



ANNALES DE L'UNIVERSITE MARIEN NGOUABI

Sciences Juridiques et Politiques

Volume 24, Numéro spécial

ANNEE: 2023

ISSN: 1815 – 4433 - www.annalesumng.org

Indexation: Google Scholar

ANNALES DE L'UNIVERSITE MARIEN NGOUABI

SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES



VOLUME 24, NUMERO SPECIAL, ANNEE: 2023

www.annalesumng.org

SOMMAIRE

Directeur de publication
G. ONDZOTTO

Rédacteur en chef
J. GOMA-TCHIMBAKALA

Rédacteur en chef adjoint
D. LEKEBE OMOUALI

Comité de Lecture :
J.M. BRETON (Pointe-à-Pitre)
A. KENMOGNE SIMO (Yaoundé)
E.J. LOKO-BALOSSA (Brazzaville)
F. M. SAWADOGO (Ouagadougou)
YAO- NDRE (Abidjan)

Comité de Rédaction :
D. E. EMMANUEL ADOUKI
(Brazzaville)
G. MOYEN (Brazzaville)

Webmaster
R. D. ANKY

Administration - Rédaction
Université Marien Ngouabi
Direction de la Recherche
Annales de l'Université Marien
Ngouabi
B.P. 69, Brazzaville – Congo
E-mail: annales@umng.cg

ISSN : 1815 – 4433

Indexation : Google scholar

- 1 Le vote des pays africains à l'Assemblée Générale des Nations unies. Réflexions juridiques à la lumière de la Guerre en Ukraine**
OSSETE OKOYA G. C.
- 31 La notion d'essentiel en droit commun des contrats**
NGAH N. M. U.
- 68 La proportionnalité dans le droit des sociétés commerciales OHADA**
ONDZE S.
- 89 La réglementation des fonds de souscription au capital social initial en droit OHADA**
NGAMALEU DJUIKO S.
- 107 La sanction de la violation du droit communautaire en zones CEMAC et UEMOA**
ADOUA-MBONGO A. S.
- 139 La situation du créancier nanti en droit de l'OHADA**
KEITA B.
- 166 Les validations législatives dans les systèmes juridiques des États d'Afrique francophone**
ANDZOKA ATSIMOU S.
- 196 La démocratie administrative en République du Congo**
OBOUNGHAT OKAMBESSANGA W. L.
- 231 La victime au regard des mutations contemporaines du procès pénal**
YAYA A.



LES VALIDATIONS LEGISLATIVES DANS LES SYSTEMES JURIDIQUES DES ÉTATS D'AFRIQUE FRANCOPHONE

ANDZOKA ATSIMOU S.

Faculté de Droit

Université Marien Ngouabi

République du Congo

RESUME

Il est évident que dans bien des cas cette technique de validation législative dans certains États africains est inévitable. Il y a certaines situations inextricables, le législateur sous condition ne peut faire autrement qu'adopter la loi de validation. Nombreux sont les cas où l'opération était légitime, car elle intervient au nom de la sécurité juridique que l'application stricte du droit rendait anormale ou même insupportable. Toutefois, cette pratique porte atteinte à toute une série de principes quelle que soit la place de ces principes en droit positif.

Mots-clés : *Validation législative, intérêt général, juge administratif, exécution de décision juridictionnelle, contrôle juridictionnel*

ABSTRACT

It is obvious that in many cases this technique of legislative validation in certain African States is inevitable. There are certain inextricable situations, the conditional legislator cannot do otherwise than adopt the validation law. There are many cases where the operation was legitimate, because it intervenes in the name of legal security that the strict application of the law made abnormal or even unbearable. However, this practice undermines a whole series of principles regardless of the place of these principles in positive law.

Keywords: *Legislative validation, General interest, administrative judge, execution of judicial decision, judicial review*

« Il est des cas où l'exécution de l'arrêt d'annulation conduit à de telles impossibilités pratiques que le législateur intervient pour corriger l'effet de l'annulation¹ ». Cette technique de validation législative telle que soutenue par le Doyen Vedel, dans laquelle le législateur intervient dans le contentieux juridictionnel des actes administratifs et des actions en indemnité n'échappe pourtant pas à certains États africains. Motivés par l'intérêt général et par les circonstances, ces différents États font recours à la pratique de validation².

En effet, il arrive que les effets d'une annulation juridictionnelle soient neutralisés non seulement par l'adoption d'une loi, mais aussi par une technique jurisprudentielle³. La validation législative permet en outre d'éviter le contrôle juridictionnel sur certains actes administratifs ou actions en indemnité contre les personnes publiques. On observe les « annulations évitées⁴ », car le législateur peut être appelé à intervenir pour valider avant, pendant ou après le procès administratif. Toutefois, ces lois de validation entraînent des conséquences négatives dans l'État de droit, car certaines portent atteinte aux droits des justiciables ayant intenté des recours ; d'autres en revanche mettent des pans entiers de l'action administrative à l'abri de tout contrôle aussi bien de légalité que de responsabilité⁵.

Suivant Gérard Cornu, le système juridique est l'ensemble des règles, considérées sous le rapport de ce qui en fait la cohérence, celles-ci pouvant tenir, s'il s'agit du droit d'un État. Le système juridique est le droit d'un État⁶. Ainsi, les systèmes juridiques africains⁷ ne sont autres que l'ensemble de règles juridiques de chacun de ces États, c'est-à-dire le droit positif de ceux-ci. Il s'agit d'envisager les systèmes juridiques de certains États africains sous l'aspect des validations législatives.

S'agissant des validations législatives, un certain nombre de précisions ont été données par la doctrine. La validation est une « affirmation par le législateur de la validité de l'acte⁸ ». Suivant Michel Lesage, elle est une « opération par laquelle le législateur entend empêcher le juge d'annuler des actes juridiques en ratifiant d'un vice particulier ou pour quelque motif que ce soit, ou l'opération par laquelle il rend à nouveau valide en le réintroduisant dans l'ordonnancement juridique un acte juridique qui vient d'être annulé par une juridiction⁹ ». Pour Jean-Marie Auby, « La validation législative suppose l'intervention d'un acte législatif, pris postérieurement à un ou plusieurs actes administratifs, qui en déclarant valides (...) ces actes ou certains de leurs effets, a pour objet et pour conséquence d'empêcher le contrôle juridictionnel de la régularité

1. G. Vedel, P. Delvolve, *Droit administratif*, Paris, PUF, Thémis, 9^e éd. 1984.

2. B. Mathieu, *Les « validations » législatives, pratiques législatives et jurisprudence constitutionnelle*, Economica, Paris, 1987. M. Lesage, *Les interventions du législateur dans le fonctionnement de la justice, contribution à l'étude du principe de séparation des pouvoirs*, Paris, LGDJ, 1960.

3. CE, Arrêt ACI, CS du Sénégal, 26 sept. 2013,

4. B. Seiller, *Droit administratif. 2. L'action administrative*, 8^e éd., Flammarion, 2021, pp. 333-336.

5. S. Bilong, « Le déclin de l'État de droit au Cameroun : le développement des immunités juridiques », *Juridis Périodique*, n°46, 2005, p. 53.

6. G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, 11^e éd. PUF, 1987, p. 1012.

7. J. Vnderlinden, *Les systèmes juridiques africains*, Que sais-je ?, Paris, PUF, 1983.

8. J. M. Auby, « La validation législative », *Revue de droit prospectif*, n° 3 et 4, 1977, p. 14.

9. M. Lesage, *Les interventions du législateur dans le fonctionnement de la justice*, *op. cit.* p. 305.

de ces actes, ou encore si ce contrôle a été déjà effectué, d'en faire disparaître les conséquences¹⁰ ». Cette définition met en exergue la validation *a priori* et la validation *a posteriori* ou la loi rétroactive¹¹. Pour Jean-Baptiste Leca, la validation préventive est « un procédé législatif consistant à soustraire un acte administratif au contrôle du juge administratif¹² ». Ce type d'opération préventive n'est pas l'apanage du droit public, elle peut-être assimilable à la notion de confirmation en droit privé, car elle est parfois qualifiée de confirmation par le législateur et le Conseil d'État français¹³. La confirmation de l'acte par une intervention législative a également un effet rétroactif¹⁴. « La validité de l'acte, confirmé résulte de l'inattaquabilité de l'acte et non d'une disparation rétroactivité de la nullité¹⁵ ». En Afrique, la validation législative¹⁶ a un caractère singulier en ce sens qu'elle couvre aussi bien le recours pour excès de pouvoir que de plein contentieux¹⁷. Ainsi, elle est un procédé consistant à reprendre dans une loi formelle, avec une portée rétroactive, la substance d'un acte administratif annulé ou susceptible d'être annulé, ou d'une action en indemnité prononcée ou susceptible d'être prononcée.

Cette définition met en exergue des validations législatives sur les actes administratifs et les actions en

indemnité. La validation législative *stricto sensu*¹⁸ se distingue d'autres techniques susceptibles d'empêcher le contrôle juridictionnel comme la *loi de ratification*, qui est une technique appliquée par les ordonnances¹⁹. En ratifiant l'acte le Parlement lui confère un caractère législatif. L'acte ne pourra plus être modifié ou abrogé que par la loi et, le cas échéant, le juge administratif, même si l'acte lui a été antérieurement déféré, ne pourra plus exercer sur lui qu'un contrôle inhérent à l'acte législatif contrôle qui exclut l'appréciation de la régularité. Il existe aussi la technique suivant laquelle la loi se substitue pour l'avenir à l'acte administratif en reprenant telle ou telle de ses dispositions²⁰. Ainsi, la pratique de validation législative revêt des formes variées²¹ : les validations par habilitation, les validations par substitution et la validation par transformation du régime juridique²².

Dans les validations par transformation du régime contentieux de l'acte administratif, la limitation qu'elles apportent au contrôle juridictionnel dispose non seulement pour l'avenir, mais aussi pour le passé et s'applique aux effets qu'a pu avoir l'acte dès son entrée en vigueur. L'acte administratif ne semble pas recevoir le caractère législatif. Si son régime contentieux se trouve modifié et participe à celui de la

10. J. M. Auby, « La validation législative », *op. cit.*, p. 10.

11. L. Milano, « Les lois rétroactives, illustration de l'effectivité du dialogue de juge », *RFDA*, p. 447.

12. J-B. Leca, *L'autorité de la chose jugée par le juge administratif*, thèse, Aix-Marseille III, p. 48.

13. V. B. Mathieu, *Les « validations » législatives*, *op. cit.* p. 106.

14. V. *Lexique des termes juridiques* 2016-2017, Dalloz, p. 250.

15. G. Couturier, *La confirmation des actes nuls*, LGDJ, Paris, 1972, cité par B. Mathieu, *op. cit.* p. 107.

16. A. Bénabent, Y. Gaudement, *Dictionnaire juridique*, 2022, Paris, LGDJ, p. 450.

17. S. Bilong, « Le déclin de l'État de droit au Cameroun : ... », *op. cit.* p. 53.

18. B. Mathieu, *Les « validations » législatives*, *op. cit.* p. 106.

19. V. Art. 129 constitution de la RDC de 2006 et Art. 38 constitution française.

20. V. J. M. Auby, « La validation législative », *op. cit.*, p. 11.

21. M. Lesage, *op. cit.*, J. M. Auby, *op. cit.*, p. 11.

22. V. B. Mathieu, *Les « validations » législatives*, *op. cit.* p. 38.

loi, il conserve pour le reste la nature de l'acte administratif²³.

À l'instar de la France²⁴, la pratique de validation législative au Cameroun, au Sénégal, en République démocratique du Congo (RDC), en Côte d'Ivoire, peut être exercée soit *a priori* soit *a posteriori* en contrôle de légalité qu'en responsabilité. A côté des validations législatives *stricto sensu*, la doctrine a analysé la pratique inédite et choquante de la Côte d'Ivoire²⁵. En effet, le chef de l'État s'est substitué au législateur pour « valider » un concours annulé. Suivant Xavier Magnon, « *ce qui doit être, n'est contenu que dans la norme* »²⁶. À ce titre, le président de la Côte d'Ivoire qui a « validé » un concours annulé par le juge administratif, ne soulève aucune difficulté s'il s'agit d'établir si c'est une application régulière. En l'espèce, ce n'est pas une. C'est un fait. Un fait qu'il ne faut pas écarter de l'analyse, mais en tant que fait et donc une application irrégulière par rapport à la validation législative en tant que premier référent²⁷. Cette intervention présidentielle est une application irrégulière de la validation législative. C'est un fait qui apporte une information sur la manière dont est ou n'est pas respecté le *devoir être*²⁸ en matière de validation législative au droit

ivoirien. D'ailleurs en droit public, en particulier en droit administratif, « *Le discours du juge n'est pas qu'un fait, du moins dans la motivation du jugement. Il ne constitue qu'une application du droit, une concrétisation d'une norme générale et abstraite dans un cas particulier, et qui en tant que telle peut être appréciée au regard du devoir être qui a précisément été appliquée par le juge* »²⁹.

D'abord en matière de légalité, au Cameroun notamment, les lois déclarent valides des actes administratifs dont la légalité est ou peut être contestée avant, pendant le procès administratif de certaines actions administratives³⁰. Au Sénégal, où le contrôle a eu lieu, les actes administratifs ont été annulés par le juge administratif, le législateur intervient après pour valider ces actes annulés. En Côte d'Ivoire, on observe une altération de la technique de validation. Il s'agit d'une validation non pas par le législateur mais par une intervention du chef de l'État, qui avait pris une note afin de « valider » les résultats d'un concours annulé par le juge administratif, et ordonné l'organisation d'un autre concours pour ceux qui n'ont pas été admis³¹. Cette expérience peut être appréciée par rapport à la technique des validations législatives, car « *tous les*

23. J. M. Auby, « La validation législative », *op. cit.*, p. 11.

24. La loi du 28 déc. 1957 donnant valeur législative à un décret déjà déferé au Conseil d'État.

25. R. Dégni-Gégui, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, t. 3, 4^e éd. NEI, Abidjan, 2003, p. 286. R., M. Bléou, « La Chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire », in G. Conac, J. de Bois de Gaudusson, *Les cours suprêmes en Afrique*, t. 3, Economica, 1988, pp. 143-145.

26. V. X. Magnon, « Appréhender le droit constitutionnel jurisprudentiel sous un angle politique. D'une posture à la discussion de quelques orientations méthodologiques fondamentales », X. Magnon et autres, in

Question sur la Questions (QSQ), De nouveaux équilibres institutionnels, LGDJ, 2014, pp. 10-11.

27. *Idem*.

28. *Ibid.* .

29. *Ibid.*

30. Loi n°79/17, 30 ju.1979, Arrêt, 15 mar. 1967, J. O. R. U. C., 1^{er} juil. 1979, CFJ/AP n°5 15 mar. 1967.

31. Loi n° 2000-02 du 10 jan. 2000 validation, arrêts n° 042 et 103 du 26 jan. 1994 et 26 av. 1995. En Côte d'Ivoire, est un cas atypique, V. Note n° 662/PR/CAB, 18 sept. 1985, et v. R. Dégni-Gégui, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, *op. cit.*, p. 286. R., M. Bléou, « La Chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire », *op. cit.* pp. 143-145.

*faits, tout ce qui n'est pas norme mais qui est couvert par celle-ci, peuvent être appréciés par rapport à la norme*³²».

En outre, en matière de responsabilité, en RDC, une ordonnance-loi intervient pour neutraliser les conséquences des décisions de justice condamnant l'État en réparation des dommages causés par les émeutiers ou insurgés et exclut toute action en responsabilité pendant et à venir en réparation contre l'État et les autres personnes publiques³³. Au Cameroun, le législateur prohibe toute action dirigée contre l'État et les autres collectivités publiques dans le but d'obtenir la réparation des dommages causés par les actes terroristes³⁴. Précisons enfin, qu'au Sénégal, il faut ajouter la technique jurisprudentielle qui peut être considérée comme un palliatif pour prévenir les effets néfastes d'une décision d'annulation : *la modulation dans le temps des effets d'une annulation*³⁵. Ces pratiques sont le compromis entre le gouvernement et le législateur. Dans les États étudiés, la technique n'est pas encadrée comme en France, où les validations législatives *a posteriori* sont interdites, et les validations préventives permises, mais sous conditions³⁶.

En effet, le fondement du pouvoir de validation législative est à rechercher dans les compétences constitutionnelles reconnues. Au nombre de celles-ci figurent le pouvoir de conférer à des règles de droit une portée rétroactive et

l'intervention parlementaire qui trouve dans la Constitution la justification d'une validation³⁷. C'est sous la souveraineté qui est reconnue au législateur par le constituant, que les lois soustraient à l'administration la sanction du juge ou ses effets, car il compte régler une situation d'insécurité juridique. La majorité des interventions dans le cadre de cette étude, ou en dehors, ne concernent que les actes, les concours administratifs annulés et les actions en indemnité dont l'annulation ou le prononcé met en cause des droits acquis : c'est la *validation a posteriori*. Les pans entiers de l'action administrative sont exonérés de tout contrôle juridictionnel au nom de l'intérêt de l'État : c'est la *validation préventive*.

L'insécurité juridique résulte essentiellement d'un désordre juridique susceptible de perturber la bonne marche de l'État de droit. Il se trouve que le législateur a un pouvoir souverain³⁸, par conséquent ses actes ne sont pas soumis au contrôle du juge administratif, alors que ceux de l'exécutif sont justiciables devant celui-ci : « *censure des décrets, le juge est serviteur de la loi*³⁹ ». La validation législative serait un acte de souveraineté comme le droit de grâce qui est un acte de souveraineté exercé par le chef de l'État dans l'intérêt de la clémence⁴⁰. En principe, le législateur est le seul, sous conditions, qui peut résoudre de telles situations d'insécurité juridique des actes administratifs annulés⁴¹. Ces pratiques demeurent possibles, nonobstant la consécration du

32. X. Magnon, « Appréhender le droit constitutionnel jurisprudentiel... », *op. cit.* p. 11.

33. Art. 1^{er} de l'ordonnance-loi n° 69-044 du 1^{er} octobre 1969 portant responsabilité de l'État.

34. V. Loi n° 64/LF/16 du 16 juin 1974.

35. V. CE, arrêt AC, 2004 (France), CS, arrêt 26 sept. 2013 (Sénégal).

36. P. Gaïa, et autres, *Grandes déc. cons. Cons.* Dalloz, 2016, 16^e éd. pp. 102-103.

37. D. Perrot, « Validation législative et actes administratifs unilatéraux », *RDP*, n° 4, 1983, p. 992.

38. Différente lorsqu'elle est devant le juge const. v. Déc. n° 85-197 DC du 23 août 1985.

39. R. G. Schwartzberg, *L'autorité de la chose décidée*, LGDJ, 1969, p. 237.

40. Art. 87 de la constitution de la RDC, Art. 17 constitution française.

41. B. Mathieu, *Les « validations » législatives*, *op. cit.* p. 108.

principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire, de la séparation des pouvoirs. Il n'en irait autrement que si le constituant exclut formellement les validations législatives comme prévu dans la Constitution congolaise de 1992 abrogée : « *Le pouvoir législatif ne peut ni statuer sur les différends, ni modifier une décision de justice. Toute loi dont le but est de fournir la solution d'un procès en cours est proscrite*⁴² ». En règle générale, le législateur ou le juge ne devait perturber l'ordre du droit que pour restaurer celui de la société⁴³.

L'intérêt de cette analyse est envisagé sous l'angle peu étudié des validations législatives en Afrique. La pratique de certains États est révélatrice des techniques faisant obstacle à l'exécution des décisions de justice et à l'octroi d'immunité juridictionnelle à certains actes et actions en indemnité. Appréhender les validations législatives est l'occasion de mettre en lumière l'existence de ces techniques, certes, et les conséquences de celles-ci dans le processus de juridictionnalisation administrative ou sur les principes à valeur constitutionnelle. Les études faites sur le sujet portent sur un cas⁴⁴. L'on se penchera sur la particularité des validations par transformation du régime contentieux de l'acte administratif et l'action en réparation en Afrique.

Cette étude s'intéresse à la condition des procédés de validation législative en Afrique au sens de cette analyse de droit public. Il est opportun de réfléchir sur ces

techniques justifiées par l'intérêt général et par les circonstances mais qui peuvent devenir un obstacle de trop au processus de juridictionnalisation administrative. Les pratiques préventives de celles-ci sont destinées à rendre injusticiables certains actes ou actions en indemnité. Et celle qui intervient *a posteriori* ne purge pas l'acte de ses vices, ne modifie pas la nature de l'acte, mais fait disparaître les effets du contentieux lié à l'irrégularité de l'acte⁴⁵.

L'effet étant avéré, il reste à mesurer l'amplitude du phénomène dans le droit positif de certains États. Dans quelle mesure les validations législatives peuvent-elles soustraire positivement un acte administratif et une action en indemnité au péril du contentieux ou de priver de tout effet une décision juridictionnelle? Cette question permet de distinguer des validations positives, des validations négatives⁴⁶. Les premières sont motivées par l'intérêt général et par les circonstances. En validant l'acte administratif annulé, le législateur ne remet pas seulement en cause certains principes de droit positif tels que l'autorité de la chose jugée, il transforme surtout le régime contentieux et ressuscite celui-ci dans l'ordonnement juridique. Les secondes sont celles motivées par un intérêt général insuffisant. Elles ont un caractère abusif du fait qu'elles ne permettent pas le contrôle juridictionnel de certains actes ou actions en indemnité avant, pendant le procès administratif, le cas échéant, crée les zones de non-droit.

42. Art. 130 de la constitution congolaise du 15 mars 1992 abrogée.

43. F. Rouvillois, *Le droit*, Corpus, Flammarion, Paris, 1999, p. 41.

44. Fopa Tapon, *Les interventions du législateur dans le fonctionnement de la justice administrative au Cameroun*, mémoire de master, Université de Dschang, 2011, J. Njankep Ngongang, *La neutralisation des décisions du juge administratif camerounais*, mémoire de

Maitrise en droit public, Université de Dschang, 1998- 1999.

45. B. Mathieu, *Les « validations » législatives*, *op. cit.* p. 108.

46. C. Keutcha Tchamna, *Les grandes décisions annotées de la juridiction administrative du Cameroun*, 1^{re} éd. 2017, L'Harmattan, Cameroun, p. 58, C. A. Fopa Tapon, *Les interventions...*, *op. cit.*, p. 154.

À cet effet, elles entraînent le retour à la justice retenue et à la réduction du pouvoir du juge administratif dans la garantie des droits et libertés des administrés.

La présente étude est axée sur l'analyse juridique abordée sur les deux recours essentiels du contentieux administratif : le recours pour excès de pouvoir et le recours de plein contentieux suivant la classification de Lafferrière⁴⁷. Cette étude sera abordée à travers la méthode juridique de l'exégèse, de la casuistique et de façon empirique dans certains cas. Ces méthodes permettront d'analyser les textes, la jurisprudence, la doctrine par la comparaison des systèmes semblables et de droit comparé.

Le choix de l'échantillonnage est composé des États suivants : le Sénégal, le Cameroun, la RDC, voire la Côte d'Ivoire. Il s'agit d'États appartenant à la même tradition juridique. Leurs documents relatifs à cette question sont assez édifiants. Le choix de ces États est aussi dicté par la nécessité d'étudier les validations législatives : lorsque la loi permet de priver tout effet ou contrôle juridictionnel d'acte devant le juge. Quand l'acte doit être appliqué, nonobstant son illégalité, pour raison de sécurité juridique ou encore quand l'acte administratif et l'action en indemnité sont soustraits à tout contrôle du juge. Il en ressort que le législateur adresse des injonctions aux tribunaux pour exclure tout contrôle juridictionnel⁴⁸ : en légalité et en responsabilité ou si ce contrôle a été déjà effectué, d'en faire disparaître les effets. Cela produit une régulation positive pour sauvegarder l'intérêt général (I). Toutefois, ces validations entraînent en même temps une régulation négative vis-à-vis de l'État de droit (II).

I. La validation : une technique de régulation positive

La validation législative est une technique de régulation positive, car elle est motivée par l'intérêt général. Elle intervient préventivement en dehors de tout procès ou en cours de celui-ci, le cas échéant, accorde à certains actes administratifs et actions en indemnité une injusticiabilité devant le juge. Ce qui fait obstacle au contrôle juridictionnel aussi bien en légalité qu'en responsabilité. C'est ce qui conduit à la transformation du régime contentieux de ces actes (A). Quand elle intervient postérieurement à une décision juridictionnelle revêtue de l'autorité de la chose jugée, afin d'éviter que celle-ci ne produise les effets, et entraîne une sorte de résurrection de l'acte annulé (B).

A. La validation préventive, un procédé de transformation du régime contentieux d'acte administratif et d'action en indemnité

Le législateur contemporain peut être appelé à adopter avant et pendant le procès administratif des lois qui soustraient à certains actes et à certaines actions en indemnité au péril du contentieux, le cas échéant, transforment le régime contentieux de ceux-ci. La typologie de ces validations législatives permet d'appréhender le cadre de modification de différent régime contentieux (1). Les effets de celles-ci permettent de démontrer que l'acte administratif ou l'action en indemnité validée garde sa nature initiale, il ou elle ne prend pas la forme législative mais n'est plus justiciable devant le juge administratif, car son régime contentieux s'est transformé (2).

47. E. Lafferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t.1, 2^e éd. 1896.

48. M. Lesage, *Les interventions du législateur dans le fonctionnement de la justice*, op. cit. p. 305.

1. La typologie des validations législatives préventives

Deux types de régulation sont observés au Cameroun et en RDC. Ils sont les validations par transformation du régime contentieux de l'acte administratif et de l'action en indemnité. A l'instar des autres validations étudiées en droit français⁴⁹, les validations interviennent dans le cadre des autorités ancestrales et dans le contexte de troubles des émeutiers. Une loi de validation n'est pas forcément reconnue quand le législateur invoque expressément le concept de validation, elle peut être à définir sous une formule indirecte à travers des mots comme : « sont portées devant », « dessaisie d'office », « irrecevabilité », « interdit ou déclarer non fondé » et surtout les effets de celles-ci. Quand elles sont saisies, les juridictions déclarent l'irrecevabilité pure et simple. Ainsi, le législateur adopte des lois de validation préventive en matière de contrôle de légalité et de responsabilité, qui ont pour conséquence la transformation du régime contentieux.

En matière de recours pour excès de pouvoir, l'acte n'a pas encore été ou déjà annulé, mais l'exécutif et le législateur craignent l'annulation si l'acte est déféré devant le juge. Le législateur soustrait tout recours afin d'éviter tout contrôle de légalité. Au Cameroun, il s'agit des actes de désignation des chefferies traditionnelles, qui semblent se justifier par la stabilisation des autorités ancestrales. En effet, le processus de

désignation des chefs traditionnels est encadré par un décret qui déclare : « *Les contestations soulevées à l'occasion de la désignation des chefs traditionnels sont portées devant l'autorité investie du pouvoir de désignation qui se prononce en premier et en dernier ressort* »⁵⁰. À la suite du non-respect de ce droit positif par le juge administratif⁵¹, le législateur adopte une loi de validation le 30 juin 1972⁵². Afin d'entériner la transformation du régime contentieux de ces actes, le législateur a adopté une nouvelle loi en 1980 pour soustraire ces actes administratifs du contrôle de légalité. « *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 désignation des chefs traditionnels* »⁵³. Cette validation vient expliciter en des termes plus clairs le principe posé par la loi de validation de 1979⁵⁴, pour empêcher le contrôle de légalité. Dans ce bras de fer entre le gouvernement et le juge qui contrôlait ces actes, la loi n° 80/31 « *constitue la première riposte législative à l'attitude un peu trop libérale au gré de l'État, du juge administratif* »⁵⁵.

En matière de responsabilité, la validation préventive dans le cas d'espèce est celle opérée autour des actions de réparation contre les collectivités territoriales. L'action en indemnité se fait dans les mêmes conditions qu'en contrôle de légalité, qu'elle ait été engagée ou non, car l'État craint la réparation en dommage et

49. B. Mathieu, *Les « validations » législatives*, op. cit.

50. V. Art. 16 du Décret n°77/245 du 15 juillet 1977, in, *J.O.R.U.C.* du 1^{er} août 1977.

51. Jugement ADD n°66/CS/CA/78-79, 31 mai 1979 Kouang Guillaume

Charles. *Recueil Mbome*, 1990, p.106; Jugement n°40/CS/CA/79-80, 29 mai 1980 Monkam

Tientcheu David. *Recueil Mbome*, p.80.

52. Loi n° 79/17 du 30 ju. 1979, in, *J.O.R.U.C.* du 1^{er} juillet 1979.

53. Art. 1^{er} la loi n°80/031 du 27 nov. 1980 dessaisissant les tribunaux.

54. Loi n° 79/17 du 30 juin 1979, in, *J.O.R.U.C.* du 1^{er} juillet 1979.

55. J. N. Atemengue, op. cit., p.104.

intérêt si l'action était déférée devant le juge. Elle soustrait tout recours afin d'éviter toute responsabilité de l'État et des personnes publiques prononcée par le juge. Ces textes interviennent comme des lois de circonstances, afin de lutter contre le terrorisme et la criminalité au Cameroun⁵⁶ et contre les émeutiers et insurgés en RDC⁵⁷ à l'aube des indépendances. Elles sont motivées ou justifiées par les circonstances de crise, édictées sous les conditions de troubles⁵⁸ et pour des raisons budgétaires. Si l'intérêt général des validations préventives en matière de responsabilité se justifie par les circonstances des années qui ont suivi l'indépendance, l'intérêt général de ces validations sur le contrôle de légalité semble l'être par l'intérêt supérieur de l'État. Étant adoptées par les États, ces validations ont un caractère positif.

Au Cameroun, le contentieux de la responsabilité des actes de terroriste, auxquels la loi, consacre une immunité juridictionnelle partielle des actes du terrorisme⁵⁹. Ces actes sont limités au seul contentieux de la réparation mais ouverts au contrôle de légalité. Le législateur exclut au juge de connaître toutes les actions en indemnité des préjudices causés par les actes terroristes. « *Est irrecevable, nonobstant toute disposition législative contraire, toute action dirigée contre la République Fédérale, les États Fédérés et les autres collectivités publiques dans le but d'obtenir la réparation des dommages de toutes natures occasionnés par les activités terroristes ou pour la*

*répression du terrorisme*⁶⁰ ». Ce texte est une loi de validation. Saisi pour les dommages des actes terroristes le juge administratif camerounais a réaffirmé l'irrecevabilité des requêtes en la matière, en soulignant le vrai caractère de cette loi⁶¹. La loi se voulait rétroactive, en ce sens qu'elle concerne des affaires déjà pendantes devant les juridictions. C'est ainsi que la Cour fédérale de justice s'est dessaisie de la requête. La loi prévoit une réparation administrative de dommages et intérêts. C'est le chef de l'État qui dispose de la compétence générale pour se prononcer sur toutes actions en indemnité causées par les actes terroristes⁶², contrairement à la loi de la RDC qui ne prévoit désormais aucune réparation.

En RDC, une ordonnance-loi de validation préventive précise : « *Toute action fondée sur le droit commun en matière de responsabilité civile et tendant à faire condamner l'État à réparer les dommages causés soit par des émeutiers ou insurgés, soit par les forces de l'ordre agissant contre ceux-ci, sera déclarée non fondée par les cours et tribunaux*⁶³ ». En l'espèce, en 1968, afin de panser les blessures de tous ceux qui avaient subi des pertes dans les circonstances de troubles dans plusieurs régions du pays, une commission chargée d'étudier et de dédommager les victimes était mise sur pied. Elle échoua dans sa mission. Elle avait été confiée au juge administratif pour connaître ce contentieux de responsabilité de l'administration publique. Pour le juge, « *L'État a une obligation permanente de*

56. La loi 64/LF/1 du 26 juin 1964 (J.O. du 15 août 1964).

57. L'ordonnance-loi n° 69-044 du 1^{er} oct. 1969, *op. cit.*

58. S. Bilong, « Le déclin de l'État de droit au Cameroun :... », *op. cit.*, p. 53.

59. V. La loi n°64/LF/16 du 26 juin 1964.

60. Art. 1^{er}, Loi n° 64/LF/16 du 26 juin 1964 sur la répression du terrorisme.

61. CFJ/AP n° 5 du 15 mars 1967, Société Forestière de la Sanaga c/ État du Cameroun oriental.

62. Art. 2 loi du 26 juin 1964, M. Kamto, « Actes de gouvernement et droits de l'homme au Cameroun », *Lex Lata*, n° 026, p.12.

63. Art. 1^{er} de l'ordonnance-loi n° 69-044 du 1^{er} octobre 1969 portant responsabilité de l'État.

veiller à la sécurité des personnes et des biens. Dès lors que les personnes subissent des préjudices par manque de conséquent, être condamné à la réparation des préjudices causés par sa carence. Non seulement les cours et tribunaux condamneront l'État à des dommages et intérêts excessifs, mais encore, ils acceptaient, semble-t-il, les actions en dommages-intérêts intentées contre l'État par certaines personnes qui avaient été à la base des troubles dans certaines régions⁶⁴». Cette position consistant à octroyer des dommages et intérêts trop excessifs et abusifs est jugée trop libérale par le gouvernement, car elle pourrait ruiner l'État.

En guise de réponse au juge et afin de rendre l'État infaillible dans ce domaine, une ordonnance-loi de validation a été adoptée pour rendre ces actions insusceptibles de recours juridictionnel. Cette validation semble restaurer l'irresponsabilité totale des collectivités territoriales en matière de réparation des préjudices causés par les émeutiers ou insurgés. En matière de police administrative, la règle est qu'il n'y a pas d'action en indemnité contre l'État, la raison étant peut être l'impossibilité pratique d'assurer l'ordre public parfait⁶⁵, dans les circonstances aussi étendues.

Le caractère positif de ces validations serait-il motivé par la conception africaine du pouvoir qui n'autorise pas l'affrontement en justice d'un membre du groupe ou du clan avec son chef ou son roi⁶⁶. On peut supposer que l'immunité juridictionnelle accordée aux actes de désignation des chefs traditionnels a pour objet de stabiliser

l'autorité ancestrale, même si celle-ci constitue un obstacle à la garantie des droits. Cette conception camerounaise n'admet pas le recours contre un acte administratif traditionnel, qui peut s'interpréter comme une volonté de nuire à une autorité ancestrale où la contestation contentieuse d'un acte du chef apparaît comme un défi à son autorité. Ce qui sous-entend que les actes de désignation doivent être déferés devant un organe administratif et non devant un juge administratif. Les effets de ces validations sont essentiels pour cerner la nature de celles-ci.

2. Les effets d'une validation quant à la nature de l'acte validé

Si la question de la nature de l'acte validé en matière d'excès de pouvoir est largement étudiée, il n'en est pas le cas en matière de responsabilité. Les actions en indemnité ont les mêmes effets quant à la nature de l'acte validé, les deux sont assimilables aux actes de puissance publique⁶⁷. En RDC et au Cameroun, le juge de plein contentieux n'a pas la plénitude du contentieux de la responsabilité de l'administration publique. En effet, suivant Maurice Hauriou, les actions en indemnité connaissent des extensions selon l'œuvre de la jurisprudence ou de la loi. Le législateur peut par ailleurs limiter les causes des opérations spéciales entraînant par elles-mêmes des préjudices spéciaux. Il est des cas où l'administration ne peut pas laisser discuter ses actes, ou elle a besoin d'être présumée infaillible. C'est les cas de certains actes administratifs et d'action en indemnité au Cameroun et en RDC.

64. Bibombe-Muamba, « La jurisprudence de la cour suprême zaïroise en matière de contentieux administratif (d'annulation et de responsabilité) », in G. Conac et J. de Bois de Gaudusson, *op. cit.* p. 365.

65. M. Hauriou, « Les actions en indemnité contre l'État », *RDP*, 1896, p. 63.

66. M. Kamto, « Une justice entre tradition et modernité », *Afrique contemporaine*, n°156, 4/90, p. 50.

67. M. Hauriou, « Les actions en indemnité contre l'État », *op. cit.*, p. 61.

On se heurte à une sorte des mesures barrières des actes de gouvernement ou des actes de puissance publique⁶⁸.

En matière d'action en indemnité contre l'administration publique, la loi exclut tout recours juridictionnel. L'irresponsabilité totale est consacrée dans des pans entiers de l'action administration. Elle est validée au préalable par l'action en indemnité et garde la même nature, le même juge compétent. Ce dernier ne peut plus prononcer la réparation de dommages et intérêts contre les collectivités territoriales en matière d'actes terroristes et d'actes les émeutiers et les insurgés. Contrairement en RDC où aucune réparation n'est plus consacrée, la loi camerounaise prévoit une réparation de dommage non-juridictionnel, une sorte de réparation administrative aux victimes⁶⁹.

Les validations préventives rendent certains actes et actions insusceptibles de recours juridictionnel. En validant par exemple un acte, le législateur n'insère pas au fond la disposition validée dans le texte de loi. La présomption de caractère législatif n'a pas à jouer dans cette hypothèse. Le législateur ne prend pas de dispositions relevant du domaine réglementaire : il préserve seulement de telles dispositions d'une éventuelle annulation contentieuse⁷⁰. En fait l'intervention du législateur est externe à l'acte ou à l'activité ; la loi ne reprend pas les dispositions de l'acte administratif à son compte. Louis

Favoreu précise : « *S'agissant d'actes administratifs simplement validés par une loi pour faire échec au contrôle juridictionnel, la qualification de texte en forme législative semble à exclure* ⁷¹ ». Il en va de même pour l'action en indemnité. C'est à ce titre que la validation législative se distingue de la ratification. Lorsque le législateur ratifie un acte⁷², il reprend à son compte les dispositions ratifiées⁷³. Par la validation, la loi intervient de manière externe à l'acte ou à l'action en indemnité, elle se contente d'en affirmer la validité⁷⁴.

Les actes de désignation des chefs traditionnels ou les activités de terrorisme, des émeutiers validés préventivement par le législateur gardent leur nature initiale mais leur régime contentieux change. En matière de recours pour excès de pouvoir, A. Lefas soutient que par « *principe la validation d'un acte réglementaire ne confère pas à celui-ci le caractère d'une disposition législative, par suite l'autorité investie du pouvoir réglementaire demeure compétente pour apporter au texte dont il s'agit toutes les modifications qu'elle estime opportun d'apporter* ⁷⁵ ». Cette hypothèse a été discutée, pour certains auteurs, « *l'acte réglementaire validé législativement demeure un acte réglementaire, il n'acquiert nullement force de loi* ⁷⁶ ». Pour d'autres, « *la validation ne donne pas force de loi aux actes validés, il s'ensuit que toute modification ultérieure n'est pas subordonnée au préalable du déclassement* ⁷⁷ ». Les actes ou actions

68. *Idem*.

69. M. Kamto, « Actes de gouvernement... », *op. cit.* p.12. S. Bilong, « Le déclin... », *op. cit.*, p. 53.

70. B. Mathieu, *Les « validations » législatives*, *op. cit.* p. 111.

71. L. Favoreu, « La délégation des textes en forme législative par le Conseil constitutionnel », *Mélanges de Waline*, LGDJ, 1974, t. 2, p. 428.

72. Art. 77 C sénégalais et art. 38 C française.

73. Ce qui justifie le recours à la procédure des arts. 76 al. C. sénégalaise et l'article 37 al. 2 C française.

74. B. Mathieu, *Les « validations » législatives*, *op. cit.* p. 111.

75. A. Lefas, *op. cit.* p. 130.

76. J. Joxe Débat A. N. du 28 avril 1965., cité par B. Mathieu, *op. cit.*

77. P. Girod, *Rapport du Sénat n° 342 sur le PJ loi validation un concours*, Art. 37 al. 2. C.

validées conservent leurs natures et ils n'acquièrent pas la force législative. Mais, n'en reste pas moins que les interventions préventives font sortir les actes validés du régime de droit commun des actes administratifs par exemple en ce qu'il n'est plus susceptible d'un contrôle juridictionnel⁷⁸. Les validations préalables, on observe une sorte de passage de l'acte de gestion de service public (susceptible) à l'acte de puissance publique⁷⁹ (insusceptible) de recours juridictionnel. Devenus des actes de puissance publique, leur régime contentieux se transforme.

En réalité, on peut considérer que ce n'est pas l'acte validé qui a force législative, mais l'affirmation par la loi de la validité de l'acte ou de l'action. Cette validité n'est plus contestable à partir du moment où la loi l'a affirmé, cette affirmation qui est une disposition législative a en effet une force législative. La question de la qualification de ces actes et les classiques actes de gouvernement sont discutés en doctrine⁸⁰. Un acte ou une action validée est un acte assimilable à un acte de gouvernement quant à son régime contentieux.

Au Cameroun, une jurisprudence administrative à bon droit a dû dans un premier temps résister à la théorie des actes de gouvernement sur certains actes administratifs. Dans deux décisions⁸¹, le juge n'avait pas accordé l'intérêt juridique aux actes administratifs de désignation des chefs traditionnels comme étant des actes insusceptibles de recours juridictionnel. Ils sont de simples

actes administratifs, le cas échéant, susceptibles de recours pour excès de pouvoir. Et il précise à ce titre, l'acte de gouvernement : « *lorsque la réclamation tient à une question politique dont la décision appartient exclusivement au gouvernement* ». Or les actes de désignation sont les actes adoptés par les ministres, les préfets et les sous-préfets, donc ne peuvent pour autant être assimilables aux actes de gouvernement.

À la suite de cette jurisprudence, le législateur procède à la validation de ces actes. Le juge administratif saisi pour ces actes, a finalement déclaré son incompétence⁸². Le juge est favorable à ce qu'un acte validé ait une valeur similaire à l'acte de gouvernement et bénéficie à ce titre de l'immunité juridictionnelle devant les juridictions. Cette jurisprudence montre bien que le régime contentieux de ces actes administratifs s'est transformé fondamentalement. Cette nouvelle attitude d'incompétence de la chambre administrative a pour conséquence le renvoi indirect du contentieux devant l'autorité compétente. Le juge accepte cet état du droit. C'est un choix fait par l'État camerounais de règlement non juridictionnel des litiges dans certaines actions administratives. La nature de l'injusticiabilité des actes validés préventivement est différente de ceux validés postérieurement.

78. B. Mathieu, *Les « validations » législatives*, *op. cit.* p. 111.

79. Pour ces notions V. M. Hauriou, « Les actions en indemnité contre l'État,... », *op. cit.*, p. 61.

80. M. Kamto, « Actes de gouvernement.. », *op. cit.*, p.13, S. Bilong, « Le déclin de l'État de droit », *op. cit.*, D. Nyebe Tsanga, *L'acte de*

gouvernement en droit camerounais, Thèse, Yaoundé II, 2017.

81. Arrêts, n° 7/CS/CA-79-80, 29 nov. 1979, Essomba Marc Antoine, ADD n° 66/CS/CA, 78-79 du 31 Mai 1979, Kouang Guillaume.

82. Arrêts, n° 40/CS/CA/79-80, 29 mai 1980, Moukam Tiencheu, n° 60/CS/CA/85-86 du 15 mai 1986.

B. La validation postérieure, un procédé de résurrection de l'acte annulé

Ces techniques semblent avoir pour effet de ressusciter l'acte annulé et d'effacer une action en indemnité. Il s'agit de supprimer les effets néfastes d'une décision juridictionnelle, malgré l'atteinte à certains principes. L'acte annulé est mort, supprimé dans l'ordonnancement juridique et les dommages et intérêts prononcés contre les personnes publiques ne peuvent pas être exécutés, car ils ont été validés par différentes interventions (1), l'effet de validation fait revivre l'acte annulé ou écarte l'exécution des dommages et intérêts déjà prononcée (2).

1. Les types d'interventions *a posteriori* d'acte annulé

On observe les interventions dans le contentieux d'excès de pouvoir et celui de pleine juridiction. Dans le cadre de ces deux types d'interventions *a posteriori* des décisions annulant les actes ou prononçant l'action en indemnité contre les personnes publiques sont validées. Elles font partie des validations positives en ce sens qu'elles sont utilisées pour l'intérêt général ou dans les situations de circonstances utiles à la protection de l'intérêt supérieur de l'État.

À la différence de la validation, il existe l'hypothèse où l'administration commet une illégalité en refusant délibérément d'exécuter l'autorité de la chose jugée. Elle agit conformément à sa mission d'exécution des décisions de justice. Pour y parvenir, elle fait appel au

législateur pour valider les actes annulés et les dommages et intérêts prononcés contre l'État. Dans les deux cas les décisions juridictionnelles sont invalidées, elles ne peuvent plus produire les effets pour lesquels ils ont été prononcés. Cette technique de validation dite positive permet à l'administration de faire échec aux effets de l'autorité absolue de la chose jugée au nom de l'intérêt général tant en contrôle de légalité qu'en responsabilité. Cette technique « *n'est pas inédite*⁸³ ».

Un jugement affirmé sur un recours en appréciation d'illégalité ou à la suite d'une exception d'illégalité, qu'un acte illégal n'a pas l'autorité absolue de la chose jugée⁸⁴. L'intervention législative validant un acte déclaré illégal par le juge administratif porte atteinte aux motifs et soutiens du dispositif. Il ne neutralise pas le jugement⁸⁵, l'autorité qui s'attache aux motifs et soutiens du jugement d'annulation a disparu mais le dispositif demeure indépendamment des motifs⁸⁶. Ce type d'intervention du législateur ne sera pas analysé dans le cadre cette étude, car elle ne saurait être assimilée à la validation d'un acte annulé qui, pour sa part, fait disparaître le dispositif même du jugement. Ainsi, en validant les effets d'une décision d'annulation, le législateur ressuscite l'acte annulé qui n'existait plus dans l'ordonnancement juridique.

Au Sénégal, le législateur a validé des arrêtés du ministère de la Santé portant intégration de techniciens du génie sanitaire annulés par le juge administratif⁸⁷. En effet, ces actes ont fait l'objet de contestation de la part des techniciens de génie sanitaire déjà

83. V. L'exposé des motifs de la loi de validation, JORS, n° 5904 du 5 fév. 2000, p. 63.

84. M. Bailly, *L'acte réglementaire illégal*, RDP, 1985, p. 1551.

85. J-B. Leca, *L'autorité de la chose jugée par le juge administratif*, op. cit.,

86. B. Mathieu, *Les « validations législatives »*, op. cit. p. 150.

87. V. Arrêtés n° 012126 et 03665 des 04 octobre 1989 et 16 avril 1993.

intégrés dans ce corps en application des dispositions de l'article 9 de la loi du 4 mars 1981 fixant le statut du personnel du service national de l'hygiène. Ces agents ont saisi le juge administratif qui a décidé l'annulation desdits arrêtés⁸⁸. A la suite de cette annulation les plaignants ont demandé au ministère de tirer les conséquences des décisions de la juridiction administrative. Comme il est bien connu : « *L'acte annulé pour excès de pouvoir est réputé n'être jamais intervenu*⁸⁹ ». Dans l'impossibilité d'exécuter les décisions d'annulation du juge administratif, c'est-à-dire, en reversant 174 agents dans leur corps d'origine, étant entendu que la plupart d'entre eux totalisent dix années d'activités ayant engendré de réels avantages acquis, le Gouvernement finit par déposer un projet de loi portant validation des actes annulés que le Parlement a adopté le 4 février 2000. « *Les effets des arrêtés (...) portant nomination des sous-officiers de l'hygiène du cadre du service national sont validés*⁹⁰ ».

Dans l'exposé des motifs de cette loi rétroactive, le législateur sénégalais justifie la portée de cette technique : « *Aussi convient-il de régulariser la situation de ces agents en validant les arrêtés ci-dessus cités et assurer par la même occasion, une certaine stabilité dans le fonctionnement du service national de l'hygiène, en tant qu'instrument de mise en œuvre d'un volet important de notre politique de santé. La solution ainsi proposée, à savoir la validation législative n'est pas inédite. Elle a simplement pour objet de résoudre pour les raisons d'intérêt général des situations de divergences*

*nées d'actes administratifs réglementaires ou individuels ou de décisions de justice devenues définitives*⁹¹ ». La loi précise qu'elle a pour objet d'assurer la sécurité juridique, ainsi elle ne peut être déclenchée que pour un besoin d'intérêt général. Étant donné que le juge n'est que le serviteur de la loi, celle-ci peut pour l'intérêt général anéantir les effets de sa décision⁹².

On peut citer à titre indicatif le cas atypique de la Côte d'Ivoire, aucun projet de loi de validation n'a jamais été soumis au Parlement. À la surprise générale, le chef de l'État « valide » en lieu et place du législateur des résultats d'un concours annulé par le juge administratif et ordonne l'organisation d'un deuxième concours pour les candidats échoués à travers une note présidentielle⁹³. En l'espèce, en 1984 les candidats malheureux au concours de la profession d'avocat avait saisi le juge pour excès de pouvoir des délibérations du jury. Au soutien de leur requête, ils ont évoqué la composition irrégulière du jury en ce qu'il comprenait un professeur, un magistrat et trois avocats et non un professeur, un magistrat et deux avocats comme le prévoit le décret du 3 septembre 1968 portant organisation du certificat d'aptitude à la profession d'avocat. L'Université pour sa part, soutient que la composition du jury repose sur une pratique suivie depuis l'institution du certificat d'aptitude à la profession d'avocat et devenue, par conséquent, une coutume. La haute juridiction rejeta cet argument de la pratique et annule le concours. Contrairement en France dans l'affaire Chalvon-Demersay, sur laquelle le

88. V. Arrêts n° 042 et 103 rendus les 26 janvier 1994 et 26 avril 1995.

89. V. Arrêt *Rodière*, 26 déc. 1925, M. Long... *GAJA*, 22^e éd. n° 7, p. 244.

90. Arrêtés n°12126/MSP/DP du 4 octobre 1989 et n° 03665/MSP/DAGE/DP du 16 avril 1993.

91. V. L'exposé des motifs, *JORS*, loi n° 5904 du 05 février 2000, p. 63.

92. B. Mathieu, *Les « validations » législatives*, op. cit. p.

93. CSCA, n°1, 8 fév. 1985 : Gnadre Teti et autres c/ Université de Côte d'Ivoire.

Parlement valide les épreuves du concours de 1947 qui avaient été annulées par le Conseil d'État le 18 mars 1949 par une erreur du jury⁹⁴. Dans une note le chef de l'État ivoirien valide les résultats du concours annulé par la Chambre administrative⁹⁵. L'intervention présidentielle est une altération de la technique de validations législatives⁹⁶.

En RDC, les juridictions ont rendu un certain nombre de décisions condamnant les personnes publiques, y compris l'État, en réparation de préjudice à des sommes parfois exorbitantes⁹⁷. La loi intervient pour interdire l'exécution des décisions de justice déjà rendues avant l'entrée en vigueur de la loi rétroactive. Elle déclare, « *Les décisions judiciaires rendues avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance-loi et condamnant l'État à réparer des dommages causés soit par des émeutiers ou insurgés, soit par les forces de l'ordre agissant contre ceux-ci, ne seront pas exécutées* »⁹⁸. La règle dominante est celle du refus de l'indemnité, afin d'assurer entre autres l'indépendance de la puissance publique. Cette validation postérieure est justifiée par les circonstances des troubles qui se sont produits sur l'ensemble du territoire dans les années 1960. Si en matière de recours pour excès de pouvoir les interventions ont pour effet de

sauvegarder les droits acquis et de rétablir l'acte, en matière d'action en indemnité, elle supprime l'effet de celle-ci et rend l'État infailible.

2. Les effets des interventions *a posteriori* de réintégration de l'acte annulé

Dans les faits, la validation législative est l'opération par laquelle le législateur rend à nouveau valide, en le réintégrant dans l'ordonnement juridique un acte qui vient d'être annulé par une juridiction administrative⁹⁹. Elle fait « *revivre l'acte annulé* »¹⁰⁰. La validation fait revivre un acte qui avait disparu du fait de son annulation. Le principe suivant lequel « *l'acte annulé pour excès de pouvoir est réputé n'être jamais intervenu* »¹⁰¹ semble remis en cause par ces interventions *a posteriori*, ce qui n'est pas inédit. L'intervention présidentielle est par contre inédite voire choquante. L'action en indemnité prononcée est exclue de l'exécution, ce qui est singulier.

C'est ainsi que le chef de l'État ivoirien, « *en bousculant l'autorité de la chose jugée* »¹⁰², avait, par une note, validé les épreuves d'un concours annulé afin d'éviter les effets rétroactifs affectant les situations antérieures. L'état du droit modifié par l'université pour

94. RDP 1949, 217.

95. « *Je vous transmets pour information copie de la lettre que j'adresse au ministre de la justice, Garde des Sceaux, et vous invite à demander à la chambre administrative, une interprétation de son arrêt n°1 du 8 février 1985, de façon à préserver l'admission des candidats ci-dessous cites (noms et prénoms...) et à permettre l'organisation d'une session spéciale pour les candidats malheureux* ». In, Note n° 661/PR/CAB, du 18 septembre 1985.

96. R. Dégni-Gégui, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, op. cit., p. 286.

97. TI de Kananga, du 19 fév. 1970, RC, 832, Cour d'appel de Lubumbashi, du 24 mars 1972.

98. Art. 2 Ordonnance-loi n° 69-044 du 1^{er} octobre 1969 portant responsabilité de l'État.

99. M. Lesage, *Les interventions du législateur dans le fonctionnement de la justice*, op. cit. p. 305

100. J.-P. Negrin, *Le Conseil d'État et la vie publique en France depuis 1958*, p. 150.

101. V. Arrêt Rodière, 26 déc. 1925, M. Long... GAJA, 22^e éd. n° 7, p. 244.

102. M. Bléou, « La Chambre administrative de la Cour suprême de la Côte d'Ivoire », in, *Les Cours suprêmes en Afrique, La jurisprudence administrative*, t. 3, p. 144.

l'organisation des concours est resté en vigueur et, le cas échéant, les résultats du concours annulé et aussi les situations devenues définitives sont sauvegardés. Cette pratique est inédite et sans précédent. La validation postérieure de l'acte annulé a pour objet de neutraliser les effets néfastes de la décision d'annulation. Lorsque cette technique est exercée par le chef de l'État, par la prise d'un acte personnel, cela peut être choquant, mais elle a pourtant produit les effets utiles dans la sauvegarde des droits acquis.

Par contre Charles Eisenmann, pense qu'il est impossible de valider un tel acte, car « *l'idée de l'existence succédant à l'inexistence est du point de vue juridique une idée absurde. On ne conçoit pas que l'inexistence puisse se transformer en existence à aucun moment par suite d'aucun fait* »¹⁰³. Suivant Bernard Mathieu cette idée de résurrection, est très discutable, car l'analyse selon laquelle l'acte annulé est en quelque sorte ressuscité par le législateur semble donc difficile à soutenir. Toutefois, l'intervention législative s'analyse comme la suppression par le législateur des conséquences de la décision de justice, une remise en cause radicale du dispositif de la décision juridictionnelle¹⁰⁴. Cette remise en question serait entendue comme un acte de résurrection d'acte administratif annulé. L'acte rétablit à nouveau dans l'ordonnancement juridique. Le législateur sénégalais en validant des arrêtés du ministère de la Santé, annulés par le juge administratif ressuscite ces arrêtés en ce sens qu'ils n'existent plus dans l'ordre juridique suivant le principe posé par l'arrêt *Rodière*. Jean-Marie

Auby observe que « *le gouvernement demande au législateur de se comporter en nouveau degré de juridiction, en revivant rétroactivement le jugement intervenu* »¹⁰⁵. Cette intervention serait alors de même nature que celle d'un juge d'appel face à une décision de première instance. L'auteur ajoute que cette analyse n'est pas juridiquement convaincante dans la mesure où, « *tout effort d'analyse juridique peut paraître ici vain, car l'on se trouve en présence d'un parlement qui peut tout faire* »¹⁰⁶. Ainsi, le Parlement a le pouvoir d'adopter des lois rétroactives ayant pour objet de faire supprimer les effets d'une décision d'annulation, le cas échéant, fait resuscité l'acte annulé. En matière d'action en indemnité, c'est l'irresponsabilité totale, la validation a pour effet la suppression de toute responsabilité de l'État. D'ailleurs le Conseil d'État français observe que l'intervention d'une loi « *a pour effet de faire revivre la décision annulée* »¹⁰⁷.

Il y a lieu de penser que la validation législative *a posteriori* au Sénégal fait revivre les arrêtés annulés. Ces arrêtés ne sont pas formellement des actes administratifs nouveaux dans la mesure où les arrêtés, en tant que tel, n'existent plus à la suite de l'annulation. Ils sont ressuscités non sous la forme d'actes pris par le législateur, car, les actes ressuscités gardent la forme initiale. Ils ne devraient pas être considérés comme des actes en « *forme législative* », c'est-à-dire une sorte de métamorphose en forme législative. Ce n'est pas être le cas dans cette étude où ils restent des actes administratifs. Notons qu'ils deviennent par contre non justiciables devant le juge administratif. À ce titre, on peut observer une sorte de résurrection des arrêtés, car

103. C. Eisenmann, *Cours de droit administratif*, t. 2, p. 79.

104. B. Mathieu, *Les « validations » législatives*, op. cit. p. 152.

105. J. M. Auby, « La validation législative », op. cit., p. 14.

106. *Idem*.

107. CE, 22 avril 1970, Sté Établissement L. Remusat, *Rec. Lebon*, p. 264.

un acte ressuscité est un acte qui garde la même forme.

L'intervention de loi a pour effet d'invalidier la décision d'annulation, l'acte validé demeure par sa nature et par sa forme un acte administratif. La loi ne vise qu'à faire disparaître l'obstacle que le juge a opposé à son application¹⁰⁸. Il en est de même pour l'action en indemnité. Les actes annulés sont restaurés dans l'ordonnancement juridique sénégalais et la décision d'annulation est invalidée, inexécutable. Il est possible de parler de la résurrection des arrêtés annulés parce qu'ils gardent la même forme sans les conséquences d'exécution imposées par l'autorité absolue de la chose jugée de la décision de la Chambre administrative. Cette pratique législative non inédite semble être altérée par une autre pratique inédite en droit administratif ivoirien.

L'intervention présidentielle est une pratique sans base juridique. Elle est une pratique qui a permis de neutraliser l'autorité de la chose jugée, dont on sait qu'elle est absolue et s'impose à toute autorité administrative, y compris le chef de l'État. Elle dépasse les bornes de l'illégalité en tant qu'elle prétend anéantir les effets de la décision d'annulation, un acte dont l'autorité est supérieure à la sienne. La simple logique interdit que l'acte du contrôlé censure celui du contrôleur¹⁰⁹. Suivant l'approche normative, cette intervention présidentielle est une application irrégulière, atypique voire erronée et a eu pour effet immédiat l'ingérence du Président de la République dans le pouvoir judiciaire¹¹⁰.

Cette substitution dans le fonctionnement de la justice se traduit par l'usurpation de pouvoir dont l'acte résulte d'un caractère d'inexistence¹¹¹. Toutefois, les autorités universitaires ont fait le choix d'exécuter la note présidentielle. Il y a une reconnaissance de cette intervention présidentielle de la part de l'administration et aucune partie s'y est opposée. Sur le plan juridique, cette note peut être qualifiée « *d'acte inexistant* »¹¹² et ne peut être assimilée à une loi élevée au même rang que la loi de validation.

Sur le plan pratique, la catégorie de cette note même si elle ne semble pas reconnue parmi les actes officiels a pourtant produit les effets de sauvegarde du concours annulé. On est face à un président qui a joué l'arbitrage par cette note, semble-il comme tout acte ayant vocation à assurer la sécurité juridique des droits acquis. Cette note n'a pas été attaquée devant le juge, elle a été exécutée. Le débat de sa justiciabilité, de sa nature n'aura pas eu lieu. Toutefois, le Doyen Favoreu souligne : « *aucun acte de l'exécutif ne peut logiquement se voir reconnaître le statut juridique d'acte incontestable, car quelle que soit l'activité qu'il exerce, l'exécutif est soumis à la loi du moins à la Constitution* »¹¹³. Cette note semble justiciable devant le juge, car il est un acte de régulation négative dans un État de droit.

II. La validation : une technique de régulation négative

Toutes les validations législatives semblent incontestablement négatives, car valider un acte annulé n'est pas admis, alors que valider un acte non

108. B. Mathieu, *Les « validations » législatives*, op. cit. p. 153.

109. R. Dégni-Gégui, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, op. cit., p. 286.

110. *Idem*.

111. CE, 31 mai 1957, *Rosan Girard*.

112. R. Dégni-Gégui, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, op. cit., p. 286.

113. L. Favoreu, *Du déni de justice en droit public*, Paris, LGDJ, 1964, p.169.

annulé est admis dans une certaines conditions. Les validations préventives ont un caractère abusif du fait qu'elles ne permettent pas le contrôle de certains actes ou actions en indemnité avant, pendant le procès administratif. Elles entraînent à cet effet le retour à la justice retenue (A). Les validations *a posteriori* neutralisent l'exécution des décisions du juge administratif. Elles sont incompatibles avec l'État de droit¹¹⁴. Elles semblent être des procédés de réduction du pouvoir du juge administratif (B).

A. La validation préventive comme procédé de retour à la justice retenue

L'état du droit qui apparaît dans l'injusticiabilité de certains actes administratifs tient aux validations préventives qui ne sont pas toujours motivées par un intérêt général suffisant. La neutralisation du contrôle juridictionnel dans certains domaines administratifs n'est autre qu'une sorte de re-délégation légale au système de l'administrateur-juge (1). Par conséquent, elle entraîne la création des zones de non-droit (2).

1. La re-délégation légale au système de l'administrateur-juge

Loin de la caricature sur la justice administrative dans les États africains, les études ont montré l'efficacité du contrôle juridictionnel en général¹¹⁵.

Mais, la soumission de l'administration au juge demeure mitigée. Le dysfonctionnement du service public de la justice¹¹⁶, les résistances à l'accès au juge¹¹⁷ et l'instauration du contrôle non juridictionnel dans certains pans administratifs au point où la théorie de la justice retenue, en particulier le système de l'administrateur-juge refait surface dans certains cas¹¹⁸.

Autant d'éléments mitigés, qu'il est difficile d'observer dans certains États africains que la justice administrative est toute entière déléguée. Elle a été retenue pendant la colonisation de ces États et elle semble encore présente. En France, jusqu'à la loi du 24 mai 1872, les juges étaient l'administration elle-même, toutes les décisions du Conseil d'État en matière contentieuse étaient prises sous la signature du chef de l'État¹¹⁹. Or le Conseil d'État, par la cassation ou par l'appel, se subordonne à toutes les juridictions administratives, de sorte que, par son intermédiaire, toute la justice administrative était retenue ou gouvernementale¹²⁰. Les validations préventives accordent l'immunité juridictionnelle aux actes en particulier des circonscriptions administratives et aux actes de désignations des autorités ancestrales, et aux actions en indemnité : des activités de terrorisme, des émeutiers et insurgés. Ce sont une sorte de « *lois contraires au droit* » suivant Léon Duguit¹²¹. Ces lois qui exonèrent ces actes au péril du contentieux, le cas échéant, réintègrent le système de

114. P. Gaïa et autres, *Les Grandes décisions du conseil constitutionnel*, op. cit., p. 99.

115. Y. S. Lath, « Les caractères du droit administratif des États africains de succession française », *RDP*, n° 5, 2016, p.17.

116. J. du Bois de Gaudusson, « Les dysfonctionnements du service public... », F. Hourquebie, op. cit.

117. A. Gadji, « L'accès à la justice entre quête, requête et conquête : quelques observations sur

un droit fondamental à valoriser en Côte d'Ivoire », F. Hourquebie, op. cit., p. 111.

118. S. Bilong, « Le déclin de l'État de droit au Cameroun :... », op. cit., p. 53.

119. Sous l'Empire, cela s'appelait des *décrets en Conseil d'État* ; sous les ordonnances en Conseil d'État, cela ne pouvait pas s'appeler des *arrêts du Conseil d'État*.

120. M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit*, 12^e, éd., Dalloz, pp. 470-471.

121. *Traité*, t. I, n°152.

l'administrateur-juge. Le juge dans ces domaines est l'administration elle-même. Cette re-délégation législative est un acte d'un intérêt général insuffisant et négatif pour l'État de droit. Car ces lois préventives sont des textes de véritable négation du droit¹²².

Au Cameroun, les actes des circonscriptions administratives « sont portés devant des commissions qui, à la suite d'une procédure contradictoire, établissent des procès-verbaux au vu desquels l'autorité compétente statue en premier et dernier ressort¹²³ ». La loi consacre un règlement de litiges non juridictionnel : « Est irrecevable, nonobstant toutes dispositions législatives contraires, tout recours judiciaire en annulation d'un acte pris pour le règlement des litiges portant sur la limite des circonscriptions administratives¹²⁴ ». S'agissant des actes de désignation des chefs traditionnels les contestations dont la procédure est organisée par un décret sont portées devant l'autorité investie du pouvoir qui se prononce *en premier et en dernier ressort*¹²⁵. La loi de 1979 valide le décret 77/245. À la suite de ces lois, le juge refuse la thèse qui voulait faire de ces actes des actes du gouvernement¹²⁶. Le contrôle de ces actes lui échappe désormais car le législateur a décidé que de tels actes sont irrecevables¹²⁷, cela

confirme le caractère préventif de ces lois.

Les commissions jouent le rôle du Conseil d'État et l'autorité investie celui du roi qui signait l'avis pendant la période de la justice retenue. Ainsi, « *seul est donc ouvert pour ces actes, une sorte de recours administratif correspondant au recours hiérarchique classique, à l'exclusion de tout recours devant un juge*¹²⁸ ». À la différence d'un recours hiérarchique obligatoire qui, le processus se termine devant le juge administratif en cas de désaccord. Le juge est le dernier filet de sécurité du requérant.

Il faut ajouter à ce tableau des actes injusticiables les dommages causés par les activités terroristes. Au Cameroun, le chef de l'État est le seul qui statue sur la base de considérations méta-juridiques¹²⁹ pour accorder l'indemnité aux victimes du terrorisme. Quand le juge est saisi, il déclare son irrecevabilité en la matière¹³⁰. Pour Maurice Kamto la loi « *met l'État en position d'être juge et partie*¹³¹ ». Ces lois de validation sont une parfaite application de la justice retenue, car « *on se trouve de plain-pied dans la théorie de l'admoniteur-juge*¹³² ». Ainsi, le dogme de l'irresponsabilité qui aurait prévalu jusqu'à l'arrêt *Blanco* en France et de la *Société des centaures routiers* du 14 janvier 1970 en Côte

122. S. Bilong, « Le déclin de l'État de droit au Cameroun :... », *op. cit.*, p. 54.

123. V. Art. 1^{er} la loi n°2003/016 du 22 déc. 2003.

124. V. Art. 2 de la loi n°2003/016 du 22 déc. 2003

125. V. Art. 16 du Décret n°77/245 du 15 juillet 1977 portant organisation des chefferies traditionnelles.

126. Jugement n° 40/CS/CA/79-80 du 29 Mai 1980, Arrêt n° 17/CS/AP, 19 mars 1981 : Enf. du Chef Banka ; Coll. Deido-douala ; Kouang Guillaume. Jugement n° 60/CS/CA/85-86 du 15 mai 1986.

127. S. Bilong, « Le déclin de l'État de droit au Cameroun :... », *op. cit.*, p. 54.

128. M. Kamto, « Actes de gouvernement et droits de l'homme au Cameroun », *op. cit.*, p.13.

129. S. Bilong, « Le déclin de l'État de droit au Cameroun :... », *op. cit.*, p. 52.

130. CFJ/AP, arrêt n° 5, 15 mars 1967, *Recueil Mbouyom*, éd. kenkoson, 11, n° 23, p. 109.

131. M. Kamto, « Actes de gouvernement et droits de l'homme au Cameroun », *op. cit.*, p.12.

132. S. Bilong, « Le déclin de l'État de droit au Cameroun :... », *op. cit.*, p. 52.

d'Ivoire, reconnu comme fondement les responsabilités administratives¹³³, semble restaurer à travers ces lois de validation. L'État est redevenu infaillible en la matière.

Ces validations législatives semblent enfermer le juge administratif camerounais dans la période d'avant l'arrêt *Cadot* du 13 décembre 1889. En l'espèce, le Conseil d'État a affirmé qu'il était compétent pour connaître de tout recours en annulation dirigé contre une décision administrative, c'est-à-dire qu'il avait compétence générale en la matière. Jusqu'à cette date, il n'est compétent pour connaître de recours en annulation que dans la mesure où un texte l'a expressément prévu. A défaut, c'est le ministre qui dispose de la compétence générale pour se prononcer sur les recours pour excès de pouvoir. C'est l'état du contentieux administratif camerounais, car le juge ne dispose plus de compétence générale sur tous les actes administratifs. La compétence du juge est limitée expressément par les lois de validation. Le juge est mis hors-jeu au profit de l'administration qui a compétence pour le règlement desdits litiges¹³⁴. La justice administrative en ces matières est en effet retenue par l'administration supérieure de l'État du Cameroun.

Pendant longtemps le soin de trancher les litiges suscités par l'action administrative a été confié aux administrateurs eux-mêmes par application du principe suivant lequel

« *juger l'administration, c'est encore administrer* »¹³⁵. Puis, il arrive que des organes spécialisés soient institués au sein de l'administration pour exercer cette fonction contentieuse et qui finissent parfois d'acquérir une indépendance à peu près comparable à celle des tribunaux judiciaires¹³⁶. Ces validations instaurent les organes administratifs dans cette dynamique. Les commissions contentieuses au Cameroun sont une sorte d'administration qui se juge elle-même.

Au Cameroun tout le règlement du contentieux des actes à immunité juridictionnelle se déroule au sein de l'administration sans surveillance du juge. Serait-il assimilable à une forme d'arbitrage, où la fonction de juger n'implique pas la force publique. La réponse est négative, même si la *juridictio* qui intervient ici est sans *l'impérium*¹³⁷ dans les systèmes juridiques des États africains¹³⁸. Et ne pas confondre à la justice disciplinaire instituée par les personnes morales. Autant de modes de règlement de conflit qui font que l'État n'a pas le monopole de la justice.

Il est clair que « *le processus de la juridictionnalisation a été progressif, et il n'est jamais total dans aucun pays : pour des raisons théoriques et pratiques, de nombreux litiges continuent à être trancher hors de toute intervention d'un ordre juridictionnel* »¹³⁹. Les validations préventives semblent inscrire le juge administratif camerounais dans ce sens,

133. P. Duez, *La responsabilité de la puissance publique (en dehors du contrat)*, Paris, Dalloz, 1938.

134. C. A. Fopa Tapon, *Les interventions du législateur*, op. cit.

135. H. de Pansey, *De l'autorité judiciaire en France*, 1827.

136. J. Chevallier, « Fonction contentieuse et fonction juridictionnelle », *Mélanges Stassinopoulos*, LGDJ, 1974, p. 282.

137. R. E. de Muñagorri, *Introduction générale au droit*, 5^e éd. Flammarion, 2019, p. 285.

138. S. Andzoka, « Le pouvoir d'injonction des juridictions administratives en Afrique noire francophone », *Annales africains*, UCAD, n° spécial, avril 2021.

139. J. Chevallier, « Fonction contentieuse et fonction juridictionnelle », op. cit. p. 278.

de se manifester hors du contentieux juridictionnel lié à l'intervention d'un juge. Comme en Afrique où le droit administratif est un droit légiféré, l'exégèse des textes est donc la méthode dominante¹⁴⁰. Le juge camerounais n'applique que les préceptes de droit prévus par le législateur. Mais, avec le droit administratif moderne, Laferrière, considère que l'attribution des ministres en matière contentieuse n'est pas une attribution juridictionnelle¹⁴¹. Car « *L'acte par lequel une autorité tranche un litige n'est juridictionnel qu'en tant que cette autorité peut être qualifiée de juridiction* »¹⁴².

En soustrayant certains actes au contentieux juridictionnel au profit de l'autorité administrative, le législateur camerounais restaure la justice retenue en déniaient la justice déléguée dans un État moderne. Pour Joseph Owona : « *C'est presque rétablir la raison d'État* »¹⁴³. Une justice retenue atypique en ce sens que le président reçoit l'avis des commissions parallèlement à l'ordre juridictionnel. Ainsi, la Cour suprême s'est dessaisie sur trois affaires pendantes devant elle¹⁴⁴, et s'est déclaré incompétente¹⁴⁵. Cette jurisprudence conforte l'abolition du contrôle de la légalité par le législateur.

2. L'abolition du contrôle juridictionnel, création des zones de non-droit

À la différence du droit comparé qui la nouvelle conception du combat devant le juge administratif, n'est plus une question de légalité, mais à sortir d'une situation litigieuse, avec les compromis que cela implique¹⁴⁶. Certains États africains comme le Cameroun, la RDC adoptent ou maintiennent encore les lois de validation préventive sans encadrement strict. En effet, l'immunité juridictionnelle dont jouissent certains actes et actions en indemnité est une boussole aux zones de non-droit¹⁴⁷. Les validations préventives procèdent à l'abolition du contrôle juridictionnel de certains actes administratifs et actions en indemnité.

Au Cameroun, la portée de ces actes de validation législative est variable. Ils deviennent assimilables aux actes de gouvernement, le cas échéant insusceptibles de recours pour excès de pouvoir, ce qui constitue une abolition du contrôle de légalité dans certaines actions administratives. Alors que suivant le constituant camerounais de 1996 « *la Chambre administrative connaît de l'ensemble du contentieux administratif de l'État et des autres collectivités publiques* »¹⁴⁸. Ces validations préventives sont des régulations négatives en ce qu'elles ont un intérêt général insuffisant et donc ne

140. E. Lafferrière, *Traité, op. cit.* p. 15 et 463.

141. *Idem.*

142. P. Gonod, *Les grands discours de la culture juridique*, 2^e éd. Dalloz, 2020, p. 378.

143. J. Owona, *Le contentieux administratif de la République du Cameroun*, Harmattan, 2011, p. 74.

144. Arrêt n° 17/CS/AP, 19 mars 1981 : Enf. du Chef Banka ; Coll. Deido-douala ; Kouang Guillaume.

145. Jugements : n° 3/CS/CA, 25 mai 1989, Egbe Bessong Alfred ; n° 262/CS/CA, 29 juin 1989 Nkfu Simon NGWE c/ État du Cameroun ; n° 345/CS/CA du 3 nov. 1989 Eyong Egbe Martin etc. ; n° 60/CS/CA/85-86, 15 mai 1986, Ngoong Mandeng Christophe.

146. C. Broyelle, *RFDA*, 3/2015, p. 441.

147. D. Lochak, « Le droit administratif, rempart contre l'arbitraire ? », *Pouvoirs*, n° 46 p. 47.

148. Art. 40 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996.

tiennent pas toujours compte de la garantie des droits.

Il s'agit des actes non justiciables de certaines actions administratives camerounaises, en particulier ceux de la désignation des chefferies, qui ne peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Ils ont une immunité juridictionnelle totale¹⁴⁹ et les circonscriptions administratives, les unités de commandement traditionnel disposent aussi d'une immunité partielle¹⁵⁰, en ce qui se limite au recours pour excès de pouvoir, le recours en responsabilité étant possible.

Cette abolition entraîne les zones de non-droit sur le contrôle de légalité et en matière de responsabilité. En RDC, à la suite des décisions de justice excessives en matière des indemnités, la responsabilité civile des personnes publiques sur les émeutiers ou les insurgés est supprimée par une loi, toute action en indemnité est déclarée non fondée devant les Tribunaux¹⁵¹. Au Cameroun, les actes terroristes sont irrecevables devant le juge de plein contentieux¹⁵². Dans ce cadre la justice n'est pas totalement déléguée.

Cet état du droit des actes en particulier rappelle la théorie des actes de gouvernement¹⁵³. Les lois de validation accordent à côté des actes de gouvernement, à certains actes administratifs l'immunité juridictionnelle. Ce sont les actes non

justiciables échappant à tout contrôle juridictionnel. A ce titre, on observe le «*déclin de l'État de droit*¹⁵⁴», le processus de juridictionnalisation semble inachevé. Or en règle générale, même si l'État n'a pas le monopole totale de la justice, «*il est admis en effet, dans toutes les nations dotées d'un État moderne que l'État de droit est celui dans lequel les citoyens peuvent déférer devant les tribunaux compétents les actes émanant du pouvoir exécutif*¹⁵⁵». Les validations préventives concourt à ce que des mesures barrières soient hissées tout autour du juge administratif afin de l'empêcher d'assurer le contrôle de légalité des actes¹⁵⁶. Les citoyens des unités traditionnelles ne peuvent déférer devant les juges les actes relatifs au contentieux de désignation. Au fond, ils ne semblent pas avoir des droits.

Ce cadre juridique est très discutable, à telle enseigne que la Chambre administrative camerounaise avait un avis contraire sur le régime de ces actes. Dans deux affaires, le juge administratif avait qualifié à bon droit ces actes portant désignation des chefs traditionnels d'actes administratifs susceptibles de recours pour excès de pouvoir¹⁵⁷. Dans la première affaire, le juge refuse l'exception d'incompétence soulevée, et déclare recevable le requête au motif que la décision de désignation du chef est un simple acte administratif. Cette recevabilité est synonyme de compétence juridictionnelle. Bien plus, il y a acte de gouvernement : «*Lorsque la*

149. V. arts. 1 et 2 de la loi n°80/3 du 25 nov. 1980.

150. V. art. 2 de loi n°2003/016 du 22 déc. 2003.

151. Art. 1^{er} Ordonnance-loi de 1969.

152. Art. 1^{er} Loi n° 64/LF/16 du 26 juin 1964 sur la répression du terrorisme.

153. La question a été discutée : M. Kamto, «*Actes de gouvernement...*», *op. cit.* S.

Bilong, «*Le déclin de l'État de droit...*», *op. cit.*,

N. Atemengue, «*Les actes de gouvernement...*», *op. cit.*

154. S. Bilong, «*Le déclin de l'État de droit au Cameroun : ...*», *op. cit.*, p.53.

155. M. Kamto, «*Actes de gouvernement et droits de l'homme au Cameroun*», *op. cit.*, p.9.

156. C. A. Fopa Tapon, *Les interventions du législateur...*, *op. cit.*

157. Jugement ADD n° 66/CS/CA, 78-79, 31 Mai 1979, Kouang Guillaume, Arrêté n°

84/A/MINAT/DOT du 25 mai 1977 du ministre d'État chargé de l'administration territoriale.

réclamation tient à une question politique dont la décision appartient exclusivement au gouvernement ». L'acte contesté dans le présent arrêt ne vient pas d'une autorité gouvernementale, le cas échéant, il n'est pas un acte de gouvernement¹⁵⁸.

Dans la deuxième affaire, le juge réaffirme sa jurisprudence en précisant que l'acte mis en cause « *n'est qu'un simple acte administratif pris dans le cadre des attributions dévolues à l'autorité investie du pouvoir de désignation ; qu'il s'ensuit que la Cour suprême est compétente à connaître du présent recours* »¹⁵⁹. Cette position du juge camerounais est proche de celle du juge du Palais Royal qui n'a pas moins considéré que ce texte ne pouvait avoir pour effet d'exclure le recours pour excès de pouvoir, destiné à « *assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité* »¹⁶⁰.

En 1980, un revirement jurisprudentiel¹⁶¹, en l'espèce, le juge camerounais a finalement fait progresser la jurisprudence en déclarant l'irrecevabilité d'un arrêté ministériel portant désignation des chefs traditionnels¹⁶². De tels actes étaient des actes de gouvernement dont aucun Tribunal, aucune Cour ne peut connaître des contestations ou du contentieux sauf l'autorité investie du pouvoir de désignation¹⁶³. Elle consacre le caractère d'acte de gouvernement de ceux-ci. Cette déclaration d'incompétence est synonyme de renvoi du contentieux des

actes de désignation de chefferies traditionnelles à l'autorité compétente. Par conséquent, ces actes ne sont plus considérés comme de simples actes administratifs susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant une juridiction. En bénéficiant d'une immunité juridictionnelle totale, le recours fait à ces actes est aboli. Ainsi, le contentieux ancestral devient une zone de non-droit. En France, le Conseil d'État refuse cette hypothèse au motif qu'il existe un principe général du droit suivant lequel toute décision administrative peut faire l'objet, même sans texte, d'un recours pour excès de pouvoir¹⁶⁴.

C'est à la suite de ce contentieux que le législateur adopté en 1979 et en 1980 des lois pour dessaisir d'office toutes les juridictions de droit commun et de l'ordre administratif. Dans plusieurs domaines, l'État camerounais semble créer « *une catégorie spécifique d'actes de gouvernement* »¹⁶⁵ ou des actes administratifs en dehors du contentieux administratif. Cet état du droit issu de ces lois est confirmé par une jurisprudence administrative, car les actes ne sont plus justiciables¹⁶⁶. Or il en résulte que le gouvernement ne peut soustraire des actes à tout contrôle juridictionnel, soit en écartant le recours pour excès de pouvoir, soit en prononçant la validation de certaines décisions administratives¹⁶⁷. Ces textes de validation préventive mettent des pans entiers de l'action administrative à l'abri de tout contrôle aussi bien de légalité que de

158. Jugement ADD n° 66/CS/CA, 78-79, 31 Mai 1979, Kouang Guillaume.

159. Arrêt n° 7/CS/CA-79-80 du 29 nov. 1979, Essomba Marc Antoine.

160. CE. Ass. 17 fév. 1950 *Dame Lamotte*, GAJA in M. Long, P. Weil, G. Braibant, *op. cit.*, p. 384.

161. Arrêt n° 40/CS/CA/79-80, 29 mai 1980, Moukam Tiencheu David.

162. Arrêté n° 57/A/MINAT/DOT du 05 Av. 1978, le ministre d'État chargé de l'Adm.

163. Jugement n° 40/CS/CA/79-80 du 29 Mai 1980.

164. CE. 17 fév. 1950 *Dame Lamotte*.

165. M. Kamto, « Actes de gouvernement et droits de l'homme au Cameroun », *op. cit.*, p.13.

166. Jugement n° 40/CS/CA/79-80 du 29 Mai 1980.

167. CE. Ass. 24 nov. 1961 *Féd. nationale des syndicats de police*, Rec. 658 ; S. 1963. 59, note L. Hamon.

responsabilité¹⁶⁸. Ceux de validations postérieures ont pour conséquence notoire de rendre le juge administratif qui ne dispose pas de fonction d'*impérium*, juge mineur et limité dans la garantie des droits et libertés.

B. La validation postérieure comme moyen de réduction du pouvoir du juge administratif

Dans les États étudiés, la pratique est admise sans aucun encadrement jurisprudentiel direct. Il est incontestable que les interventions *a posteriori* sont des procédés dérogatoires à certains principes de valeur constitutionnelle (1). Car, elles enferment le juge administratif dans une fonction de *juridictio*, un rôle de juge mineur. Toutefois, les validations semblent être suppléées par la technique jurisprudentielle pour sauvegarder les droits acquis. Il est possible que le juge par son pouvoir de modulation, se positionne en dispositif préventif pour pallier ces interventions législatives *a posteriori* (2).

1. Une technique dérogatoire aux principes de valeur constitutionnelle

Le non-respect de la chose jugée, à un procès équitable, l'indépendance du pouvoir judiciaire, la séparation des pouvoirs sont inévitablement dérogatoires aux principes de valeur constitutionnelle. Cette technique de validation quelle que soit son utilité est encadrée par la jurisprudence des différentes juridictions dans certains États européens et de façon plus marginale en Afrique, afin d'en atténuer les conséquences vis-à-vis de l'État de droit. Le manque d'encadrement accentue fortement la question

d'exécution des décisions de justice. Les dérogations semblent être le refus délibéré d'une administration d'exécuter une décision de justice, car ces entraves législatives semblent être l'autre nom de l'inexécution des jugements.

La technique est strictement encadrée en droit comparé. La Cour européenne de droits de l'homme soutient que ces principes « *s'opposent, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire du juge*¹⁶⁹ ». Cette jurisprudence a été suivie par les décisions rendues par les juridictions françaises : le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel¹⁷⁰. Pour le Conseil d'État « *l'intervention rétroactive du législateur en vue de modifier au profil de l'État les règles applicables à des procès en cours doit reposer sur d'impérieux motifs d'intérêt général*¹⁷¹ ».

Dans les États étudiés, l'occasion de statuer sur les lois de validation ne s'est pas encore présentée devant les juridictions constitutionnelles. Toutefois, saisi non pas pour une loi de validation, mais pour l'inconstitutionnalité de la procédure du rabat d'arrêt¹⁷² consacrée par le législateur en 1992, le juge constitutionnel sénégalais déclare « *qu'en adoptant la loi organique (...) créant la procédure du rabat d'arrêt et dont l'article 33 alinéa 2 étend l'application aux arrêts de la Cour suprême qui n'ont pas été entièrement exécutés à la date de pourvoi (à la requête en rabat d'arrêt), bien qu'ils soient passés en force de chose jugée, le législateur a outrepassé ses compétences*

168. S. Bilong, « Le déclin de l'État de droit... », *op. cit.*, p. 60.

169. CEDH, déc., 28 oct. 1999, Zielinski, Pradel et Gonzales c/ France (RFDA, 2000, 289).

170. Déc. DC. n° 2006-544 DC, du 14 déc. 2006.

171. CE, Av. ass., 27 mai 2005.

172. E. H. Mbodj « La mise à mort du rabat d'arrêt ? Observation sous Conseil constitutionnel, 23 juin 1993 », *Revue EDJA* n° 23, 1994, p. p. 77.

*et empiété sur les prérogatives du pouvoir judiciaire, en violation de principes à valeur constitutionnelle, sans qu'en aucun cas, cette violation puisse être justifiée par la sauvegarde d'un intérêt général ou de l'ordre public*¹⁷³».

Le juge sénégalais s'est inscrit dans le même sens que la Cour européenne de droits de l'homme et les juridictions françaises, en encadrant strictement, toute intervention législative susceptible de s'immiscer dans le pouvoir judiciaire. En 1994, le législateur sénégalais a adopté une loi de validation à la demande du gouvernement, celle-ci n'a pas fait l'objet d'un recours devant le juge constitutionnel. Il est donc difficile de déterminer avec certitude si cette loi respecte les conditions établies par le juge constitutionnel en 1992. Notons qu'au regard de l'État de droit, cette loi n'est pas exonérée d'inconstitutionnalité. Les décisions passées en force de l'autorité de la chose jugée sont en principe interdites aux validations législatives. Car « *il n'appartient ni au législateur ni au gouvernement de censurer les décisions des juges* »¹⁷⁴. Sur ce principe, les interventions *a posteriori* sont négatives pour l'État de droit. Ces types de validation des effets des actes déjà annulés ou des actions en indemnité déjà prononcées font partie, en principe, des validations interdites dans un État de droit.

Sur l'autorité de la chose jugée par exemple, une décision de justice modifiée positivement ou négativement par une loi est incontestablement contraire à la Constitution. Car une

décision de justice est l'œuvre d'organe indépendant statuant en âme et conscience sous la seule autorité de la loi, elle est analysée sous tous ses angles avant d'être rendue¹⁷⁵. Précisions que le juge sénégalais dit qu'une « *fois adoptée par la haute juridiction, la décision de justice devient irrévocable* »¹⁷⁶. Elle acquiert à cet effet, une autorité absolue de la chose jugée qui s'attache à toutes décisions de justice, devenues définitives du fait de l'épuisement des voies de recours ou de l'exploitation des délais de recours par les textes au moment où elle a été rendue¹⁷⁷. Au demeurant, en adoptant une loi de validation *a posteriori*, le législateur remet formellement en cause le principe de l'autorité absolue de la chose jugée. Par conséquent, les justiciables sont privés de la garantie constitutionnelle de leurs droits. Cela apparaît comme un acte négatif dans un État de droit.

Pour le juge sénégalais les atteintes à l'autorité de la chose jugée violent en outre le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire à l'égard du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif consacrés par la Constitution¹⁷⁸. Les lois de validation fragilisent la règle de l'autorité de la chose jugée tout en dérangeant de plus le principe de la séparation des pouvoirs. Une dérogation à la séparation des pouvoirs consacré par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et repris dans le préambule des constitutions sénégalaise et camerounaise, conduit à confier les trois principales fonctions de l'État à savoir : légiférer, exécuter et juger à des organes différents et indépendants les uns des

173. Déc. n° 11/93, 23 juin 1993, n° 2/C/93, I. M. Fall, *Les décisions et avis du conseil.*, op. cit., p. 75.

174. DC, du 22 juill. 1980, n° 80-119, in P. Gaïa et autres, *Les Grandes*, op. cit. p. 99.

175. E. H. Mbodj, « La mise à mort du rabat d'arrêt ? » op. cit. p. p. 77.

176. Déc. n° 11/93, 23 juin 1993, n° 2/C/93, considérant 9.

177. E. H. Mbodj, « La mise à mort du rabat d'arrêt ? » op. cit. p. p. 77.

178. Art. 80 de la Const. art. 16 DDHC 1798, in déc. n° 11/93, 23 juin 1993, considérant 11.

autres. Le principe de séparation des pouvoirs n'exclut nullement l'existence d'interférences, car le juge exerce sa mission sous l'autorité de la loi qui est l'œuvre du pouvoir législatif et est nommé par le pouvoir exécutif¹⁷⁹. La séparation des pouvoirs est appréciée sous l'angle fonctionnelle, elle se traduit par l'interdiction formelle adressée à son organe de se substituer. Elle s'oppose à ce qu'un pouvoir déterminé puisse censurer ou anéantir une décision rendue par un autre. Dans le cas des lois rétroactives, peu importe l'utilité, elles permettent au gouvernement d'empiéter sur l'autorité de la chose jugée, sur un procès pendant et dont le but est de créer l'injusticiabilité de certains actes. Tout ceci place le juge dans un rôle diminué, le principe de procès équitable est largement compromis. Les cas étudiés privent d'effets les jugements de justice.

En dehors de ces entraves législatives, le contentieux administratif en Afrique semble se situer dans les défaillances d'exécution des décisions de justice. L'inexécution délibérée de la part de l'administration des décisions de justice est une grande entrave au même titre que les effets des validations législatives. La quasi-totalité des juridictions administratives semble, paraître comme des « juges impairs », des « juges mineurs », voire des « juges incomplets » ne disposant pas du pouvoir d'injonction pour assurer la garantie d'exécution de leurs décisions. Un juge de l'excès de pouvoir sans la fonction d'*impérium* est au fond un juge inutile en matière de garantie des droits. En France avant la réforme de 1995 relative à

l'injonction, et celle de 2000 sur les référés certains auteurs étrangers osaient parler du juge administratif français comme d'un « *juge limité et mineur* ». D'autres plus radicaux estimaient que jusqu'à 1995, la France était toujours dans un système de justice retenue¹⁸⁰, malgré les grandes réformes de la loi 1872 et l'arrêt *Cadot*. En matière de responsabilité, il est déjà difficile d'obtenir à la fois l'annulation d'un acte et une indemnité dans le cadre de plein contentieux. Le juge du plein contentieux se prive d'un de ses pouvoirs les plus importants. Il s'agit pour certains : « *d'un demi contentieux en lieu et place d'un plein contentieux*¹⁸¹ ». Ce cadre ajouté à celui prévu par les lois rétroactives réduit considérablement le pouvoir du juge administratif.

Le fait que le juge administratif annule les actes ou prononce les actions en indemnité et qu'il ne soit pas suivi de l'effet d'exécution de la part de l'administration est une entrave au principe de l'État de droit. Les entraves entreprises par les interventions postérieures neutralisent le fonctionnement de la justice au même titre que l'inexécution délibérée des décisions de justice de la part de l'administration. L'autorité de la chose jugée signifie que non seulement ce qui a été jugé ne peut plus l'être de nouveau et ne peut être contredit, mais surtout que « *ce qui a été jugé doit être exécuté*¹⁸² ». Pour Maurice Hauriou, « *La décision ne suffit pas, il faut que l'exécution soit prête à suivre*¹⁸³ ». Pour le juge congolais, une décision « *dès qu'elle bénéficie de l'autorité de la chose jugée,*

179. E. H. Mbodj, « La mise à mort du rabat d'arrêt ? 23 juin 1993 », *op. cit.*, p. 77.

180. D. Jouve, « Le droit administratif vu de l'autre côté de la frontière : Le point de vue des droits administratifs étranger », *Aux confins du droit administratif*, colloque Lyon III du 19 au 20 oct. 2022.

181. Arrêt n° 021/CA, 17 fév. 2005, I. D. Salami, « L'efficacité du contentieux de pleine juridiction en droit administratif béninois et camerounais », *in Afrilex*, p. 23.

182. P. Delvolvé, « Chose jugée », *Répertoire de contentieux administratif*.

183. M. Hauriou, *La Souveraineté nationale*, p. 13.

*doit être exécutée par l'administration parce qu'elle s'impose à celle-ci comme à tout justiciable*¹⁸⁴ ». Dans les États africains ce qui a été annulé ou prononcé n'est pas toujours exécuté¹⁸⁵. Un procès doit être équitable¹⁸⁶, il doit prendre en compte le déroulement de la procédure et l'exécution du jugement¹⁸⁷. La non-exécution des jugements laisse une expression de procès non équitable et constitue une entrave à la garantie des droits. Ces entraves auront plus d'impact dans un État de droit. En France par exemple, elles sont considérées comme des validations interdites. Ainsi, un dispositif préventif ou palliatif est possible.

2. La modulation comme un dispositif préventif des validations

Si sur le plan classique le juge administratif, saisi d'un recours pour excès de pouvoir, constate l'illégalité d'un acte administratif, il doit annuler l'acte¹⁸⁸. De nos jours, les effets néfastes de l'annulation peuvent conduire le juge à admettre dans certaines circonstances, la suppression du caractère rétroactif de l'annulation prononcée. Le juge se positionne comme un régulateur de droit. Ce n'est plus un débat de principe mais de régulation juridique. Ainsi, l'usage des juridictions au pouvoir de modulation peut conduire à la réduction de faire recours à des lois de validation. Le juge en modulant les effets d'annulation tient lieu à une sorte de substitution à une loi de validation¹⁸⁹.

En 2013, au Sénégal, la technique de la modulation dans le temps des effets d'une annulation est mise en œuvre par la Chambre administrative¹⁹⁰. Cette innovation jurisprudentielle majeure a été opérée bien avant par le Conseil d'État français dans son arrêt d'Assemblée AC ! en 2004. Le juge administratif a estimé dans cette espèce « qu'il pouvait, à titre exceptionnel et sous diverses conditions de fond et de procédure, déroger au principe de l'effet rétroactif d'une annulation et décider, sous réserve des actions contentieuses déjà engagées, que « *tout ou partie des effets de l'acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine* »¹⁹¹ ».

Au Sénégal, en l'espèce, un magistrat ne remplissant pas la condition prévue par la loi a été nommé au poste de substitut du Procureur spécial en juillet 2012. En se fondant sur deux raisons essentielles : la première l'intérêt général qui s'attache à la sécurité des procédures d'information ouvertes devant la Cour de répression de l'enrichissement illicite à laquelle l'intéressé a concouru et la seconde est le motif d'annulation retenu qui a des effets rétroactifs de la nomination du substitut du Procureur porterait une atteinte manifestement excessive au fonctionnement du service public de la justice. Ainsi, le juge décide : « *de ne prononcer l'annulation du décret qu'à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de la*

184. CS. Adm, 20 mai 1977, Kayouloud.

185. B. D. Coulibaley, « Le juge administratif, rempart de protection des citoyens contre l'administration en Afrique noire francophone », *Afrelex.u-bordeaux.fr*. p. 31.

186. Art. 6 de la CEDH.

187. Art. 6 CEDH, v. arrêt Golder c/ Royaume-Uni du 21 fév. 1975, relatif au droit d'accès à un tribunal, la Déc. 19 mars 1997, Hornsby c/Grèce, inscrit le droit à exécution des décisions de

justice dans les garanties du procès équitable. V. M. Guyomar et B. Seiller, *Contentieux administratif*, Dalloz, 4^e éd., 2014, p. 438.

188. I. Aucoc, *Conférence sur l'administration et le droit administratif*, 3^e éd. p. 171, Lafferrière, *op. cit.*

189. CE. Ass. 11 mai 2004, Arrêt AC !

190. Arrêt n° 50 du 26 sept. 2013.

191. CE, Ass., 11 mai 2004, *Association AC !*, Lebon p. 197, concl. C. Devys, RFDA 2004.

présente décision et uniquement en ce qu'il porte nomination, (...) du substitut du Procureur spécial près la CREI¹⁹² ».

Ces arrêts établissent une corrélation directe entre validations législatives et modulation dans le temps des effets d'une annulation contentieuse¹⁹³. Comme dans l'arrêt *Rosière*, la Chambre administrative sénégalaise souligne dans son considérant 16¹⁹⁴, « lorsque le juge prononce l'annulation d'un acte administratif, il efface l'ensemble des effets que cet acte a pu produire, l'acte annulé étant réputé n'être jamais intervenu¹⁹⁵ ». Les conséquences déstabilisatrices de ces annulations justifient l'utilité de l'intervention du législateur ou d'autres acteurs au nom de l'intérêt général. Si la loi intervient dans le but de consolider les situations existantes menacées par l'effet destructeur de la rétroactivité de décisions d'annulation, il porte en même temps atteinte aux droits et libertés, car le recours à l'abrogation différée faite par les deux décisions à l'effet d'une validation provisoire¹⁹⁶.

En France, on observe que le juge administratif a apporté de nombreux tempéraments au principe suivant lequel un acte annulé est réputé n'avoir jamais existé : « l'illégalité sans annulation¹⁹⁷ ». Au Cameroun, on peut saluer le pragmatisme du juge administratif à travers la motivation d'une décision¹⁹⁸, qui a permis d'éviter une annulation aux effets néfastes. En l'espèce, une banque a été créée sur une base juridique illégale, le juge n'a pas

procédé à l'annulation pour sauvegarder l'intérêt socio-économique¹⁹⁹.

La portée de l'évolution jurisprudentielle d'éviter les annulations des actes a pour objet de prévenir ou dépasser les lois de validation. À ce titre, en France, le commissaire du gouvernement (rapporteur public) de l'arrêt *AC*, en tenant compte de la nouvelle dynamique interne et externe propose une voie alternative. « Inévitablement pour conséquence de réduire le champ des lois de validation. Dès lors, en effet, que le juge administratif, disposant d'un pouvoir de modulation, aura explicitement ou implicitement considéré que les conséquences éventuelles de l'annulation rétroactive d'une décision ne sont pas d'une nature telle qu'il soit justifié de différer les conséquences de cette annulation, il sera particulièrement délicat pour le législateur de s'engager dans un processus de validation au regard des exigences du juge constitutionnel, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, de celle de la Cour de cassation et de la vôtre, par le biais du contrôle de conventionnalité (...)»²⁰⁰.

Les critères de mise en œuvre de la modulation sont le décalque de ceux qui justifient le recours aux validations législatives²⁰¹. Ce mimétisme des modalités des lois de validations entraîne le contournement de recours à celles-ci. Cette technique jurisprudentielle ne doit être utilisée par le juge qu'à titre

192. Arrêt n° 50 du 26 sept. 2013.

193. J.-H. Stahl et A., *RFDA*, 2004, p. 438-453, spéc., p. 445.

194. Arrêt n° 50 du 26 sept. 2013.

195. L. Milano, *RFDA*, *op. cit.* p. 447.

196. E. Cartier, « La QPC instrument de légitimation du législateur », in X. Magon, , *QSQ*, *op. cit.* p. 80.

197. B. Seiller, « L'illégalité sans annulation », *AJDA* 2004, p. 963, L. Milano, *op. cit.* p. 447.

198. V. M. Diakhate, « La motivation des décisions des juridictions administratives en Afrique subsaharienne francophone », *Afrilex*, 2019.

199. SC/AP, arrêt n° 3/A du 26 nov. 1981.

200. V. concl. C. Devys, *RFDA* 2004, p. 454.

201. L. Milano, « Les lois rétroactives,.. », *op. cit.*, p. 447.

exceptionnel. Ce n'est que dans le cas où les effets de l'annulation sont déstabilisateurs, capables de permettre « *le recours à une loi de validation à la fois nécessaire et admissible (...), lorsque la neutralisation des effets rétroactifs de la décision d'annulation répondrait à un impérieux motif d'intérêt général*²⁰² ». C'est à ce titre que la technique de modulation devrait être mise en œuvre. Il revient ainsi au juge administratif d'opérer la balance entre les conséquences d'une annulation rétroactive au regard des intérêts en présence et les inconvénients, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation²⁰³.

En appréciant si un motif d'intérêt général justifie que les effets de l'acte annulé soient maintenus ou reportés, le juge semble avoir rendu dans une prérogative réservée au législateur. L'action du juge et celle du législateur sont aujourd'hui au cœur de la réflexion sur les lois rétroactives²⁰⁴. Il appartient à chacun d'inscrire son action dans le respect des principes de valeur constitutionnelle. On ne saurait conclure pour autant à la disparition des lois de validation pour deux raisons.

Conclusion

À la fin de cette étude nous retiendrons que la validation législative est une technique qui semble limiter la pensée de Kant, suivant laquelle : « *la sentence du juge suprême est irrévocable (sans appel)* »²⁰⁵. Dans les systèmes juridiques des États africains étudiés, elle entraîne des innovations majeures. Si en France la doctrine ne connaît que les

validations législatives sur le recours pour excès de pouvoir, en RDC et au Cameroun, cette technique est également appliquée en matière du contentieux de pleine juridiction, notamment, la responsabilité des collectivités territoriales. Ces diverses lois de validations montrent que le mal est enraciné et renforce le caractère inégalitaire du droit administratif qui reste un droit exorbitant dans cet espace africain. Il ne dépend pas d'un changement de régime mais de la mise en place des fondements de l'État de droit. Que toute l'action administrative soit soumise au contrôle juridictionnel de telle sorte que les erreurs de prévision, les fautes de conception et les illégalités soient évitées.

Il était temps qu'une étude d'ensemble soit entreprise à son sujet pour en dénoncer, avec d'autres, les effets nocifs. Les études relatives à la question citée tendent à montrer l'illégitimité de l'intervention du législateur dans l'analyse des conséquences néfastes : absence de sécurité des relations juridiques, perte de prestige et du monopole du juge administratif dans le contentieux administratif, violation aux principes fondamentaux à valeur constitutionnelle. Afin de prévenir cette technique, une meilleure préparation des textes, accompagnée de la recherche de toutes leurs conséquences qui suffirait à pallier la question. Cette suggestion ne concerne que les validations postérieures conditionnées par l'intérêt général. Car il n'est pas question de condamner les interventions parlementaires, mais il faut être particulièrement sévère pour celles qui légalisent l'abolition du contrôle de la légalité et la suppression pure et

202. V. concl. C. Devys, *RFDA* 2004, p. 454.

203. L. Milano, « Les lois rétroactives... », *op. cit.*, p. 447.

204. P. Malinvaud, « L'étrange montée du contrôle du juge sur les lois rétroactives », 1804-

2004, *Le Code civil. Un passé, un présent, un avenir*, Université Panthéon-Assas (Paris II), Dalloz, 2004, p. 685.

205. E. Kant, *Métaphysique des mœurs, Doctrine du droit*, trad. A. Renaut, GF-Flammarion, 1994.

simple de la responsabilité de l'État et des personnes publiques sur les émeutiers, insurgés et les activités de terrorisme.

Il est évident que dans bien des cas cette technique est inévitable. Il y a certaines situations inextricables, le législateur sous condition ne peut faire autrement qu'adopter la loi de validation. Nombreux sont les cas où l'opération était légitime, car elle intervient au nom de la sécurité juridique que l'application stricte du droit rendait anormale ou même insupportable. Toutefois, cette pratique porte atteinte à toute une série de principes quelle que soit la place de ces principes en droit positif.

Suivant les circonstances, il arrive que les circonstances imposent une nouvelle définition de l'équilibre entre l'ordre public et les libertés, au détriment de ces dernières, devant lequel le juge ne peut que s'incliner et tenir compte de la volonté du législateur, en appliquant une présomption favorable à l'ordre public plutôt qu'aux droits et libertés fondamentaux. Toutefois, le juge constitutionnel pourrait raisonner différemment, quitte à être imaginatif, audacieux, téméraire sur la question de validation comme il tend à le faire dans les États comme le Bénin, le Gabon etc.