

Le recours de tutelle dans le contentieux des actes des autorités municipales au Cameroun : entre consécration législative et incertitudes jurisprudentielles

Supervisory Petitions in Disputes over Municipal Authority Actions in Cameroon: Enshrined in law but uncertain in jurisprudence

Olivier Fandjip



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/add/811>
DOI : 10.4000/add.811
ISSN : 2606-1988

Éditeur

Presses universitaires de Rouen et du Havre

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2015
Pagination : 93-109
ISSN : 1955-0855

Référence électronique

Olivier Fandjip, « Le recours de tutelle dans le contentieux des actes des autorités municipales au Cameroun : entre consécration législative et incertitudes jurisprudentielles », *Les Annales de droit* [En ligne], 7 | 2013, mis en ligne le 03 mai 2018, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/add/811> ; DOI : 10.4000/add.811

Le recours de tutelle dans le contentieux des actes des autorités municipales au Cameroun : entre consécration législative et incertitudes jurisprudentielles¹

Olivier FANDJIP

Les règles de procédure apparaissent souvent comme de véritables remparts dressés entre le justiciable et le juge². Celles-ci conduisent, parfois, au rejet des requêtes introduites par les administrés. Ces difficultés, aux conséquences regrettables, peuvent aussi être imputables à une réglementation, parfois éparse³, de même qu'à la jurisprudence qui, à plusieurs égards, prête souvent à confusion⁴. Le contentieux des actes des autorités municipales s'inscrit dans ce registre. En effet, des zones d'ombres planent sur les règles de procédures applicables au contentieux concernant les actes pris par certains élus locaux à l'instar des maires et des délégués du gouvernement au Cameroun. L'occasion paraît idoine, notamment en ce moment où le processus de décentralisation connaît

-
1. La présente étude est menée à la lumière des jugements n° 66/2008/CA/CS, 18 juin 2008, *Entreprise des travaux d'hydraulique et de génie civil (ETHYGECE) c. communauté urbaine de Yaoundé (CUY)* et n° 90/2008/CA/CS, 13 août 2008, *Kwanya Nganwa André Richard c. communauté urbaine de Douala (CUD)*.
 2. Christian Heumann, « Dix ans de jurisprudence du Conseil d'État (1967-1976) », *Études et documents du Conseil d'État (EDCE)*, 1976, p. 20 ; cité par Fanny Jacquelot, « Droit au recours juridictionnel et régularisation des requêtes en contentieux administratif », *Revue de la recherche juridique*, n° 1, 2006, p. 213.
 3. La qualité de la loi est de plus en plus remise en cause. À cet égard, une étude récente démontre d'ailleurs que celle-ci est, de nos jours, non seulement martyrisée, mais aussi outragée. Voir Nicolas Cuzacq, « La qualité de la loi : un oxymore en droit contemporain ? », *Revue de la Recherche juridique*, n° 1, 2012, p. 15-34.
 4. En ce sens, Maurice Kamto, *Droit administratif processuel du Cameroun*, Yaoundé, Presses universitaires du Cameroun, 1990, p. 3.

un essor remarquable dans ce pays⁵, pour apporter quelques éclaircissements à ce sujet. Il semble en effet intéressant de jeter un regard sur cette législation, de mettre en exergue la singularité que décline son contentieux.

La consécration de la personnalité juridique des collectivités territoriales décentralisées, la reconnaissance des intérêts propres à celles-ci, comme l'a fait depuis plusieurs années le législateur camerounais, a abouti à la mise en place des autorités administratives, désignées au sein même de ces collectivités comme représentants lesdites entités et juridiquement fondées à agir en leurs noms⁶. On retrouve, ici, les trois conditions à remplir afin que l'on puisse parler de décentralisation⁷. Les personnalités ainsi désignées, à la tête de ces collectivités, sont des autorités municipales, c'est-à-dire, des représentants de la localité,

-
5. Sur quelques nouveaux instruments juridiques relatifs à la décentralisation au Cameroun, voir *Annales de la faculté des sciences juridiques et politiques de l'université de Dschang*, Yaoundé, Presses universitaires d'Afrique, t. IX, 2005, éd. spéciale, droit de la décentralisation, p. 169-235 ; Joseph Owona, *La Décentralisation camerounaise*, Paris, L'Harmattan, « Droits africains et malgache », 2011. Au rang de la législation ultérieure et relative à la mise en place effective de la décentralisation on peut évoquer : la loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées ; la loi n° 2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale ; le décret n° 2008/013 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du conseil national de la décentralisation ; le décret n° 2008/014 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du comité interministériel des services locaux ; les décrets n° 2010/0239 à 0247/PM du 26 février 2010, fixant les modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'État aux communes en matière d'alimentation et eaux potables, en matière de création et d'entretien des routes rurales non classées ; d'entretien et de gestion des centres de promotion de la femme et de la famille ; de promotion des activités de production agricole et de développement rural ; d'attribution des aides aux indigents et aux nécessiteux ; de promotion des activités de production pastorales et piscicole ; en matière de culture ; en matière de santé publique ; en matière d'éducation de base, respectivement. Il faut y ajouter l'arrêté n° 229/CAB/PM du 7 octobre 2009 portant réorganisation du cadre institutionnel d'exercice du programme national de développement participatif.
 6. À l'exception des délégués du gouvernement et leurs adjoints qui sont, en droit camerounais, désignés par l'exécutif, les maires et représentants des régions sont élus.
 7. Celle-ci s'entend comme une technique d'organisation administrative qui consiste à confier aux autorités décentralisées la satisfaction des intérêts locaux. On distingue la décentralisation territoriale, ou géographique, de la décentralisation technique ou par service. Parlant des maires et délégués du gouvernement, dans cette étude, il s'agit de la décentralisation géographique notamment les communes sans références aux régions.

lesquels sont différents des représentants du pouvoir central⁸. Le législateur camerounais a, de ce point de vue, placé le maire à la tête de la collectivité territoriale décentralisée de base, à savoir : la commune. Concomitamment, il a désigné un délégué du gouvernement à la tête de la communauté urbaine⁹. Ces autorités administratives sont habilitées, dans les limites de leurs attributions, à prendre des décisions susceptibles de recours devant le juge administratif lorsqu'elles causent un tort aux administrés. C'est qu'en effet, la décentralisation met en place et fait coexister une ou plusieurs personnes morales de droit public à côté de l'État¹⁰. En qualité d'autorité administrative prenant des actes administratifs susceptibles de faire grief, l'administré qui solliciterait l'annulation de telles décisions devrait se référer aux règles en vigueur en matière de procédure administrative contentieuse.

Le contrôle de la légalité des actes administratifs peut être réalisé au moyen de deux procédés. Il s'agit, d'une part, du contrôle administratif dans lequel l'illégalité est constatée et sanctionnée par l'administration¹¹ elle-même, et d'autre part, le contrôle juridictionnel dans lequel ces opérations sont faites par le canal d'une juridiction. Dans la première hypothèse, le contrôle peut être exercé, soit, par le supérieur hiérarchique à l'égard des actes de son subordonné¹², soit, par l'auteur de l'acte lui-même¹³ soit, enfin, par l'autorité qui assure la tutelle de celle qui a pris la décision en cause¹⁴. C'est sans doute pour cette raison, qu'au

-
8. André de Laubadère, Jean-Claude Venezia et Yves Gaudemet, *Droit administratif*, Paris, LGDJ, 17^e éd., 2002, p. 181.
 9. Suivant la loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, fixant règles applicables aux communes en ses articles 109 et suivants, les communautés urbaines sont des agglomérations urbaines composées d'au moins deux communes, dénommées communes d'arrondissement, érigées en communautés urbaines en raison de leur particularité.
 10. Jean-Aimé Ndjock, « La décentralisation territoriale au Cameroun », *Revue internationale de droit africain (RIDA)*, n° 87, octobre-novembre-décembre 2010, p. 10.
 11. Voir Jean-François Brisson, « Régler autrement les litiges administratifs : les recours gracieux et hiérarchiques, voie alternative de protection des administrés », *Revue du droit public*, 1996, p. 836.
 12. C'est le recours hiérarchique, une requête adressée par l'administré au supérieur lointain ou immédiat de l'auteur d'un acte dont il conteste le bien-fondé.
 13. Il s'agit du recours gracieux, lequel peut être entendu comme un recours émanant d'un justiciable potentiel, et adressé à l'autorité administrative qui a pris une décision, ce recours vise à lui demander de reconsidérer le contenu ou la forme de l'acte en question et dont le bien-fondé est contesté.
 14. Voir, à ce sujet, l'étude du professeur Waline : « L'évolution du contrôle de l'administration depuis un siècle », *RDP*, 1984, p. 1327 ; Didier Truchet, « Recours administratifs », *Répertoire de contentieux administratif*, octobre 2000, p. 17.

rang des recours administratifs, on distingue : le recours hiérarchique, le recours de tutelle et le recours gracieux¹⁵.

En droit camerounais, à l'exception du recours hiérarchique¹⁶, ces recours administratifs constituent un préalable à l'exercice du contrôle juridictionnel de l'administration¹⁷. Ils conditionnent la recevabilité des actions en justice.

Si l'ordonnance n° 72/06 du 26 août 1972, organisant la Cour suprême¹⁸, en son article 12, n'avait classé que le recours gracieux au rang des recours administratifs préalables, d'autres textes y ont ajouté un second recours, à savoir : le recours de tutelle en ce qui concerne les litiges portant sur les actes des autorités locales. Il s'agit, notamment, des lois n°s 2004/017¹⁹, 018²⁰ et 019²¹ du 23 juillet 2004, du décret n° 77/91 du 25 mars 1977, modifié par le décret n° 90/1464 du 9 novembre 1990, déterminant les pouvoirs de tutelle sur les communes les syndicats et les établissements publics communaux, la loi n° 87/15 du 15 juillet 1987 portant création des communautés urbaines. C'est cela qui fait la particularité du contentieux des actes des maires et délégués du gouvernement en droit camerounais. Cette particularité est-elle connue de la jurisprudence ? L'appréhension du juge au sujet de cette formalité est-elle marquée par la prévisibilité ou alors l'instabilité ?

Les jugements *Entreprise des travaux d'hydraulique et de génie civil et Kwanya Nganwa André Richard c. communautés urbaines de Yaoundé et de Douala*, rendus, respectivement, les 18 juin et 13 août 2008 suscitent des interrogations à ce sujet. Il s'agit de deux décisions à l'occasion

15. Sur ces notions, lire Jean Michel, *Les Recours administratifs gracieux, hiérarchiques et de tutelle*, Paris, La Documentation française, 1996, p. 75 ; Roger-Gabriel Nlep, *L'Administration publique camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, Paris, LGDJ, 1986, p. 262 ; Salomon Bilong, *Approche méthodologique du droit administratif*, Yaoundé, Presses universitaires d'Afrique, 2^e éd. 2007, p. 131.

16. Le recours hiérarchique quant à lui est un recours ouvert dans tous les contentieux. Mais il diffère des autres recours en ce qu'il n'a pas une incidence sur la procédure administrative contentieuse sauf le fait qu'il peut entraîner le règlement à l'amiable du litige, il ne constitue donc pas un impératif.

17. À l'article 17 de la loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006, portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, le législateur a réitéré cette exigence, consacrée, jadis, à l'article 12 de l'ordonnance n° 72/06 du 26 août 1972 portant organisation de la Cour suprême.

18. Cette ordonnance a été abrogée par la loi n° 2006/015 du 29 décembre 2006, organisant cette même juridiction.

19. Portant orientation de la décentralisation.

20. Fixant les règles applicables aux communes.

21. Fixant les règles applicables aux régions.

desquelles les requérants avaient introduit des recours en responsabilité à la suite de la destruction de leurs biens, perpétrées par les mises en cause. Le juge administratif allait déclarer irrecevables leurs actions en se fondant sur le défaut de recours de tutelle. Précisons, en passant, que les jugements analysés, et même ceux qui sont intervenus antérieurement ou ultérieurement à ceux-ci, qu'ils soient ou non définitifs, font parties de la jurisprudence en tant que source de droit. En effet, il faut se garder de méconnaître l'existence d'une jurisprudence des juges du fond car, ceux-ci ont droit à la création et peuvent poser, comme les juridictions supérieures, de nouvelles solutions jurisprudentielles²². Le rôle des hautes juridictions en ce qui concerne les solutions dégagées par les juges du fond se résume en deux choses : soit, elles renforcent le poids des règles jurisprudentielles énoncées par les juges du fond en les reprenant, soit elles s'abstiennent de les confirmer ou de les reprendre, ce qui reviendrait simplement à remettre en cause leur pérennité²³. Pour cette étude, on note que dans les jugements même qui l'ont suscité, les fondements de la solution qui consiste à rejeter les actions intentées pour défaut de recours de tutelle sont mis en exergue. Toutefois, des doutes subsistent lorsqu'on examine quelques jugements antérieurs et même ultérieurs à ceux-ci car, ils témoignent d'une certaine instabilité, voire d'un manque de pérennité de la part de la jurisprudence.

1. Les fondements de l'exigence du recours de tutelle

Le recours, dit de tutelle, doit-il être considéré comme un préalable au recours contentieux lorsque le litige concerne une décision prise par le maire ou le délégué du gouvernement? Des arguments à la fois théoriques et textuels permettent de justifier l'exigence d'une telle formalité. Dans ces conditions, le recours de tutelle devient un recours administratif préalable supplémentaire.

22. Laurent Richer, « Un problème de coordination au sein de la juridiction administrative », *Actualité juridique droit administratif*, 1992, p. 205. Pour une position contraire, lire Pierre Fanachi, « Y a-t-il une jurisprudence des tribunaux administratifs? », dans *Trentième anniversaire des tribunaux administratifs*, actes du colloque de Grenoble des 15-16 mars 1984, Paris, CNRS, 1986, p. 105, cité par Damien Connil, *L'office du juge administratif et le temps*, thèse de doctorat en droit, université de Pau et des pays de l'Adour, 2010, p. 481 et suiv.

23. Damien Connil, *L'office du juge administratif et le temps*, *op. cit.*, *ibid.*

1.1. La tutelle comme « guidance et orientation de la décentralisation²⁴ »

Le recours de tutelle, tout comme le recours gracieux et le recours hiérarchique, est un recours dit interne, ou encore un recours administratif, par opposition au recours contentieux qui, est considéré comme étant un recours externe²⁵. Autant que le recours gracieux, le recours de tutelle est un préalable obligatoire. C'est ce qui ressort de la lecture combinée de la loi n° 87/15 du 15 juillet 1987 portant création des communautés urbaines et du décret n° 77/91 du 25 mars 1977, précité, modifié en 1990, portant sur le pouvoir de tutelle²⁶. Plus précisément, l'article 56 de la loi n° 87/15, ci-dessus visée, dispose qu'aucune action contre la communauté urbaine n'est recevable si le demandeur n'a pas préalablement adressé à l'autorité de tutelle une requête exposant l'objet et les motifs de sa réclamation dans les délais prévus par la législation en matière de contentieux administratif. En fait, « seuls le délégué du gouvernement auprès de la communauté urbaine en premier lieu et le préfet du département où se situe la communauté urbaine en second lieu, sont habilités à recevoir les recours gracieux dirigés contre les actes du délégué du gouvernement²⁷ [...] ». Telle est la précision apportée par le juge, dans l'affaire *Entreprise des travaux d'hydraulique et de génie civil c. communauté urbaine de Yaoundé*.

L'expression, « les recours gracieux », utilisée par le juge dans cette espèce peut prêter à équivoque, car on pourrait penser que le juge assimile, ainsi, le recours administratif adressé à l'auteur de l'acte en cause²⁸, au recours de tutelle. À notre sens, ce vocable doit être considéré comme étant un terme générique visant à désigner les deux recours précontentieux en vigueur. Ces recours ont pour but d'amener l'autorité administrative, directement ou indirectement concernée par le litige²⁹, à le régler à l'amiable. En d'autres termes, suivant une acception au sens large, le recours gracieux proprement dit, autant que le recours de tutelle, sont des recours gracieux. Ainsi, « tout recours gracieux dirigé contre un acte du délégué du gouvernement et qui est adressé à une autorité autre que ledit délégué du gouvernement en premier lieu puis au préfet

24. Joseph Owona, *La Décentralisation camerounaise*, op. cit., p. 119.

25. Salomon Bilong, op. cit., p. 131.

26. Article 55 de la Constitution camerounaise, 18 janvier 1996, révisée le 14 avril 2008.

27. Jugement n° 66/CA/CS, 18 juin 2008, déjà cité.

28. Article 17 de la loi de 2006/022 relative aux tribunaux administratifs.

29. C'est-à-dire l'auteur même de l'acte, notamment le maire ou le délégué de gouvernement, et indirectement, c'est-à-dire l'autorité de tutelle.

compétent en cas d'insuccès, est mal dirigé et entraîne l'irrecevabilité du recours contentieux dont il sert de support³⁰ ».

En effet, dans la première affaire, l'entreprise requérante avait en date du 15 novembre 1990, à la suite de la destruction de ses bureaux, le 6 juin 1990, par la communauté urbaine, introduit une requête contentieuse en vue d'obtenir réparation du préjudice subi. Cette dernière avait, auparavant, introduit un recours administratif auprès du délégué du gouvernement en date du 19 juin 1990 lequel recours gracieux était resté lettre morte. Pour l'en débouter, le juge administratif rappelait, par ailleurs, que « [...] le recours gracieux en date du 15 juin 1990 sollicitant la condamnation de la communauté [...] sur lequel s'appuie le présent recours contentieux était adressé uniquement au délégué du gouvernement; qu'il s'en suit que ledit recours gracieux est irrecevable tout comme le recours contentieux subséquent [...] »

Par la suite, soit deux mois après cette jurisprudence, le juge administratif réitérera cette position dans l'affaire *Kwanya Nganwa André Richard* précitée. En l'espèce, le requérant avait en date du 7 mai 2001 introduit un recours contentieux tendant à la condamnation de la communauté urbaine de Douala à lui payer des dommages et intérêts à la suite de la destruction de son immeuble bâti sis à Douala, quartier Bassa, en date du 16 juin 2000. En date du 4 décembre 2000, le requérant avait exercé un recours gracieux, resté infructueux, auprès du délégué du gouvernement. Pour rejeter son action, le juge devait affirmer que : « [...] si le requérant a adressé un recours gracieux au délégué du gouvernement de la communauté urbaine de Douala conformément à la loi, aucune requête n'a été adressée à l'autorité de tutelle de ladite communauté urbaine en l'occurrence le préfet; qu'il s'en suit que ce recours est irrecevable pour vice de forme. »

Théoriquement, l'existence d'une autorité de tutelle est le second élément de la décentralisation. Cela implique le contrôle exercé par le pouvoir central sur les activités des autorités décentralisées car, la décentralisation n'est pas synonyme d'indépendance d'où la nécessité d'un tel contrôle³¹.

Le juge camerounais de l'ordre judiciaire semble, lui aussi, adopter la même démarche. En effet, dans une affaire relative à la destruction

30. Jugement n° 66/CA/CS, 18 juin 2008, déjà cité.

31. Ce contrôle ne doit cependant pas être trop étroit si non on ne pourra plus dire que le groupe local s'administre lui-même. En ce sens, voir André de Laubadère *et al.*, *op. cit.*, p. 181.

d'immeuble, un requérant avait saisi le Tribunal civil aux fins d'indemnisation après échec d'une tentative de conciliation. Le conseil de la communauté urbaine conclura à l'irrecevabilité de la requête, celle-ci n'ayant pas été précédée d'un recours de tutelle conformément à l'article 56 de la loi de 1987 sus-évoquée. Le requérant, quant à lui, rétorquait que les recours administratifs préalables ne sont opposables qu'en matière de contentieux administratif et que la requête devant le juge judiciaire répond aux règles ordinaires de procédures civiles. Le juge allait déclarer sa requête irrecevable³². Comme conséquence, cette solution conduit à l'exigence d'un recours précontentieux supplémentaire en cette matière.

1.2. Le recours de tutelle :

un recours administratif préalable supplémentaire

L'examen de ces décisions amène à constater qu'en plus du recours gracieux, le justiciable doit également justifier de l'introduction d'un recours de tutelle. Ceci apparaît comme étant le principe car, à l'analyse de certains textes, notamment ceux qui portent sur la décentralisation, ce recours, en plus, ne semble pas exigé lorsque l'action est intentée par l'autorité décentralisée elle-même.

1.2.1. Un recours supplémentaire dans l'action initiée par l'administré

Le recours gracieux est une exigence d'ordre public en matière administrative au Cameroun. Les actes des maires et des délégués du gouvernement, faisant griefs, au même titre que ceux des autres autorités administratives doivent, à peine d'irrecevabilité en cas de recours contentieux, satisfaire à cette exigence. En effet, lorsqu'une contestation devant être tranchée par le juge administratif survient à l'occasion d'une décision prise par l'autorité municipale, le requérant est tenu d'adresser un recours administratif préalable auprès de ladite autorité à l'instar du maire ou du délégué du gouvernement selon le cas.

L'impératif d'un tel recours administratif, adressé à l'auteur de l'acte, ressort de manière constante, de la jurisprudence de la chambre administrative de la Cour suprême. Évoquons à cet effet quelques exemples. D'abord, dans l'espèce *Mahamadou Bachirou c. communauté urbaine de*

32. Affaire *Kenfack Étienne c. communauté urbaine de Yaoundé*, objet du jugement n° 335 rendu le 20 avril 1994 par le Tribunal de grande instance de Yaoundé, citée par Salomon Bilong, « La crise du droit administratif au Cameroun », *Revue juridique et politique des États francophones*, n° 1, janvier-mars 2011, p. 62.

Ngaoundéré, objet du jugement n° 117 rendu le 30 novembre 1995, le juge administratif camerounais soulignait que le fait d'engager directement le recours contentieux sans recours gracieux préalable constitue une violation manifeste des dispositions de l'article 12 de l'ordonnance de 1972. Ensuite, dans l'affaire *Succession Ngo Ngué Célestin c. communauté urbaine de Yaoundé*, le juge administratif, mettait implicitement en exergue cette exigence, lorsqu'il rappelait que « le requérant avait adressé son recours gracieux à M. le ministre de l'Administration territoriale chargé des collectivités publiques locales [...] alors que ledit recours aurait dû être adressé à monsieur le délégué du gouvernement³³ [...] » Plus récemment encore, dans le jugement n° 15/2002-2003 du 28 novembre 2002, *Etong Anne c. communauté urbaine de Yaoundé*, le juge le rappelait en ces termes : « [...] attendu que le 1^{er} décembre 1980, la recourante a adressé à monsieur le délégué du gouvernement auprès de la commune urbaine de Yaoundé compétent son recours gracieux préalable en annulation de l'arrêté n° 317 du 8 octobre 1980 portant annulation de celui n° 274 du 23 août 1980 lui ayant accordé un permis de bâtir [...] que ce recours introduit dans le respect de la loi, doit être déclaré recevable [...] » Enfin, pour le juge, la saisine d'une autorité autre que le maire ou le délégué du gouvernement dans le cadre du recours précontentieux est assimilable à une absence de recours, laquelle est sanctionnée par l'irrecevabilité du recours contentieux³⁴.

Ce préalable au déclenchement du procès administratif a été confirmé par des textes spécifiques en matière de décentralisation. C'est ce qui ressort de l'article 31 du décret n° 77/91 du 25 mars 1977, modifié par le décret n° 90/1464 du 9 novembre 1990 déterminant les pouvoirs de tutelle sur les communes les syndicats et les établissements publics communaux. En effet, « les actes du délégué du gouvernement, du maire ou de l'administrateur municipal³⁵ peuvent faire l'objet d'un recours gracieux auprès de leur auteur. En cas d'insuccès ou si le magistrat municipal garde silence pendant un mois, ils sont soumis à l'appréciation du préfet qui dispose de deux mois pour y donner son avis. Le silence gardé par le préfet vaut décision implicite de rejet³⁶ [...] » Cette disposition, que rappelle ainsi le juge de l'affaire *Kwanya*, semble

33. Jugement n° 66/CS/CA, 27 septembre 2001.

34. Jugement n° 53/CS/CA, 25 juin 1992, *Tah Thomas c. État du Cameroun*.

35. Soulignons, en passant, que les lois n°s 92/002 et 003 du 14 août 1992 ont remplacé l'appellation d'administrateur municipal par celle de maire.

36. Jugement n° 90/2008, 13 août 2008, *Kwanya Nganwa André Richard c. communauté urbaine de Douala*.

avoir a été reprise par la loi de 2006 qui dispose que le recours devant le Tribunal administratif n'est recevable qu'après un recours gracieux adressé à l'autorité qui a pris l'acte attaqué.

Toutefois, au regard de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004, portant orientation de la décentralisation, on est amené à penser que cette disposition a été abrogée. On peut en douter car, l'abrogation formulée par ce texte est limitée à des dispositions précises. Il ressort, en fait, de l'article 88 de cette loi que : « Sont abrogées par celles de la présente loi, les dispositions correspondantes de la loi n° 74/23 du 5 décembre 1974 portant organisation communale, ensemble ses modificatifs subséquents, et de la loi n° 87/015 du 15 juillet portant création des communautés urbaines, sous réserve de la promulgation des textes particuliers prévus aux articles 86 et 87 ». À l'analyse de cette disposition, on peut affirmer que l'abrogation n'a d'effet qu'à l'égard des dispositions des anciens textes évoqués par l'article 88, notamment celles qui sont homonymes à celles nouvellement édictées par cette loi. Il est question, en effet, des dispositions relatives aux modalités d'exercice du contrôle de tutelle qu'assure l'État sur les collectivités territoriales³⁷. En somme, la réalité de l'exigence d'un recours gracieux est avérée. Il en est de même pour l'autorité municipale notamment, le maire³⁸. C'est en quelques sortes ce qui ressort également de la jurisprudence.

1.2.2. L'unique recours administratif préalable dans les actions initiées par les élus locaux : le recours gracieux

La question à ce niveau est celle de savoir si les autorités administratives locales, lesquelles autorités sont dotées de la faculté d'agir en justice, sont astreintes à l'obligation d'exercer, comme les administrés, un double recours administratif préalable. Seul semble exigé un recours gracieux. La raison en est que, sous l'égide de la loi portant orientation de la décentralisation, l'autorité administrative locale peut aussi exercer un recours contre l'acte pris par l'autorité de tutelle à l'encontre de sa décision.

37. L'idée d'une abrogation relative a également été soutenue par Jean-Aimé Ndjock (art. cité, p. 14) pour qui, les lois sur la décentralisation du 22 juillet 2004, sont venues étancher la soif de précisions, de lisibilité et de visibilité que voilait jusque-là les contours encore imprécis de la décentralisation. Ces textes abrogeaient aussi certaines dispositions de la loi n° 74/23 du 5 décembre 1974 portant organisation communale et celle du 15 juillet 1987 portant création des communautés urbaines.

38. Cette possibilité est aussi offerte aux chefs des régions.

En fait, suivant cette nouvelle législation, notamment la loi n° 2004/017 suscitée en ses articles 67 et 68, les pouvoirs de tutelle de l'État sur les collectivités territoriales sont exercés, sous l'autorité du président de la République, par le ministre des Collectivités territoriales et par le représentant de l'État dans la collectivité territoriale. Ces représentants sont : le gouverneur dans la région et le préfet en ce qui concerne les communes. Ceux-ci sont seuls habilités à s'exprimer au nom de l'État devant les conseils des collectivités territoriales de leur circonscription. À cet effet, il est admis que le président du conseil régional ou le maire peut déférer à la juridiction administrative compétente, pour excès de pouvoir, la décision de refus d'approbation du représentant de l'État prise dans le cadre des dispositions de l'alinéa 1 de l'article 70 suivant la procédure prévue par la réglementation en vigueur. Ainsi, lorsque la tutelle a été exercée de manière illégale, les autorités décentralisées peuvent se défendre en contestant la mesure prise par la voie du recours en annulation. Le recours pour excès de pouvoir ainsi ouvert, au profit de l'autorité décentralisée, suivra la procédure contentieuse ordinaire notamment, l'exercice d'un recours gracieux par l'autorité sous-tutelle auprès de l'autorité de tutelle en cas de refus d'approbation de son acte.

Le juge administratif camerounais, de manière tacite, s'est prononcé récemment dans ce sens à l'occasion du jugement n° 004/2008/CA/CS du 14 janvier 2009, affaire *Commune d'arrondissement de Yaoundé 4^e c. État du Cameroun* (ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation). Dans cette espèce, en effet, le maire de ladite commune avait saisi le juge administratif aux fins d'obtenir l'annulation de l'arrêté préfectoral n° 00020/AP/Jo6 du 4 avril 2002, lequel arrêté rapportait certains actes pris par l'autorité municipale. Le juge devait, comme il est de tradition, rejeter la demande du maire pour vice de forme résultant du défaut de consignation, parce qu'« en l'espèce, il [ressortait] des pièces du dossier de la procédure que si la consignation *ad litem* [avait] été payée le 8 décembre 2002 dans le délai, il en [était] autrement de la consignation supplémentaire [...] exigée [laquelle avait] été notifiée au requérant [...] en date du 19 décembre 2005 [et] informait par ailleurs le requérant qu'il lui appartenait dans les quinze jours dès réception [...] à peine d'irrecevabilité [de] remettre le montant de la consignation [...] que bien qu'ayant reçu cette notification [...], le requérant [n'avait] pas respecté les prescriptions de la loi et le délai imparti [avait] expiré [...] ». C'est ainsi que le juge administratif allait « conclure à l'irrecevabilité du recours de la commune ».

On peut déduire, très simplement, de cette décision que les recours intentés par les maires et délégués du gouvernement contre les actes de

leurs tuteurs, pris à l'encontre de leurs décisions, obéissent, à certains égards, aux mêmes exigences d'ordre procédurale que les recours des administrés. Lorsque l'autorité municipale est amenée à critiquer un acte pris par son tuteur, elle est astreinte aux mêmes exigences de procédure applicables aux administrés. En effet, l'application de la notion d'intérêt dans le recours en annulation est très caractéristique de la nature de la décentralisation. Elle implique que les structures locales ont des intérêts propres que leurs représentants se doivent de défendre en justice³⁹. C'est à la faveur de cette idée que le législateur camerounais a, et pour besoin d'équité⁴⁰, offert cette possibilité à l'autorité municipale⁴¹.

Par contre, l'autorité de tutelle n'est astreinte à aucun recours précontentieux, particulièrement en ce qui concerne le recours précontentieux classique⁴². Bien que justifiée, la solution du juge incite à la discussion.

2. Les contradictions avec la jurisprudence antérieure et ultérieure

Le professeur Maurice Kamto rappelait, très récemment, que le problème du justiciable camerounais demeure celui de l'introuvable jurisprudence administrative car, d'une espèce à l'autre présentant pourtant les mêmes circonstances de faits, les décisions sont fluctuantes et variables parfois à l'extrême ; qu'une telle imprévisibilité déstabilisante de cette *juridictio* est alors vectrice d'insécurité juridique et judiciaire⁴³. Cette idée semble bien se vérifier dans ces deux décisions car, suivant sa jurisprudence antérieure et même ultérieure, le juge administratif n'a opéré que des revirements.

39. André de Laubadère *et al.*, *op. cit.*, p. 184.

40. Jacques Bipele Kemfouedio, « La tutelle administrative dans le nouveau droit camerounais de la décentralisation », *Annales de la faculté des sciences juridiques et politiques, université de Dschang*, t. IX, 2005, n° spécial, p. 107.

41. Le législateur camerounais adopte ainsi la démarche du Conseil d'État français dans son arrêt du 18 avril 1902, affaire *Le maire de Neris-les-Bains*, *Recueil*, p. 275. Il faut ajouter qu'en dehors de ce recours l'autorité municipale peut exercer, également, un recours hiérarchique auprès du ministre de l'Administration territoriale et de la Décentralisation ou auprès du président de la République dans le but d'obtenir le retrait de l'acte de l'autorité de tutelle, bien qu'un tel recours n'ait pas une incidence sur le plan du contentieux.

42. Olivier Fandjip, « Les "citations directes" en droit camerounais du contentieux administratif », *Jurisdoctoria*, n° 8, juillet 2012, p. 146, http://www.jurisdoctoria.net/numero8_juillet_2012.html.

43. Maurice Kamto, « Préface », dans Joseph Binyoum et Philippe Ngole Ngwesse, *Éléments de contentieux administratif camerounais*, Paris, L'Harmattan, 2010.

2.1. Quelques contradictions avec la jurisprudence antérieure

L'analyse de ces décisions, compte tenu de l'environnement juridique en matière de décentralisation au Cameroun, et surtout de la jurisprudence antérieure permet de relever quelques incertitudes.

Au préalable, à la lumière de la loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, portant règles applicables aux communes, on peut reprocher au juge d'avoir fait appel à des dispositions qui semblent abrogées sans, toutefois, y apporter des éclairages. En effet, l'article 156 de cette loi dispose que « sont abrogées les dispositions des lois n° 74/23 du 5 décembre 1974 et n° 87/015 du 15 juillet 1987 portant respectivement organisation communale ensemble ses modificatifs subséquents, et création des communautés urbaines ». Il faut cependant nuancer ce propos. En fait cette abrogation n'a, à notre avis, aucune influence sur l'obligation qui incombe à l'administré, en cas de litige avec la collectivité, d'exercer un recours de tutelle auprès des autorités compétentes. Il n'y a aucune contradiction réelle avec l'exigence du recours précontentieux formulée par le décret de 1977, car le recours de tutelle est un recours qui rime avec la notion de décentralisation. Le fait de tenir au courant l'autorité de tutelle, revient à informer l'État qui peut annuler l'acte querellé⁴⁴. En effet c'est la loi de 1987, portant création des communautés urbaines, qui avait conféré un tel statut aux communes de Yaoundé et de Douala. Ce régime spécial fut reconduit par la loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant règles applicables aux communes⁴⁵, et très récemment, en date du 17 janvier 2008, date à laquelle un décret conférerait le statut de communauté urbaine à douze nouvelles villes du pays⁴⁶. Le juge, nous

44. Voir, dans ce sens, Alexandre Ciaudo, « Un nouveau cas de responsabilité pour faute lourde : le refus du préfet de se substituer au maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative », note sous Cour administrative d'appel de Versailles, 19 mai 2005, *Ministre de l'Intérieur c. France Télécom, Juris-classeur périodique*, 13 février 2006, p. 220.

45. Jean-Aimé Ndjock, art. cité, p. 18.

46. Les villes de Bafoussam, Bamenda, Bertoua, Ebolowa, Edéa, Garoua, Kribi, Kumba, Limbé, Maroua, Nkongsamba et Ngaoundéré. Voir : *Cameroun Tribune*, n° 9018/5217, 18 janvier 2008. Même s'il était question d'une abrogation, notamment du recours de tutelle, rappelons que l'attitude du juge pose le problème de la loi applicable en matière de procédure en cas d'intervention d'une certaine volonté de changement de la part du législateur. À cet égard, le juge administratif camerounais penche, dans la plupart des cas, pour la survie de la loi ancienne sur la procédure, malgré son abrogation. C'est une position défendue par la doctrine, laquelle s'appuie sur l'idée selon laquelle la volonté de changement exprimée par le législateur n'écarte pas la nécessité d'une certaine continuité du droit, d'où l'impératif de laisser survivre la loi ancienne pendant un certain temps. C'est sans doute dans ce sens que le

semble-t-il, devait apporter de tels éclaircissements afin d'assurer plus de crédibilité à ces jugements.

Ces deux jurisprudences semblent déroutantes parce que, dans plusieurs espèces précédentes et similaires, à l'exemple des jugements *Pellamié Joseph c. communauté urbaine de Douala*⁴⁷, *Succession Tchandja Mimba c. commune rurale de Bassamba*⁴⁸, *Nana Jean Claude c. communauté urbaine de Douala*⁴⁹, autant en matière d'urgence⁵⁰ qu'en matière ordinaire, le juge n'avait point fait allusion à l'exigence du recours de tutelle. Ces espèces sont différentes des affaires *Mahamadou Bachirou*, *Tah Thomas* et autres précitées, à l'occasion desquelles le juge rappela l'exigence du recours gracieux, en ce que, dans ces affaires, l'action des requérants fut frappée d'une fin de non-recevoir, tirée du défaut de recours gracieux, alors que, dans les affaires évoquées ici, le juge ne se réserva pas d'examiner le bien-fondé des prétentions qui lui étaient soumises. Il n'évoquera pas la question du recours de tutelle.

En ce qui concerne la première décision, il faut remarquer qu'en vue de justifier la recevabilité de l'action du sieur Pellamié, le juge administratif rappela très simplement « que le recours gracieux ayant été implicitement rejeté par le silence gardé pendant trois mois par l'autorité compétente, le requérant avait [...] jusqu'au 3 avril 2000 pour déposer son recours contentieux [...] » Le juge, dans ce cas, semble bien aller à contre-courant des affaires *Kwanya et Entreprise des travaux d'hydraulique* précitées. En effet, cette position, antérieure aux affaires *Kwanya*, constituait une violation de la loi, puisque l'espèce *Pellamié* et autres était semblable aux affaires *Kwanya*, dans lesquelles il avait opéré un changement positif, si on s'en tient à la législation en vigueur.

juge administratif camerounais, depuis la réforme récente, rappelle à chaque fois dans les motifs des jugements rendus jusque là, les dispositions transitoires des lois n^{os} 2006/016 et 022 notamment, les articles 140 et 119 de ces textes respectivement. En plus, les faits en cause étaient survenus avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, d'une part, et, d'autre part, le recours gracieux autant que le recours de tutelle ne vont pas en contradiction avec les normes en vigueur en matière de procédure administrative contentieuse. Voir : Alain-Didier Olinga, « L'article 67 de la Constitution », *Lex lata*, n^o 33, 1997, p. 3-9 ; CS/CA, jugement n^o 181/2007/CE du 29 août 2007, *Silatchom Pierre c. État du Cameroun* ; CS/CA, jugement n^o 107/06-07/CE du 10 février 2007, *Enoh Dieudonné c. État du Cameroun* ; CS/CA, jugement n^o 52 du 20 février 2007, *Njooh Michel Pierrot c. État du Cameroun*.

47. Jugement avant-dire-droit n^o 30, 4 février 2004.

48. Jugement du 28 janvier 2009.

49. Jugement n^o 14/2009/CA/CS du 14 janvier 2009.

50. Voir ordonnance n^o 5 du 26 mars 2009, affaire *Fonkoua Célestin, c. communauté urbaine de Yaoundé* ; n^o 9 du 18 février 2009, affaire *Fotso Fountsé Omer c. communauté urbaine de Yaoundé*.

D'ailleurs, la nouvelle législation a réitéré, comme la précédente, la règle du recours précontentieux. La position du juge des espèces ci-dessus soulève davantage des interrogations lorsqu'on constate que deux années après il allait opérer un autre revirement.

2.2. *L'affaire Dame Fonkoua née Meidié Augustine c. commune de Dschang* : une jurisprudence ultérieure contradictoire ?

L'imprévisibilité relevée plus haut ne demeure, cependant, pas à ce niveau. En effet, alors qu'on croyait le juge administratif camerounais définitivement fixé sur la question, cela au regard des affaires *Kwanya* et autres, ce dernier va opérer une fois de plus un étonnant revirement.

Dans son jugement n° 153/2011/CA/CS du 15 juin 2011, *Dame veuve Fonkoua née Meidié Augustine c. État du Cameroun* (commune de Dschang), le juge administratif recevait la requête de la demanderesse, au mépris des dispositions pertinentes du décret de 1977 modifié en 1990 et de la loi de 1987 relative au pouvoir de tutelle et aux communautés urbaines, précitées, qu'il avait pourtant fermement rappelées dans les affaires *Kwanya* et consorts.

En date du 11 décembre 2007, la dame veuve Fonkoua avait reçu la correspondance n° 204/L/Dsch à elle adressée par le maire de la commune de Dschang relative au refus de lui délivrer un permis de bâtir sur l'immeuble objet du titre foncier n° 310/Menoua lui appartenant. Avant d'introduire son recours contentieux daté du 30 mai 2008 et enregistré aux greffes de la chambre administrative de la Cour suprême le 4 juin de la même année, elle avait auparavant introduit un recours administratif préalable, notamment son recours gracieux auprès du maire le 16 juin 2008, lequel recours gracieux fit implicitement rejeté au bout de trois mois de silence gardé par le maire. C'est donc sur la base de cet unique recours administratif préalable que la requérante va introduire son recours juridictionnel en annulation devant le juge administratif.

On pouvait alors, en se référant aux décisions antérieures et aux textes en vigueur, s'attendre à ce que le juge, en vue de déclarer cette requête irrecevable, rappelât, une fois de plus, comme dans les espèces *Kwanya* et autres, les articles 31 et 56 des textes sus-évoqués, avant de tirer les conséquences de droit qui s'imposaient. Au contraire, avant de donner gain de cause à la requérante, le juge, sur le plan de la forme, allait, et de manière très laconique, admettre ladite demande en affirmant « [...] que le recours est recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai légaux ».

Cette position n'est-elle pas contraire à sa jurisprudence antérieure ? Les justiciables ne sont-ils pas pris au piège du recours de tutelle ? Est-ce à dire que le respect de ce recours précontentieux varie selon les humeurs du juge ? On observe, à la suite de ces développements, que le juge administratif camerounais n'est pas constant. Son imprévisibilité remet en cause la sérénité des administrés qui, légitimement, et au regard de l'exigence de sécurité juridique, fondent leurs espérances en la pérennité des normes qui leurs sont prescrites. Du point de vue économique, par exemple, Max Weber rappelle que pour les intéressés au marché, la rationalisation et la systématisation du droit signifient en général prévisibilité croissante du fonctionnement de la juridiction⁵¹. Le juge administratif camerounais serait-il la source de l'échec des actions initiées par les administrés⁵² ? La doctrine ne serait-elle pas fondée d'accuser le juge administratif camerounais d'être hermétique, de cultiver une sorte d'« aristocratie juridictionnelle », de se complaire dans les rejets pour masquer son indolence, sa paresse et la démission de ses responsabilités sociales⁵³ ? Parlant justement de la dimension sociale, l'absence de pérennité nuit à l'utilité sociale du droit. En effet, une fois énoncée par le juge, une norme prétorienne apparaît comme étant une boussole et un cadre pour les actions éventuelles des administrés. C'est pourquoi l'absence de pérennité minimale de la règle jurisprudentielle empêche les justiciables de fonder leurs actions et leurs comportements sur ce guide, du moment où il devient illisible, inaccessible et insaisissable à cause des changements réguliers⁵⁴.

Conclusion

Il y a lieu de retenir au préalable qu'une certaine singularité caractérise le contentieux des actes des autorités municipales en droit camerounais. Cette particularité se traduit par le fait que l'administration peut, elle aussi, critiquer son acte, c'est-à-dire, une décision prise par certains de ses démembrés. Son recours n'est pas entièrement conditionné par le respect des mêmes exigences comme le serait une action initiée par l'administré, du moins en ce qui concerne les recours administratif préalables.

51. Max Weber, *Sociologie du droit*, Paris, PUF, 2003, p. 223.

52. Lire, dans le même sens, Henri-Claude Njocke, « Le juge administratif camerounais est-il dans le maquis ? », *RIDA*, n° 70, juillet-septembre 2006, p. 31-53.

53. Martin-Paul Ze, « Réflexions sur la réforme de la justice administrative au Cameroun », *RIDA*, n° 89, avril-mai-juin 2011, p. 66.

54. Damien Connil, *op. cit.*, p. 493.

L'administré doit justifier d'un double recours précontentieux, notamment un recours gracieux, de même qu'un recours de tutelle. Ces deux impératifs ont été consacrés par le législateur et si des doutes persistent, c'est certainement à cause de la position vacillante de la chambre administrative, sauf à admettre que le législateur aurait prévu des cas où le recours de tutelle serait exigible ou non, ou encore, que son exigibilité serait soumise à l'appréciation souveraine du juge.

Ainsi, l'idée d'une garantie protectrice de l'administration par elle-même⁵⁵, constitue bien encore la dominante du système juridique camerounais⁵⁶. Cette tendance semble bien renforcée car, si bon nombre de camerounais perdent leurs procès administratifs avant de les avoir commencés, alors même qu'ils ont des moyens juridiques sérieux quant au fond, la faute leur revient en général⁵⁷, certes, mais elle pourrait aussi être, en bonne partie, imputable à l'absence d'un minimum de pérennité des règles jurisprudentielles édictées, comme en témoignent les affaires *Entreprises des travaux d'hydraulique et Kwanya*.

Doctorant en droit public,
Centre Michel-de-l'Hospital (EA4232)
enseignant contractuel
(université de Clermont-Ferrand)

55. Il s'agit d'une survivance de l'ancienne doctrine du ministre-juge qui, avant la phase de maturation du Conseil d'État en France, voyait dans la puissance publique la première étape de solution du litige (voir Roger-Gabriel Nlep, *op. cit.*, p. 262).

56. Voir Roger-Gabriel Nlep, *op. cit.*, *ibid.*

57. Maurice Kamto, *Droit administratif processuel du Cameroun*, *op. cit.*, p. 3.