

# La régularisation des actes administratifs dans les États d'Afrique noire francophone

Jean Mermoz Bikoro

DANS **REVUE DE LA RECHERCHE JURIDIQUE 2022/2**, PAGES 1079 À 1117

ÉDITIONS **PRESSES UNIVERSITAIRES D'AIX-MARSEILLE**

ISSN 0249-8731

DOI 10.3917/rjj.194.1079

Date de mise en ligne : 12/09/2024

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-de-la-recherche-juridique-2022-2-page-1079?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Presses universitaires d'Aix-Marseille.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# LA RÉGULARISATION DES ACTES ADMINISTRATIFS DANS LES ÉTATS D'AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

Jean MERMOZ BIKORO

*Docteur Ph. D en droit public, maître-assistant CAMES, université de Yaoundé II  
(Cameroun)*

**Résumé :** Le droit administratif dans les États d'Afrique noire francophone s'oriente désormais vers la conciliation de la sécurité juridique et de la légalité au travers de la régularisation des actes administratifs. Si pendant longtemps, la disparition de l'acte constituait la seule réponse face à une illégalité commise par l'administration, le souci de stabiliser les situations administratives a récemment conduit l'administration, le législateur et le juge administratif à réparer l'erreur commise en purgeant l'acte administratif de son vice. Toutefois, l'analyse des pratiques administratives et de l'œuvre jurisprudentielle du juge administratif permet de se rendre compte de la variabilité de la fréquence du recours à la régularisation. Autant elle est constamment mobilisée en dehors du juge, autant elle est utilisée de manière intermittente par le juge administratif.

**Mots-clés :** Acte administratif – Régularisation – Validation législative – Sécurité juridique – Substitution de base légale

**Abstract :** *Administrative law in French-speaking black African states is now moving towards reconciling legal certainty and legality through the regularization of administrative acts. If for a long time, the disappearance of the act was the only response to an illegality committed by the administration, the concern to stabilize administrative situations has recently led the administration, the legislator and the administrative judge to repair the error committed. By purging the administrative act of its vice. However, the analysis of administrative practices and the jurisprudential work of the administrative judge makes it possible to realize the variability in the frequency of recourse to regularization. As much as this technique is constantly mobilized outside of any contentious action, it is also used intermittently by the administrative judge.*

**Keywords :** *Administrative act – Regularization – Legislative validation – Legal security – Substitution of legal basis*



L'un des marqueurs des transformations du droit public autrefois systématisées par Léon Duguit<sup>1</sup> réside dans la tendance contemporaine pour la régularisation des actes administratifs. En effet, pendant longtemps, la pratique administrative et la politique jurisprudentielle du juge administratif faisaient de l'annulation, le remède exclusif à une illégalité constatée<sup>2</sup>. C'est ainsi que la doctrine va considérer l'annulation comme « le jumeau procédural du principe de légalité »<sup>3</sup>. Seulement, l'irruption de la sécurité juridique dans le champ administratif va changer la donne<sup>4</sup>. Désormais, l'administration a la possibilité de réparer ou de corriger ses erreurs ; les pouvoirs du juge administratif s'étendent au-delà de la seule annulation. Il peut en effet, demander à l'administration de moduler les effets d'un acte administratif dans le temps lorsque ce dernier porte atteinte aux droits de l'agent public<sup>5</sup> ou de prendre des mesures pour rétablir la légalité à travers la régularisation<sup>6</sup>. C'est dire que si l'anéantissement et la neutralisation des actes juridiques sont les procédés ordinaires pour endiguer une illégalité, il existe

<sup>1</sup> L. DUGUIT, *Les transformations du Droit public*, Paris, Arman Colin, 1913, 285 p.

<sup>2</sup> Édouard Laferrrière souligne dans ce sens au sujet du recours en annulation que « la décision ne peut que rejeter le recours ou prononcer l'annulation de l'acte attaqué ». La constatation de l'illégalité par le juge administratif et par l'administration débouchait sur la neutralisation ou l'anéantissement de l'illégalité en question et non sur sa correction et préservation de l'acte administratif. Une position similaire est développée par le professeur Théodore Holo qui constate que la majeure partie des recours devant la juridiction administrative béninoise débouchait sur l'annulation des actes administratifs. Lire utilement : É. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault, Tome 1, 1896, p. 541. Lire aussi : T. HOLO, « Le contrôle de la légalité et la protection des administrés au Bénin », *RBSJA*, 1985, n° 5, p. 23.

<sup>3</sup> Il en est ainsi parce que l'annulation fait prévaloir le droit dans l'action administrative. Le principe de la séparation de l'administration active et de la juridiction administrative fait interdiction au juge, lorsque le recours est fondé, de rendre une décision autre que l'annulation de l'acte querrellé. Ce qui signifie qu'il lui est interdit toute substitution, réformation ou modification de l'acte administratif attaqué. En tout état de cause, le principal moyen de garantie de la légalité est celui de l'annulation des actes administratifs illégaux. Lire utilement : B. PLESSIX, *Droit administratif général*, Paris, Lexis-Nexis, 2018, p. 1397. On peut aussi se référer à J. CHEVALLIER, « L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur », *AJDA*, 1972, p. 68. Dans le contexte africain, on peut lire utilement : R. DÉGNI-SÉGUI, *Droit administratif général*. Tome 2, *L'action administrative*, Abidjan, NEI-CEDA, 2012, p. 11.

<sup>4</sup> L'idée de sécurité fait référence à une série de qualité que doivent posséder les normes juridiques et par extension, le système juridique. Dans le but d'assurer la sécurité à travers la règle juridique, il est requis que celle-ci soit accessible, stable et prévisible. Sur la sécurité juridique en droit administratif, lire : D. LABETOUILLE, « Principe de légalité et principe de sécurité juridique », in, *L'État de droit, mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1996, p. 404. Lire aussi : Ph. RAIMBAULT, *Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français*, Paris, LGDJ-Lextenso éd., coll. Bibliothèque de droit public, tome 256, 2009, 688 p.

<sup>5</sup> Voir dans le contexte français, l'arrêt CE, *Association AC* du 11 mai 2004, requête n° 255886, *Recueil Lebon*, p. 197. En Afrique, on peut se référer à la jurisprudence administrative gabonaise, CE, affaire *Marie ANGO* du 25 mars 2001.

<sup>6</sup> B. SEILLER, « L'illégalité sans l'annulation », *AJDA*, 2004, p. 963.

désormais une technique moins « draconienne », permettant d'aboutir au même résultat, à savoir, la régularisation<sup>7</sup>.

La notion de régularisation demeure de nos jours, un territoire peu exploré<sup>8</sup> et un objet juridique insuffisamment pensé<sup>9</sup>. Elle se confond parfois à des notions voisines à l'instar de la régulation<sup>10</sup> ou de la réglementation<sup>11</sup> et est envisageable dans des domaines variés à l'instar du droit constitutionnel<sup>12</sup> et du droit privé<sup>13</sup>. Toutefois, de la diversité de définitions existantes, ce qui est constant, c'est le fait qu'elles reposent sur deux idées majeures à savoir d'une part, la possibilité reconnue à l'administration de procéder à la régularisation des actes administratifs viciés et d'autre part, la perpétuation et la préservation de l'acte initialement illégal<sup>14</sup>. Pour le doyen Georges Vedel, ce vocable désigne « un mécanisme opératoire grâce auquel un acte ou une situation juridique contraire au droit peut, avant ou après l'intervention du juge, se perpétuer ou revivre dans la légalité pleinement retrouvée »<sup>15</sup>. Selon

<sup>7</sup> W. GRÉMAUD, *La régularisation en droit administratif*, Thèse de doctorat en Droit public, Université Paris-2 Panthéon-Assas, 2019, p. 18.

<sup>8</sup> O. FUCHS, « Exécution et régularisation », *Civitas Europa*, n° 39, Vol. 2, 2017, p. 99.

<sup>9</sup> R. PONSARD, « De la notion de régularisation à la logique de l'élaboration d'une théorie générale de la régularisation en droit », in A. PERRIN (dir.), *La régularisation*, Paris, Mare et Martin, 2018, p. 25.

<sup>10</sup> On peut donner à la notion de régulation un contenu formel et matériel. Dans le premier cas, il faut souligner qu'à partir de l'étude des Autorités Administratives Indépendantes, s'est détachée une acception nouvelle de la régulation, qui voit dans celle-ci une nouvelle forme de normativité juridique. Cette nouvelle forme de normativité juridique exerce une influence considérable de nos jours au point où certains auteurs lui reconnaissent des compétences de magistrature. Apparue d'abord en théorie du droit, cette conception s'est ensuite diffusée en droit économique puis en droit administratif. Dans le second sens, La régulation désigne en langage courant « le fait de maintenir en équilibre, d'assurer le fonctionnement correct ». Lire dans ce sens : G. TIMST, « La régulation. La notion et le phénomène », in *La régulation. Nouveaux modes ? Nouveaux territoires ?*, REAP, n° 109, 2004, pp. 5-12.

<sup>11</sup> Le vocable réglementation peut faire l'objet d'une double appréhension. La première fait référence à l'action de réglementer. Dans une seconde assertion, ce vocable désigne l'ensemble des règles qui gouvernent une matière. Lire dans ce sens : G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2011, p. 875.

<sup>12</sup> On peut assimiler les réserves d'interprétation à la régularisation en droit constitutionnel. C'est une technique utilisée par le juge constitutionnel lui permettant d'éviter la censure directe d'une loi en précisant que certaines applications ou interprétations de la future loi seront inopérantes. Concrètement, la norme contrôlée est sauvée sous condition qu'elle soit appliquée ou interprétée suivant la logique indiquée par le juge. Pour un approfondissement, lire utilement : A. VIALA, *Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, PUF, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, tome 92, 1999, p. 318.

<sup>13</sup> En droit privé, la régularisation fait référence à l'action qui consiste à purger un acte ou une situation du vice qui l'entache en le réparant. Cependant, il faut dire que la régularisation est considéré en droit privé comme un acte volontaire des parties, et non comme un procédé ou une technique imposée par le juge. Pour un approfondissement, lire utilement : S. GRAYOT-DIRX, « Le contrôle des actes de régularisation par le juge judiciaire », in A. PERRIN (dir.), *La régularisation, op. cit.*, p. 234-235.

<sup>14</sup> A. BACHERT, « La régularisation des actes administratifs », *RDP*, n° 1, 2019, p. 3.

<sup>15</sup> G. VEDEL, « préface » à J. J. ISRAËL, *La régularisation en droit administratif français : étude sur le régime de l'acte administratif unilatéral*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, tome 138, 1981, p. 1.

Jean Jacques Israël, il s'agit d'une correction positive d'une illégalité préexistante<sup>16</sup>. Enfin, Jean François Lafaix la conçoit comme « maintien d'un acte ou d'une situation illégale par une action de mise en conformité »<sup>17</sup>.

Partant de ces trois définitions, on peut considérer que la régularisation est susceptible de faire l'objet d'une double appréhension. Dans un premier sens, elle désigne le fait de rendre un acte conforme à la législation en vigueur. Dans le second sens, elle fait référence à l'action consistant à mettre de l'ordre dans une situation, à réparer ou à remédier à une irrégularité *a posteriori*<sup>18</sup>. Ces deux acceptions conduisent à distinguer deux variantes dans la déclinaison de cette technique. La première, qui correspond à la régularisation préventive s'opère en dehors de toute action contentieuse et est l'œuvre de l'administration à titre principal et du législateur dans le cadre de la validation législative. La seconde est désignée sous le vocable « régularisation curative ». C'est une modalité qui s'opère devant le juge administratif. Elle est conditionnée par le déclenchement d'une action contentieuse sauf que le juge administratif en lieu et place de l'annulation, prescrit la régularisation. Ces deux modalités sont identifiables dans le traitement contemporain de l'illégalité des actes administratifs.

Pour mieux cerner la notion d'acte administratif, il faut partir du postulat selon lequel, il s'agit avant tout d'un acte juridique. Or, par définition, l'acte juridique est une manifestation de volonté en vue de provoquer une modification de l'ordonnement juridique, c'est-à-dire changer soit les règles de droit en vigueur, soit les situations existantes<sup>19</sup>. En d'autres termes, l'acte juridique est une manifestation de volonté ayant des conséquences juridiques. Sont ainsi réunis, deux éléments indispensables d'une façon absolument générale à l'existence de l'acte juridique à savoir la manifestation de la volonté et les conséquences de droit<sup>20</sup>. Vu sous cet angle, il convient de considérer l'acte administratif comme le moyen juridique de l'action administrative<sup>21</sup>. C'est le lieu de rappeler que l'administration pour accomplir ses missions agit au moyen d'actes juridiques qu'elle a été habilitée à édicter. Ce sont des actes que l'on désigne généralement sous le vocable « actes administratifs »<sup>22</sup>. En procédant à la classification desdits actes,

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> J.-Fr. LAFAIX, « La régularisation en matière contractuelle », *CMP*, n° 8-9, 2019, p. 7.

<sup>18</sup> G. VEDEL, « préface » à J. J. ISRAËL, *op. cit.* p. 1.

<sup>19</sup> C. EISENMANN, *Cours de droit administratif*, Tome 2, 1956-1957, Paris, LGDJ, 1983, p. 343.

<sup>20</sup> R. MBALLA OWONA, *La notion d'acte administratif unilatéral en droit camerounais. Contribution à la théorie générale de la décision administrative*, Éditions Universitaires Européennes, 2011, p. 22.

<sup>21</sup> P.-L. FRIER et J. PETIT, *Droit administratif*, 10<sup>e</sup> éd. Paris, LGDJ, 2016, p. 319. Lire également : P.-E. ABANE ENGOLO, *Traité de droit administratif du Cameroun*, Paris, l'Harmattan, 2019, p. 65.

<sup>22</sup> L. DUGUIT, « L'acte administratif et l'acte juridictionnel », *RDP*, 1906, p. 438. Lire aussi : G. DUPUIS, « La définition de l'acte unilatéral », *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, p. 205.

il sera possible de distinguer les actes administratifs unilatéraux<sup>23</sup> et les contrats administratifs<sup>24</sup> tout comme on peut envisager les actes réglementaires<sup>25</sup>, les actes non réglementaires et les actes individuels<sup>26</sup>. Différentes catégories qui seront prises en compte dans le cadre de la présente étude.

Le choix des États d'Afrique noire francophone n'est pas anodin dans cette étude. Deux raisons permettent de justifier sa pertinence à savoir, la communauté linguistique et la convergence des modèles ou systèmes juridiques<sup>27</sup>. La première raison est qu'il s'agit des États ayant en commun la langue française ce qui facilite l'analyse des textes et de la jurisprudence. La seconde raison quant à elle est liée au fait qu'il existe une convergence d'option dans les réformes juridiques dans les différents États. Loin de méconnaître l'autonomisation de la pensée juridique des différents États d'Afrique noire francophone<sup>28</sup>, il faut reconnaître qu'en matière de droit administratif, la proximité avec la France est palpable<sup>29</sup>. C'est d'ailleurs

<sup>23</sup> La notion d'acte administratif unilatéral n'est pas aisée à définir. On peut néanmoins l'appréhender au sens de Pierre Delvolvé comme un « acte juridique adopté unilatéralement par une autorité administrative portant sur l'ordonnement juridique et affectant les droits et les obligations des tiers sans leur consentement ». Si cette définition est suffisamment précise, elle présente néanmoins le défaut de ne pas indiquer que l'autorité administrative doit être dans l'exercice de ses fonctions. C'est la raison pour laquelle, il convient de la compléter avec celle du juge administratif camerounais dans l'affaire *Ngongang Njanke Martin contre État du Cameroun* selon laquelle, l'acte administratif unilatéral est « un acte pris par une autorité administrative dans l'exercice d'un pouvoir administratif et créant des droits et des obligations pour des particuliers », in CFJ/CAY, arrêt n° 20 du 20 mars 1968, *Ngongang Njanke Martin/État du Cameroun*. Lire également : P. DELVOLVÉ, *L'acte administratif*, Paris, Sirey, 1983, p.15 et 17.

<sup>24</sup> On peut définir le contrat administratif comme « une convention formée *a priori* par une administration publique avec un partenaire (privé ou public) et dont la nature propre la distingue des contrats de droit privé », in M. TOUZEIL-DIVINA, *Dictionnaire de droit public interne*, Paris, Lexis Nexis, 2017, p. 98.

<sup>25</sup> Les actes réglementaires sont ceux à travers lesquels une autorité administrative compétente crée une règle de caractère général. Ils ont un effet créateur dans la mesure où ils donnent naissance à une situation juridique nouvelle. Lire : Fr.-P. BENOIT, *Le droit administratif français*, Paris, Dalloz, 1968, p. 523.

<sup>26</sup> On parle des actes individuels pour désigner ceux qui permettent à une autorité administrative de créer une situation juridique concernant une personne déterminée. Cette situation est généralement personnelle et subjective en ce que la décision vise une ou plusieurs personnes nommément désignées. Voir : J.-M. RAINAUD, *La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, tome 73, 1966, 210 p.

<sup>27</sup> La communauté linguistique offre l'avantage de faciliter la circulation des solutions juridiques. On peut donc aisément analyser l'œuvre jurisprudentielle des juridictions administratives et les législations des États sous étude. Par ailleurs, la convergence des modèles juridiques est consécutive au fait que les États d'Afrique noire francophone ont hérité d'une même tradition juridique. Il faut néanmoins souligner que le Cameroun se démarque par la coexistence de deux modèles juridiques à savoir, le système romano germanique et celui de la *common law*. Lire dans ce sens : M. ONDOA, *Le droit de la responsabilité publique dans les États en développement. Contribution à l'étude de l'originalité des droits africains postcoloniaux*, Paris, l'Harmattan, 2010, p. 45.

<sup>28</sup> M. ONDOA, « Le droit administratif français en Afrique francophone : contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne », *RJPIC*, Sept-Déc. 2002, p. 287.

<sup>29</sup> J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « La jurisprudence administrative des Cours suprêmes en Afrique », in G. CONAC (dir.), *Les Cours suprêmes en Afrique en Afrique*, Tome III, *La jurisprudence administrative*,

elle qui explique cette convergence d'option dans la construction de l'administration publique. On peut dire que le recours à l'expression États d'Afrique noire francophone permet de désigner les États issus de la décolonisation<sup>30</sup> c'est-à-dire ceux ayant fait l'objet de la colonisation française ou belge, laquelle colonisation s'exerçait soit au nom « d'un titre de souveraineté propre dans le cas des territoires annexés à une métropole »<sup>31</sup>, soit sur la base d'un mandat international dans le cas des territoires sous mandat, puis sous tutelle<sup>32</sup>.

La problématique de la régularisation des actes administratifs s'inscrit dans une perspective globale de transformation et d'évolution du droit<sup>33</sup> public en général, et du droit administratif en particulier. Primo, l'évolution se traduit par le fait qu'initialement, cette technique visait davantage les situations administratives et ne s'étendait pas aux actes édictés par l'administration. Ce qui a pu faire dire à Jean Jacques Israël qu'« on ne régularise pas les actes, mais seulement des situations administratives »<sup>34</sup>. En d'autres termes, il n'était pas envisageable pour l'administration de régulariser les actes administratifs, mais, plutôt des situations juridiques<sup>35</sup>.

*Secundo*, le principal remède qui était trouvé contre une illégalité constatée était l'annulation ou l'anéantissement de l'acte administratif<sup>36</sup>. C'est ce qui a fait dire à AUCOC que la juridiction administrative « n'a qu'une chose à vérifier: l'administrateur est-il resté dans la limite de ses pouvoirs? S'il y est resté, elle laisse subsister l'acte; s'il en est sorti, elle annule l'acte »<sup>37</sup>. Envisager la régularisation des actes administratifs c'est donc admettre que le champ de cette technique a évolué de

---

Paris, *Economica*, 1988, p. 2.

<sup>30</sup> G. CONAC, « L'évolution constitutionnelle des États francophones d'Afrique noire et de la République démocratique malgache », G. CONAC (dir.), *Les Institutions constitutionnelles des États d'Afrique francophone et de la République malgache*, Paris, *Economica*, 1979, p. 1.

<sup>31</sup> On peut citer dans cette logique, des États tels que: le Bénin, le Burkina-Faso, la République centrafricaine, le Congo, la Côte-d'Ivoire, le Gabon, la Guinée, la RDC, le Mali, le Niger, le Sénégal ou encore le Tchad.

<sup>32</sup> Il en est ainsi du Cameroun et du Togo.

<sup>33</sup> Le concept d'évolution a été systématisé par l'Allemand Rud von Jhering. Ce dernier met un accent sur le dépassement de la conception volontariste du droit développée par Kant et valorise l'approche trilogique du droit en y incluant au-delà du volontarisme, les droits subjectifs et les droits objectifs. Lire utilement: R. VON JHERING, *L'évolution du droit*, Paris, Hachette Livre, 2014, 413 p.

<sup>34</sup> J.-J. ISRAËL, *La régularisation en droit administratif français*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>35</sup> Il s'agit ici de la conception qui réduit la régularisation en droit administratif à la confirmation des situations administratives ou juridiques initialement illégales. On considère en effet suivant cette logique que la régularisation a exclusivement un effet confirmatif. Par le biais de cette technique, l'acte régularisateur maintient la situation créée dans le commerce juridique. Accédant à la validité, la situation créée se trouve consolidée et devient inattaquable. Lire une fois de plus: J.-J. ISRAËL, *La régularisation en droit administratif français*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>36</sup> Gaston Jèze affirme à juste titre à cette époque que « certaines irrégularités entraînent l'inexistence de l'acte juridique », in « Essai d'une théorie générale sur la sanction des irrégularités qui entachent les actes juridiques », *RDP*, 1913, p. 302.

<sup>37</sup> L. AUCOC, *Conférence sur l'administration et le droit administratif*, 1<sup>re</sup> éd. Tome 1, 1910, p. 361.

manière extensive et que le juge ne se contente plus d'annuler les actes illégaux. Il est désormais amené à effectuer une pesée entre divers éléments dont les uns tendent vers la stabilité des situations juridiques, donc de la sécurité juridique<sup>38</sup>.

On peut ainsi considérer que c'est avec l'écoulement du temps que l'administration et son juge ont adopté une autre attitude face à une illégalité constatée. En France, il est relativement courant de voir le juge administratif prescrire la régularisation d'une situation ou d'un acte<sup>39</sup> tout comme il est constant que l'administration anticipe en corrigeant ses erreurs<sup>40</sup>. Dans les États d'Afrique noire francophone, cette technique n'est pas du tout inconnue. Certes, le recours qui en est fait contraste avec l'impensé dont elle fait l'objet<sup>41</sup>, mais on assiste de plus en plus à des situations dans lesquelles un acte administratif illégal est sauvegardé du fait de la correction du vice identifié. L'évolution mérite d'être mise en exergue, car l'administration publique africaine qui aujourd'hui admet son erreur n'était pas toujours encline à le faire durant les trois premières décennies après les indépendances<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> G. TIMSIT, *Gouverner ou juger? Blasons de la légalité*, Paris, PUF, 1995, p. 64.

<sup>39</sup> Cela est aussi perceptible dans la jurisprudence administrative. Dans l'affaire *Bekale Rufin contre l'État du Gabon*. La pension du sieur Bekale Rufin avait été liquidée sous un régime ancien, la Cour a intimé à l'administration de requalifier son mode de calcul, cette fois sur la base de la nouvelle réglementation, lire l'arrêt du 16 janvier 2020, in: S. KWAHOU, *Le contentieux administratif gabonais en 13 leçons*, Paris, Publibook, 2021, p. 128.

<sup>40</sup> C'est ce qui justifie la tenue d'un colloque les 7 et 8 mars 2017 sur la régularisation sous la direction d'Alix Perrin à l'Université de Bourgogne-Franche Comté. Il existe aussi en France, une pluralité d'études sur la question. Sans être exhaustif, on peut citer: Ch. DUPEYRON, *La régularisation des actes nuls*, coll. Bibliothèque de droit privé, tome 127, 1973, 283p ou encore, V. DAUMAS, « Le pouvoir de l'administration de régulariser ses actes illégaux: la jurisprudence en chantier », *DA*, 2017, p. 291.

<sup>41</sup> Il existe néanmoins des études ayant abordé la question de la régularisation soit de manière incidente, soit dans une perspective restrictive. On peut citer dans ce sens: M. BLÉOU, « Le contrôle des faits et du droit par le juge de l'excès de pouvoir en Côte-d'Ivoire », in *Annales de l'université de Cocody*, 1995; A. KABORÉ, « La régularisation d'un acte administratif empreint de corruption », *RBD*, n° 63, 2021, p. 311-318; É.-S. MVAEBEME, « La régularisation en droit administratif camerounais », *JDA*, 2019, p. 1-10; S. ANDZOKA ATSIMOU, « Le pouvoir d'injonction des juridictions administratives en Afrique noire francophone », *Annales de l'Université Marien Ngouabi, Numéro spécial*, Vol. 21, 2021, p. 29-58; L. ECHEMOT, « Les attermolements énigmatiques sur le pouvoir d'injonction du juge administratif camerounais », *Juridis Périodique*, n° 112, 2017, p. 141-153.

<sup>42</sup> Cet état de chose était causé par la forte politisation de l'administration publique en Afrique noire francophone. L'administration était le bras séculier du parti unique et était considérée comme un instrument au service non pas des administrés, mais, du Président de la République et président du parti unique. La politisation se traduisait à cette époque par la prévalence des considérations politiques sur la recherche de l'intérêt général et le respect de la légalité. Et l'arbitraire avait fini par prendre le dessus sur la légalité et la sécurité juridique. Dans un tel contexte, les autorités administratives étaient peu enclines à admettre l'erreur et à recourir à la régularisation. Lire utilement: R.-G. NLEP, *L'administration publique camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque africaine et malgache, tome 41, 1986, p. 222.

Elle qui était focalisée sur la construction nationale<sup>43</sup> et marquée par l'idéologie développementaliste<sup>44</sup> ne se souciait que très peu de la légalité<sup>45</sup> encore moins, de la sécurité juridique. À travers le recours à la régularisation, on peut en effet considérer qu'un pas décisif a été franchi. C'est la raison pour laquelle on peut se poser la question de savoir, **comment se traduit la régularisation des actes administratifs dans les États d'Afrique noire francophone?** Une telle interrogation n'est pas sans intérêt. Elle permet en effet d'analyser l'irruption et la réception de la sécurité juridique<sup>46</sup> dans les pratiques administratives et dans l'œuvre prétorienne du juge administratif. Il sera question d'analyser la cohabitation entre la sécurité juridique et la légalité dans des ordres administratifs autrefois marqués par l'arbitraire et la politisation de l'administration publique<sup>47</sup>.

Une telle entreprise ne pourra se faire qu'à travers une méthode clairement identifiée. Aussi, de la mobilisation de l'exégèse et de l'analyse de la jurisprudence et des pratiques administratives, en ressort-il que la régularisation des actes administratifs s'opère suivant une temporalité discontinue. On note en effet une inclination constante à la régularisation préventive (I) et une mobilisation occasionnelle de la régulation curative (II).

## I. L'inclination constante à la régularisation préventive

La régularisation préventive est celle qui s'opère en dehors de toute intervention juridictionnelle ou plus exactement, en l'absence de toute action contentieuse<sup>48</sup>. Elle est la plus régulière dans les États d'Afrique noire francophone. En effet, face à un vice qui entache l'acte administratif d'illégalité, il s'opère très souvent un évitement de son annulation (A) qui se traduit par le contournement de l'action contentieuse (B).

<sup>43</sup> Lire dans ce sens : A. KONTCHOU KOUOMEGNI, « Le droit public camerounais, instrument de construction de l'unité nationale », *RJPIC*, n° 4, oct-nov-déc. 1979, P. 416.

<sup>44</sup> L'idée qui soutend le droit administratif dans les États d'Afrique noire francophone au moment de leur accession à l'indépendance est de construire un droit engagé dans la lutte contre le sous-développement. Lire utilement : M. ONDOA, « Le droit administratif français en Afrique francophone : contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne », *RJPIC*, Sept-Déc. 2002, p. 308.

<sup>45</sup> J.-M. BRETON, *Le contrôle d'État sur le continent africain. Contribution à une théorie des contrôles administratifs et financiers dans les pays en voie de développement*, Paris-Dakar/Abidjan, LGDJ-NEA, 1978, p. 9.

<sup>46</sup> La notion de sécurité juridique n'est pas toujours aisée à définir. La doctrine s'accorde néanmoins sur le fait que cette notion s'apprécie à l'aune de la qualité, de la stabilité et de la prévisibilité du droit. À l'époque contemporaine, la sécurité juridique est omniprésente dans tous les systèmes juridiques. Lire dans ce sens : Th. PIAZZON, *La sécurité juridique*, Paris, Defrénois, Lextenso Éditions, 2009, p. 18.

<sup>47</sup> D. KOKOROKO, « La politique et l'administration au Togo », in F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN (dir.), *Espaces du service public, mélanges en l'honneur de Jean du Bois de Gaudusson*, Tome 1, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 2013, p. 265.

<sup>48</sup> A. BACHERT, « La régularisation des actes administratifs », *op. cit.* p. 5.

## A. L'évitement de l'annulation de l'acte irrégulier

Le recours à la régularisation préventive vise principalement à sauvegarder l'acte initialement entaché d'irrégularité. Tantôt, cet évitement est l'œuvre de l'administration (1), tantôt, elle découle d'une action législative (2).

### 1. L'évitement par anticipation de l'administration

À travers la technique de la régularisation des actes administratifs, l'administration est en mesure de corriger ses erreurs en rectifiant l'acte qu'elle a pris pour lui conférer la légalité dont il a besoin pour exister en droit<sup>49</sup>. Elle s'opère davantage pour anticiper toute intervention juridictionnelle tendant à l'annulation contentieuse de l'acte illégal. Ainsi, dès lors qu'elle se rend compte qu'elle a édicté un acte non conforme à la réglementation ou alors qu'elle déniche des clauses contraires au droit dans un contrat qu'elle a signé, elle peut valablement prendre des mesures visant à restaurer la légalité<sup>50</sup>. Mais de quelle administration s'agit-il ? En d'autres termes, au sein de l'administration, qui a le pouvoir de régulariser les actes administratifs ? À cette interrogation, il convient de souligner que les organes administratifs investis du pouvoir de régulariser les actes administratifs sont pluriels selon que l'on distingue l'auteur de l'acte ou l'organe autre que l'auteur de l'acte.

L'auteur de l'acte renvoie à l'autorité compétente pour édicter un acte administratif<sup>51</sup>. En effet, dans le cadre de l'action administrative,

« l'organe créateur d'une norme [...] peut évidemment se rendre compte *a posteriori* qu'il a méconnu une règle juridique. Un agent peut constater l'irrégularité de son action [...] et tirer les conséquences en y remédiant à l'illégalité soit par un procédé destructeur soit par un procédé correcteur »<sup>52</sup>.

À titre principal, il s'agit d'un organe appartenant à l'administration publique et qui agit dans le cadre de sa compétence administrative. De cette considération, il découle une double exclusion : la première concerne les actes des autorités étatiques

<sup>49</sup> A. PERRIN, « La régularisation. Propos introductifs », in, A. PERRIN (dir.), *La régularisation*, Paris, Mare et Martin, 2018, p. 14.

<sup>50</sup> Cela se produit fréquemment dans les États d'Afrique noire francophone. Sans être exhaustif, on peut citer au Sénégal, le décret présidentiel n° 2005-1200 du 13 décembre 2005 portant rectification du décret n° 2005-780 du 1<sup>er</sup> décembre 2005 admettant un magistrat à la retraite. On peut aussi évoquer au Tchad, le décret n° 1711 portant modification du décret n° 1690 du 22 octobre 2018 portant nomination à des postes de responsabilité au ministère des infrastructures, du transport et du désenclavement.

<sup>51</sup> C'est par exemple ce qu'a retenu le tribunal administratif du Gabon dans l'affaire *SCI AVORBAM* pour se prononcer sur la nature administrative du titre foncier. Lire utilement : Ch.-A. NKOGE, « L'annulation du titre foncier : un passage en force du juge administratif », *Hebdo informations*, n° 79, 2020, p. 43-59.

<sup>52</sup> W. GRÉMAUD, *La régularisation en droit administratif*, *op. cit.*, p. 81.

non exécutives et la seconde concerne les actes des autorités n'exerçant pas un pouvoir administratif<sup>53</sup>. C'est donc celui qui a reçu de la législation, le pouvoir d'édicter les actes administratifs. Si ce dernier constate que l'acte qui a été édicté est entaché d'illegalité, à défaut de l'abroger ou de le retirer, il a la possibilité de le corriger à travers la technique de la régularisation<sup>54</sup>. Il suit de cette précision qu'un organe incompétent qui a édicté l'acte initial ne dispose pas du pouvoir de régularisation<sup>55</sup>. En procédant à l'énumération, on peut citer au rang des organes régularisateurs, les autorités centrales, déconcentrées et décentralisées et les personnes publiques spécialisées<sup>56</sup>. À titre exceptionnel, l'auteur de l'acte considéré comme organe régularisateur peut aussi être une personne privée investie d'une mission de service public ou chargée de la gestion d'un service public. Il en est ainsi parce que de tels organes privés sont investis du pouvoir d'édicter des administratifs<sup>57</sup>.

L'auteur de l'acte administratif peut aussi être l'organe administratif qui a participé à la conclusion d'un contrat administratif. La jurisprudence a admis depuis fort longtemps, la possibilité pour l'administration de modifier un contrat de manière unilatérale<sup>58</sup> ou de le faire de commun accord avec le cocontractant<sup>59</sup>. Si ce pouvoir de modification n'est pas toujours accepté par le cocontractant de l'administration, il faut dire que ce dernier peut avoir pour but de régulariser le

<sup>53</sup> Il en est ainsi des actes législatifs du parlement dont le contrôle relève de la compétence du juge constitutionnel dans tous les États d'Afrique noire francophone. Lire utilement : D. SY, « Les fonctions de la justice constitutionnelle en Afrique », in O. NAREY (dir.), *La justice constitutionnelle*, Paris, L'Harmattan, 2016, pp. 43-64.

<sup>54</sup> Au Tchad, le ministre de la fonction publique a régularisé sa décision du 23 juin 2018 portant suspension de la formation continue en faveur des agents publics par la circulaire n° 002/PCMT/MFPPECS/DC du 9 septembre 2021 en faisant savoir que les dossiers desdits agents en instance seront désormais traités.

<sup>55</sup> Il faut néanmoins préciser que cette affirmation mérite d'être relativisée à l'aune de la théorie du fonctionnaire de fait car ce dernier exerce des fonctions à la suite d'une investiture irrégulière et a le pouvoir d'édicter des actes administratifs et de les régulariser. À titre de rappel, le fonctionnaire de fait est un : « agent qui occupe la fonction, exerce la compétence, accomplit l'acte, mais tout cela à la suite d'une investiture irrégulière, que cette investiture ait été irrégulière dès l'origine ou qu'elle le soit devenue » Lire utilement : Fl. CROUZATIER-DURAND, « Le fonctionnaire de fait ou quand le juge sauve les apparences », in N. JACQUINOT, *Juges et apparences*, Toulouse, Presses de l'université Toulouse 1 Capitole, 2010, p. 205.

<sup>56</sup> L'évolution du droit administratif se traduit entre autre, par la diversification des institutions administratives au rang desquelles on peut citer les personnes publiques spécialisées. Il s'agit des institutions créées par l'État, mais qui sont dites spécialisées soit du fait de leur mission ou de leur statut. On trouve dans cette catégorie, les autorités administratives indépendantes, les groupements d'intérêts publics et le syndicat de communes. Lire dans ce sens : C. MONEMBOU, « Les personnes publiques spécialisées en droit administratif camerounais », *RBSJA*, n° 38, 2017, p. 223-263.

<sup>57</sup> R. MBALLA OWONA, *La notion d'acte administratif unilatéral en droit camerounais*, *op. cit.* p. 154.

<sup>58</sup> Cela est aussi prévu par certaines législations des États d'Afrique noire francophone. À titre illustratif, l'article 23 du décret béninois n° 2015/016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public permet à l'administration de modifier unilatéralement les clauses du contrat d'occupation dans un but d'intérêt général.

<sup>59</sup> A. BACHERT, « La régularisation des actes administratifs », *op. cit.* p. 4.

contrat en raison des irrégularités constatées. Aussi, les parties au contrat administratif peuvent convenir du remède qui peut consister en la modification des stipulations du contrat initial en raison de leur illégalité<sup>60</sup>.

S'agissant la régularisation par un autre organe administratif, deux hypothèses sont envisageables à savoir, le cas de la régularisation par une administration sectorielle<sup>61</sup> et le cas du supérieur hiérarchique. Dans le premier cas, de nombreuses administrations sont créées dans les États d'Afrique noire francophone avec la compétence de procéder à la régularisation d'une catégorie d'actes administratifs. Il en est ainsi des institutions administratives chargées de la gestion des affaires foncières et domaniales. En droit tchadien, le décret n° 67-186 du 8 janvier 1967 fixant le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers dispose en son article 47 que

« lorsque des omissions et des erreurs ont été commises dans l'établissement des titres de propriété ou dans les inscriptions, les parties intéressées peuvent en demander la rectification. Le conservateur peut, de plus, rectifier d'office et sous sa responsabilité les erreurs provenant de son chef [...] ».

Dans la même logique, la législation camerounaise dispose au sujet de la régularisation du titre foncier que

« le conservateur foncier peut en outre rectifier d'office, sous sa responsabilité, les irrégularités provenant de son fait ou du fait de ses prédécesseurs, dans les documents ayant servi à l'établissement du titre [...] la rectification est autorisée par le Premier ministre »<sup>62</sup>.

Partant du fait que le titre foncier est un acte administratif<sup>63</sup>, on peut valablement considérer que la correction participe de la régularisation dans la mesure où elle vise à dépouiller le titre foncier des erreurs susceptibles de conduire à son annulation par le juge administratif.

Au-delà des administrations foncières et domaniales, il existe des administrations chargées d'assurer la régulation des marchés publics et qui, dans leur office, ont le pouvoir de recourir à la régularisation. La législation des États sous étude

<sup>60</sup> P. BOURDON, « Contrat administratif et régularisation(s) », in, *À propos des contrats des personnes publiques, mélanges en l'honneur de Laurent Richer*, Paris, LGDJ, 2013, p. 503.

<sup>61</sup> É.-S. MVAEBEME, « La régularisation en droit administratif camerounais », *JDA*, 2019, p. 2.

<sup>62</sup> Article 39 alinéa 1 du décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 76/165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier.

<sup>63</sup> Néanmoins, il convient de préciser que le juge administratif congolais s'est toujours refusé de se prononcer sur la nature administrative du titre foncier en déclinant sa compétence. CS-CA, *Claude Didier Mackouaki c/ Henri Goteni*, octobre 2005.

prévoit ainsi, la régularisation de la procédure de passation des marchés publics. Dans la législation malienne, on peut en effet lire que « tout candidat ou soumissionnaire qui s'estime lésé au titre d'une procédure de passation de marchés ou d'une délégation de service public est habilité à saisir l'autorité contractante ou l'autorité délégante d'un recours gracieux à l'encontre des procédures et les décisions lui causant ou susceptibles de lui causer un préjudice »<sup>64</sup> et que le recours a « pour effet de suspendre la procédure d'attribution jusqu'à la décision définitive de l'autorité contractante, hiérarchique ou de l'organe chargé de la régulation des marchés publics et de la délégation de service public »<sup>65</sup>. Cette disposition qui n'est pas singulière au Mali attribuée à l'autorité adressataire du recours, le pouvoir de régulariser la procédure de passation afin de consolider l'égal accès à la commande publique<sup>66</sup>.

Enfin, l'organe administratif doté du pouvoir de régularisation est sans doute l'autorité hiérarchique. En droit administratif, le pouvoir hiérarchique est un pouvoir que le supérieur exerce sur ses subordonnés. Le supérieur contrôle à la fois la personne du subordonné et les actes que ce dernier édicte dans le cadre de ses compétences administratives<sup>67</sup>. Son objet le plus fréquent est la légalité de la décision administrative initiale notamment lorsque le contrôle porte sur les actes. C'est donc à juste titre qu'on peut affirmer que « l'utilisation, dans les faits, du contrôle hiérarchique a très majoritairement pour objet de corriger les actes subordonnés »<sup>68</sup>. En tout état de cause, un supérieur hiérarchique peut régulariser les actes pris par son subordonné lorsqu'il est établi que ceux-ci sont manifestement illégaux<sup>69</sup>. Cela s'opère généralement parce que le supérieur hiérarchique est compétent pour constater l'irrégularité d'un acte pris par un de ses subordonnés et pour prendre une décision de suppression ou de correction de l'acte en question<sup>70</sup>. Son intervention peut ainsi avoir pour finalité, la sauvegarde de l'acte qui a été pris par le subordonné en évitant que l'acte en question fasse l'objet d'une annulation contentieuse. C'est dans la même logique que le législateur procède à la régularisation.

<sup>64</sup> Article 120 alinéa 1 du décret n° 2015-604/P-RM du 25 septembre 2015 portant code des marchés publics et des délégations de service public.

<sup>65</sup> Article 120 alinéa 4 du décret n° 2015-604/P-RM du 25 septembre 2015 portant code des marchés publics et des délégations de service public.

<sup>66</sup> Certes ce recours administratif est suspensif pour illégalité, mais, son traitement peut conduire à la régularisation.

<sup>67</sup> D. SY, *Droit administratif*, 2<sup>e</sup> éd. Paris, l'Harmattan, 2014, p. 174.

<sup>68</sup> C. CHAUVET, *Le pouvoir hiérarchique*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, tome 276, 2013, p. 170.

<sup>69</sup> C'est ainsi que par courrier n° 662/PR/CAB en date du 18 septembre 1985 adressé au ministre de la justice garde des Sceaux, le président de la République a validé partiellement les épreuves du certificat d'aptitude à la profession d'avocat. Toutefois, il est important de préciser que la validation présidentielle est intervenue après la décision du juge administratif.

<sup>70</sup> W. GRÉMAUD, *La régularisation en droit administratif*, *op. cit.*, p. 82.

## 2. L'évitement par l'intervention du législateur

Il peut paraître surprenant d'évoquer la régularisation préventive des actes administratifs par le législateur dès lors que les textes constitutionnels des États d'Afrique noire francophone ont déterminé la part de la loi et celle du règlement dans l'activité normative. Seulement, étant entendu que la loi fonde juridiquement l'existence et la légalité des actes administratifs, le recours au parlement peut viser à conférer à un acte potentiellement illégal, la légalité nécessaire à son existence dans la vie juridique<sup>71</sup>. La technique utilisée en la matière est celle de la validation législative<sup>72</sup>.

La validation législative est un procédé qui consiste à faire adopter par le législateur, une loi dont l'objet est de consolider une décision administrative irrégulière soit avant l'intervention du juge administratif soit après l'annulation juridictionnelle<sup>73</sup>. Il s'agit là d'une pratique qui limite considérablement les effets de l'annulation contentieuse<sup>74</sup> à défaut de la contourner en évitant tout recours juridictionnel. On distingue traditionnellement trois principaux mécanismes de validation. Les deux premiers interviennent avant toute et en dehors de toute action contentieuse. On cite dans cette catégorie la validation directe, totale et préventive d'un acte susceptible d'être annulé et la validation d'actes pris sur la base d'un autre acte illégal ou susceptible d'être annulé<sup>75</sup>. La troisième variante est celle qui intervient à la suite d'une annulation contentieuse et vise grâce à une réforme législative, à ressusciter un acte annulé par le juge administrative.

Il est admis que la validation fait partie de la régularisation. Cela se justifie par le fait qu'à travers le mécanisme de la validation législative, il est procédé à la

<sup>71</sup> C'est le lieu d'affirmer qu'« en dehors des actes qu'il donne la possibilité à l'Administration de prendre dans son domaine propre, le législateur peut transformer un acte purement administratif en acte législatif. Ceci est rendu possible par la technique de validation législative qui consiste pour le législateur à intervenir à titre rétroactif ou préventif pour régulariser, confirmer et rendre valide un acte qui ne l'est pas », Lire utilement : R. MBALLA OWONA, *La notion d'acte administratif unilatéral en droit camerounais*, *op. cit.* Page 137.

<sup>72</sup> La pratique de la validation législative est prévue par les législations africaines. À titre illustratif, en RDC, l'article 219 alinéa 1 de la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, foncier et immobilier et régime des sûretés telle modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980 prévoit la validation législative des contrats administratifs. D'après cette disposition législative, pour les terres gérées par les administrations publiques, les concessions ne sont valables que si elles sont accordées par contrat approuvé par une loi. À bien y regarder, cette approbation peut aussi consister à purger l'acte contractuel de l'irrégularité qui a entaché sa formation ou son contenu c'est ce qui permet d'envisager l'hypothèse d'une validation législative.

<sup>73</sup> M. TOUZEIL-DIVINA, *Dictionnaire de droit public interne*, *op. cit.* p. 510.

<sup>74</sup> P.-L. FRIER et J. PETIT, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 519.

<sup>75</sup> B. MATHIEU, « Valeur et portée des validations législatives devant le juge constitutionnel : un nouvel équilibre entre les considérations liées à l'intérêt général et celles relatives à la garantie des droits ? », *RFDA*, 1998, P. 149.

modification du régime contentieux d'un acte administratif, ainsi qu'à la modification rétroactive des conditions de sa légalité<sup>76</sup>. Par le truchement de la loi de validation, le législateur peut libérer l'administration de l'obligation d'exécuter la chose jugée tout comme il consolide l'acte pris par celle-ci. En faisant recours à cette technique, « le gouvernement fait en quelque sorte appel de la décision des juges au parlement »<sup>77</sup>. Henri Oberdorff voit en cette pratique un législateur au service d'une administration très sûre d'elle-même, pour « la protéger contre les effets de ses propres erreurs ou alors contre les effets des décisions du juge administratif »<sup>78</sup>.

Des illustrations de la validation législative peuvent être dénombrées dans les États d'Afrique noire francophone. Au Cameroun, le législateur a procédé à la validation de l'article 16 du décret du 15 juillet 1977 relatif à la désignation des chefs traditionnels. En effet, la disposition réglementaire en question énonce que « les contestations soulevées à l'occasion de la désignation d'un chef sont portées devant l'autorité investie du pouvoir de désignation qui se prononce et premier et dernier ressort ». Or, le juge administratif a dans son office, étendu sa compétence au contrôle des actes de désignation des chefs traditionnels. Pour consolider l'option réglementaire, le législateur va purement et simplement adopter une loi qui soustrait la désignation des autorités traditionnelles de la compétence du juge administratif. C'est ainsi qu'il va adopter la loi n° 80/31 qui dispose en son article premier que « les juridictions de droit commun et de l'ordre administratif sont dessaisies d'office de toutes les affaires pendantes devant elles et relatives aux contestations soulevées à l'occasion de la décision des chefs traditionnels ». Cet exemple camerounais est loin d'être singulier, car on dénombre dans les États sous étude, plusieurs illustrations de validation des actes<sup>79</sup> et des contrats administratifs<sup>80</sup>.

L'une des incidences de la validation est qu'elle conduit très souvent le juge administratif à se déclarer incompétent pour prononcer l'annulation d'un acte administratif déjà validé par le législateur<sup>81</sup>. Une illustration peut être donnée à

<sup>76</sup> W. GREMAUD, *La régularisation en droit administratif*, *op. cit.* p. 414.

<sup>77</sup> H. JACQUOT, « Le contentieux administratif au Cameroun », *RCD*, n° 8, 1975, p. 128.

<sup>78</sup> H. OBERDORFF, *L'exécution par l'administration des décisions du juge administratif*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Paris 2 Panthéon-Assas, 1981, p. 18.

<sup>79</sup> Il en est ainsi au Burundi de la loi n° 1/01 du 5 janvier 2016 portant révision du décret n° 01/41 du 9 juillet 1993 portant définition des opérations de crédit-bail et dispositions applicables aux contrats de crédit-bail et réglementation des conditions d'exercice de ces activités.

<sup>80</sup> On peut citer dans le contexte congolais : la loi n° 4-2016 du 23 février 2016 portant approbation du contrat de production Yombo-Masseko signé le 15 juin 2015 entre la République du Congo, la société nationale de pétrole du Congo et les sociétés Pérenco Congo SA et Pétro Congo. Toujours au Congo, on peut citer la loi n° 16-2020 du 28 avril 2020 portant approbation du contrat de partage de production Émeraude II, signé le 9 avril 2020 entre la République du Congo, la société nationale des pétroles du Congo et les sociétés Congo REP SA et Perenco Congo SA.

<sup>81</sup> H. OBERDORFF, *L'exécution par l'administration des décisions du juge administratif*, *op. cit.* p. 152.

partir du contexte camerounais. En l'espèce, sieur Claude Halle<sup>82</sup> a saisi la Cour Fédérale de Justice, d'un recours tendant à obtenir l'annulation de la décision de refus, opposée par Monsieur le Trésorier Payeur de Douala, à sa demande de main levée de la caution qui lui a été accordée par sa banque pour garantir le paiement de ses impôts. À l'appui de sa requête, il a soutenu qu'un article n° 21749 du rôle émis à son encontre a été annulé par le Tribunal d'État suivant l'arrêt n° 212 du 29 septembre 1962. Postérieurement à cette décision a été adoptée une loi rétroactive n° 62-14 du 26 décembre 1962, ce qui en soi constitue, selon lui, un abus de pouvoir. Cette loi rendait en effet possible la réclamation de ladite imposition, et c'est sur cette base que l'administration fiscale a prétendu exiger le règlement de l'article du rôle annulé. En réaction aux arguments développés par le requérant, l'administration a rétorqué que la loi incriminée ayant rendu exigible les impôts en litige, l'Arrêt sus évoqué du Tribunal d'État qui a annulé l'article du rôle dont s'agit s'est trouvé lui-même annulé par ladite loi. Appelé à se prononcer, le juge administratif s'est plutôt déclaré incompétent en ces termes :

« Considérant que le principe de la souveraineté de la loi est considéré comme s'étendant aux organes législatifs eux-mêmes ;  
 Qu'il s'oppose à ce que les actes effectués par ceux-ci puissent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel ;  
 Que la Cour de céans se trouve être incompétente à connaître de ce chef »<sup>83</sup>.

Il suit de cette jurisprudence que les validations législatives s'imposent *ipso jure* au juge administratif. Par le biais de ce mécanisme, le législateur immunise des actes administratifs contre toute contestation contentieuse, les couvre de sa propre autorité, tout en interdisant désormais au juge administratif de statuer sur leur régularité en cas d'éventuelle saisine<sup>84</sup>. Jean-Marie Auby a considéré la validation législative comme étant un acte législatif, pris postérieurement à un ou plusieurs actes administratifs et qui, en déclarant lesdits actes ou certains de leurs effets valides, a pour conséquence d'empêcher un éventuel contrôle juridictionnel, voire administratif, de leur régularité<sup>85</sup>.

Il faut néanmoins préciser que la loi de validation est susceptible d'être contrôlée par le juge constitutionnel compte tenu du fait que son recours abusif est de nature à entraver la séparation des pouvoirs<sup>86</sup>. En France, le Conseil constitutionnel

<sup>82</sup> CFJ/CAY, Arrêt n° 105/CFJ/CAY du 8 décembre 1970, *Claude Halle contre État du Cameroun oriental*.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> L. ECHEMOT, *L'exécution par l'administration des décisions du juge administratif en droit camerounais*, Thèse de doctorat Ph. D en droit public, Université de Yaoundé 2, 2016, p. 146.

<sup>85</sup> J.-M. AUBY, « Sur une pratique excessive: les validations législatives », *RRJ*, 1977, p. 10.

<sup>86</sup> Le risque est davantage accentué dans le contexte africain. En effet, le principe de la séparation des pouvoirs n'a pas toujours connu un destin reluisant dans les États d'Afrique noire francophone.

a indiqué dans une décision qu'« il n'appartient ni au législateur ni au gouvernement de censurer les décisions des juridictions ou d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans les jugements des litiges relevant de leur compétence »<sup>87</sup>. Par ailleurs, dans un avis du 5 décembre 1997, le Conseil d'État français a estimé que

« l'État ne peut, sans les méconnaître, porter atteinte au droit de toute personne à un procès équitable en prenant des mesures législatives à portée rétroactive dont la conséquence est une modification des règles que le juge doit appliquer pour statuer sur des litiges dans lesquels l'État est parti, sauf lorsque l'intervention de ces mesures est justifiée par des motifs d'intérêt général »<sup>88</sup>.

Le juge administratif français est, désormais, compétent pour examiner la question de la compatibilité de la loi de validation avec les exigences du procès équitable, de même qu'il est compétent pour examiner la question de savoir si la loi de validation est justifiée par un motif impérieux d'intérêt général<sup>89</sup>. Nonobstant ce contrôle juridictionnel de la loi de validation, il faut dire que dans les États d'Afrique noire francophone, le recours constant à la régularisation préventive se traduit par la forte tendance de l'administration et du législateur à éviter l'annulation de l'acte et à contourner l'action contentieuse.

## B. *Le contournement de l'action contentieuse*

La principale incidence du recours à la régularisation est le contournement de l'action contentieuse. L'administration et le législateur ont le pouvoir de purger l'acte administratif illégal de son vice avant même que celui-ci ne soit examiné par le juge. Concrètement, cela s'opère à travers la correction de l'acte irrégulier (1) et la stabilisation de la situation administrative (2).

---

Durant les trois premières décennies après les indépendances, la tendance qui prévalait était celle de la personnalisation du pouvoir en faveur du Président de la République. Le renouveau constitutionnel du début des années 1990 n'a pas réussi à déconstruire cette prépondérance présidentielle et dans certains États, la crise est parfois la conséquence de la confiscation ou de la monopolisation du pouvoir par ce dernier. Lire: M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, Paris, LGDJ, Collection Bibliothèque africaine et malgache, tome 43, 1987, p. 435.

<sup>87</sup> Lire dans ce sens, la Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980. À l'occasion du contrôle de constitutionnalité de la loi de finances rectificative pour 2005, le Conseil constitutionnel français a eu l'occasion de réaffirmer qu'est inconstitutionnelle, une mesure de validation qui « porte atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et à la garantie des droits » (Décision n° 2005-531 DC du 29 décembre 2005), L. HAMON, « Note sous décision n° 80-119 DC », *Recueil Dalloz*, 1981, n° s.n, p. 356.

<sup>88</sup> CE, Avis Assemblée, du 5 décembre 1997, n° 188530, publié au *Recueil Lebon*, p. 460.

<sup>89</sup> L. ECHÉMOT, *L'exécution par l'administration des décisions du juge administratif en droit camerounais*, *op. cit.* p. 148.

### 1. *Le contournement par la correction de l'acte irrégulier*

La régularisation ne constitue pas à proprement parler, le seul procédé de correction des irrégularités en droit administratif. Il est en effet possible de corriger une situation ou un acte irréguliers par un procédé drastique consistant en la suppression pure et simple de l'acte ou de la situation envisagée<sup>90</sup>. Dans cette hypothèse, on peut recourir soit au retrait, soit à l'abrogation de l'acte administratif par l'administration. En revanche, la régularisation consiste en une correction positive d'une illégalité préexistante<sup>91</sup> ce qui signifie qu'elle vise à corriger un acte irrégulier en le conservant ou en le maintenant en vigueur<sup>92</sup>. Toutefois, que le procédé soit drastique ou pas, ce qui est constant, c'est le fait pour l'administration de procéder à une sorte d'autocontrôle<sup>93</sup> lequel aboutit non pas à la disparition de l'acte, mais à sa consolidation.

Le contournement de l'action contentieuse par la correction de l'acte irrégulier s'opère sur la base des recours administratifs et présente des formes variées. Relativement aux recours administratifs, on les définit généralement comme une « réclamation adressée à une autorité administrative, en vue de régler un différend né d'une décision juridique émanant de cette autorité ou d'une autre autorité administrative »<sup>94</sup>. Ce recours est purement administratif. C'est aussi l'occasion pour l'administration de trouver une solution au litige. À ce titre, il s'oppose au recours juridictionnel qui est adressé à une juridiction. Les recours permettant de corriger les actes administratifs pour éviter l'action contentieuse sont pluriels, mais, la focale sera mise sur deux d'entre eux à savoir le recours gracieux préalable et le recours hiérarchique.

Le recours gracieux préalable apparaît comme une survivance de la théorie du ministre-juge<sup>95</sup> instituée en France. En effet selon cette théorie, les ministres disposaient de la compétence générale pour se prononcer sur les recours dirigés

<sup>90</sup> J.-J. ISRAËL, *La régularisation en droit administratif*, *op. cit.* p. 15.

<sup>91</sup> À titre illustratif, au Bénin, le sieur Adjeyigbe a fait l'objet d'une sanction au sujet de laquelle, la chambre administrative a été saisie. Pendant que l'affaire était pendante devant le juge administratif, l'administration a corrigé son acte en abrogeant le blâme avec inscription au dossier qu'elle avait infligé au requérant. Lire utilement: C. F. KPENONHOU, *Contribution à l'étude du contentieux administratif au Bénin: 1990-2010*, Thèse de doctorat en Droit Public, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 2012, p. 248.

<sup>92</sup> A. PERRIN, « La régularisation. Propos introductifs », *op. cit.* p. 10.

<sup>93</sup> M. WALINE, « L'évolution du contrôle de l'administration depuis un siècle », *RDP*, 1984, p. 1335.

<sup>94</sup> D. TRUCHET, « Recours administratifs », *RCAD*, Tome 3, n° 16, 2000, p. 17.

<sup>95</sup> Pour mieux cerner cette notion, il faut partir du postulat selon lequel, l'interdiction faite aux juridictions de droit commun de connaître des litiges impliquant l'administration n'est pas allée de pair avec la création des juridictions administratives. Tout au contraire, les lois des 6 et 11 septembre 1790, du 7 et 16 octobre 1790 ont confié au ministre, le soin de trancher les litiges relevant de sa compétence en première instance. Plus tard, la loi du 28 pluviôse an III et l'article 52 de la Constitution du 22 frimaire an VIII vont procéder à la création des conseils de préfecture. À partir

contre les décisions administratives. Toute requête d'un particulier était d'abord portée devant le ministre qui statuait en tant que juge et ensuite, le litige était porté en appel devant le Conseil d'État<sup>96</sup>. Ce recours a aussi pour finalité le désengorgement des juridictions administratives et pourrait « constituer un filtre efficace qui empêche un certain nombre de réclamations de déboucher sur le terrain contentieux »<sup>97</sup>. Tout au plus, l'introduction d'un recours gracieux préalable a ainsi pour but de permettre à la puissance publique, soit de corriger ou annuler avec célérité des erreurs ou des injustices, soit de confirmer les actes contestés par l'administré<sup>98</sup>.

Il permet aussi d'assurer la protection et l'autocontrôle de la puissance publique. Cela se traduit par le fait qu'il avertit celle-ci de la possibilité d'une éventuelle procédure contentieuse engagée à son encontre par le requérant<sup>99</sup>. Il lui donne surtout l'occasion de revenir sur sa décision initiale et d'échapper au risque d'en être convaincue au moyen d'une action juridictionnelle du reste évitable. C'est en ce sens qu'il conduit à la régularisation des actes administratifs<sup>100</sup>.

Contrairement au recours gracieux préalable, le recours hiérarchique est un recours adressé par une personne au supérieur immédiat ou lointain de l'auteur

---

de ce moment, les conseils se substituèrent au préfet, les ministres n'intervenant qu'en appel. Lire dans ce sens : A. VAN LANG *et al.* *Dictionnaire de droit administratif*, *op. cit.* p. 253.

<sup>96</sup> Cette théorie sera abandonnée avec l'arrêt *Cadot* du Conseil d'État (C.E.) français rendu le 13 décembre 1889. Les faits de la cause sont simples : sieur Cadot était le directeur de la voirie et des eaux de Marseille. Lorsque cet emploi fut supprimé, il réclama des dommages et intérêts au conseil municipal de Marseille qui n'a pas accueilli favorablement cette demande. C'est ce refus que sieur Cadot déféra au Conseil d'État. Alors qu'aucun texte ne lui attribuait expressément compétence pour connaître d'un tel recours, le CE se déclara néanmoins compétent pour juger la requête de sieur Cadot en ces termes : « du refus du maire et du conseil municipal de faire droit à la réclamation de sieur Cadot, il est né entre les parties un litige dont il appartient au Conseil d'État de connaître. » Par cet arrêt, le Conseil d'État s'est reconnu juge administratif de droit commun de premier et dernier ressort des recours en annulation des actes administratifs et des recours en indemnités formés contre les collectivités publiques. Ce n'est que dans les cas où un texte le prévoit que le recours administratif préalable demeure obligatoire. Les États africains ont fait l'expérience au lendemain des indépendances de la centralisation du contentieux administratif, autour de la chambre administrative de la Cour suprême. C'est cette chambre qui a été désignée comme le juge de droit commun de l'administration. Lire dans ce sens : A.-J. ADELLOU, « Le procès administratif des droits fondamentaux en Afrique », in *Droit administratif, convergence ou concurrence des disciplines juridiques, mélanges en l'honneur de Demba Sy*, Toulouse, Presses universitaires de Toulouse, 2020, p. 57-80.

<sup>97</sup> J.-C. ABA'A OYONO, *La compétence de la juridiction administrative au Cameroun*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Nantes, 1994, p. 113.

<sup>98</sup> E. PREVEDOUROU, *Les recours administratifs obligatoires : étude comparée des droits allemand et français*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, tome 180, 1996, p. 154. Lire également : J.-Fr. BRISSE, *Les recours administratifs en droit public français : contribution à l'étude du contentieux administratif non juridictionnel*, Paris, LGDJ, Bibliothèque de droit public Tome 185, 1996, 494 p.

<sup>99</sup> R.-G. NLEP, *L'administration publique camerounaise « Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique »*, *op. cit.*, p. 260.

<sup>100</sup> Le juge sénégalais dans l'arrêt du 13 juin 2019, affaire *Massokana Kane et huit autres c/État du Sénégal* a reconnu que le recours administratif préalable ne constitue pas un recours parallèle faisant

d'un acte dont elle conteste le bien-fondé<sup>101</sup>. Il aboutit très souvent à la réformation hiérarchique de l'acte édicté par le subordonné. Cette réformation a pour effet de substituer à l'acte du subordonné celui du supérieur hiérarchique émanant de lui et plus ou moins différent de la décision initiale. À bien y regarder, la réformation en question aboutit à la correction de l'acte surtout lorsque le supérieur hiérarchique est convaincu de son illégalité et permet d'éviter son annulation contentieuse<sup>102</sup>.

La correction de l'acte dans l'optique d'éviter une action devant le juge administratif est conditionnée par l'existence d'un vice ou d'une erreur commise par l'auteur de l'acte administratif<sup>103</sup>. Une fois que le constat de l'existence d'une erreur ou d'un vice est établi, la correction de l'acte irrégulier s'opère de deux manières bien que le résultat soit identique à savoir, la régularisation préventive de l'acte. La première modalité consiste à rectifier simplement l'acte vicié<sup>104</sup>. Cela signifie que l'administration n'est pas tenue d'édicter un acte nouveau, elle peut simplement se contenter de corriger l'acte existant. On retrouve ainsi dans les législations des États d'Afrique noire francophone, des mentions telles que « modifiant, ajoutant, complétant [...] »<sup>105</sup> un élément rédactionnel d'un acte administratif. En matière contractuelle, la modification est aussi envisageable et on distingue en la matière, l'avenant de régularisation<sup>106</sup>. Ce dernier consiste en « la mise en œuvre de toute mesure visant à remédier à l'irrégularité du contrat initial enfin d'en poursuivre légalement l'exécution »<sup>107</sup>.

---

obstacle à la recevabilité du recours pour excès de pouvoir dès lors qu'il s'exerce simultanément avec un recours contentieux, CS arrêt du 13 juin 2019.

<sup>101</sup> D. LOCHAK, « Le sens hiérarchique », p. 147. Consultable sur le site: [www.u-picardie.fr/..lochak.pdf](http://www.u-picardie.fr/..lochak.pdf). Consulté le 4 avril 2022.

<sup>102</sup> Il faut néanmoins préciser que la mobilisation du recours administratif n'est pas exclusivement liée à l'illégalité d'un acte. Tout au plus, la réformation d'un acte peut aussi aboutir au changement de sens de l'acte en question par le supérieur hiérarchique.

<sup>103</sup> Il ne s'agit pas à proprement parler, du seul motif de la correction de l'acte. En procédant à l'analyse du fonctionnement de l'administration publique, il n'est pas inutile d'affirmer que la correction peut aussi avoir lieu pour des raisons d'opportunité.

<sup>104</sup> A. PERRIN, « La régularisation. Propos introductifs », *op. cit.* p. 10.

<sup>105</sup> On peut évoquer à titre illustratif : au Mali, le décret n° 04-009/P-RM portant rectification du décret n° 03-560/P-RM du 30 décembre 2003 portant nomination au grade de lieutenant. On peut aussi évoquer au Cameroun, le décret n° 2018/0523/PM du 14 février 2018 autorisant la rectification du titre foncier n° 449/Wouri établi au profit de sieur Mbassi Ebangue, par adjonction du nom de sieur Wolfgang Ngangue Ebangue.

<sup>106</sup> L'article 98 alinéa 1 du décret portant code des marchés publics au Mali dispose dans ce sens que « [...] les modifications des conditions initiales du marché, effectuées après son approbation, doivent faire l'objet d'un avenant écrit, signé par les représentants habilités de l'autorité contractante et du titulaire du marché ». Le même texte ajoute qu'« en aucun cas un avenant ne peut avoir pour effet ou pour objet de substituer un autre marché au marché initial [...] ».

<sup>107</sup> P. BOURDON, « Contrat administratif et régularisation », *op. cit.* p. 563.

La seconde modalité consiste pour l'administration à procéder à la correction par la création ou l'édiction d'un acte nouveau<sup>108</sup>. Il s'agit plus exactement d'une réfection complète de l'acte vicié de telle sorte que le nouvel acte puisse substituer ou se greffer à l'acte initial<sup>109</sup>. L'exemple le plus illustratif est celui du permis de bâtir modificatif. Ce dernier s'incorpore généralement au permis initial ou originel pour faire corps avec lui ce qui permet de corriger le vice et de maintenir l'acte initial<sup>110</sup>.

La correction de l'acte illégal ou irrégulier n'est pas anodine. Pour reprendre Jean Jacques Israël, l'acte régularisé est inattaquable et l'acte régularisateur constitue « une victoire du droit »<sup>111</sup> puisque la légalité est consolidée. Ce qui est surtout saisissant, c'est le fait que la correction soustrait désormais l'acte de toute annulation contentieuse. Cet état de fait corrobore ainsi l'idée selon laquelle le recours à la régularisation vise à contourner l'action contentieuse. Cela est d'autant vrai que la correction entraîne la stabilisation de la situation administrative.

## 2. *Le contournement par la stabilisation de la situation administrative*

Il est communément admis dans la théorie administrativiste que l'acte administratif est un acte qui fait grief<sup>112</sup>. Cela signifie qu'il produit des effets juridiques dès son entrée en vigueur. Que ce soit en France<sup>113</sup> ou dans les États d'Afrique noire francophone<sup>114</sup>, le juge administratif a eu l'occasion de l'affirmer et de le confirmer. Le fait que l'acte édicté par l'administration produise des effets juridiques et soit créateur de droits et d'obligations signifie aussi que son annulation bouleverse brutalement les situations juridiques qu'il a créées. Gaston Jèze l'affirme fort opportunément en ces termes : « déclarer l'acte nul, inefficace juridiquement pour toute irrégularité, c'est jeter à bas ces situations juridiques, c'est apporter un trouble très

<sup>108</sup> Dans cette logique, au Cameroun, le premier Ministre a prescrit au ministre de la fonction publique, de publier une nouvelle liste portant régularisation de la situation des 25 000 diplômés n'ayant pas obtenu de matricule. On peut aussi évoquer dans les États sous étude, le cas des permis de bâtir modificatif.

<sup>109</sup> J.-J. ISRAËL, *La régularisation en droit administratif*, *op. cit.* p. 20.

<sup>110</sup> Une telle réfection complète de l'acte n'est pas forcément envisageable dans l'hypothèse d'un vice grave, notamment l'incompétence de l'auteur de l'acte dans la mesure où cela heurte l'exercice personnel des compétences. En effet, l'autorité administrative ne peut agir dans le sens de la régularisation que si elle est régulièrement habilitée à le faire par la législation. Pour un approfondissement : J.-J. ISRAËL, *La régularisation en droit administratif*, *op. cit.*, p. 87.

<sup>111</sup> J.-J. ISRAËL, *La régularisation en droit administratif*, *op. cit.* p. 235.

<sup>112</sup> Charles Eisenmann affirme en ce sens que, « plutôt qu'une manifestation de volonté, l'acte juridique devient un vouloir manifester (*negotium agere*) tendant à provoquer les conséquences de droit », in Cours de droit administratif, *op. cit.* p. 104.

<sup>113</sup> CE, 26 novembre 1976, *Soldani*.

<sup>114</sup> Voir l'arrêt de la juridiction administrative béninoise N° 97-07/CA du 15 mai 1998, *Collectif des enseignants de l'ENAM c/ MENRS*, *Rev. CS. Bénin* 1998, p. 218-225 ; Dans le contexte camerounais, on peut citer : l'Arrêt n° 1/CF-AP du 16 octobre 1968, *Meka Charles c/ État du Cameroun*, jugement n° 56/CS-CA du 22 avril 1976, *Belinga Ndo Paul c/ État du Cameroun*.

grave dans les relations commerciales ou civiles ; c'est gêner le crédit »<sup>115</sup>. On peut donc comprendre pourquoi loin d'annuler systématiquement les actes administratifs du fait de leur illégalité, la tendance est celle de leur régularisation.

La régularisation des actes administratifs a, au-delà de son effet correctif, un effet confirmatif<sup>116</sup>. Ce dernier consiste à consolider les situations administratives en maintenant l'acte initial après sa correction. Le professeur Pierre Bourdon parlant des contrats administratifs résume bien la situation. Selon ce dernier,

« le contrat administratif de régularisation peut rendre légal un acte et éviter le prononcé de son inefficacité juridique. Alternativement, il peut stabiliser la situation matérielle ou financière des partenaires dont le contrat a été frappé d'inefficacité »<sup>117</sup>.

Cette affirmation qui fait allusion au contrat administratif est transposable aux actes administratifs unilatéraux.

La stabilisation des situations administratives à la suite d'une régularisation est une exigence de la sécurité juridique. Dans les États d'Afrique noire francophone, le juge administratif a eu à se prononcer sur la question en précisant le danger de la mutabilité excessive des situations administratives. Le juge camerounais dans l'affaire *Emini Tina Étienne* déclare que

« la sécurité juridique serait dangereusement compromise, si les droits acquis, mêmes irrégulièrement par des particuliers, pouvaient à tout moment, être remis en question par l'autorité administrative ; que pour cette raison, un acte administratif individuel, lorsque du moins, il fait naître quelques droits au profit d'un particulier ne peut être abrogé »<sup>118</sup>.

Une position similaire est prise par le juge administratif sénégalais lequel évoque les droits acquis dans le contrôle qu'il opère sur les actes<sup>119</sup>.

La stabilisation des situations administratives traduit en quelque sorte, la cohabitation entre la légalité et la sécurité administrative<sup>120</sup>. Elle est surtout la conséquence de la régularisation des actes administratifs. Pour qu'il y ait stabilisation, il faut au préalable que l'autorité administrative confère la légalité à l'acte initial. Cela

<sup>115</sup> G. JÈZE, « Essai d'une théorie générale sur la sanction des irrégularités qui entachent les actes juridiques », *op. cit.* p. 302.

<sup>116</sup> J.-J. ISRAËL, *La régularisation en droit administratif*, *op. cit.* p. 229.

<sup>117</sup> P. BOURDON, « Contrat administratif et régularisation », *op. cit.* p. 503.

<sup>118</sup> Jugement n° 55/CFJ-SCA/ADD du 25 mars 1969 affaire *Emini Tina Étienne contre État du Cameroun*.

<sup>119</sup> CE-CA Arrêt du 23 mars 1966 *Samba Ndongoumane Gueye contre État du Sénégal*.

<sup>120</sup> Ph. RAIMBAULT, *Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français*, Paris, LGDJ-Lextenso éd., coll. Bibliothèque de droit public, tome 256, 2009, p. 63.

permet d'éviter sa disparition, car l'annulation de l'acte induit sa disparition et par ricochet, celle de ses effets<sup>121</sup>. Il est ainsi difficile, voire impossible, d'envisager la stabilisation des situations en dehors de l'opération de régularisation. C'est lorsque l'acte est dépouillé des vices entachant sa légalité que ses effets sont maintenus. L'édition d'un permis de bâtir modificatif a pour but de maintenir les opérations de construction déjà réalisées par l'administré. Il faut donc au préalable régulariser si l'on veut s'assurer de la stabilité des situations créées par un acte administratif.

De nombreux actes régularisateurs ont permis de stabiliser des situations qu'un acte illégal avait créées. En RDC, un arrêté de régularisation a permis de stabiliser la situation des agents publics dont les matricules avaient été déclarés erronés en vertu du doute sur la légalité de l'acte de recrutement<sup>122</sup>. L'article 1 de l'arrêté en question dispose que « la situation administrative des agents, dont les noms, grades et matricules repris, ci-dessus est régularisée comme suit [...] ». Au Cameroun, la régularisation a permis de stabiliser la situation de certaines personnes inscrites en doctorat professionnel<sup>123</sup>. En effet, c'est par une décision décanale que le doyen de la faculté des sciences juridiques et politiques de l'Université de Yaoundé II a procédé au lancement des « doctorats professionnels »<sup>124</sup>. Seulement, cette décision sera remise en question du fait de l'absence de fondement juridique du doctorat professionnel au Cameroun. Or, au moment où la première soutenance de « doctorat professionnel » est annulée, de nombreux candidats avaient déjà pu obtenir leur inscription. L'administration universitaire avait alors deux options soit, elle en désinscrit systématiquement les candidats soit elle régularise leur situation étant entendu qu'ils étaient déjà inscrits. En 2020, le recteur de l'université de Yaoundé 2 va prendre la décision n° 2020/242/UYII/VREDPTIC/DAAC/DRD/SR du 1<sup>er</sup> avril 2020 autorisant certains candidats précédemment inscrits en « doctorat professionnel » à s'inscrire en Doctorat Ph.D. à l'Université de Yaoundé II, à titre de régularisation. On peut y voir, une volonté de régulariser leur qualité de doctorant.

On peut donc considérer que la régularisation des actes administratifs constitue un levier à la stabilité des situations administratives. Elle rend la situation inattaquable directement puisque l'acte juridique est recouvert du sceau de la validité et ses effets sont maintenus. Il en est de même en matière contractuelle puisque l'adoption du contrat administratif de régularisation stabilise la relation contractuelle entre l'administration et son cocontractant. Le Conseil d'État français a, dans l'affaire *KPMG* insisté sur le fait que les relations contractuelles ne devraient pas

<sup>121</sup> W. GREMAUD, *La régularisation en droit administratif*, *op. cit.* p. 41.

<sup>122</sup> Il s'agit exactement de l'arrêté ministériel n°CAB/MIN/FP/LSIL/CA-SBD/012/2008 du 9 avril 2008 portant régularisation de la situation administrative des agents de carrière des services publics de l'État de la présidence de la République.

<sup>123</sup> É.-S. MVAEBEME, « La régularisation en droit administratif camerounais », *op. cit.* p. 7.

<sup>124</sup> Il s'agit exactement de la décision n° 14/419/UYII/FSJP/CAB-DVD-PAAC/NNMA de 2014 portant sélection en doctorat professionnel au titre de l'année académique 2014-2015.

connaître des perturbations excessives de peur de porter atteinte à la sécurité juridique<sup>125</sup>. Il suit de ce qui précède que la première variante de la régularisation des actes administratifs est préventive. Elle évite l'annulation juridictionnelle de l'acte administratif en contournant l'action contentieuse. Si cette variante est constante, elle n'est pas exclusive, car, il se dégage de l'office du juge administratif africain, une mobilisation occasionnelle de la régularisation curative.

## II. La mobilisation occasionnelle de la régularisation curative

La régularisation curative est celle qui s'opère après que le juge a statué<sup>126</sup>. Elle consiste pour le juge à favoriser le maintien en vigueur des actes administratifs dont l'illégalité est avérée. Dans les États d'Afrique noire francophone, cette variante est sous-utilisée, car, c'est de manière occasionnelle que le juge administratif la mobilise avant de prononcer l'annulation (A) ou postérieurement à l'annulation de l'acte (B).

### A. La mobilisation exceptionnelle de la régularisation palliative à l'annulation de l'acte

Lorsqu'il est appelé à statuer sur un recours portant sur l'annulation d'un acte administratif, le juge peut, au lieu de faire disparaître l'acte querellé contribuer à le sauvegarder<sup>127</sup>. Toutefois, cette attitude n'est pas récurrente dans les États sous étude dans la mesure où c'est de manière exceptionnelle que ce dernier procède à la substitution de base légale (1) et de motifs (2).

#### 1. Le recours exceptionnel à la substitution de base légale

L'analyse de l'œuvre jurisprudentielle du juge administratif permet de se rendre compte de la multiplicité des techniques lui permettant de ne pas prononcer l'annulation d'un acte administratif. Celles-ci sont généralement justifiées par le réalisme du juge qui le conduit à réparer l'acte vicié et à le purger de l'illégalité constatée. C'est dans ce sillage qu'il convient de situer la substitution de base

<sup>125</sup> Dans son arrêt du 24 mars 2006 *KPMG*, le Conseil d'État affirme qu'« à défaut de toute disposition transitoire [...] les exigences et interdictions qui en résultent du code apporteraient, dans les relations contractuelles légalement instituées avant son intervention, des perturbations qui du fait de leur caractère excessif au regard de l'objectif poursuivi sont contraires au principe de sécurité juridique », in, CE, *Société KPMG*, 24 mars 2006, 288460, *Recueil Lebon*, p. 154. Lire aussi: F. MELLERAY, « L'arrêt *KPMG* consacre-t-il vraiment le principe de sécurité juridique? », *AJDA*, 2006, p. 897.

<sup>126</sup> A. BACHERT, « La régularisation des actes administratifs », *op. cit.* p. 4.

<sup>127</sup> Ph. RAIMBAULT, *Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français*, *op. cit.* p. 98.

légal<sup>128</sup>. Par définition, la substitution de base légale désigne une technique à partir de laquelle le juge administratif procède au rattachement de la décision querellée à une législation autre que celle qui a servi de soubassement juridique à l'édition de l'acte administratif<sup>129</sup>. En d'autres termes, il y a substitution de base légale lorsque le juge, au lieu d'annuler l'acte illégal substitue le vice qui entache la légalité de l'acte par un motif qui le rend conforme au droit<sup>130</sup>. Cette technique est subordonnée au respect des règles relatives à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'identité de nature que celle à partir de laquelle l'administration a fondé son acte.

Toutefois, il faut indiquer que la substitution de base légale n'est pas courante dans les États d'Afrique noire francophone comme elle l'est en France. En effet, le juge français a tendance à procéder de manière régulière à la substitution de base légale<sup>131</sup> comme ce fut le cas dans l'affaire *El Babi*. En l'espèce, le Conseil d'État affirme que

« considérant, toutefois, que lorsqu'il constate que la décision attaquée devant lui aurait pu être prise, en vertu du même pouvoir d'appréciation, sur le fondement d'un autre texte que celui dont la méconnaissance est invoquée, le juge de l'excès de pouvoir peut substituer ce fondement à celui qui a servi de base légale à la décision attaquée, sous réserve que l'intéressé ait disposé des garanties dont est assortie l'application du texte sur le fondement duquel la décision aurait dû être prononcée; qu'une telle substitution relevant de l'office du juge, celui-ci peut y procéder de sa propre initiative au vu des pièces du dossier, mais sous réserve dans ce cas d'avoir au préalable mis les parties à même de présenter des observations sur ce point »<sup>132</sup>.

On note ainsi que l'élaboration de l'acte administratif peut se poursuivre devant le juge administratif, qui se fait alors « administrateur »<sup>133</sup>.

<sup>128</sup> La base légale peut être définie comme l'assise juridique ou le fondement d'un acte administratif. En vertu du principe de légalité, l'administration doit fonder ses décisions sur une règle de droit. Dans ce cas, on parle de la régularité des motifs de droit. Cette régularité est envisageable dans deux hypothèses : lorsque l'acte administratif a une base légale et lorsque cette base légale est correctement interprétée. Lire dans ce sens : D. SY, *Droit administratif*, op. cit. p. 309.

<sup>129</sup> B. DALIL, *Le droit administratif face au principe de la sécurité juridique*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Paris-Ouest Nanterre la défense, 2015, p. 64.

<sup>130</sup> P. GONOD, « La régularisation de l'acte administratif par le juge administratif », in A. PERRIN (dir.), *La régularisation*, Paris, Mare et Martin, 2018, p. 223.

<sup>131</sup> On peut citer à titre illustratif et sans être exhaustif : CE, Sect. 8 mars 1957, *Rozé*, 147, concl. MOSSET, *AJ*, 1957, II, Chron. FOURNIER et BRAIBANT ; CE, 11 juin 1993, Soc. LONDRIEU, p. 173 ; CE, Sect. 3 décembre 2003, *préfet de la Seine maritime contre El Babi*.

<sup>132</sup> CE, Section du contentieux, 3 décembre 2003 *El Babi*, 240267, in Fr. DONNAT et D. CASAS, « La substitution de base légale et l'office du juge de l'excès de pouvoir », *AJDA*, 2004, p. 202.

<sup>133</sup> La perception du juge administratif a évolué à l'époque contemporaine. Ce dernier est en effet considéré comme un administrateur pour trois séries de raisons. La seconde est qu'en interprétant les textes, il se présente comme un administrateur du droit qui régit l'administration. La seconde raison

Dans les États d'Afrique noire francophone, la dimension exceptionnelle de la substitution de base légale s'apprécie à l'aune de la politique jurisprudentielle du juge administratif. En effet, le juge administratif africain est plus enclin à sanctionner l'application erronée de la loi par l'administration et le défaut de base légale en prononçant l'annulation de l'acte querellé. Ce qui signifie que ce dernier accorde une importance particulière à la régularité des motifs de droit qui fondent les actes administratifs. À titre illustratif, le juge administratif béninois a dans l'une de ses décisions annulé un acte administratif au motif

qu'« en décidant d'étendre les dispositions de l'article 3 alinéa 2 aux femmes agents permanents de l'État visés aux articles 5 et 9, le ministre de la Fonction publique et de la réforme administrative a fait une mauvaise application de la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires de retraite »<sup>134</sup>.

Dans la même logique, le juge administratif malien sanctionne l'application erronée de la base légale en ces termes « il suit que la décision s'est référée à tort aux dispositions de l'article 13 de la loi du 27 février 2012 portant code minier et par voie de conséquence elle l'a violé par fausse application [...] »<sup>135</sup>. On retrouve une décision analogue dans la jurisprudence administrative centrafricaine<sup>136</sup> et sénégalaise<sup>137</sup>.

Lorsqu'il ne sanctionne pas l'application erronée de la loi, le juge administratif africain annule les actes administratifs pour défaut de base légale<sup>138</sup>. Aussi, le juge administratif camerounais a indiqué dans une décision « [...] qu'un acte administratif individuel dépourvu de motif de droit est entaché d'excès de pouvoir ». C'est aussi ce qu'a décidé le juge ivoirien<sup>139</sup>. On peut donc le voir, la substitution de base légale n'est pas récurrente, c'est de manière exceptionnelle qu'elle est mobilisée.

Ainsi que cela a été souligné, la mobilisation exceptionnelle de la substitution de base légale traduit l'idée selon laquelle celle-ci est intermittente dans les États d'Afrique noire francophone. Elle peut néanmoins être illustrée à partir des

---

tient au fait que l'œuvre jurisprudentielle du juge administratif fait de ce dernier, l'administrateur de l'activité normative de l'administration. Enfin, ce dernier est aussi le gestionnaire des juridictions administratives. Sur le juge administrateur, lire utilement : Ch. CHRISTOPHER, *Le juge administratif, juge administrateur*, Thèse de doctorat en droit public soutenue à l'université de Toulouse 1, 2003, 632p.

<sup>134</sup> CS-CA, 5 mai 1994, *Marguerite Gbenou Sagboban épouse Elegbe/MF-MFPTRA*, *Rec. Cour suprême du Bénin*, p. 74-88.

<sup>135</sup> CS-CA, arrêt n° 149 du 4 juin 2015, *Société Songhai ressources SARL et le ministère des Mines*.

<sup>136</sup> Arrêt du 8 mai 1987 *Communauté islamique en République centrafricaine contre État centrafricain*.

<sup>137</sup> CS, 6 février 1974, *Abdourahmane Cissé*, *Ann. Afr.*, 1974, p. 65.

<sup>138</sup> On parle du défaut de base légale en droit administratif dans deux hypothèses. La première a trait à l'inexistence du motif de droit. La seconde par contre est envisageable lorsque le motif de droit est illégal. Pour un approfondissement, lire utilement : P.-L. FRIER et J. PETIT, *Droit administratif, op. cit.* p. 362

<sup>139</sup> CC-CA, arrêt *Diby Georges c/ État de Côte-d'Ivoire* du 1<sup>er</sup> avril 1964.

exemples du Burkina-Faso, du Congo et du Cameroun. Dans le premier cas, le président de la République destitué par les putschistes Yaméogo Maurice a saisi la juridiction administrative pour contester la confiscation de ses biens qu'il considérait comme un excès de pouvoir. Son recours s'était alors fondé sur le fait que le décret querellé<sup>140</sup> n'était pas conforme à l'article 64<sup>141</sup> de la Constitution et aux articles 4 et 2 des codes pénal et civil relatifs à la non-rétroactivité de la loi. Pour justifier son action devant le juge, l'administration va indiquer que l'ordonnance de 1967 en son article 1<sup>er</sup> la dispense de toute motivation. Le juge administratif burkinabé au lieu de prononcer l'annulation de l'acte querellé va plutôt procéder à la substitution de base légale. Il va ainsi affirmer dans un de ses considérant que

« s'il est exact qu'un acte administratif ne peut avoir d'effet rétroactif en l'absence d'une disposition législative l'y autorisant, l'article 16 de l'ordonnance n°67/024/RES du 6 mai 1967 écarte expressément toute possibilité de prescription en la matière, de sorte qu'il ne saurait y avoir nullité de ce chef »<sup>142</sup>.

S'il est évident que la décision rendue par le juge administratif a une connotation politique<sup>143</sup>, on peut aussi se rendre compte du fait que ce dernier utilise une base légale autre que celle invoquée par l'administration pour débouter le requérant.

Au Congo, le juge administratif a aussi recouru de manière exceptionnelle à la substitution de base légale. Sauf que dans ce cas précis, c'est l'administration qui contestait la décision rendue par la Cour d'appel en application de la législation régissant la fonction publique. En clair, l'administration publique congolaise contestait l'attribution par la voie juridictionnelle des avancements échelons à certains agents simplement parce que ces derniers ne faisaient pas partie des bénéficiaires au regard de la législation régissant leur situation statutaire. Appelée à se prononcer en cassation, la Chambre administrative de la Cour suprême va indiquer « qu'il importe peu que les intéressés se prévalent des dispositions statutaires des autres corps d'emploi, dès lors que le droit à leur promotion ou au déroulement de leur carrière leur est reconnu par un autre texte ». Le recours à l'expression « l'autre texte » n'est pas anodin. Il est révélateur du fait que le juge administratif congolais a substitué la base légale à partir de laquelle la décision a été rendue par la Cour d'appel par une autre base légale<sup>144</sup>.

<sup>140</sup> Il s'agit plus exactement du décret n° 67-309/RES du 7 décembre 1967 portant confiscation des biens de Maurice Yaméogo.

<sup>141</sup> Cet article fait allusion à la haute trahison du Président de la République sans évoquer l'hypothèse de la confiscation des biens.

<sup>142</sup> Décision n° 5 du 13 novembre 1970 *Yaméogo Maurice contre État du Burkina-Faso*.

<sup>143</sup> S. YONABA, *Droit administratif. Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabé*, 2<sup>e</sup> éd. Ouagadougou, Presses Africaines, 2013, p. 53.

<sup>144</sup> CS-CA, 16 mars 2006, *Jean Fidèle Makaya Bongo et autres contre État du Congo*.

Au Cameroun, le juge administratif a eu à procéder à la substitution de base légale non pas dans le but de sauvegarder l'acte administratif, mais de l'annuler. En l'espèce, le ministre des Finances a retiré l'agrément à une compagnie d'assurance en évoquant la légalité de fait<sup>145</sup>. La compagnie en question va intenter un recours en annulation en évoquant la violation de l'ordonnance n° 75/14 du 10 mai 1975 fixant la réglementation applicable aux organismes d'assurance. Appelé à trouver une solution au différend, le juge administratif va plutôt évoquer les principes généraux du droit, pour sanctionner le comportement fautif de l'administratif et déclarer l'acte de retrait d'agrément illégal<sup>146</sup>.

Ces différentes illustrations montrent bien que la substitution de base légale n'est pas ignorée par le juge administratif africain<sup>147</sup>. Certes, ce dernier a une forte propension à l'annulation de l'acte administratif pour défaut de base légale ou mauvaise application du droit<sup>148</sup>. Néanmoins, de temps en temps, il procède à la substitution pour sauvegarder l'acte querellé et procéder à la régularisation curative de l'acte administratif. On peut ainsi tirer la conclusion selon laquelle l'annulation de l'acte est la règle et la substitution de base légale l'exception. Une conclusion qui vaut son pesant d'or en ce qui concerne la substitution de motifs par le juge administratif africain.

## 2. *Le recours exceptionnel à la substitution de motifs*

Il est admis dans la théorie du droit administratif que la décision prise par l'administration n'est légale que si elle repose sur un motif adéquat<sup>149</sup>. En réalité, les motifs<sup>150</sup> servent à justifier la raison d'être d'un acte administratif devant le juge administratif. Le contrôle que ce dernier opère repose alors très souvent sur la régularité des motifs en termes d'exactitude matérielle et de qualification<sup>151</sup>. En cas d'inexactitude ou si l'administration se trompe de qualification, la sanction la

<sup>145</sup> Il s'agit de la décision contenue dans la lettre n° 03365/Minfi/CE5 du 14 avril 1977.

<sup>146</sup> Jugement n° 62/CS/CA du 25 septembre 1980, *Société Assurances-conseil franco-africaines (ACFRA) c/État du Cameroun*.

<sup>147</sup> Ces illustrations de la substitution de base légale mobilisées ne sont pas singulières voire, exclusives. Dans le contexte béninois, on peut se référer à l'arrêt n° 66/CA du 7 octobre 1999, *Justin Donovanou c/ MENRS, Rec. CS Bénin*, p. 328.

<sup>148</sup> CS-CA, arrêt n° 21 du 22 mars 2018, *Syndicat unitaire des enseignants du Sénégal (SUDES) c/ Université Assane Seck de Ziguinchor*. Dans cette affaire, le juge administratif sénégalais a annulé la décision du recteur nommant un vice-recteur sur la base de la violation des dispositions législatives qui attribuent cette compétence au président de la République.

<sup>149</sup> B. DALI, *Le droit administratif face au principe de la sécurité juridique*, *op. cit.* p. 67.

<sup>150</sup> On peut définir les motifs au sens de Roger Bonnard comme « l'élément premier de l'acte. Il est l'antécédent qui le précède et le provoque. Il constitue sa raison d'être ». Il suit de cette affirmation que tout acte administratif a des motifs c'est-à-dire des raisons ayant conduit à son édicition. Lire dans ce sens : R. BONNARD, *Précis de droit administratif*, *op. cit.*, p. 33.

<sup>151</sup> D. SY, *Droit administratif*, *op. cit.* p. 310.

plus courante est l'annulation de l'acte administratif. Seulement, sur la durée, le juge ne se cantonne plus au prononcé de l'annulation<sup>152</sup>. En fonction des situations, il va au-delà en procédant à la substitution de motifs.

À l'instar de la substitution de base légale, la substitution des motifs est, dans la politique jurisprudentielle du juge africain, rare et exceptionnelle. Dans le contexte français, le juge administratif a procédé à la réformation de la décision administrative en neutralisant certains motifs dans l'affaire *Perrot*. Dans sa décision, le Conseil d'État affirme que

« lorsqu'un ou des motifs pour lesquels la décision a été prise sont illégaux, le recours peut être rejeté en conséquence de la neutralisation de ce ou ces motifs ; le juge considère que l'administration aurait pris la même décision, en ne se fondant que sur le seul ou les seuls motifs légaux de la décision »<sup>153</sup>.

En revanche, dans l'affaire *Mme Hallal*, le juge administratif français va procéder purement et simplement à la substitution des motifs. En l'espèce, le Conseil d'État affirme que

« considérant que l'administration peut en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif de droit ou de fait autre que celui initialement indiqué ».

Il se dégage dans cette décision, le constat de la neutralisation de certains motifs par le juge administratif français. Il n'en est pas de même dans les États d'Afrique noire francophone, car, la substitution de motifs est intermittente ce qui la rend exceptionnelle.

Dans la politique jurisprudentielle du juge administratif africain, ce qui est récurrent, c'est l'affirmation de l'obligation de motivation des actes administratifs<sup>154</sup> et l'annulation des actes administratifs pour inexactitude des faits. Dans le premier cas, il existe de nombreuses décisions dans lesquelles le juge considère l'absence de motivation comme excès de pouvoir et oblige l'administration à toujours motiver ses décisions<sup>155</sup>.

<sup>152</sup> P. GONOD, « La régularisation de l'acte administratif par le juge administratif », *op. cit.* p. 224.

<sup>153</sup> CE, 13 janvier 1968, *Perrot*, *Rev.* 48.

<sup>154</sup> La motivation est généralement considérée comme l'expression écrite des motifs. En bonne logique, l'auteur d'un acte administratif doit énoncer les raisons de droit ou de fait qui l'ont amené à prendre une décision. C'est la raison pour laquelle René Chapus considère que celle-ci répond à une triple exigence : l'exigence démocratique consiste à informer et à rendre aux administrés ; l'exigence de bonne administration contraint les autorités administratives à examiner le bien-fondé des décisions administratives. Enfin, la motivation renforce le contrôle de l'administration par le juge. Pour un approfondissement lire : R. CHAPUS, *Droit administratif général*, *op. cit.* p. 1131.

<sup>155</sup> C. KPENONHOUN, *Contribution à l'étude du contentieux administratif au Bénin : 1990-2010*, Thèse pour le doctorat d'État en droit public, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 2012, p. 163.

Le juge administratif tchadien a dans une de ses décisions considéré que « la révocation du chef de canton Idriss Adam Tcharamani [...] est intervenue pas seulement par manque de motifs sérieux, mais par une absence totale de motifs »<sup>156</sup> en tout état de cause, « il y a là un excès de pouvoir du ministre de l'Intérieur et de la Sécurité »<sup>157</sup>. Dans la même logique, le juge administratif gabonais considère que « [...] cette décision doit être sérieusement motivée afin d'éclairer utilement l'autorité chargée de décider et de faciliter le contrôle juridictionnel »<sup>158</sup>. D'autres illustrations peuvent être répertoriées au Sénégal<sup>159</sup>, au Cameroun<sup>160</sup> et au Bénin<sup>161</sup>.

Quand il ne sanctionne pas le défaut de motivation, le juge administratif n'hésite pas à prononcer l'annulation de l'acte administratif en s'appuyant sur l'inexactitude des faits. On peut le confirmer à partir de la décision du juge administratif gabonais qui a annulé un acte administratif au motif que

« l'arrêté du 24 octobre 1978 qui a prononcé le retrait du permis de conduire de Savadogo-Tirago n'était pas motivé; que l'on ignore même l'infraction qui lui est reprochée et qui a motivé le retrait; qu'ainsi, l'autorité administrative a violé le texte susvisé; que l'acte doit être annulé »<sup>162</sup>!

Loin d'être singulières, ces décisions révèlent que la politique jurisprudentielle du juge administratif africain est davantage orientée vers l'annulation des actes administratifs pour absence de motivation ou inexactitude des faits. Ce qui atteste de ce que la substitution des motifs n'est pas régulière dans les États d'Afrique noire francophone. Toutefois, il est important de souligner que cette absence de régularité ne signifie pas qu'elle est inexistante. On peut en effet répertorier certaines décisions dans lesquelles le juge administratif procède à la substitution de motifs.

Au Cameroun, l'espèce la plus illustrative de la substitution des motifs par le juge administratif est l'arrêt n° 82/TE du 19 février 1960 *DJOM Pierre contre État du Cameroun*<sup>163</sup>. Dans cette affaire, *DJOM Pierre*, ex-auxiliaire d'administration avait été licencié par Décision n° 99/MTP/DTP en date du 31 mars 1959 pour indiscipline. Le requérant saisit alors le Tribunal d'État pour que cette juridiction annule la décision sus-citée, qu'elle ordonne sa réintégration avec effet au jour de son arrestation et le paiement d'une indemnité à raison de son licenciement,

<sup>156</sup> CS-CA arrêt n° 14 du 17 mai 2000 *Idriss Adam Tcharami contre État du Tchad*.

<sup>157</sup> CS-CA arrêt n° 14 du 17 mai 2000 *Idriss Adam Tcharami contre État du Tchad*.

<sup>158</sup> CS-CA arrêt du 23 mai 1962, *Ndongo*, Rep. n° 6.

<sup>159</sup> CS, arrêt du 5 juillet 1961, *Doudou Kane*, *GDJAS*, n° XJ, p. 127.

<sup>160</sup> Arrêt n° 226/CCA du 27 novembre 1953 *Bama Jacques contre administration du territoire*.

<sup>161</sup> CS-CA, arrêt n° 28 du 15 juin 2000, *Louis Chadoton contre État du Bénin*.

<sup>162</sup> CS-CA arrêt du 14 décembre 1979, *Savadogo-Tirago*, Rep. n° 160.

<sup>163</sup> B.-Y. NOLA, *La motivation des actes administratifs unilatéraux: en droit administratif camerounais*, Thèse de doctorat Ph. D en Droit public, Université de Yaoundé 2, 2012, p. 470.

au moyen que les motifs de son licenciement sont erronés. Le Tribunal d'État en examinant le recours reconnaît que les motifs mobilisés par l'autorité administrative sont erronés, mais que la décision en elle-même est valable pour d'autres motifs. Dans sa décision, il affirme :

« Que le fait que cette exclusion ait été prononcée pour un autre motif n'empêche pas au Tribunal de rechercher et de dire qu'elle est justifiée pour d'autres raisons ; qu'il est en effet de jurisprudence que si une décision administrative explicitement motivée par des motifs juridiques erronés qui la font paraître, à première vue illégale aurait pu, en fait, être régulièrement prise pour d'autres motifs dûment établis. Le Tribunal saisi de la demande d'annulation peut, en substituant par la pensée, les motifs légaux aux motifs erronés, dire que la décision est en réalité parfaitement valide ; Que tel est le cas en l'espèce ».

Le juge administratif congolais a eu l'occasion de procéder à deux reprises à la substitution de motifs en lieu et place de l'annulation. Dans le premier cas, il s'est agi de confirmer la décision de révocation d'un agent public congolais par l'administration. Pour justifier sa décision, l'administration va se fonder sur deux motifs à savoir, l'insuffisance professionnelle et l'insubordination du sieur René Nzonza. Le juge administratif sans retenir ces deux motifs va les substituer par deux autres pour conforter la décision de révocation. On peut ainsi lire dans sa décision ce qui suit :

« connaissant les effets dus à l'absorption de ce produit, René Nzonza sachant qu'il devait prendre à son tour de garde cette nuit-là, aurait dû s'abstenir, qu'enfin, il aurait certainement obtenu permission d'absence si son état de santé nécessitait réellement du repos »<sup>164</sup>.

Le juge administratif congolais ajoute que « l'agent n'a pu ignorer les circonstances exceptionnelles de l'heure en l'espèce l'état d'alerte générale qui ne pouvait tolérer un relâchement dans la vigilance »<sup>165</sup>. Toujours au Congo, le juge administratif a procédé à la substitution de motifs dans un litige où l'administration était accusée d'avoir procédé à une garde à vue au-delà des délais légaux. Si l'administration s'est justifiée en considérant qu'il s'agissait d'une faute personnelle des agents de police, le juge administratif quant à lui va substituer à ce motif un autre en ces termes

« attendu que l'État [...] avait gardé à vue pendant plusieurs mois dans le cadre de l'enquête relative aux enlèvements qui avaient tellement

<sup>164</sup> CE-CA, arrêt du 20 octobre 1971, *René Nzonza contre État du Congo*.

<sup>165</sup> *Idem*.

traumatisé les congolais à tel point que le peuple exigeait que les auteurs de ces crimes soient exécutés; que l'Elingabatio [...] ne pouvait être gardé à vue que pour assurer sa protection à un moment où le peuple congolais recherche les auteurs de ces événements [...] »<sup>166</sup>.

Par conséquent, « qu'Elingabatio ne peut, dans ces conditions reprocher aux agents de la sécurité publique d'avoir commis une faute qui mérite réparation »<sup>167</sup>.

En Côte-d'Ivoire, le juge administratif a considéré dans l'affaire *Drob Kessé Descard*<sup>168</sup> que la découverte de nouveaux faits dont la connaissance échappait à l'administration autorise celle-ci à modifier la teneur de la décision. Il était question de la découverte *a posteriori* du plagiat ce qui a conduit l'administration à revoir à la baisse la note attribuée au candidat. Dans la même logique, le juge administratif ivoirien va procéder à la substitution de motifs en substituant l'insuffisance professionnelle par le manque de discipline<sup>169</sup>. De ce qui précède, il en résulte que le juge administratif africain n'ignore pas la technique de la substitution de motifs. S'il y recourt rarement, il existe des situations dans lesquelles à défaut de prononcer l'annulation de l'acte, ce dernier a substitué les motifs fondant la décision administrative afin de sauvegarder l'acte en question. On peut ainsi formuler le postulat d'un recours exceptionnel à la substitution de motif tout comme il n'est pas exagéré au regard de l'œuvre jurisprudentielle, d'évoquer la mobilisation inhabituelle de la régularisation postérieure à l'annulation de l'acte.

### **B. La mobilisation inhabituelle de la régularisation postérieure à l'annulation de l'acte**

Il peut paraître surprenant d'évoquer la régularisation d'un acte annulé dans la mesure où ce dernier cesse d'exister en droit. Mais une telle éventualité est envisageable quoique rare dans le contexte africain. La régularisation postérieure est celle qui intervient après que le juge a prononcé l'annulation de l'acte illégal. L'analyse de l'œuvre jurisprudentielle permet de dégager deux tendances à savoir, la régularisation du contenu normatif de l'acte annulé (1) et la régularisation de l'acte annulé (2).

<sup>166</sup> Tribunal populaire d'arrondissement, jugement du 26 septembre 1987, *Elingabato contre État du Congo*.

<sup>167</sup> *Idem*.

<sup>168</sup> Lire utilement: M. BLÉOU, « Le contrôle des faits et du droit par le juge de l'excès de pouvoir en Côte-d'Ivoire », *Annales de l'Université de Cocody*, 1995, p. 53.

<sup>169</sup> CS-CA arrêt du 20 février 1963, *BY Jules contre État de Côte-d'Ivoire*.

### 1. *Le recours inhabituel à la régularisation du contenu normatif de l'acte annulé*

La norme juridique est au sens de Hans Kelsen, « la signification d'un acte par lequel une conduite est prescrite ou permise et en particulier habilitée »<sup>170</sup>. Elle ne se confond pas à l'acte juridique qui est son support textuel<sup>171</sup>. Il est admis qu'en annulant l'acte, on éteint complètement le contenant et le contenu. Mais, on peut aussi faire disparaître le contenant en sauvegardant le contenu par l'édition d'un nouveau support textuel qui emporte bien souvent des effets rétroactifs. L'opération consiste alors après l'annulation juridictionnelle, à édicter un acte nouveau qui va régir la même matière, cette fois en conformité avec la législation en vigueur. En d'autres termes, le contenu de l'acte administratif annulé est maintenu par son inscription dans un nouveau support textuel qui lui, est conforme à la réglementation.

En droit administratif, il n'est pas superflu de rappeler que l'annulation d'un acte ne le fait pas disparaître complètement<sup>172</sup>. Il en est ainsi lorsque le juge administratif, en prononçant l'annulation, prescrit à l'administration dont l'acte a été annulé de procéder à la régularisation de son contenu normatif<sup>173</sup>. Ce n'est pas l'acte administratif annulé qui est régularisé dans cette hypothèse, mais la matière qu'il régissait avant l'intervention du juge administratif. En d'autres termes, si l'acte disparu du fait de la décision juridictionnelle ne peut plus être régularisé, sa signification peut être reprise au sein d'un autre acte adopté régulièrement par l'administration et avec contenu purgé de l'illégalité initiale<sup>174</sup>. Il convient de souligner que cette hypothèse théorique est assez rare dans les États d'Afrique noire francophone parce que le juge tend plutôt à consolider la non-rétroactivité des actes administratifs<sup>175</sup>. Or, la régularisation du contenu normatif consiste à édicter un acte administratif dont le champ d'application couvre le passé.

<sup>170</sup> H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, 2<sup>e</sup> éd. Paris, Dalloz, 1962, p. 7.

<sup>171</sup> É. MILLARD, « Qu'est-ce qu'une règle de droit? », *CCC*, n° 21, 2006, p. 8.

<sup>172</sup> En France, le Conseil d'État l'a admis dans une décisions en affirmant que « considérant qu'à la suite de l'annulation, par le juge de l'excès de pouvoir, de l'acte détachable de la passation d'un contrat, il appartient à la personne publique de déterminer, sous le contrôle du juge, les conséquences à tirer de cette annulation, compte tenu de la nature de l'illégalité affectant cet acte; que, s'il s'agit notamment d'un vice de forme ou de procédure propre à l'acte détachable et affectant les modalités selon lesquelles la personne publique a donné son consentement, celle-ci peut procéder à sa régularisation, indépendamment des conséquences de l'annulation sur le contrat lui-même; qu'elle peut ainsi, eu égard au motif d'annulation, adopter un nouvel acte d'approbation avec effet rétroactif, dépourvu du vice ayant entaché l'acte annulé ». Lire, CE, 10 avril 2015, *Commune Levallois-Perret*, req. n° 370223.

<sup>173</sup> W. GRÉMAUD, *La régularisation en droit administratif*, op. cit. p. 257.

<sup>174</sup> P. GONOD, « La régularisation de l'acte administratif par le juge administratif », A. PERRIN (dir.), *La régularisation*, Paris, Mare et Martin, 2018, p. 230.

<sup>175</sup> À l'instar de la loi, le principe de la non-rétroactivité s'applique aussi aux actes administratifs. Lorsque l'autorité administrative édicte un acte, c'est généralement pour que celui-ci régisse les situations à venir et non celles qui se sont déjà déroulées. Portalis affirme à propos de la loi que « L'office de la loi est de régler l'avenir; le passé n'est plus en son pouvoir. Partout où la rétroactivité

Il faut néanmoins dire que la régularisation du contenu normatif des actes administratifs annulés n'est pas inexistante dans la jurisprudence administrative africaine. En la matière, il convient de souligner que « le contentieux de la reconstitution de carrière offre au juge de l'excès de pouvoir la possibilité de statuer sur les suites de l'annulation dans le dispositif de la décision »<sup>176</sup>. Au Cameroun, le juge administratif a, après avoir annulé un acte, prescrit à l'administration d'édicter un nouvel acte administratif dont l'objet est de procéder à la reconstitution de la carrière d'un agent public. Il indique en effet qu'« à la lecture de l'arrêt [...] on constate des irrégularités certaines manifestées par des écarts sur la périodicité de ses avancements, toute chose qui influence inéluctablement son indice de solde »<sup>177</sup>. En tout état de cause, il prescrit la « régularisation de la situation administrative avec effets financiers couvre la période allant de l'année 1983 au 10 mai 2005 date de son admission à la retraite ». À l'analyse de cette décision du juge administratif camerounais, il se dégage un double constat. Le premier est que le juge identifie les nombreuses irrégularités dont est émaillé l'arrêt querellé et prononce son annulation. Le second constat est que ce dernier ne se contente pas de faire disparaître l'acte, il fait obligation à l'administration d'édicter un nouvel acte qui soit conforme à la législation et qui va régir la même matière en l'occurrence, la carrière du requérant. Il y a donc disparition de l'acte initial, mais sauvegarde de son contenu normatif par le biais de la régularisation.

Dans la même optique, le juge administratif gabonais après avoir annulé un acte administratif énonce qu'il serait opportun de reconstruire la carrière en ces termes

« la situation administrative de monsieur Ongola devra être rétablie comme suit: inspecteur du trésor stagiaire du 2 mai 1974 titularisé dans son emploi au grade d'inspecteur du trésor de troisième classe, premier échelon pour compter du 2 mai 1975 »<sup>178</sup>.

---

serait admise, non seulement la sûreté n'existerait plus, mais son ombre même. Que deviendrait donc la liberté civile, si le citoyen pouvait craindre qu'après coup il serait exposé au danger d'être recherché dans ses actions ou troublé dans ses droits acquis, par une loi postérieure ». Lire utilement: J.-E.-M. PORTALIS, *Discours préliminaire au projet de Code civil*, Bordeaux, Éditions Confluences, coll. « Voix de la cité », 1999. De nos jours, ce principe est consolidé par le juge administratif dans le but de garantir l'effectivité de la sécurité juridique. Dans le contexte africain, sans être exhaustif, on peut se référer à la jurisprudence gabonaise (CS, 5 août 1977, *Ondomba, Rep.* n° 106), ivoirienne (CS-CA, 1967 *Abone Nguessan contre État de Côte-d'Ivoire*) et sénégalaise (CE-30 juillet 1997 *Ndeye Binta Diop, Bull.* n° 1, p. 141) pour illustrer la consolidation de la non-rétroactivité par le juge administratif.

<sup>176</sup> S. ANDZOKA ATSIMOU, « Le pouvoir d'injonction des juridictions administratives en Afrique noire francophone », *op. cit.* p. 47.

<sup>177</sup> Jugement n° 04/2015/TA-YDE du 13 janvier 2015 *Ngando Julbert contre État du Cameroun*.

<sup>178</sup> CS-CA, arrêt du 6 avril 1979, *Ongolla contre État du Gabon*.

Enfin, on peut se référer à la décision rendue par le juge administratif centrafricain dans le même sens. Dans l'affaire *Mamadou Joseph contre le ministère de la Fonction publique*, ce dernier décide en effet qu'« est annulé avec toutes les conséquences de droit, pour violation de la loi, la décision objet du présent recours en ce qui concerne exclusivement le sieur Mamadou Joseph »<sup>179</sup>. Il ajoute dans le dispositif que « le sieur Mamadou Joseph est renvoyé devant le ministre de la Fonction publique pour reconstitution de carrière en vue du réajustement de sa pension »<sup>180</sup>. Toujours en Centrafrique, le juge administratif après avoir constaté l'illégalité du décret n° 92-251 du 5 octobre 1992 portant intégration dans la magistrature de l'ordre judiciaire et prononcé l'annulation va ordonner

« au ministre de la Justice et de la réforme du droit, garde des Sceaux et au ministre chargé du Secrétariat général du gouvernement et des relations avec le parlement de soumettre au Chef de l'État un projet de décret portant désignation des membres du jury d'aptitude aux fonctions judiciaires »<sup>181</sup>.

Le point commun entre ces différentes décisions est que le juge ne se contente pas d'annuler l'acte du fait de son illégalité, il prescrit à l'administration, l'édition d'un acte nouveau lequel prendrait le sens de la reconstitution de carrière. Il y a de ce point de vue, disparition du support textuel initial et régularisation de son contenu normatif.

En dehors du contentieux de la fonction publique, la jurisprudence camerounaise offre d'autres illustrations de la régularisation du contenu normatif de l'acte annulé. Le juge administratif a, à plusieurs occasions, annulé un acte administratif en indiquant à l'administration, des mesures rétroactives à prendre afin de remédier à l'illégalité ayant conduit à l'annulation. Dans les affaires *Jong Henri*<sup>182</sup> et *Bandolo Sylvestre*<sup>183</sup>, l'omission avait été faite par le ministre de l'Économie et du plan dans le cadre de la publication des listes électorales à la chambre de commerce puisque sur cette liste ne figuraient pas les noms de Njong Henri et Bandolo Sylvestre. Appelé à statuer, le juge administratif va rendre deux décisions dans lesquelles il ordonne l'inscription des requérants sur lesdites listes. Il s'en suit que la liste initiale publiée par le ministre a été annulée, mais sans complètement disparaître, elle a été régularisée par l'administration à la demande du juge administratif. Il s'agit là d'une régularisation ayant un effet correctif en tant qu'elle rectifie l'illégalité commise par l'acte initial. On peut ainsi considérer

<sup>179</sup> Arrêt du 18 mars 1993 *Mamadou Joseph contre ministère de la Fonction publique*.

<sup>180</sup> *Idem*.

<sup>181</sup> Arrêt n° 168 du 11 août 1994 *Nanghoussam Clément contre État de centrafricain*.

<sup>182</sup> CS/CA jugement n° 49 du 26 mai 1977 *Jong Henri contre État du Cameroun*.

<sup>183</sup> CS/CA jugement n° 52 du 26 mai 1977 *Bandolo Sylvestre contre État du Cameroun*.

le juge administratif comme le principal initiateur de la régularisation curative bien qu'il ne s'inscrive pas régulièrement dans cette perspective.

À l'analyse, la régularisation du contenu normatif de l'acte annulé a pour finalité de combler le vide juridique provoqué par l'annulation<sup>184</sup>. Les différentes décisions analysées montrent bien que le juge administratif africain ne se contente plus d'annuler systématiquement les actes administratifs illégaux. Quand bien même il le fait, il indique à l'administration, des mesures à prendre. Seulement, le recours à cette technique est encore quantitativement faible ce qui corrobore l'idée d'une régularisation inhabituelle. Tout comme est aussi inhabituelle, la régularisation de l'acte annulé par le juge administratif.

## 2. *Le recours inhabituel à la régularisation de l'acte annulé*

En principe, l'annulation d'un acte administratif emporte comme conséquence son extinction et la disparition de ses effets. Raymond Odent s'exprimant au sujet du contentieux de l'annulation affirme fort opportunément que « le contentieux de l'annulation [...] comprend les recours qui ne peuvent avoir pour objet que l'annulation totale ou partielle de la décision attaquée et non sa réformation »<sup>185</sup>. L'acte en question est donc réputé n'avoir jamais existé. Ainsi, dès lors que l'annulation est prononcée par le juge administratif, il revient à l'administration de mettre en œuvre l'acte juridictionnel en le faisant disparaître<sup>186</sup>. Toutefois, à travers cette technique, il est possible que l'acte annulé fasse l'objet de régularisation à la demande ou à l'initiative du juge administratif.

On peut ainsi considérer la régularisation des actes administratifs comme un rempart contre la disparition des actes annulés ou de leurs effets. En droit administratif, on parle très souvent de l'annulation conditionnelle qui consiste pour le juge à donner deux alternatives à l'administration à savoir, l'annulation ou la régularisation par la correction de l'acte illégal<sup>187</sup>. De nos jours, il est désormais admis que le juge administratif peut prononcer l'annulation conditionnelle en prévoyant, la possibilité pour l'administration de rectifier sa décision dans un certain délai afin de la rendre légale. Dans ce cas de figure, on peut valablement considérer que la régularisation curative a aussi un effet correctif qui se traduit par le fait que le contenu de l'acte administratif change, mais le support textuel reste le même.

<sup>184</sup> S. ANDZOKA ATSIMOU, « Le pouvoir d'injonction des juridictions administratives en Afrique noire francophone », *op. cit.* p. 48.

<sup>185</sup> R. ODENT, *Contentieux administratif*, Tome 2, Paris, Dalloz, 2007, p. 247.

<sup>186</sup> W. GRÉMAUD, *La régularisation en droit administratif*, *op. cit.* p. 280.

<sup>187</sup> O. FUCHS, « Exécution et régularisation », *op. cit.* p. 105.

Ce qui est perceptible dans les États d'Afrique noire francophone, c'est la régularisation inhabituelle de l'acte annulé. Le caractère inhabituel est consécutif au fait que la politique jurisprudentielle est davantage orientée vers l'annulation pure et simple et le refus du juge administratif d'adresser des injonctions à l'administration<sup>188</sup>. C'est ce refus qui fait que la préservation des effets de l'acte annulé soit rare et inhabituelle. Dans l'affaire *Onambe Germain contre État du Cameroun*, le juge administratif camerounais a clairement indiqué son refus d'adresser des injonctions aux autorités administratives. Il déclare en effet dans sa décision

qu'« attendu qu'il convient, de prime abord, de rappeler que le juge de l'excès de pouvoir, lorsqu'il est saisi, se contente de constater l'illégalité de l'acte qui lui est déféré et prononcer son annulation [...] qu'il ne peut [...] adresser des injonctions à l'administration en la condamnant à des obligations de faire »<sup>189</sup>.

Toutefois, ce refus d'adresser des injonctions n'est pas systématique dans l'œuvre jurisprudentielle du juge administratif africain<sup>190</sup>. Dans certains cas, ce dernier a prononcé l'annulation de l'acte tout en indiquant à l'administration des mesures à prendre dans le but de le sauvegarder. Le juge administratif malien adopte parfois une posture qui consiste à aller au-delà de la simple annulation de l'acte administratif. Il joint à l'annulation en question, une injonction à l'endroit de l'administration consistant à tirer les conséquences juridiques qui doivent découler de la rectification d'un acte administratif. On peut ainsi se rendre compte que le juge

« annule pour excès de pouvoir la lettre décisoire<sup>191</sup> [...] du 26 novembre 2014 du directeur national de la fonction publique et du personnel; que

<sup>188</sup> É.-S. MVAEBEME, « La régularisation en droit administratif camerounais », *op. cit.* p. 8.

<sup>189</sup> Jugement n° 87 du 30 juin 1983, *Onambe Germain contre État du Cameroun*. Une position similaire est adoptée par le juge administratif gabonais en ces termes « considérant que la chambre administrative chargée de contrôler la légalité des actes ne saurait s'ingérer dans la gestion administrative par voie de décision ou même de recommandation et se substituer ainsi à l'administration », in CS-CA, arrêt du 23 mai 1980, *Ntoutoume, Rep.*, n° 136.

<sup>190</sup> Les législations des États d'Afrique noire francophone proscrivent au juge administratif d'adresser des injonctions à l'administration. Cette position n'est pas partagée par la doctrine puisque de plus en plus, celle-ci admet que le juge en général détient un pouvoir d'injonction. Dans le domaine constitutionnel, il est courant que le juge fixe à l'endroit des pouvoirs publics, une obligation de faire ou de ne pas faire. C'est ce qui a fait dire à Frédéric Joël Aïvo que « le juge a le pouvoir d'adresser au législateur, sous diverses formes et à travers des techniques variées, des injonctions », in F. J. AÏVO, « L'erreur de droit dans les déclarations d'inconstitutionnalité. Décision DCC 13-171 du 30 décembre 2013 de la Cour constitutionnelle du Bénin relative à l'inconstitutionnalité du recours au vote secret pour l'adoption de la loi de finances 2014 », *Constitutions* 2015, p. 381.

<sup>191</sup> On peut néanmoins se demander si le juge administratif malien ne crée-t-il pas une nouvelle catégorie d'actes administratifs unilatéraux en évoquant la « lettre décisoire ». Il est en effet curieux qu'une lettre soit considérée comme un acte décisoire quand on sait qu'en droit administratif général,

la décision [...] portant mise en congé de formation doit être rectifiée et libellée comme suit: pour une durée de 04 ans au lieu de 02 ans comme mentionné sur la décision »<sup>192</sup>.

À bien y regarder, le juge malien a donné la possibilité à l'administration de régulariser la décision annulée en procédant à la correction de l'illégalité.

En Côte-d'Ivoire, le juge administratif a prononcé l'annulation de l'acte de publication des listes électorales tout en ordonnant à l'administration électorale, la rectification des listes en question. Dans sa décision, on peut lire

qu'« il est ordonné à la commission électorale indépendante de permettre, sur la liste de candidature enregistrée le 6 mars au n° 1038, conduite par monsieur N'Goran Oi N'Goran, le remplacement de monsieur N'Guesan Adolphe, Koffi Abogo Noel et Yao Ignace »<sup>193</sup>.

Il suit de l'analyse de cette décision que le contenu normatif change avec le remplacement des candidats en revanche, ce qui reste inchangé, c'est le support textuel. Il est possible de parler de la régularisation de l'acte annulé puisqu'en fin de compte, l'acte de publication des listes est maintenu après sa correction par l'administration. On est en présence ici d'une régularisation ayant un effet correctif<sup>194</sup>.

Au Cameroun, l'affaire *Bissongol Boniface contre État du Cameroun* a permis au juge administratif de rendre possible, la régularisation d'un acte administratif annulé. En l'espèce, le juge a ordonné à l'autorité administrative de refaire l'acte querellé en se conformant à la procédure prescrite par la législation. On peut ainsi lire que

« considérant qu'avant de refaire l'acte dans les conditions régulières, l'administration procède à l'annulation de l'acte primitif. Qu'ainsi, avant de prendre une nouvelle sanction, contre l'agent, elle doit procéder à la réintégration de l'intéressé. Qu'il s'ensuit que la demande de réintégration du sieur Bissongol est bien fondée »<sup>195</sup>.

En laissant à l'administration, la possibilité de refaire l'acte annulé, le juge administratif camerounais a rendu possible sa régularisation.

---

les actes décisifs sont connus et que la lettre n'en fait pas partie. On y trouve généralement: les décrets, les arrêtés, les circulaires réglementaires et les décisions. Sur l'identification des actes administratifs, lire utilement: F.-P. BENOIT, *Le droit administratif français*, *op. cit.* p. 522-526.

<sup>192</sup> CS-CA, arrêt n° 74 du 18 février 2016.

<sup>193</sup> CS/CA, n° 2013-020 du 20 mars 2013 et n° 2013-014 du 20 mars 2013.

<sup>194</sup> A. PERRIN, « La régularisation. Propos introductifs », *op. cit.* p. 10.

<sup>195</sup> Jugement n° 122/CFJ/CAY du 8 décembre 1970, *Bissongol Boniface c/ État du Cameroun*.

Enfin, le juge administratif gabonais a annulé un taux d'imposition fixé par l'administration fiscale tout en lui indiquant la mesure à prendre en ces termes « les taux de transaction appliqués sur les prestations de service antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 1977 sont erronés et doivent donner lieu à correction »<sup>196</sup>. On peut donc le constater, autant le juge annule régulièrement les actes administratifs dans le cadre du contrôle de légalité, autant il arrive que ce dernier prescrive à l'administration, une obligation de faire qui va dans le sens de la régularisation de l'acte annulé. C'est dire en fin de compte que la décision d'annulation ne fait pas complètement disparaître l'acte administratif. À travers la régularisation, le juge administratif peut selon les cas, demander à l'administration de procéder à la reconstitution du passé ou alors, à la rectification de l'acte illégal. Dans les deux hypothèses, il y a régularisation postérieure à l'annulation de l'acte administratif. Une technique qui somme toute, est peu fréquente dans les États d'Afrique noire francophone.

## CONCLUSION

Au final, la réflexion centrée sur la régularisation des actes administratifs dans les États d'Afrique noire francophone a permis de se rendre compte du fait que dans ces États, le droit administratif est de plus en plus pragmatique et « humble » parce qu'il admet l'erreur. Cherchant à concilier la légalité et la sécurité juridique, le réflexe de l'administration et du juge administratif n'est plus d'annuler purement et simplement l'acte administratif illégal, mais plutôt de le sauvegarder. Toutefois, à l'analyse des textes, des pratiques administratives et de la jurisprudence, on peut formuler le postulat d'une technique mobilisée suivant une temporalité discontinue. Cette discontinuité est tributaire de la variabilité de la fréquence de son usage selon qu'elle est mobilisée par l'administration, le législateur et le juge administratif. S'il a été démontré que la régularisation préventive est constante, le constat de l'intermittence de la régularisation curative mérite aussi d'être fait à l'analyse de l'œuvre jurisprudentielle du juge administratif. Quelle que soit la modalité retenue, il convient de rester attentif au recours abusif et fréquent à cette technique, car elle peut rendre l'administration moins soucieuse du respect de la légalité au moment de l'édition des actes administratifs.

---

<sup>196</sup> CS-CA arrêt *BICIG/BIPG Paribas* du 22 octobre 1982.