de ce constat, il s'avère impérieux de se demander qu'est-ce qui justifie le recours à ce procédé de tutelle en droit de la décentralisation camerounaise ?

L'intérêt d'un tel questionnement peut s'apprécier sur un double aspect. D'un point de vue théorique, l'analyse de la justification du pouvoir de substitution permet d'être situé sur les prérogatives juridiques des autorités administratives. Ces prérogatives

28 Bagagna (B.), « Le principe de la libre administration des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun », *SOLON, Revue africaine de parlementarisme et de démocratie*, vol. III, n° 7, août 2013, pp. 97-122.

29 Vignes (C.-H.), « Le pouvoir de substitution », *op.cit.*, p. 754

30 Monembou (C.), « Les paradoxes de la décentralisation camerounaise : de la décentralisation à la recentralisation », *RADSP*, vol. 1, n° 1, jan-juin 2013, p.164.

sont fondamentales pour l'édition des actes administratifs unilatéraux³¹ dont l'une des finalités est d'assurer la primauté de l'intérêt général. En outre, l'identification de l'acte de substitution commande de prendre en compte les formalités liées à l'élaboration de l'acte administratif et les caractères qui s'y attachent, ainsi que leur justiciabilité devant le juge administratif. En outre, par le biais de cette étude, il sera possible de mieux appréhender le pouvoir discrétionnaire et la manifestation de la compétence liée à la fois des autorités de tutelle et des autorités locales au Cameroun.

Sur le plan pratique, la plus-value de cette étude réside dans l'appréhension de la répartition des compétences entre les autorités décentralisées et les autorités de tutelle. Sous cet aspect, le pouvoir de substitution semble être un pouvoir d'ordre pratique. Il n'est envisagé que par rapport à un but, corriger la carence ou l'inexécution d'une compétence liée. Eu égard à ce postulat, il s'agit d'édifier non pas seulement les autorités décentralisées sur les fonctions qui leurs sont légalement assignées, mais aussi les autorités du pouvoir central, en ce qui concerne leurs missions de contrôle de l'action administrative locale. Bien plus, il est question de mettre un accent sur la détermination des mécanismes normatifs concourant à la réalisation et au respect de l'État de droit, qui s'incorpore techniquement dans le principe de légalité³².

31 L'acte de mise en demeure par exemple a certes un caractère non décisoire par principe, néanmoins il est des hypothèses où il peut être un acte administratif faisant grief, susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Voir dans ce sens l'affaire NDZANA Joseph c/ État du Cameroun (C.U. YDE) du 30 juillet 1986.

32 Guincharde (S.) et Debarde (Th.) (dir.), *Lexique des termes juridiques*, 22^e éd., Paris, Dalloz 2014-2015, p. 435.

Pour y parvenir, il est nécessaire de s'appuyer sur la méthode juridique constituée de la dogmatique et de la casuistique³³.

La dogmatique « *s'intéresse essentiellement au droit légiféré, en tant qu'elle vise une systématisation de ce droit à partir de règles existantes pour faire comprendre la cohérence ou les incohérences de l'ordre juridique* »³⁴. À travers elle, il s'agit d'opérer d'une part une analyse et une synthèse de l'œuvre doctrinale et d'autre part, des textes juridiques relatifs au droit administratif camerounais en général et à la décentralisation en particulier. La casuistique elle, « *s'intéresse davantage au droit positif, au droit réellement en vigueur* »³⁵ et donc à la jurisprudence émise par le juge. En effet, « *en toutes matières, le rôle du juge est essentiel pour appliquer la loi, l'interpréter, en combler les lacunes mais aussi pour la rajeunir, la vivifier ou l'estomper ou la combattre* »³⁶. Il sera question d'analyser les solutions posées par le juge administratif camerounais, car la décentralisation suppose l'existence de rapports entre l'État et les collectivités locales, mais également entre l'administration et les populations. Il s'agit donc pour le juge de veiller au respect d'un certain nombre d'exigences indispensables pour garantir l'effectivité de la décentralisation. En somme, le recours à la méthode juridique permettra à coup sûr de déterminer d'un point de vue formel, la quintessence du pouvoir de substitution.

33 Le doyen Georges Vedel précise que la dogmatique et la casuistique doivent aller de concert. En effet, « une doctrine qui se construirait sans souci de fidélité au droit positif jurisprudentiel perdrait toute réalité ; de même, une jurisprudence rebelle à un minimum de systématisation doctrinale perdrait toute intelligibilité. Le dialogue de la jurisprudence et de la doctrine est naturel et bienfaisant », G. Vedel, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *EDCE*, n° 8, 1954, p. 53.

34 Nlep (R.-G.), *L'administration publique camerounaise : contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, t. XLI, Paris, LGDJ, 1986, p. 8.

35 *Ibid.*

36 Bergel (J.-L.), *Théorie générale du droit*, 5^e éd., Paris, Dalloz, 2012, pp. 84-85.

Au regard de ces précisions, il faut inférer comme hypothèse que la nécessité justifie le recours au pouvoir de substitution en droit de la décentralisation camerounaise. En effet, à travers elle se décline d'une part la transcendance des intérêts supérieurs de l'État (I) qui rappellent à n'en point douter que la décentralisation ne saurait être mise en exergue sans un minimum de contrôle. D'autre part, l'immanence de la puissance (II) raffermi la mission sempiternelle de satisfaction de l'intérêt général que doit assurer l'État et ce quel que soit la situation.

I- LA TRANSCENDANCE DES INTERETS SUPERIEURS DE L'ÉTAT

L'État de par sa définition et son fonctionnement, défend un ensemble d'intérêts supérieurs. Ceux-ci peuvent être appréhendés comme l'ensemble d'attributs et/ou de priorités définies non seulement par le pouvoir constituant, mais aussi par les pouvoirs publics comme devant servir à l'incarnation de l'idée de l'État. Cela signifie en d'autres termes que l'État domine sur toute chose et que son bras séculier qu'est l'Administration doit veiller que veuille être au-dessus et rester debout³⁷. Ainsi, l'on observe d'une part que sa transcendance tient à l'intangibilité de ses attributs (A) et d'autre part, à celle du principe de subsidiarité (B).

A- L'intangibilité des attributs de l'État

L'organisation interne de l'État est une manifestation de la souveraineté territoriale et elle apparaît dans la Constitution écrite comme l'expression de son identité politique³⁸. À la lecture

37 Abane Engolo (P. E.), « Existe-t-il un droit administratif camerounais ? », in Ondo (M.) et Abane Engolo (P. E.) (dir.), *Les fondements du droit administratif camerounais*, Paris, L'Harmattan, 2016, p. 18.

38 Borella (F.), *Éléments de droit constitutionnel*, Paris, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2008, p. 173.

de l'alinéa 2 de l'article premier de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, il apparaît que « la République du Cameroun est un État unitaire décentralisé. Elle est une et indivisible... ». À l'analyse de cette disposition, deux constats se dégagent. Premièrement, l'unité et l'indivisibilité apparaissent comme des caractères ou des attributs intangibles de l'État. Secondement, cette intangibilité déteint sur le modèle d'organisation administrative choisi par le constituant à savoir la décentralisation, à tel point que l'on aperçoit en filigrane l'idée de son acceptation conditionnelle via la consécration constitutionnelle de l'autonomie et de la libre administration des collectivités territoriales décentralisées³⁹.

L'unité qualifie un tout indivisible qui peut être formé de parties distinctes mais inséparables sans détruire le tout⁴⁰. Elle est d'abord territoriale, non pas géographiquement, mais juridiquement⁴¹. Elle adopte cette nature en raison de la notion de souveraineté. En réalité, même si le souverain n'exerce pas lui-même, directement, la puissance dont il est le titulaire, tous les pouvoirs exercés dans l'État par ses agents, officiers, ou par les organes de l'État le sont au nom du souverain qui se trouve ainsi, nominalement, l'auteur des actes de puissance⁴².

L'unité est aussi idéologique. Il en est ainsi en raison de l'histoire du Cameroun qui, bien que n'ayant jamais été une colonie⁴³ d'une

39 L'article 55 alinéa 2 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 dispose que « les collectivités territoriales décentralisées sont des personnes morales de droit public. Elles jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux. Elles s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi ».

40 Borella (F.), *Éléments de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 174.

41 *Ibid.*

42 Maulin (É.), « Souveraineté », in Alland (D.) et Rials (S.) (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, *op. cit.*, p. 1435.

43 KIARI (J.-B. N.), « "L'identité Cameroun" », in Fomethé (A.) (dir.), *Cinquantennaires de l'indépendance et de la réunification du Cameroun. Bilan, enjeux et perspectives*, (*Actes du colloque de Dschang – 10 au 12 mai 2010*), Presses Universitaires de Dschang, 2013, p. 185.

puissance étrangère, a néanmoins subi l'occupation respective de l'Allemagne, de la France et de la Grande-Bretagne. Pour plus de précisions, il s'avère indiqué de relever que l'assujettissement du « Cameroun français » à l'autorité politique française se manifesta de trois manières successives, d'inégale durée et importance⁴⁴. D'abord selon les mécanismes classiques de la colonisation, consécutive à l'occupation de fait qui eut lieu à la suite de l'expulsion, en 1916, de l'Allemagne ; ensuite, sous la forme du mandat international, instauré conformément au traité de Versailles, par l'accord de Londres du 20 juillet 1922 et enfin, à travers la technique de la tutelle internationale, imaginée par l'Organisation des Nations Unies (ONU) et instituée au Cameroun par la résolution de l'Assemblée Générale des Nation-Unies du 13 décembre 1946⁴⁵. Toujours en guise de rappel historique, le Cameroun tel que nous le connaissons aujourd'hui c'est-à-dire comme entité territoriale humaine et politique ayant des contours et des frontières bien définis n'existait pas avant 1894⁴⁶. La formation du territoire du Cameroun actuel commence en 1884, lorsque Gustav Nachtigal signe, avec les chefs de la côte du Wouri, les « conventions » germano-Douala. De 1919 à 1946, le Cameroun est un pays totalement dépendant et de 1946 à 1956 inclus, ce dernier commence à émerger à la vie politique⁴⁷. C'est par la suite que son histoire politique et constitutionnelle va s'orienter vers l'objectif d'unification via le référendum du 20 mai 1972, fruit de l'initiative d'Ahmadou AHIDJO, alors président de la République

44 Ondo (M.), *Introduction historique au droit camerounais : la formation initiale des éléments pour une théorie de l'autonomie des droits africains*, Yaoundé, Les Éditions. Le Kilimandjaro, coll. « Doctrine Juridique Africaine et Malgache », 2013, p. 107.

45 *Ibid.*

46 Owona (A.), « La naissance du Cameroun (1884-1914) », *Cahiers d'études africaines*, vol. 13, n° 49, 1973, p. 16.

47 Gonidec (P. F.), « De la dépendance à l'autonomie : l'État sous tutelle du Cameroun », *Annuaire français de droit international*, vol. 3, 1957, pp. 599-600.

du Cameroun. La République fédérale du Cameroun formée de l'État du Cameroun oriental et du Cameroun occidental, est donc devenue à compter de l'entrée en vigueur de la Constitution du 2 juin 1972, un État unitaire sous la dénomination de République unie du Cameroun⁴⁸. Ce passé marqué de revendication, fait de l'unité un principe intangible autour duquel la nation toute entière se reconnaît et transparait dans le discours politique. Elle est de ce point de vue manifestement le rejet du fédéralisme et signifie que le Cameroun se compose d'un seul État et qu'il n'y a pas d'État dans l'État⁴⁹. Cet état de chose donne une résonnance particulière à l'indivisibilité.

L'indivisibilité en tant que principe caractérisant l'État, revêt une signification particulière. Celle-ci est étroitement liée à la souveraineté qui elle-même est dans son principe indivisible⁵⁰. Deux constats découlent de ce rapprochement, dont l'un porte sur l'aspect géographique tandis que l'autre sur le peuple. D'une part, l'indivisibilité s'oppose à la constitution de micro-États au sein de l'État. D'autre part, elle commande l'absence de différenciation entre les citoyens constituant le peuple camerounais. L'on retrouve la substance de cette idée dans la décision du Conseil constitutionnel français relatif au statut de la Corse du 9 mai 1991. Cet organe précise que la Constitution « ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens

48 Lire Akono Evang (S. P.), « L'unité nationale au Cameroun comme concept directeur », *Revue africaine d'études politiques et stratégiques*, n° 7, 2010, pp. 127-144.

49 Guimdo Dongmo (B.-R.), « La constitutionnalisation de la décentralisation au Cameroun (l'apport du constituant du 18 janvier 1996 dans la construction d'un droit constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées) », in Melone (S.), Minkoa She (A.) et Sindjoun (L.) (dir.), *La réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996*, Yaoundé, Fondation Freidrich Ebert/ Association Africaine de Science Politique/Section Camerounaise GRAP, 1996, p. 309.

50 Rousseau (J.-J.), *Du contrat social*, Paris, Garnier-Flammarion, 1966, livre II, chapitre II, p. 64.

français sans distinction d'origine, de race ou de religion »⁵¹. De ce qui précède, il se dégage que sous l'effet de la décentralisation et du choix de traduire en actes des revendications identitaires comme c'était le cas en l'espèce, la République tendrait à être moins indivisible⁵². L'on comprend donc toute la méfiance du constituant à l'égard de la décentralisation dans un pays en proie aux revendications identitaires qui l'ont d'ailleurs amené à opter pour un constitutionnalisme identitaire⁵³. L'article 58 alinéa 1 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, renforce les limites de la décentralisation en proscrivant toute tentative de sécession vu que le conseil régional peut être suspendu par le président de la République lorsque qu'il met en péril l'intégrité du territoire⁵⁴.

En somme, la consécration constitutionnelle de l'unité et l'indivisibilité montre clairement d'une part que les collectivités territoriales décentralisées sont exclusivement des institutions administratives sans constitution, ni pouvoir législatif, ni tribunaux jugeant en leur nom⁵⁵. D'autre part, qu'elles n'ont pas un caractère politique et que la décentralisation n'est pas une situation transitionnelle vers le fédéralisme⁵⁶ ou même vers une scission de l'État. Elle n'est acceptée que sous réserve du respect de ses attributs et l'on peut aussi noter que ces institutions

51 Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991. Lire Pontier (J.-M.), « La République », *Recueil Dalloz Sirey*, 1992, 31^e cahier, p. 243.

52 Ducomte (Lire J. M.), *La République*, Milan, coll. « Les essentiels Milan », 2002, p. 58.

53 Moudoudou (P.), « L'État africain : entre constitutionnalisme libéral et constitutionnalisme identitaire », *Revue CAMES/SJP*, n° 002/2015, pp. 113-140.

54 L'intangibilité de l'indivisibilité du territoire est si martelée par le constituant au point où « aucune procédure de révision ne peut être retenue si elle porte atteinte à la forme républicaine, à l'unité et à l'intégrité territoriale de l'État et aux principes démocratiques qui régissent la République ». Cf. article 64 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996.

55 Wandji K. (J. F.), « La décentralisation du pouvoir au Cameroun, entre rupture et continuité. Réflexions sur les réformes engagées entre 1996 et 2009 », *Janus, Revue de Droit et de Science Politique*, 5^{ème} année, n° 3, mars 2011, p. 140.

56 *Ibid.*

décentralisées n'ont pas le monopole de la satisfaction des besoins des populations.

B- L'intangibilité du principe de subsidiarité

L'analyse des missions régaliennes de l'État amène à reconnaître la place primordiale de la notion d'intérêt général. Cette notion certes polysémique, a une résonance certaine dans la satisfaction des besoins exprimés par les individus. Elle est la justification de l'intervention de l'État dans le domaine de compétence des collectivités territoriales décentralisées dont la substitution s'apparente dans bien des cas comme un palliatif de leur « *mauvais vouloir manifeste* »⁵⁷ s'agissant de l'exercice de leurs compétences liées. Comme le dit si bien Jean Rivero, « l'administration ne peut vouloir légalement que les fins positives à elle assignées : l'intérêt général toujours, et plus strictement encore, dans un grand nombre de cas, le but précis qui correspond à telle compétence particulière »⁵⁸.

D'un point de vue notionnel, l'on peut malgré le caractère polysémique que revêt la notion d'intérêt général, relever qu'elle renvoie à « ce que les autorités publiques ont reconnu comme tel »⁵⁹ ou encore à l'intérêt de l'État qui n'est autre que celui de l'Administration⁶⁰. Bien plus, il appert que l'intérêt général est « l'alpha et l'oméga » quand il s'agit d'appréhender le droit administratif⁶¹ de manière générale et le travail des autorités administratives de façon spécifique. Tout d'abord, il faut dire que

57 De Laubadère (A.), Venezia (J.-C.) et Gaudemet (Y.), *Traité de droit administratif*, t. 1, 13^e éd., Paris, LGDJ, 1994, p. 920.

58 Rivero (J.), « Existe-t-il un critère du droit administratif ? », *RDJ*, 1953, p. 288.

59 Abane Engolo (P. E.), « La pratique des déguerpissements publics en droit camerounais », in Ondoa (M.) (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, op. cit., p. 228.

60 Abane Engolo (P. E.), « Existe-t-il un droit administratif camerounais ? », op. cit., p. 19.

61 Pontier (J.-M.), « L'intérêt général existe-t-il encore », *Recueil Dalloz*, 1998, 35^e cahier, p. 327.

cette supériorité tire plus exactement son fondement théorique du principe de la continuité du service public qui lui-même émane du principe de la continuité de l'État. Ensuite, cette prévalence est établie par le législateur au moyen d'une consécration implicite du principe de la concurrence et enfin, elle est matérialisée par la définition d'un domaine assez étendu de mise en œuvre de la substitution.

L'ancienne loi d'orientation de la décentralisation du 22 juillet 2004 disposait clairement en son article 15 alinéa 2 que « les compétences transférées aux collectivités *territoriales ne sont pas exclusives. Elles sont exercées de manière concurrente par l'État et celles-ci dans les conditions et modalités prévues...* ». Cette consécration de l'exercice concurrentiel des compétences se justifie au regard de l'inexistence des compétences locales régaliennes⁶². À la lecture du Code général des collectivités territoriales nouvellement adopté, l'on note une modification de la formule. En effet, aux termes de son article 20 alinéa 1, le transfert et la répartition des compétences entre les collectivités territoriales obéissent aux principes de subsidiarité et de complémentarité. Aux termes de l'article 219 « les attributions confiées au maire en cas de danger grave ou imminent ne font pas obstacle au pouvoir du représentant de l'État dans la circonscription administrative où se trouve la commune, de prendre toutes mesures de sûreté exigées par les circonstances ». Il s'agit manifestement là d'une consécration implicite de l'exercice concurrentiel des compétences entre l'État central et les maires. À ce niveau, il ne fait l'ombre d'aucun doute que les principaux services publics nationaux tels que la défense nationale et la sécurité intérieure,

62 Monembou (C.), « Les paradoxes de la décentralisation camerounaise : de la décentralisation à la recentralisation », *op. cit.*, p. 168.

répondent d'abord à l'intérêt national avant de répondre à des besoins individuels⁶³. Cette situation implique une rivalité entre ces deux acteurs avec certainement comme vainqueur le premier⁶⁴ étant donné qu'il dispose d'importants moyens non seulement financiers mais surtout juridiques qui lui permettent d'apprécier le sens de la notion d'urgence ou la nature des circonstances afin de procéder à la substitution. Il n'en saurait être autrement vu que la subsidiarité qui détermine le transfert des compétences vise à corriger la défaillance de l'entité inférieure qui sera supplée par l'autorité supérieure⁶⁵. C'est en d'autres termes la manifestation de l'emprise de l'État central sur les compétences de l'exécutif communal⁶⁶ et partant, une « matérialisation de la “déconcentration” et une mise en œuvre de la recentralisation administrative »⁶⁷.

La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales décentralisées est comme on l'a soulevé plus haut un élément cardinal dans le processus de décentralisation, à travers la schématisation d'une matrice d'actes et de pouvoirs propres à chacune de ces collectivités. Elle permet l'évitement de conflits entre la périphérie et l'État central. Mais, il faut relever que la reconnaissance d'un domaine de compétence propre aux autorités locales n'est pas synonyme d'exclusivité, encore moins de souveraineté. En clair, les autorités locales ne peuvent et ne

63 Biakan (J.), « Le critère du service public en droit administratif camerounais », in Ondoa (M.) et Abane Engolo (P. E.) (dir.), *Les fondements du droit administratif camerounais*, op. cit., p. 152.

64 *Ibid.*, p. 169.

65 Monembou (C.), « Les paradoxes de la décentralisation camerounaise : de la décentralisation à la recentralisation », op. cit., p. 167.

66 Guindo Dongmo (B.-R.), « L'emprise de l'État sur l'exécutif communal au Cameroun. (Regard sur la dynamique des rapports entre l'administration d'État et l'Administration communale au Cameroun) », *Lex Lata*, n° 021, décembre 1995, pp.9-16.

67 Monembou (C.), « Les paradoxes de la décentralisation camerounaise : de la décentralisation à la recentralisation », op. cit., p. 169.

sauraient avoir la compétence de leur compétence. Le domaine de la substitution en droit de la décentralisation territoriale est assez étendu vu que le législateur prévoit l'intervention de ce mécanisme en cas d'inexécution d'une compétence liée⁶⁸ et même en dehors⁶⁹. Néanmoins, l'on peut à partir de la double autonomie administrative et financière⁷⁰ dont jouissent les collectivités territoriales décentralisées camerounaises, déduire la dualité matérielle du domaine de compétence reconnu aux autorités locales et qui constitue par ricochet, le cadre de déploiement du pouvoir de substitution des autorités de tutelle. En d'autres termes, le pouvoir de substitution s'exerce d'une part en matière administrative et d'autre part, en matière budgétaire et financière.

S'agissant du premier domaine, le pouvoir de substitution conféré aux autorités de tutelle leur permet d'assurer la continuité d'un

68 Le Code général des collectivités territoriales décentralisées de 2019 dispose aux termes de l'article 227 que « (1) Dans le cas où le maire refuse ou s'abstient de poser des actes qui lui sont prescrits par la législation et la réglementation en vigueur, le ministre chargé des collectivités territoriales ; saisi par le représentant de l'État, après mise en demeure peut y faire procéder d'office (2) Lorsqu'il s'agit d'une mesure présentant un intérêt intercommunal le ministre chargé des collectivités territoriales; saisi par le représentant de l'État, peut se substituer, dans les mêmes conditions aux maires des communes intéressées ». En ce qui concerne la région, l'article 322 du même texte précise que « (1) dans le cas où le président du conseil régional refuse ou néglige d'accomplir un des actes qui lui sont prescrits par la législation ou la réglementation en vigueur qui s'imposent absolument dans l'intérêt de la région le ministre chargé des collectivités territoriales, après mise en demeure, peut y faire procéder d'office. (2) La mise en demeure visée à l'alinéa 1 ci-dessus est faite par tout moyen laissant trace écrite. Elle indique le délai imparti au président pour répondre au ministre chargé des collectivités territoriales. Lorsque la mise en demeure est restée sans effet dans le délai imparti, ce silence équivaut à un refus. (3) Lorsqu'il s'agit d'une mesure présentant un intérêt inter-régional, le ministre chargé des collectivités territoriales peut se substituer, dans les mêmes conditions, aux présidents des conseils régionaux intéressés ».

69 L'article 219 *ibid.*, dispose que « les attributions confiées au maire en cas de danger grave ou imminent ne font pas obstacle au pouvoir du représentant de l'État dans la circonscription administrative où se trouve la commune, de prendre toutes mesures de sûreté exigées par les circonstances.

70 Article 55 al. 2 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996.

service public local minimum⁷¹ soit directement, soit indirectement par la mise en place d'une délégation spéciale. De façon directe, le représentant de l'État dans la commune peut non seulement signer les convocations pour la tenue des sessions ordinaires en cas de défaillance du maire⁷², mais aussi pour les sessions extraordinaires⁷³. La substitution d'une délégation spéciale au conseil municipal⁷⁴ peut s'opérer pour plusieurs raisons. Aux termes de l'article 191 alinéa 1 du Code général des collectivités territoriales décentralisées, en temps de guerre, le conseil municipal d'une commune peut être suspendu par décret du président de

71 L'article 193 du Code général des collectivités territoriales *op. cit.*, dispose que « (1) la délégation spéciale exerce les mêmes attributions que le conseil municipal. (2) Toutefois, elle ne peut aliéner ou échanger des propriétés communales ; augmenter l'effectif budgétaire ; créer des services publics ; voter des emprunts ». L'article 194 du même texte affirme qu' « en cas de mobilisation, lorsque les élections au conseil municipal sont ajournées, la délégation spéciale est habilitée à prendre les mêmes décisions que le conseil municipal ».

72 Cf. l'article 171 *ibid.*

73 Aux termes de l'article 172 *ibid.*, « (1) le maire peut réunir le conseil municipal en session extraordinaire chaque fois qu'il le juge utile. Il est également tenu de le convoquer quand une demande motivée lui est adressée par les deux tiers (2/3) des membres. (2) Toute convocation est signée du maire et précise l'ordre du jour. Le conseil ne peut traiter d'autres affaires en dehors dudit ordre du jour. (3) Le représentant de l'État peut demander au maire de réunir le conseil municipal en session extraordinaire ; (4) Si la défaillance du maire est constatée dans les cas prévus aux alinéas 1, 2 et 3 ci-dessus, au terme d'une mise en demeure restée sans suite, le représentant de l'État peut signer les convocations requises pour la tenue d'une session extraordinaire du conseil municipal ».

74 Il faut relever que le juge administratif exerce un contrôle tatillon de la légalité de la mise sur pied de la délégation spéciale, tel est le cas dans l'arrêt n° 1/CFJ/SCAY du 30 avril 1968, TOKO Daniel c/ État du Cameroun Oriental. Le juge affirme en l'espèce que : « *Considérant en outre que le décret litigieux se réfère expressément à l'arrêté du 1^{er} septembre 1962 suspendant le sieur TOKO Daniel de ses fonctions, ainsi qu'à celui du 18 septembre 1962 nommant une délégation spéciale à la tête de la Commune Mixte Rurale d'Edéa ; que ce dernier arrêté doit être tenu pour illégal, en ce qu'il viole l'article 26 de la loi du 17 janvier 1959 relative au fonctionnement des communes, lequel ne prévoit et n'autorise la désignation d'une délégation spéciale qu'en cas de dissolution ou de démission collective du conseil municipal, ce qui n'était pas le cas en l'espèce ; Que de surcroît, cette délégation spéciale était irrégulièrement composée, puisqu'elle comprenait trois membres du conseil municipal alors qu'aux termes de l'article 26 susvisé, les membres en devaient être choisis hors du conseil municipal ; que le décret incriminé participe de l'illégalité dont est entaché l'arrêté précité du 18 septembre 1962, auquel il se réfère expressément ; Considérant qu'en somme il doit être fait droit à la demande d'annulation du décret n° 63/36/COR du 8 avril 1963 présentée par le sieur TOKO Daniel* ».

la République jusqu'à la cessation des hostilités. Il est précisé à l'alinéa 2 de la même disposition que « *le même décret constitue une délégation spéciale habilitée à prendre les mêmes décisions que le conseil municipal. Il en précise la composition dont un président et un vice-président* ». En dehors de cette hypothèse de substitution en temps de guerre, il existe une autre possibilité de substitution du conseil municipal. Aux termes de l'article 192 de la même loi, « (1) en cas de dissolution d'un conseil municipal, de démission de tous ses membres en exercice, lorsque les élections d'un conseil municipal sont matériellement impossibles ou lorsqu'un conseil municipal ne peut être constitué, une délégation spéciale en remplit les fonctions. (2) Dans les huit (08) jours qui suivent la dissolution, l'acceptation de la démission ou la constatation de l'impossibilité matérielle d'organiser l'élection du conseil municipal, cette délégation spéciale est nommée par décret du président de la République qui désigne le président et le vice-président. (3) Le nombre des membres qui la composent est fixé à trois (03) dans les communes où la population ne dépasse pas cinquante mille (50000) habitants. Ce nombre peut être porté à sept (07) dans les communes d'une population numériquement supérieure ».

Pour ce qui est de la région, la mise en place d'une délégation spéciale fait suite soit à la suspension⁷⁵, soit à la dissolution⁷⁶, soit alors en cas de démission de tous les membres d'un conseil régional⁷⁷ ou de décision de justice devenue définitive, d'annulation de l'élection⁷⁸. La délégation spéciale exerce les mêmes attributions que l'organe délibérant qu'il remplace. Toutefois, elle ne peut aliéner ou échanger des propriétés communales, augmenter l'effectif budgétaire, créer des services publics, voter des emprunts⁷⁹. Il y a donc à ce niveau une véritable substitution, car comme l'affirme M. Hilaire Kouomegne Noubissi, « *même si elles ne sont pas négligeables, ces restrictions ne sont pas de nature à empêcher toute initiative de la délégation spéciale*

75 Aux termes de l'article 296 de la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées, « (1) Le conseil régional peut être suspendu par décret du président de la République sur proposition du Ministre chargé des collectivités territoriales en cas : d'accomplissement d'actes contraires à la Constitution ; d'atteinte à la sécurité de l'État ou à l'ordre public ; de mise en péril de l'intégrité du territoire national ; d'impossibilité durable de fonctionner normalement. (2) La suspension prévue à l'alinéa 1 ci-dessus ne peut excéder deux (02) mois. (3) La suspension peut être précédée d'une mise en demeure adressée au conseil concerné par le Ministre chargé des collectivités territoriales ».

76 L'article 297 *ibid.*, dispose que « le président de la République peut, par décret, après avis du Conseil constitutionnel, dissoudre un conseil régional : dans l'un des cas prévus à l'article 296 ci-dessus ; en cas de persistance ou d'impossibilité de rétablir la situation qui prévalait antérieurement, à l'expiration du délai prévu à l'article 296 ci-dessus ». Aux termes de l'article 298 du même texte, « (1) En cas de dissolution d'un conseil régional, le président de la République crée, par décret, une délégation spéciale dont un président et un vice-président, sur proposition du ministre chargé des collectivités territoriales. (2) Les pouvoirs de la délégation spéciale prévue à l'alinéa 1 ci-dessus se limitent à l'expédition des affaires courantes, aux mesures conservatoires et à la recherche de solutions aux affaires dont l'urgence est avérée. (3) La délégation spéciale ne peut en aucun cas : engager les finances de la région au-delà d'un seuil fixé par voie réglementaire ; aliéner ou échanger des propriétés de la région ; modifier l'effectif des personnels régionaux ; voter des emprunts. (4) Il est procédé à l'élection partielle des conseillers régionaux dans un délai maximal de six (06) mois. Les pouvoirs de la délégation spéciale prévue à l'alinéa 1 ci-dessus cessent dès l'installation du nouveau conseil régional ».

77 L'article 299 *ibid.*, énonce qu'une délégation spéciale est également mise sur pied, suivant les mêmes conditions, en cas de démission de tous les membres d'un conseil régional ou de décision de justice devenue définitive, d'annulation de l'élection ».

78 Cf. article 299 *ibid.*

79 Cf. article 193 alinéa 2 *ibid.*

notamment à propos de l'exercice des compétences transférées (...) en matière d'exécution du budget »⁸⁰.

S'agissant du domaine budgétaire et financier, la substitution que ce soit de la commune ou de la région induit d'une part, la reconduction par douzième provisoire du budget en cas de refus de l'organe délibérant de voter le budget⁸¹ et d'absence de vote avant début de l'exercice⁸². D'autre part, elle peut au sens de l'article 427 du Code général des collectivités territoriales décentralisées, consister en une modification d'office du budget lorsqu'il n'a pas été voté en équilibre⁸³ ; lorsque les crédits inscrits pour couvrir les dépenses obligatoires sont insuffisants ; ou qu'il contient des dépenses interdites⁸⁴ et qu'il ne respecte pas les ratios prévus par la loi. Aux dires de la doctrine, la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales décentralisées en matière budgétaire,

80 Kouomegne Noubissi (H.), *Décentralisation et centralisation au Cameroun : la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 326.

81 L'article 423 du Code général des collectivités territoriales décentralisées de 2019 précise que « (1) lorsque l'organe délibérant refuse de voter le budget, le chef de l'exécutif saisit le représentant de l'État pour arbitrage. En cas d'arbitrage infructueux, l'organe délibérant peut, sur proposition motivée du représentant de l'État, être suspendu par le Ministre chargé des collectivités territoriales pour une période n'excédant pas deux (02) mois. (2) Au terme de la suspension, un nouveau délai de quinze (15) jour est accordé à l'organe délibérant pour le vote du budget. (3) En cas de persistance du refus, l'organe délibérant peut être dissout. (4) Pendant la suspension ou la durée de la dissolution, suivant le cas, le représentant de l'État reconduit le budget par douzième provisoire. Le budget ainsi reconduit est exécuté par une délégation spéciale jusqu'à la mise en place d'un nouvel organe délibérant ».

82 L'article 428 *ibid.*, énonce que « (1) lorsque le budget n'a pas été voté avant le début de l'exercice, le représentant de l'État met en demeure la collectivité territoriale concernée d'y remédier sous quinze (15) jours. (2) Jusqu'au vote et à l'approbation du budget, le représentant de l'État reconduit le budget de l'exercice précédent par douzième provisoire ».

83 Dans son acception classique le principe de l'équilibre budgétaire impose que les dépenses soient égales aux recettes, c'est-à-dire qu'elles ne soient ni supérieures, ni même inférieures. Deruel (F.), *Finances publiques, budget et pouvoir local*, 9^e éd., Toulouse, Dalloz, 1991, p. 54.

84 L'article 406 du Code général des collectivités territoriales décentralisées *op. cit.*, dispose que « (1) les dépenses interdites sont celles qui sont formellement prohibées par les lois et les règlements en vigueur. (2) Sont notamment interdits : les prêts consentis par une collectivité territoriale à une personne privée ; les subventions aux associations non déclarées et autres structures non agréés les subventions aux associations et congrégations religieuses ; les subventions aux partis politiques... ».

permet une guidance et une orientation de la décentralisation⁸⁵. En effet, « *il est nécessaire que l'autorité centrale contrôle les finances locales, car l'État et la nation sont intéressés à ce que la gestion financière des communes suive des normes raisonnables et n'entraîne pas, par des excès de fiscalité ou une mauvaise gestion financière qui, locales qu'elles sont réagiraient vite sur le plan national* »⁸⁶. En d'autres termes, le pouvoir de substitution permet à l'autorité de tutelle de garantir la bonne santé financière⁸⁷ des institutions décentralisées grâce notamment au respect des principes d'annualité et d'équilibre budgétaire. Eu égard à ce qui précède, on observe clairement que la soumission à la tutelle de l'État assure la primauté de l'intérêt général⁸⁸. À travers ces affirmations l'on constate aussi la prévalence de l'intérêt général en ce qu'il est le pilier fondamental de l'action de la puissance publique et qu'il sous-tend la légitimation du pouvoir de l'État⁸⁹. En somme, la transcendance des intérêts de l'État démontre le confinement ou l'acceptation conditionnelle de la décentralisation en ce sens qu'elle ne peut se départir de la loi⁹⁰ qui donne à observer la puissance de ce dernier.

85 Owona (J.), *La décentralisation camerounaise, op. cit.*, p. 119.

86 Bidias (B.), *Les finances publiques du Cameroun*, 2^e éd., GB3, 1982, p. 144, cité par Nkouayep (L. C. P.), *Le contrôle non-juridictionnel de la régularité du budget des communes en Droit camerounais*, Mémoire de DEA en droit public, Université de Yaoundé II, Année académique 2010-2011, p. 56.

87 Lekene donfack (É. Ch.), *Les finances publiques camerounaises*, Paris, Berger-Levrault, coll. « Mondes en devenir », série « Travaux de recherche de l'Université de Yaoundé (Tome V) », 1987, p. 73.

88 Douence (J.-Cl.), « Libre administration et organisation décentralisée », in *Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Dalloz, 2007, p. 442.

89 Biakan (J.), « Le critère du service public en droit administratif camerounais », *op. cit.*, p. 156.

90 Il faut relever que contrairement à Charles Eisenmann qui affirmait que les conceptions extensives de la légalité représentent des altérations profondes de la conception originaire de la légalité, (Eisenmann (Ch.), « Le droit administratif et le principe de légalité », *EDCE*, 1957, p. 27.), que la légalité a bien une conception extensive qui ne s'oppose pas cette dernière et qui dépasse le cadre de la loi pour englober la Constitution, les règlements, à l'exclusion des contrats administratifs et des principes généraux du droit.

II- L'IMMANENCE DE LA PUISSANCE DE L'ÉTAT

Puisque l'État est une idée, il est évident qu'il suppose des esprits aptes à le penser⁹¹. Mais, il faut surtout que la puissance qui est la possibilité d'être obéi se double de l'autorité qui est une qualification pour donner l'ordre⁹². C'est en cela que réside la quintessence des rapports entre l'État et les collectivités territoriales dont la libre administration n'est nullement assimilable à un blanc-seing. La théorie de la décentralisation⁹³ ne peut aucunement prétendre à une remise en cause de la tutelle en tant qu'institution, mais seulement l'atténuer ou l'alléger. Malheureusement, le contexte actuel de l'État du Cameroun ne s'y prête pas fondamentalement en ce qui concerne le pouvoir de substitution vu qu'il est de par sa nature un palliatif de la défaillance de l'institution décentralisée. La mise en exergue de ce pouvoir subodore l'irréductibilité des privilèges juridiques du substituant (A) et magnifie son irresponsabilité (B).

A- L'irréductibilité des privilèges juridiques du substituant

Le pouvoir de substitution met en jeu une prérogative de l'État⁹⁴. En jetant un regard sur l'édiction des actes administratifs par le substituant, l'on observe que le législateur a conféré à ce dernier le privilège de l'unilatéralité et celui de la discrétionnalité y afférente. S'agissant du premier, le doyen Georges Vedel et Pierre Delvolvé soutiennent dans leur ouvrage que « parmi les prérogatives de puissance publique dont dispose l'Administration, la plus caractéristique est sans doute celle de pouvoir prendre des

91 Burdeau (G.), *L'État*, Seuil, 1970, p. 39.

92 *Ibid.*, p. 40.

93 Roig (Ch.), « Théorie et Réalité de la Décentralisation », *RFSP*, 16^e année, n° 3, 1966, pp. 445-471.

94 Vignes (C.-H.), « Le pouvoir de substitution », *op. cit.*, p. 784.

décisions exécutoires, c'est-à-dire de faire naître unilatéralement des obligations et éventuellement des droits au profit ou à la charge de tiers sans le consentement de ceux-ci : c'est le privilège de la décision exécutoire »⁹⁵. Cette affirmation est partagée par Jacques Chevallier pour qui « l'unilatéralité n'acquiert toute *sa portée que lorsqu'elle prend la forme de la décision exécutoire, s'imposant aux administrés avec force obligatoire* »⁹⁶. En d'autres termes, l'unilatéralité présente dans l'acte administratif confère à l'autorité administrative le monopole de la contrainte.

Même s'il est certes vrai que la substitution est limitée dans le temps et dans l'espace, l'on constate que les autorités sous tutelle n'ont aucun moyen juridique pour empêcher leur évincement par les autorités de tutelle. Les prérogatives reconnues à ces dernières prévalent sur les premières. Une lecture attentive du Code général des collectivités territoriales permet de se rendre compte que les autorités décentralisées ne disposent pas d'un droit de recours au juge pour s'opposer à la substitution. Eu égard à cela, c'est dire que les décisions du substituant bénéficient d'une présomption de légalité qui déteint par conséquent sur leur caractère exécutoire et comme l'on sait qu'il n'appartient pas au juge d'arrêter les bras de l'Administration au moment où il exécute ; ce n'est qu'après coup que peut intervenir sa sanction redoutée⁹⁷. En outre, cela traduit d'une façon remarquable le privilège de l'unilatéralité

95 Vedel (G.) et Delvolvé (P.), *Droit administratif*, t. 1, 11^e éd., Paris, PUF, coll. « Thémis droit », 1990, p. 233. Lire aussi Tadjie (R.), « Le contrôle des actes des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun », *Revue Juridique et Politique*, n° 4, 2012, pp. 505-527. Le juge administratif précise dans l'arrêt n° 20/CFJ/AP, du 20 mars 1968, NGONGANG NDJANKE Martin c/État du Cameroun que « *l'acte administratif étant un acte juridique unilatéral pris par une autorité administrative, dans l'exercice d'un pouvoir administratif et créant des droits ou des obligations pour les particuliers* ».

96 Chevallier (J.), « Le droit administratif, droit de privilège ? », *Pouvoirs*, n° 46, 1988, p. 60.

97 Rivero (J.), « Le Huron au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », *Dalloz, chronique* - VI, 1962, p. 37.

à travers l'expression de la volonté de l'auteur de l'acte qui est perceptible dans les effets exorbitants qui y sont attachés⁹⁸.

La discrétionnalité qui caractérise la majeure partie des actes du substituant renforce aussi l'idée de l'irréductibilité des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi. Il faut dire que conformément aux textes, le pouvoir de substitution peut être lié et dans ce cas l'on est en présence d'un devoir de substitution ou alors il peut être facultatif⁹⁹. Les seules hypothèses de pouvoir de substitution liée dans le droit de la décentralisation territoriale camerounaise, se retrouvent en matière budgétaire notamment à travers la reconduction par douzième provisoire¹⁰⁰. Dans son appréhension des normes, Hans Kelsen affirme qu'une norme qui commande une certaine action, interdit de s'abstenir de cette action¹⁰¹ et l'on sait aussi qu'en droit l'indicatif signifie l'impératif¹⁰². Cette précision contraste avec le sens lié à la discrétionnalité qui, lorsqu'elle est présente dans la substitution, met dans une certaine mesure en péril la décentralisation. En effet, dans bien des cas, seul le substituant est maître de la détermination des motifs de son intervention¹⁰³. Et l'on sait que le pouvoir discrétionnaire a deux manifestations. D'une part l'appréciation de l'opportunité de l'action et d'autre part, le choix du contenu de la décision¹⁰⁴.

98 Seiller (B.), « L'exorbitance du droit des actes administratifs unilatéraux », *RDPA*, n° 2, 2004, p.487-490.

99 Vignes (C.-H.), « Le pouvoir de substitution », *op.cit.*, p. 781.

100 Voir les articles 423 et 428 de la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.

101 Kelsen (H.), *Théorie générale des normes*, traduit de l'allemand par Olivier Beaud et Fabrice Malkani, Paris, PUF, 1996, p. 119.

102 Nlep (R.-G.), *L'administration publique camerounaise... op. cit.*, p. 101.

103 La loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées précise aux termes de l'article 219 que « les attributions confiées au maire en cas de danger grave ou imminent ne font pas obstacle au pouvoir du représentant de l'État dans la circonscription administrative où se trouve la commune, de prendre toutes mesures de sûreté exigées par les circonstances.

104 Bockel (A.), « Contribution à l'étude du pouvoir discrétionnaire de l'administration », *AJDA*, Juillet-Août 1978, pp. 356-359.

Cette liberté déteint sur la mise en demeure. Dans bien des cas, l'autorité de tutelle est libre de fixer le délai imparti à l'autorité décentralisée pour exercer sa compétence liée lorsqu'il procède à sa mise en demeure. Si l'on note qu'il est de soixante-douze (72) heures en cas de défaillance du maire en ce qui concerne la convocation en session ordinaire du conseil municipal¹⁰⁵ et de quinze (15) jours lorsqu'une collectivité territoriale n'a pas voté son budget avant le début de l'exercice¹⁰⁶, pour le reste des cas le délai imparti par la mise en demeure n'est pas précisé.

Or, cette absence d'encadrement du législateur contraste avec le sens même de cette notion qui renvoie à une injonction adressée par une autorité administrative, dans les cas prévus par les textes, pour ordonner à un particulier ou à une collectivité publique de prendre une mesure obligatoire ou de mettre fin à un comportement illégal¹⁰⁷. En d'autres termes, la mise en demeure renvoie à une « mesure comminatoire ou à une menace de mesure défavorable »¹⁰⁸. En tant qu'elle est un procédé de constatation du refus et qu'elle apparaît comme une condition de procédure indispensable à la mise en jeu du pouvoir de substitution¹⁰⁹, il aurait été indiqué au regard de son caractère obligatoire, de l'enserrer dans un délai bien précis et ce dans toutes les hypothèses de substitution.

À partir du constat de cette absence d'enfermement de la mise en demeure dans des délais précis, l'on pourrait même concevoir que l'autorité de tutelle puisse poser un acte que l'autorité décentralisée

105 Article 171 du Code général des collectivités territoriales *op. cit.*

106 Article 428 alinéa 1 *ibid.*

107 Guincharde (S.) et Debarde (Th.) (dir.), *Lexique des termes juridiques*, *op. cit.*, p. 650

108 Mballa Owona (R.), *La notion d'acte administratif unilatéral au Cameroun*, Thèse de Doctorat Ph.D. en droit Public, Université de Yaoundé II, Année académique 2009-2010, p. 526.

109 Vignes (C.-H.), « Le pouvoir de substitution », *op. cit.*, p. 778

n'aurait pas pu poser en temps normal du fait notamment qu'elle peut très bien et à sa guise lui imposer un délai très bref pour réagir. C'est en cela que réside tout le danger. La doctrine affirme à juste titre que le pouvoir discrétionnaire de substitution « aboutit à attribuer le pouvoir de poser des décisions à l'autorité centrale seule. Et, si un tel pouvoir est attribué à l'autorité centrale, il y a substitution de la centralisation à la décentralisation qui aurait dû s'appliquer. Elle y est substituée du fait que l'autorité locale n'a posé aucune décision, c'est-à-dire n'a pas exercé comme elle l'aurait pu, son pouvoir de décision, et qu'il plait à l'autorité centrale de poser en toute liberté. Le pouvoir de l'autorité centrale est alors identique en son fond au pouvoir discrétionnaire de réformation »¹¹⁰.

Trois éléments très importants se dégagent de cette affirmation. Premièrement, la discrétionnalité du pouvoir de substitution entraîne une substitution de la centralisation à la décentralisation. Deuxièmement, elle favorise subrepticement l'exercice d'autres compétences encore plus inhibitrices de la décentralisation comme celle de la réformation. Celle-ci traduit par essence l'existence d'un lien de subordination hiérarchique. Troisièmement, elle modifie la nature du lien existant entre les autorités centrales et les autorités décentralisées, qui cesse d'être simplement un contrôle

110 Keudjeu De Keudjeu (J. R.), *Recherche sur l'autonomie des collectivités territoriales au Cameroun*, op. cit., p. 425. Pour Charles Eisenmann, « il n'y a vraiment décentralisation administrative sur le plan du règlement fonctionnel que si l'autorité centrale ou bien n'a aucun pouvoir de décision à l'égard des actes des autorités locales, ou bien n'a que des facultés ou de contrôle de leur "légalité" et de sanction de leur "illégalité", par empêchement et annulation ou d'édiction d'une décision déterminée impérativement, prescrite par la loi au lieu et place de l'autorité locale "défaillante". Au cas où elle a des pouvoirs discrétionnaires de permettre ou d'empêcher ou de faire ou ne pas faire en substitution, il n'y a plus décentralisation, mais soit centralisation – parce que forme ou modalité du pouvoir hiérarchique – dans le cas de la substitution d'action, soit un troisième système qui est (...) la semi-décentralisation ». Eisenmann (Ch.), *Cours de droit administratif*, t. 1, Paris, LGDJ, 1982, pp. 272-273, cité par Keudjeu De Keudjeu (J. R.), *ibid.*, pp. 425-426.

de tutelle pour devenir un lien de subordination hiérarchique. La doctrine précise d'ailleurs dans ce sens que « *le pouvoir de substitution (...) a le caractère de pouvoir hiérarchique quand il est discrétionnaire et le caractère d'un pouvoir de contrôle lorsqu'il s'agit d'une compétence liée* »¹¹¹. En clair, la discrétionnalité du pouvoir de substitution, serait à l'origine de son caractère parfois gênant, dès lors qu'il atteste d'une réelle immixtion de l'autorité de tutelle dans la gestion des collectivités territoriales décentralisées¹¹². L'on relève donc que s'il est utile pour la garantie de l'intérêt général, le pourvoir de substitution certes conçu à titre exceptionnel, est aussi et paradoxalement une menace à la décentralisation¹¹³ surtout que le législateur exonère la responsabilité des autorités de tutelle lorsqu'elles font recours à cette prérogative de puissance publique.

B- L'irresponsabilité du substituant

Aux termes de l'article 15 du Code général des collectivités territoriales décentralisées du 24 décembre 2019, « la responsabilité de la région ou de la commune est dérogée lorsque le représentant de l'État s'est substitué au chef de l'exécutif communal ou régional dans les conditions fixées par la loi ». De cette disposition il se dégage que les mesures prises par l'autorité de tutelle dans l'exercice du pouvoir de substitution sont, par le biais de la fiction juridique, réputées être prises au nom de la collectivité territoriale décentralisée. D'après le *Lexique des*

111 Thalineau (J.), *Essai sur la centralisation et la décentralisation, réflexions à partir de la théorie de Ch. Eisenmann*, Thèse pour le Doctorat d'État, Université François Rabelais – Tours, 21 février 1994, p. 156.

112 Bipele Kemfouedio (J.), « La tutelle administrative dans le nouveau droit camerounais de la décentralisation », *Annales de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques*, t. 9, Université de Dschang, Edition spéciale *Droit de la décentralisation au Cameroun*, Décembre 2005, p. 103.

113 Nlep (R.-G.), *L'administration publique camerounaise ...*, *op. cit.*, p. 104.

termes juridiques, la fiction renvoie à un « procédé de technique juridique permettant de considérer comme existante une situation manifestement contraire à la réalité »¹¹⁴. En d'autres termes, « elle permet de déduire des conséquences juridiques différentes de celles qui résulteraient de la simple constatation des faits »¹¹⁵. Plus exactement, le fait d'attribuer la responsabilité des actes à l'institution décentralisée, engendre deux conséquences du point de vue contentieux. Premièrement, c'est à elle que sera imputée la réparation du préjudice causé par le ou les actes de substitution de l'autorité de tutelle. Secondement, c'est effectivement elle qui procédera à la réparation dudit préjudice.

S'agissant de l'imputation de la responsabilité, il faut dire que la collectivité territoriale à l'égard de laquelle le pouvoir de substitution a été mis en exergue est débitrice de la réparation du préjudice qui pourra éventuellement être causé à un administré. Claude-Henri Vignes affirme que « le substituant ne pourrait après avoir régulièrement pris une mesure de substitution, tirer lui-même les conséquences financières que (ladite mesure) peut entraîner pour le substitué »¹¹⁶. Ce qui veut dire par voie de conséquence que la détermination du montant financier relatif à la réparation du préjudice ressortit de la compétence du juge. En France par exemple, l'arrêt majeur qui le consacre c'est celui du 24 juin 1949, *Commune de Saint-Servan*. Le Conseil d'État français a retenu dans cette affaire que lorsque le préfet exerce le pouvoir de substitution, il « agit non pas comme représentant de l'État, mais comme représentant de la commune ou de l'établissement public intéressé ; par suite, si les décisions prises par le préfet dans ces conditions causent des dommages ouvrant droit à

114 Guinchard (S.) et Debard (Th.) (dir.), *Lexique des termes juridiques*, op. cit., p. 461.

115 *Ibid.*, pp. 461-462.

116 Vignes (C.-H.), « Le pouvoir de substitution », op. cit., p. 785.

réparation, la réparation en incombe aux personnes morales à l'égard desquelles s'exerce le pouvoir de substitution »¹¹⁷.

Eu égard à ce qui précède, il ressort que le pouvoir de substitution est un pouvoir remarquable et original. D'un point de vue factuel, c'est l'autorité de tutelle qui agit, mais d'un point de vue juridique, c'est à la collectivité territoriale que revient la responsabilité de cette action. En effet, étant donné que la fiction est définie comme une construction qui va à l'encontre des faits et qui en plus est sans corrélation avec le « sein », (c'est-à-dire ce qui est) mais avec le « sollen » (ce qui doit être), elle permet de résoudre des problèmes d'ordre théorique, lorsque la simple vue de l'esprit est insuffisante¹¹⁸. Si d'ordinaire la tutelle s'exerce au moyen d'un acte distinct de celui de l'autorité contrôlée, le pouvoir de substitution implique par définition même la fusion en un seul et même acte de l'exercice de la compétence du substitué et celle de l'autorité de contrôle¹¹⁹. En d'autres termes, « l'acte pris par substitution est l'expression de la compétence du substitué (la mesure est prise en son nom, dans un domaine qui lui est propre), mais en même temps il est un acte de tutelle (puisque son véritable auteur est l'autorité de contrôle) »¹²⁰.

117 C.E. 24 juin 1949, *Commune de Saint-Servan*, in LONG (M.), Weil (P.), Braibant (G.), P. Delvolvé et Genevois (B.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 11^e éd, Paris, Dalloz, 1996, p. 372.

118 Hans Kelsen se sert de la fiction juridique pour justifier le bien-fondé de sa norme fondamentale. En réalité cette norme fondamentale n'existe pas, elle est supposée. Mais grâce à la fiction il faut respecter la Constitution comme si la norme fondamentale en question existait. Prenant appui sur les écrits de Vaihinger, il affirme qu'« une fiction est un expédient conceptuel dont on se sert si l'on ne peut atteindre le but de la pensée avec les données dont on dispose ». Kelsen (H.), *Théorie générale des normes*, *op. cit.*, p. 344. Lire aussi sur la question, Rahman (S.) et Sievers (J. M.), *Normes et Fiction*, 2011, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01219626>, 219 p.

119 Vignes (C.-H.), « Le pouvoir de substitution », *op. cit.*, p. 760.

120 *Ibid.*

En ce qui concerne la réparation des préjudices éventuels proprement dite, il faut noter que ce sont les ressources financières de la collectivité décentralisée substituée qui serviront à dédommager les victimes le cas échéant. C'est donc dire que ces dernières peuvent se retrouver fragilisées dans leur patrimoine du fait de la réparation des actes de la substitution. En plus, de cet état de chose, il ne faudrait pas omettre que si la collectivité ne s'exécute pas, une nouvelle procédure de substitution pourrait être enclenchée pour la forcer à s'exécuter. C'est l'hypothèse d'exécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée. Eu égard à ce qui précède, la substitution atteste véritablement qu'elle est une manifestation de la puissance publique et partant, qu'elle réalise la domination parfaite de l'État central sur les collectivités territoriales décentralisées.

CONCLUSION

La décentralisation territoriale camerounaise constitue l'axe fondamental de promotion du développement, de la démocratie et de la bonne gouvernance au niveau local. Néanmoins, elle ne traduit pas l'octroi d'une liberté totale aux collectivités territoriales décentralisées. Elle s'effectue parcimonieusement par le biais de la tutelle. Cette dernière apparaît comme l'élément indispensable à l'État pour veiller au respect de sa volonté au niveau périphérique. Il n'y a qu'un seul État et donc toute velléité contraire à l'unité ou à la cohésion est prohibée. De tous les procédés que comporte le contrôle de tutelle, le pouvoir de substitution qui a retenu l'attention de cette étude, s'avère particulier. L'analyse de sa justification permet de faire un constat. La nécessité justifie sa mise en exergue en tant qu'il est par nature et par définition un palliatif de la défaillance de l'institution décentralisée s'agissant

de l'exercice de ses compétences liées. À cet égard, son institution s'avère en quelque sorte indispensable.

À l'étude du droit positif, il appert que la transcendance des intérêts supérieurs et l'immanence de la puissance de l'État sous-tendent ce pouvoir. Malgré que son exercice commande que les autorités de tutelle ne doivent agir qu'en application d'une loi, c'est-à-dire d'une règle générale et abstraite¹²¹, il faut dire qu'il est dans une certaine mesure l'aspect le plus significatif de l'infériorisation et de la fragilisation de l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées¹²² car comme le dit René Chapus, « c'est un pouvoir remarquable en ce qu'il permet de s'ingérer de façon particulièrement marquée dans les affaires de l'institution décentralisée et en même temps de faire beaucoup plus que ce qui est permis au pouvoir hiérarchique »¹²³. *In fine*, il est demeuré aussi flamboyant que par le passé dans le paysage administratif au Cameroun¹²⁴. C'est ce qui amène à penser que la centralisation de l'État camerounais demeure encore permanente au détriment de la décentralisation pourtant appelée à impulser un véritable développement local.

121 Troper (M.), « Le concept d'État de droit », *Droits*, n° 15, 1992, p. 58.

122 Le professeur Joseph Kankeu affirme que « le Cameroun n'est pas encore un modèle de référence, en Afrique, lorsqu'il s'agit d'ouvrir une discussion tout à la fois politique et technique sur la question de la décentralisation territoriale ». Kankeu (J.), « L'autonomie des collectivités territoriales décentralisées : quelle autonomie ? », *Juridis Périodique*, n° 85, Janvier - Février - Mars 2011, p. 90.

123 Chapus (R.), *Droit administratif général*, t. 1, 15^e éd., Paris, Montchrestien, 2001, p. 390.

124 Manga Zambo (E.), « La décentralisation dans le paysage administratif au Cameroun », in Ondo (M.) (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, op. cit., pp. 115-144.

DIRECTION DE LA PUBLICATION

Directeur : **Joseph DJOGBENOU** / Secrétaire : **Gilles BADET** (Assisté par **Josué CHABI KPANDE**)

COMITÉ SCIENTIFIQUE

Président d'honneur	Maurice AHANHANZO GLELE Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Ancien membre de la Cour constitutionnelle du Bénin, Ancien Président de la Haute Cour de justice du Bénin (BENIN)
Président	Théodore HOLO Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Ancien Président de la Cour constitutionnelle du Bénin, Ancien Président de la Haute Cour de justice du Bénin (BENIN)
Vice-Président	Koffi AHADZI-NONOU Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques Membre de la Cour constitutionnelle du Togo (TOGO)
Membres	Robert DOSSOU Ancien bâtonnier de l'ordre des avocats du Bénin, Doyen honoraire de la Faculté des sciences juridiques économiques et politiques de l'Université nationale du Bénin, Ancien ministre, Ancien Président de la Cour constitutionnelle du Bénin (BENIN) Martin BLEOU Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Ancien ministre (COTE D'IVOIRE) Babacar KANTE Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Doyen honoraire de la Faculté de Droit de l'Université Gaston Berger de Saint Louis, Ancien Vice-Président du Conseil constitutionnel (SÉNÉGAL) Babacar GUEYE Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Université Cheikh Anta Diop de Dakar (SÉNÉGAL) Dorothé C. SOSSA Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit privé, Doyen honoraire de la Faculté de Droit et de Sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi, Secrétaire permanent honoraire de l'OHADA (BÉNIN) Noël A. GBAGUIDI Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit privé, Ancien Titulaire de la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie, Université d'Abomey-Calavi (BÉNIN) Fabrice HOURQUEBIE Professeur de Droit public, Université Montesquieu Bordeaux IV, Directeur de l'IDESUF, Directeur adjoint du CERCCL (FRANCE) Dodzi KOKOROKO Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Président de l'Université de Lomé (TOGO) Adama KPODAR Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques ancien Vice-Président de l'Université de KARA (TOGO), Directeur de l'École Nationale d'Administration (TOGO) Ibrahim SALAMI Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public, Ancien Vice-doyen de la faculté de Droit et de Sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi (BÉNIN) Dandi GNAMOU Agrégée des facultés de Droit, Professeure de Droit public, Université d'Abomey-Calavi, Conseillère à la Cour suprême du Bénin (BÉNIN) Mahaman TIDJANI ALOU Agrégé en Sciences politiques, Professeur à l'Université Abdou MOUMOUNI de Niamey (NIGER) Brusil Miranda METOU Agrégée des facultés de Droit, ancienne Vice-Recteur chargé de la recherche, de la coopération et des relations avec le monde des entreprises Université de DSCHANG (CAMEROUN) Victor P. TOPANOU Maître de Conférences en Sciences politiques, Ancien Directeur de l'École doctorale "Sciences juridiques, politiques et administratives", Université d'Abomey-Calavi (BÉNIN) Hygin KAKAI Agrégé en Sciences politiques. Vjce Doyen de la Faculté de droit et de sciences politiques Université d'Abomey-Calavi (BÉNIN)

COMITÉ DE LECTURE

Président : M. Razaki AMOUDA-ISSIFOU, Vice-Président de la Cour constitutionnelle
Membres : Pr. Joël ADELOUL, Pr. Igor GUEDEGBE, Pr. Hygin KAKAI, Dr. Gilles BADET,
Dr. Dario DEGBOE, Dr. Aboudou Latif SIDI