

LES FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS DU DROIT ADMINISTRATIF : DE SA VERTUEUSE ORIGINE FRANÇAISE A SA GRADUELLE TRANSPOSITION VICIEUSE DANS DES ETATS STABLE ET INSTABLE DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE

Par

Jean-Calvin ABA'A OYONO*

*Chargé de Cours à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de
Yaoundé II-Soa (Cameroun)*

S'il est une production scientifique résonnant en écho dans la mémoire du juriste administrativiste, davantage à l'égard du lecteur aux vertus de la patience, de la prudence et du décryptage, confronté à une œuvre hyper volumineuse et suffisamment complexe que requiert l'art de l'épure, celle de Charles EISENMANN s'inscrit au registre¹. Pour l'essentiel des considérations épistémologiques ou, si l'on veut, de méthodes qui y sont gravées, l'auteur affirme que « *les notions ou expressions juridiques que l'on utilise couramment sont intuitivement perçues alors même qu'elles restent rebelles à la conceptualisation* ». S'il y a par conséquent nécessité impérieuse de définir au préalable le vocable de « *fondement(s)* », à l'effet justement de guider judicieusement la pensée qui mène à la captation de la substance même de la connaissance, la difficulté sémantique apparaît a contrario très banale au sujet des termes Constitution, tiré ici de l'épithète « *constitutionnel(s)* », et droit administratif.

* Mode de citation : Jean-Calvin ABA'A OYONO « Les fondements constitutionnels du droit administratif : de sa vertueuse origine française a sa graduelle transposition vicieuse dans des états stable et instable de l'Afrique francophone », *Revue CAMES/SJP*, n°001/2017, p. 11-31

¹ Il s'agit précisément de ses célèbres « *Cours de Droit administratif* », Tome 1, Paris, LGDJ, 1982 et Tome 2, Paris, LGDJ, 1983.

Terme fondamentalement juridique, le concept « *fondement(s)* » n'est pas non plus, outre mesure, de nature à susciter de sérieux problèmes de compréhension. En combinant les réflexions de LALANDE, contenues dans son « *vocabulaire technique et critique de la philosophie* »², ainsi que celles de Gérard CORNU, extraites du « *vocabulaire juridique* »³, les fondements correspondent à une idée assez claire pour ne point s'y éterniser : il s'agit de mettre en relief ce sur quoi repose un objet de connaissance et, en l'espèce, ces valeurs et références de base sur lesquelles est adossée la discipline juridique qu'est le droit administratif sous le prisme de la loi fondamentale, encore nommée Constitution.

Mais en considération de ce que ce champ normatif, soumis à débat, n'est pas une création *ex nihilo*, ne relève pas de la génération spontanée, n'est pas une résultante de la contingence, il sied de faire observer que l'histoire est un déterminant incompressible dans la compréhension de l'actualité institutionnelle. Saisir les données acquises relatives aux fondements constitutionnels du droit administratif participe d'une analyse largement tributaire de la fidèle restitution des fils conducteurs des fondements événementiels du droit administratif français, à ce jour manifestement tropicalisé, précisément

²Lalande (A.), *vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Paris, PUF, 2e éd., 2006, 1322 p.

³Cornu (G.), *Vocabulaire juridique* (Association Henri Capitant), 7^e édition, P.U.F., Paris, 2005, 970p.

dans les Etats d'Afrique noire francophone.

Par-delà ce qu'il est convenu d'appeler le feuilleton doctrinal, né de la controverse entre **Thomas METIVIER** qui, sous le Directoire⁴, utilise pour la première fois l'expression droit administratif dans son programme d'enseignement, sur le fondement de la participation croissante des citoyens au choix des administrateurs qui sont élus, et **Achille MESTRE** qui, sous la Restauration des années 1824/1830, relativement à la question de naissance du droit administratif avant, pendant ou après la période révolutionnaire, l'on ne peut autrement faire que de s'accorder sur une traçabilité duale du droit administratif hexagonal.

La première est liée à certains vestiges de l'Ancien Régime qui étaient révélateurs de formes originales de règlement des conflits opposant les autorités publiques aux administrés. **A l'époque médiévale**, les agents du Roi, appelés les baillis et sénéchaux, nommés par lui, détiennent un pouvoir de police sur la circonscription ainsi qu'une fonction de juge. **Avant 1789**, le terme Parlement, ne désignait pas une assemblée législative, mais une cour souveraine de justice ayant une fonction juridictionnelle distincte du pouvoir législatif détenu par le Roi. **Dès le XV^e siècle**, les Etats provinciaux de Bourgogne, Languedoc, Bretagne et Provence se réunissent sur convocation du Roi en vue d'exercer la fonction de collecte d'impôts. Les villes naissent au moyen d'un acte juridique appelé Charte Urbaine en vue de délimiter leurs compétences et celles relevant du Seigneur. L'action de police ainsi que celle d'édiction de la législation locale étaient confiées aux Conseils gérant lesdites villes.

La conclusion que l'on tire de cette évocation de l'histoire institutionnelle est que l'histoire du droit administratif ne débute forcément pas avec l'interprétation des lois révolutionnaires.

La seconde est connectée à l'un des grands fils directeurs de l'histoire du droit administratif français, chose la mieux partagée : c'est la volonté de tenir en marge les tribunaux ordinaires existant, ceux de droit commun en l'occurrence, des litiges mettant en cause l'Administration. **Henrion De PANSEY**, dans son ouvrage intitulé « *De l'autorité judiciaire en France* », publié en 1827, finira par rallier l'opinion à cette cause, qu'en souvenir de l'opposition des parlements de l'Ancien Régime, que « *juger l'Administration, c'est encore administrer* ».

Pareille déconnexion du juge de droit commun au contrôle de l'Administration conduisit, par conséquent, à ce que cette dernière juge elle-même les litiges nés de son action : c'est la théorie de l'administrateur/ministre-juge ou de la justice retenue – par le Chef de l'Etat –, par opposition au système de justice déléguée, rendue directement par le juge « *au nom du peuple français* ». La deuxième conséquence est l'apparition d'un véritable ordre judiciaire séparé de l'Administration bien qu'issu d'elle.

Le troisième élément de la chronologie des incidences résume la formation de ce droit exorbitant du droit commun qu'est le droit administratif français ainsi que la mise en place progressive des juridictions administratives. Et c'est à cette séquence précise qu'il importe de marquer un temps d'arrêt pour mieux apprécier les manifestes fondements normatifs du droit administratif français :

- **1790**. Dans la logique de la séparation des pouvoirs, la loi des **16 et 24 Août** définit le code des rapports du judiciaire et de l'administratif : l'article 13 interdit au juge ordinaire d'intervenir dans l'activité de l'Administration, sous peine de forfaiture. Et en complément normatif nécessaire, l'adoption d'un code pénal, revu en 1810, consacre un article 127 qui sanctionne les juges qui se prononceraient sur des opérations des corps administratifs.

- **1799**. Le **15 Décembre**, la Constitution de l'An VIII crée le Conseil

⁴8 Nivôse An 7 ; 28 Décembre 1798.

d'Etat à la suite de la volonté de Napoléon BONAPARTE.

- **1800.** La loi du **28 Pluviôse An VIII** (17 Février) crée les Conseils de préfecture, qui deviennent, en 1953, les tribunaux administratifs chargés du contentieux administratif à l'échelle locale.

- **1872.** Le **24 Mai**, une loi reconnaît au Conseil d'Etat le pouvoir de rendre des décisions souveraines dans les litiges opposant les particuliers à l'Administration. A cette indépendance convient-il de relever, à la même date, la création du Tribunal des Conflits, formé des magistrats de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat au titre d'arbitre des compétences lorsque la nature judiciaire ou administrative de l'affaire n'est pas claire.

- **1873.** Le **08 Février**, le Tribunal rend l'**Arrêt BLANCO**, qualifié de « *pierre angulaire* » du droit administratif français par Léon DUGUIT, qui consacre l'autonomie du droit de la responsabilité administrative par rapport aux règles civilistes.

- **1936.** Le **6 Novembre**, le Conseil d'Etat affirme son incompétence en matière de contrôle de constitutionnalité des lois en rendant l'**Arrêt ARRIGHI**. Avec l'avènement de la V^e République en 1958, le Conseil Constitutionnel se verra expressément attribuer ce rôle.

- **1973.** Le **19 Janvier**, l'**Arrêt Société d'Exploitation Electrique de la rivière du Sant** dira que les contrats soumis à un régime exorbitant du droit commun présentent le caractère de contrats administratifs.

- **1978.** Le **6 Janvier**, le Parlement édicte une loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Le **17 Juillet**, une loi sur les relations entre l'Administration et le public institue, notamment, le droit d'accès aux documents administratifs pour les personnes que ces documents concernent.

- **1979.** Le **11 Juillet** est émise une loi sur la motivation des décisions administratives individuelles défavorables.

- **1980.** Le **22 Juillet**, le Conseil Constitutionnel, dans la décision dite **validation d'actes administratifs**, fixe en jurisprudence que l'existence et l'indépendance des juridictions administratives sont garanties par la Constitution.

- **1987.** Le **23 Janvier**, le même Conseil Constitutionnel, dans la décision dite **Conseil de la concurrence**, dira que « *conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (P.F.R.L.R)... la compétence de la juridiction administrative à connaître en dernier ressort de l'annulation ou de la réformation des décisions administratives* ».

- Le **31 Décembre**, une réforme du contentieux administratif crée des Cours Administratives d'Appel, dans cinq (05) villes, dont la mise en place est progressive les années suivantes : contentieux de plein droit à partir de 1989, contentieux de l'excès de pouvoir à partir de 1992, contentieux de la fonction publique à partir de 1994-1995.

- **1995.** Le 08 Février, une loi sur la justice habilite le juge administratif à pouvoir tirer les conséquences de ses décisions en prescrivant une mesure ou en imposant à l'Administration de se prononcer de nouveau dans un certain délai.

- **2008.** Le 23 Juillet, la loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République institue un défenseur des droits dans un nouvel article 71-1, qui a pour mission de veiller au respect des droits et libertés par les administrations publiques.

Si l'on s'en tient à ces repères normatifs de la succincte histoire du droit administratif français, forcément sélectifs, il est possible, de manière ramassée, de jauger le niveau d'influence de la Constitution française sur le régime administratif. C'est un ordre constitutionnel laissant apparaître un Etat

légitimé et respectueux des droits fondamentaux des citoyens⁵ et, corrélativement, faisant moins le lit d'un Etat autocrate⁶.

Si l'on véhicule couramment que le droit administratif des Etats africains d'expression française est d'inspiration française⁷, l'on n'insiste pas toujours sur les conditions idéologiques de transposition qui ont forcément déteint sur le contenu de la norme. Il y a donc lieu de relativiser forcément ce cliché social. A cette interrogation centrale visant à apprécier les orientations que le nouveau constitutionnalisme imprime au droit administratif en Afrique, davantage dans les Etats à la stabilité institutionnelle, à l'instar du Cameroun faisant l'objet de la grille d'analyse, la survivance de l'idée d'unité nationale, politiquement exaltée et juridiquement consacrée⁸, irrigue une part considérable de la production normative en matière administrative.

Par ailleurs, dans des Etats africains en crise institutionnelle, l'abrogation ou la suspension de la loi fondamentale induit l'émergence d'une normativité atypique.

⁵ Chevallier (J.), « *Le droit administratif, droit de privilège ?* » in Pouvoirs, n°46, 1988.

⁶Lochak (D.), « *Le droit administratif, rempart contre l'arbitraire ?* », in Pouvoirs, n°46, 1988.

⁷ C'est l'idée qui est défendue par une pluralité d'auteurs. On peut, dans ce sens, citer : KAMTO (M.), « *La fonction administrative contentieuse de la Cour Suprême du Cameroun* » in les Cours suprêmes en Afrique, Economica, Paris 1988, p.52 ; BIPOUN-WOUM (J-M.), « *Recherches sur les aspects actuels de la réception du droit administratif dans les Etats d'Afrique noire d'expression française : le cas du Cameroun* », RJPIC, 1972, n°3, p.368 ; BADARA FALL (A.), *La responsabilité extra contractuelle de la puissance publique au Sénégal : Essai de transposition des règles de droit administratif français dans un pays d'Afrique noire francophone*, Thèse de Doctorat en Droit, Bordeaux I, 1993.

⁸ Lire dans ce sens : KONTCHOU KOUOMEGNI (A.), « *Le droit public camerounais, instrument de construction de l'unité nationale* », RJPIC, n°4, octobre-novembre-décembre 1979, P. 416 ; KAMTO (M.), *Pouvoir et Droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, LGDJ, Bibliothèque Africaine et Malgache, 1987, p.329.

Laquelle normativité est imposable à l'organisation administrative et à l'activité de l'entité publique. Si bien qu'on peut relever cette dualité des sources constitutionnelles du droit administratif dans des Etats de l'Afrique francophone. Aux antipodes du lien libéral qui se dégage entre la Constitution et le droit administratif français, celle-ci étant la norme faîtière qui innerve l'ensemble normatif y compris le droit administratif, en raison du principe de la hiérarchie des règles de droit, au Cameroun, Etat connu par la stabilité des institutions, tandis que la lettre de la Constitution comporte des marques flagrantes d'un autocratismes administratif (I), bien d'autres Etats aux institutions constamment vacillantes comme le Niger, la RCA, la R.D.C, le Congo, pour ne citer que ceux-ci, font émerger des bases constitutionnelles atypiques à l'égard du régime administratif (II).

I- LES REPERES CONSTITUTIONNELS D'UN AUTOCRATISME ADMINISTRATIF DANS UN CAMEROUN STABLE

La loi fondamentale de l'Etat du Cameroun, pour ne point parler de République, institue, au-delà des apparences de constitutionnalisme libéral⁹ et de consolidation puis garanties des droits de l'homme¹⁰, des pans entiers d'une administration publique libéricide (A). Toutes choses qui, corrélativement, induisent l'ancrage d'un pouvoir public autoritaire qui s'articule autour d'un pouvoir administratif fort et monocentré (B).

⁹Kamto (M.), « *Dynamique constitutionnelle du Cameroun indépendant* », R.J.A, 1995/1, 2 et 3, pp.7-49.

¹⁰Kamto (M.), « *Le Bill of rights dans le constitutionnalisme : sa genèse américaine et son destin africain* », R.J.A, 1992/1993, pp.7-16.

A- La constitutionnalisation du verrouillage administratif des prérogatives individuelles

En 1959, **Fritz WERNER**, constitutionnaliste allemand, résumait clairement sa conception de la passerelle qu'il y a entre la loi fondamentale et les règles spéciales de l'Administration. C'est que, disait-il, « *le droit administratif est la concrétisation du droit constitutionnel* ». S'il était demandé d'administrer la preuve irréfutable de ce que le droit administratif est la caisse de résonance de la norme faïtière de l'Etat en Afrique noire francophone, le domaine des droits fondamentaux des citoyens apparaîtrait comme l'illustration typique. Les difficultés qu'éprouvent les administrés à l'exercice des libertés, pourtant constitutionnalisées, face à l'omnipotence de la puissance publique administrative, tiennent justement au tour de passe-passe de la Constitution qui, en même temps, fait outrageusement primer des butoirs liberticides¹¹, au profit de l'Administration et au grand dam des citoyens (1). Quand bien même le citoyen lésé dans l'usage de la prérogative individuelle venait à solliciter le sauvetage des juges compétents, la quasi-vacuité du gardiennage juridictionnel des libertés ravive la thèse et ramène à la case départ du jeu trouble du constituant (2).

1- Le primat abusif des butoirs liberticides

La renaissance constitutionnelle du début des années 1990, a semblé sonner le tocsin d'une protection plus renforcée des droits fondamentaux. La transition de la société politique de pure police à celle policée en a reçu formalisation¹². On s'est

¹¹Lire, sous notre direction, Bikoro (J-M), *Les paradoxes constitutionnels en Droit positif du Cameroun*, Mémoire de DEA en Droit public, Université de Yaoundé II, 2011, p.114.

¹²Kam Yogo (E.), « *la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 et la garantie des droits : le passage*

alors acheminé vers une garantie constitutionnelle crédible desdits droits¹³. Il s'agit d'ailleurs d'une option fondamentale, car « *les individus doivent vivre librement sans la présence oppressante d'une puissance publique* »¹⁴. L'Etat ne devrait par conséquent n'y intervenir que de façon minimale, en vue de faire droit à l'épanouissement de la liberté individuelle.

Au Cameroun, le préambule de la Constitution révisée est séduisant par rapport à son contenu normateur, à l'exclusion, bien entendu, de ses préliminaires énoncés de doctrine politique à l'utilité juridique contestée. En effet, au regard de l'article 65 du corpus qui fait dudit préambule « *... partie intégrante de la constitution* », la convocation des « *libertés fondamentales inscrites dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, la Charte des Nations Unies, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples et toutes conventions internationales y relatives et dûment ratifiées ...* » figurent à l'entame du régime constitutionnel des libertés.

S'en suit alors un énoncé de la gamme variée des droits et libertés octroyés aux citoyens, du reste très enrichi par rapport à la dynamique constitutionnelle antérieure. Bien plus, les principes « *des droits inaliénables et sacrés* », de l'égalité de

de l'Etat de police réformé à l'amorce de l'Etat de droit », In Alain ONDOUA (dir.), *La Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 : bilan et perspectives*, Afrédit, pp.135-154.

¹³Olinga (A-D), « *Vers une garantie constitutionnelle crédible des droits fondamentaux* », in Stanislas Meloné, Adolphe Minkoa Shé et Luc Sindjoun (dir.), *La réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996. Aspects juridiques et politiques*. Fondation Friedrich Ebert/Grapp, 1996, pp.320-346. Lire également Zogo Nkanda (S-P), « *Le nouveau constitutionnalisme africain et la garantie des droits socio-culturels des citoyens : cas du Cameroun et du Sénégal* », RASJ, vol.8, n°1, 2011, p.31.

¹⁴De Arango (C.), « *Le général et le particulier dans le droit constitutionnel moderne* », RFDC, n°74, 2008, p.241.

« tous ... en droits et en devoirs ... sans distinction de race, de religion, de sexe, de croyance », puis de « la liberté et de la sécurité (qui) sont garanties à chaque individu ... » sont formellement inscrits. Vue sous cet angle, la Constitution dessine le visage d'un Etat camerounais légitimé, dès lors qu'il se dépouille de son versant autoritaire pour céder la place à la préservation et au respect des droits fondamentaux des citoyens.

Une parenthèse comparative en évocation de la situation au Burkina-Faso permet de faire aussi observer que la loi fondamentale consacre un titre entier aux droits fondamentaux¹⁵, et son article premier pose le principe de l'égalité entre citoyens¹⁶. Y sont également consacrés, le droit à la sûreté¹⁷, les droits de la défense¹⁸, l'inviolabilité du domicile¹⁹, la liberté d'opinion, de religion ou de croyance²⁰. En tout état de cause, un enrichissement du répertoire des prérogatives individuelles protégées émerge de cette production constitutionnelle.

Mais comment comprendre et expliquer qu'en dépit de pareille batterie constitutionnelle, aliénant le circuit des prérogatives individuelles, l'Administration ait toujours cette capacité juridique de nuisance qui mine l'exercice de la liberté ? Pour être davantage clair, à l'appui d'un cas d'espèce, qu'est-ce qui justifie le réflexe automatique des autorités administratives visant à autoriser les manifestations publiques en faveur du régime en place et, à l'opposé, à interdire

toutes celles qui tendent au ras-le-bol citoyen contre le management des hautes autorités centrales de l'Etat ? De quels arguments juridiques se prévalent-elles pour annihiler ce qu'énonce la norme suprême ?

Là où le bât blesse, c'est que la Constitution même, de par sa duplicité normative²¹, prête manifestement le flanc à la critique. Une lecture transversale du texte permet alors de dénicher la pierre d'achoppement. Le texte de la Constitution fait primer sur la liberté et la sécurité juridique deux boucliers juridiques au secours de l'action administrative. Les expressions « intérêt supérieur de l'Etat »²² et « sous réserve des prescriptions légales relatives à l'ordre, à la sécurité et à la tranquillité publics »²³ constituent de véritables butoirs liberticides voulus par le constituant²⁴.

Sur la première formule tenant à « la liberté et la sécurité (qui) sont garanties à chaque individu dans le respect de l'intérêt supérieur de l'Etat », on opère une triple observation. D'abord, quel est le contenu à donner à cette expression ? La Constitution n'en dit mot. Ensuite, est-il juridiquement concevable de dissocier l'individu de l'Etat alors que les deux se renvoient mutuellement, le premier faisant partie intégrante du second et ce dernier ne devant sa configuration institutionnelle qu'à celui-là ? Enfin, « l'intérêt supérieur de l'Etat » ne contribue-t-il pas à reléguer, au rang de la subsidiarité, la liberté ? Quoiqu'il en soit, l'écriture de l'insertion d'une telle close aux contours flous dans la Constitution offre aux autorités

¹⁵ Il s'agit du Titre 1 de la Constitution du 02 juin 1991.

¹⁶ Cet article dispose : « Tous les Burkinabè naissent libres et égaux en droits. Tous ont une égale vocation à jouir de tous les droits et de toutes les libertés garanties par la présente Constitution. Les discriminations de toutes sortes, notamment celles fondées sur la race, l'ethnie, la région, la couleur, le sexe, la langue, la religion, la caste, les opinions politiques, la fortune et la naissance, sont prohibées ».

¹⁷ Lire les articles 2 et 3 de la Constitution.

¹⁸ Article 4 de la Constitution.

¹⁹ Article 6 de la Constitution.

²⁰ Article 7 de la Constitution.

²¹Bikoro (J-M), Les paradoxes constitutionnels en droit positif du Cameroun, *op.cit.*, p.85.

²² Lire le préambule de la Constitution camerounaise ainsi que l'article 9 de la Constitution ivoirienne du 01^{er} Aout 2000.

²³ Lire le préambule de la Constitution camerounaise, l'article 9 de la Constitution ivoirienne suscitée ou encore l'article 1 alinéas 1, 2 et 3 de la Constitution gabonaise du 26 Mars 1991.

²⁴Metou (B-M), « Vingt ans de contentieux des libertés publiques au Cameroun », RASJ, Vol. 8, n°1, 2011, p.276.

administratives étatiques la latitude de moduler l'exercice de la liberté en fonction des préoccupations qui sont les leurs. Elle permet de mettre en exergue l'influence négative que le droit constitutionnel exerce sur le régime administratif des libertés. On comprend dès lors l'heureuse formule de **Maurice KAMTO** qui, appréciant cet « *intérêt supérieur de l'Etat* » par rapport au droit des libertés, concluait que le constituant « *introduisait le loup dans la bergerie* »²⁵.

Quant à la seconde relative à l'ordre public manifestement mal reprise par le constituant national en référence à la terminologie cadrée en droit public français, les autorités administratives ont cette manie de présumer les éventuels troubles à l'ordre établi pour faire barrage à la jouissance de la liberté. Ce qui est à la fois politiquement et juridiquement contre-productif. Voulant expliquer à l'opinion nationale et internationale les ressorts de sa démission du gouvernement en 2011, à l'occasion d'une conférence publique, le zèle récurrent d'un sous-préfet avait fait capoter la tenue de ladite conférence, motif pris de ce qu'elle était de nature à porter atteinte à l'ordre public. Le démissionnaire volontaire, en la personne de Maurice Kamto, partagea alors ses explications avec le public par insertion de sa communication dans les colonnes de la presse privée indépendante sans qu'il y ait réalisation de trouble à l'ordre public. L'utilisation de la notion d'ordre public par l'autorité administrative aboutit donc à des dérapages, dès lors qu'elle obéit davantage à des considérations d'ordre politique que juridique.

Et pourtant, depuis le 19 mai 1933, la jurisprudence du Conseil d'Etat français, dans **l'espèce BINJAMIN**, avait prescrit l'axiome selon lequel la jouissance de la liberté est la règle et l'interdiction l'exception, l'autorité administrative se devant de prendre des mesures pour

anticiper et endiguer les troubles éventuels en assurant des cordons de sécurité aux lieux des manifestations publiques. **L'ordonnance M'BALA M'BALA Dieudonné**, rendue en **janvier 2014** par la juridiction administrative de France²⁶ viendra néanmoins constituer ce grain de sable qui enraye la fluidité jurisprudentielle en matière de contrôle contentieux des mesures de police. Et c'est justement ce mécanisme national de gardiennage juridictionnel des libertés qui, dans son évanescence fonctionnelle, permet le développement des butoirs liberticides.

2- La quasi-vacuité du gardiennage juridictionnel des libertés

Les juridictions s'entendent des institutions-organes dont l'activité contentieuse permet d'assurer, sans restriction, la suprématie des normes juridiques dont fait partie, à l'échelle suprême, cette Constitution qui confère des droits fondamentaux. A la question de savoir qui peut-on considérer comme juge constitutionnel, aucune des juridictions existantes n'échappe à ce statut dès l'instant où toutes, sans distinction, sont susceptibles de faire usage de la boussole constitutionnelle lors du règlement des contentieux. Si le Conseil Constitutionnel est juge originel de la Constitution et que les juges administratif, judiciaire et des comptes sont des juges constitutionnels dérivés, c'est l'exclusivité de la connaissance du contrôle de constitutionnalité de la loi qui distingue le conseil des autres juges susvisés.

Sur le Conseil Constitutionnel, garant des libertés fondamentalement au plan théorique²⁷, il sied de faire observer que sa fonction de protection contre les abus du pouvoir administratif n'est pas exercée

²⁵Cité par Metou (B- M), « *Vingt ans de contentieux des libertés publiques au Cameroun* », *op.cit.*, p.276.

²⁶ On fait ici référence à la chose jugée du Conseil d'Etat en date du 09 janvier 2014, Ministre de l'Intérieur C. / Société Les Productions de la Plume et M. M'BALA M'BALA Dieudonné.

²⁷Rivero (J.), *Le conseil constitutionnel et les libertés*, Paris, Economica.

dans des conditions de sérénité institutionnelle, ce qui naturellement en mine l'essence. Et trois raisons essentielles justifient une telle position tranchée.

En droit camerounais par exemple, le Conseil Constitutionnel relève de l'abstrait. C'est une institution-organe caractérisée par la fiction du fait de la suspension de l'ordre constitutionnel. Sa création formelle depuis le 18 janvier 1996 jusqu'à ce jour, c'est-à-dire bientôt deux décennies après, n'a pas donné lieu à son ouverture et à son office. Quand bien même on parvient à objecter que la Cour Suprême statue en lieu et place du Conseil Constitutionnel par le jeu des dispositions transitoires contenues à l'article 67 de la loi fondamentale, dans ses alinéas 1 et 4, ce qui conforte qu'il s'agit d'une juridiction d'une infinie élasticité qui bride sa formation, son inaccessibilité directe par tout citoyen lésé dans son droit fondamental édulcore considérablement sa mission de rempart contre l'arbitraire administratif. La paralysie constitutionnelle de la juridiction dans la matière du contrôle de constitutionnalité par voie d'action n'a pas non plus eu pour effet de faire émerger celui par voie d'exception. La justice constitutionnelle apparaît quasiment bloquée en amont de son fonctionnement.

Si la justice constitutionnelle venait tout de même à assurer l'exercice de ses attributions contentieuses en aval, par l'activation du mécanisme processuel de l'auto-saisine, la confrontation du droit et du pouvoir politique²⁸ finit par projeter, à l'observation minutieuse, l'image pathétique d'une jurisprudence constitutionnelle de papier. Les textes constitutionnels africains prescrivent l'autorité absolue des décisions du juge constitutionnel. A titre d'illustration, on peut lire à l'article 124 de la Constitution

²⁸Soma (A.), « *Le statut du juge constitutionnel africain* », in Frédéric Joël AÏVO (dir), *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp.451-480.

béninoise que, « *une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application. Les décisions de la Cour Constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles* ». A quelques nuances terminologiques près, une disposition similaire est perceptible dans les lois fondamentales du Cameroun²⁹, du Congo³⁰, de la Côte-D'Ivoire³¹, du Gabon³² ou encore du Mali³³. D'ailleurs, le juge constitutionnel béninois a réaffirmé ce principe de l'opposabilité absolue dans l'une de ses décisions³⁴.

Et pourtant, au Cameroun, le Président de la République, en violation flagrante de la Constitution, s'est cru fondé à donner suite à la procédure législative de promulgation de la loi portant règlement intérieur de l'Assemblée Nationale alors même que la juridiction constitutionnelle, dans la plus importante de sa production normative du 28 novembre 2002 sur fond de désert jurisprudentiel, avait invalidé le procédé administratif de validation du mandat des députés contenu dans la loi³⁵. Dans ces conditions combinées, on tire aisément la conclusion selon laquelle le Conseil Constitutionnel est institutionnellement inapte à préserver, même par son interprétation féconde, contre les clauses constitutionnelles liberticides permettant à la puissance publique de confiner le citoyen à l'impuissance juridique.

Et les justice judiciaire et administrative, pour s'en tenir à ces autres instances juridictionnelles exerçant dans le gardiennage des libertés, ne sont pas en

²⁹Article 50 du texte constitutionnel camerounais.

³⁰ Article 181 de la Constitution du 25 Octobre 2015.

³¹ Article 98 de la Constitution.

³² Article 92 de la Constitution.

³³ Article 94 de la Constitution du 27 Février 1992.

³⁴ Décision DCC-05-110 du 15 décembre 2005.

³⁵ Décision n°001/CC/02-03 du 28 novembre 2002.

reste de ce vacillement de la dynamique de protection. Ici et là, c'est la Cour Suprême du Cameroun qui les intègre. Si les citoyens ont « *le droit de se faire rendre justice* », au regard du préambule de la Constitution, laquelle « *est rendue au nom du peuple camerounais* » par ces instances du contentieux en toute « *indépendance* » prescrite à l'article 37 de la Constitution, force est en revanche d'affirmer que la Cour Suprême est manifestement à la recherche de son autonomie fonctionnelle. Comment en effet peut-elle raisonnablement assurer sa mission constitutionnelle de protection du droit fondamental à la justice en même temps que, paradoxalement, la Constitution biaise l'indépendance susvisée en érigeant « *le Président de la République ... garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire* ». Un tel balisage constitutionnel de la fonction juridictionnelle de protection des droits sous la tutelle du pouvoir administratif est de nature à vassaliser la justice.

Et les conséquences de ce verrouillage administratif institué assez vicieusement par le constituant sont purement et simplement dévastatrices pour l'équilibre des pouvoirs publics dans une République. La Cour Suprême est conduite à ne pas heurter l'exécutif dans sa gestion régaliennne du sensible processuel électoral en se déclarant incompétente au contentieux y relatif, dans un **arrêt n°1/PE/92-93 du 23 octobre 1992** tenant à la proclamation des résultats de l'élection présidentielle du 11 octobre 1992, alors que la loi électorale du 17 septembre 1992 l'y habilite à son article 93 et qu'elle s'y était même prononcée au fond dans un **arrêt n°4/E/1992 du 14 octobre 1992**. Cette frilosité juridictionnelle conduit d'ailleurs le candidat **John FRU NDI** à esquisser un propos pathétique à l'égard des juges suprêmes en ces termes tirés de sa requête en désistement : « *il serait inopportun de soumettre une haute instance comme la vôtre à une épreuve de force avec le régime en place auquel elle est constitutionnellement subjuguée* ».

Dans un point de presse donné le 02 février 2010, au sein de l'hémicycle même, le ministre de la communication, au sujet de la conduite de « *l'Opération Epervier* », affirme que le « *pouvoir du juge ... n'exclut pas l'avis modéré du politique* ». Alors même que des justiciables présentaient aux juges administratifs des moyens juridiques sérieux de nature à justifier puis à présager l'annulation au fond des arrêtés de débet, objet des demandes de sursis à exécution, ces « *gens de justice* » de l'urgence opposent, à chacun d'eux, une réponse de fond indistinctement stéréotypée, cousue par une forme de verbalisme variable. Dans une première séquence, le juge supérieur de la chambre administrative affirme : « *attendu cependant que leur exécution n'est pas de nature à causer un préjudice irréparable au requérant, les conséquences de ladite exécution pouvant être effacées ou compensées, à titre indemnitaire, en cas d'issue heureuse de son recours en annulation* »³⁶. Dans une seconde, il affirme : « *que par contre son exécution n'est pas de nature à causer un préjudice irréparable au recourant, compte tenu de la solvabilité de l'Etat qui pourrait rembourser les sommes indument perçues, en cas d'issue heureuse de son recours en annulation* »³⁷. Et dans une troisième, ladite chambre réitère : « *que par contre son exécution n'est pas de nature à causer un préjudice irréparable au recourant en ce que l'Etat est solvable pour rembourser les sommes perçues au titre des condamnations prononcées par ladite décision en cas d'annulation par le juge du fond* »³⁸.

Faute d'indépendance fonctionnelle des juges, la contagion jurisprudentielle à

³⁶ Voir les toutes premières ordonnances de rejet y relatives, notamment dans les affaires Gervais MENDO ZE, BIWOLE SIDA de 2011.

³⁷ Ordonnances n°s 104 du 27 Août 2013, Jean TABI MANGA et 105 du même 27 Août 2013, BOKALLI Victor Emmanuel.

³⁸ Ordonnances n°8 du 17 Février 2014, KOBOU Georges et 13 du même jour, NDOUDOMOU Jean-Jacques.

gagner le terrain du tribunal administratif du centre qui ne semble pas faire grand cas des droits fondamentaux. Dans un échantillon dont le motif est systématiquement repris à l'ensemble du contentieux de l'urgence, le juge unique inférieur « (considère) ... *que le requérant ne saurait redouter la survenance d'un préjudice irréparable consécutif à une exécution pécuniaire d'un acte administratif, la restitution étant toujours garantie par la solvabilité du trésor public* »³⁹.

Une telle revue de jurisprudence relève de la catastrophe juridique. Dans un Etat de droit, le juge n'est pas autorisé à parler au conditionnel mais imprime une articulation jurisprudentielle d'ordre affirmatif. Par ailleurs, il est inadmissible qu'il cultive une image de passoire juridictionnelle alors que celle de rempart contre l'arbitraire lui sied. Enfin, le comble de la bourde est tiré du ponce pilatisme consistant à renvoyer la patate chaude au juge de l'annulation au fond alors même qu'une question de l'urgence contentieuse lui est posée par le suppléant.

C'est en définitive à partir de la constitution jusqu'à la jurisprudence constitutionnelle des juges administratifs qu'est organisée une protection en trompe-l'œil des libertés afin que prospère les intrusion et mainmise de la puissance publique administrative. Corrélativement, le droit administratif au Cameroun se trouve adossé sur une exorbitance constitutionnelle par laquelle le pouvoir administratif monopolise même la sphère des pouvoirs publics.

B- L'unipolarité constitutionnelle du pouvoir administratif

L'article premier, alinéa 2 de la Constitution dispose : « *la République du Cameroun est un Etat unitaire décentralisé* ». Cette articulation constitutionnelle a une signification en

³⁹ Ordonnance n°20 du 26 Mai 2014, BEKOLO EBE Bruno.

droit administratif. Le champ administratif des personnes morales de droit public est éclaté entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées⁴⁰. Cette distinction et ce foisonnement conséquent des personnes publiques administratives devraient logiquement induire un partage du commandement administratif⁴¹, aussi bien à l'intérieur de l'Administration-mère qu'est l'Etat qu'entre cette dernière et le service public local⁴².

A l'analyse cependant, il n'en est rien, l'Administration étatique, par la force des mêmes provisions constitutionnelles, se trouvant dans une situation monopolistique. Autant la Constitution institue clairement un trop plein de compétences matérielles au profit du Président de la République au sein même de l'Administration d'Etat (2), autant la loi fondamentale l'habilite à reléguer les autorités administratives décentralisées aux seconds rôles (1).

1- L'hypertrophie fonctionnelle de l'autorité administrative suprême de l'Etat

Le Président de la République, le Premier Ministre et les ministres, si l'on exclut les autorités déconcentrées de l'Administration d'Etat, constituent le trio organique des autorités administratives du centre ou des sommets de l'Etat⁴³. Ils sont les plus en vue dans la nomenclature du pouvoir administratif de l'Etat⁴⁴. Pour autant, pareille dissociation organique n'emporte pas forcément compartimentation décisive du commandement administratif.

Le Président de la République est cette autorité là même qui surplombe et fait

⁴⁰Cabanis (A.) et Martin (L.), « *Décentralisation et pouvoirs locaux dans les Constitutions d'Afrique francophone* », Politeia, n°6, 2004, pp 75-83.

⁴¹Foillard (P.), Droit administratif. 3^e éd., Bruxelles, 2014, p.67.

⁴² Faure (B.), Droit des collectivités territoriales, Paris, 3^e éd., Dalloz, 2014, p.417.

⁴³Foillard (P.), Droit administratif, *op.cit.*, p.35.

⁴⁴*Idem*.

ombrage aux Premier Ministre et ministres⁴⁵. Et la Constitution en est le fondement normatif. Si elle lui accorde, en amont, un statut singulier d'autorité administrative bénéficiant de la légitimité démocratique, puisqu'« élu de la nation toute entière »⁴⁶, toutes choses qui échappent à ces autres autorités, l'hypertrophie des attributions administratives qui sont les siennes ne peuvent qu'en découler en aval.

Succinctement, la fonction de « chef de l'Etat » qu'il accomplit, au regard de l'alinéa 1 tiré de l'article 5 susvisé, lui permet d'exercer un rôle dominateur de premier plan que conforte les fonctions de « garant ... de la permanence de la continuité de l'Etat » ainsi que celle d'arbitrage du « fonctionnement régulier des pouvoirs publics », inscrites à l'alinéa 2.

Les détails des attributions administratives y afférentes sont par la suite révélateurs de l'importance inégalée des pouvoirs du Président de la République au sein de l'exécutif. L'étendue de cette compétence **ratione materiae** est respectivement contenu aux article 8, 9 et 27 de la Constitution camerounaise : il a la primauté constitutionnelle du pouvoir réglementaire originaire, l'exclusivité du pouvoir d'organisation et de création des services publics de l'Etat, puis celui relatif aux pouvoirs de police administrative durant les situations de crise constitutionnalisées que sont l'Etat d'urgence et l'Etat d'exception, l'essentiel de la prérogative de nomination aux emplois civils les plus importants et militaires et, enfin le champ considérable d'édiction des règlements autonomes.

⁴⁵Miafo Donfack, « Le Président de la République et les constitutions au Cameroun », In Meloné (S), Minkoa

She (A) et Sindjoun (L), La Réforme constitutionnelle du 18 Janvier 1996 au Cameroun. Aspects juridiques et politiques, Yaoundé, Fondation Friedrich Ebert/GRAP, 1996, p. 271.

⁴⁶Conac (G), « Portrait du Chef d'Etat », Pouvoirs, n° 25, 1985, p.121.

La portée de cette restitution des pouvoirs administratifs du Président de la République mérite encore d'être mise en relief. Les actes juridiques qui sous-tendent l'exercice de ces prérogatives ne sont pas soumis au contreseing, c'est-à-dire qu'il est le seul à endosser la responsabilité desdits actes avant leur entrée en vigueur, et donc sans l'intervention de quelque autorité administrative, situation instituée par le constituant.

En dépit du vaste domaine matériel d'intervention, le Président de la République n'a pas l'obligation de déléguer partiellement ses pouvoirs aux Premier Ministre et ministres, l'article 10, alinéa 2 de la Constitution rangeant pareil transfert au registre du pouvoir discrétionnaire. Le Premier Ministre et les ministres ne sont-ils pas par là-même confinés aux rôles d'organes administratifs « subalternes » ?

La qualité et la quantité des pouvoirs administratifs du Président de la République commandent forcément que l'on réponde par la positive. La nature présidentialisée du régime politique camerounais dessinée par les contours des dispositions pertinentes de la Constitution permet du reste d'assurer la vérification de pareille thèse. La verticalité des relations de pouvoir que requiert ce régime, couplée par extension au système politique qui génère les manies de déification de la personne même du Président de la République, a pour effet direct et imparable l'effacement outrancier des secondaires pôles de pouvoir administratif détenus par les autorités administratives gouvernementales⁴⁷. Si le droit constitutionnel camerounais instaure les conditions de prééminence absolue du pouvoir présidentiel⁴⁸, on conçoit mal que

⁴⁷Owona (J), « Le pouvoir exécutif », Encyclopédie Juridique de l'Afrique, Tome I, l'Etat et le droit, Les Nouvelles Editions africaines, 1982, p.112.

⁴⁸Nguélé Abada (M), « Ruptures et continuités constitutionnelles en République du Cameroun : Réflexion à propos de la réforme constitutionnelle du 18 Janvier 1996 », RADIC, 1998, p. 310.

le pouvoir administratif local échappe à la vague constitutionnelle de monopolisation présidentielle du commandement dans un Etat unitaire.

2- Le balisage présidentiel du commandement administratif local

Le commandement administratif local s'entend des collectivités territoriales décentralisées. Celui-ci coexiste avec le pouvoir administratif étatique en se partageant le terrain administratif des personnes morales de droit public⁴⁹. Toute la question est désormais de convoquer les dispositions pertinentes des textes constitutionnels sous l'angle des rapports de verticalité ou d'horizontalité que l'Administration d'Etat noue avec ces autres administrations dérivées de la volonté de l'Etat, à l'instar de la collectivité territoriale décentralisée qu'est l'institution communale.

Ab initio, l'entame de certaines dispositions de la loi fondamentale ne prédisposent pas les collectivités territoriales décentralisées à un assujettissement outrancier vis-à-vis de l'Etat. A défaut d'un lien d'horizontalité qui, raisonnablement, ne peut faire l'objet d'institutionnalisation, le constituant n'a de prime abord pas entendu instaurer ce rapport de stricte verticalité.

La condition juridique des collectivités territoriales décentralisées incline à le penser. Conformément à l'article 55, alinéa 2 de la Constitution camerounaise, « *les collectivités territoriales décentralisées sont des personnes morales de droit public. Elles jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts locaux. Elles s'administrent librement par des conseils élus...* ». C'est également l'option qui est retenue dans la Constitution gabonaise⁵⁰. L'Administration d'Etat, à quelques nuances près, est forgée sur ce même statut normatif. Une conclusion partielle tirée de

cette orientation de la norme constitutionnelle impose une considération institutionnelle certaine à la commune. Le droit administratif institutionnel fait alors une place considérable à la commune au regard de l'articulation première de la loi fondamentale.

Mais à l'analyse, il s'agit d'une situation qu'il convient rapidement de relativiser. Deux raisons essentielles, respectivement liées au paradoxe constitutionnel et à l'abus technique de déconstitutionnalisation au profit de la légifération expliquent l'inflexion.

Dans le premier cas qui démontre que la Constitution même prescrit une chose et son contraire, les rapports normaux de tutelle qui existent entre une personne morale de droit public-mère et celle dérivée, en l'occurrence l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées, se muent insidieusement en lien hiérarchique en vigueur à l'intérieur d'une seule et même administration publique⁵¹. Autrement dit, sous le couvert de la tutelle sur les collectivités en question prescrite par les lois fondamentales au profit de l'Etat, le constituant élabore assez paradoxalement un mécanisme de contrôle frisant l'exercice du pouvoir hiérarchique. Est-il juridiquement concevable qu'une autre autorité administrative, fut-elle présidentielle, exerce, à l'égard de l'autorité locale, qui plus est dotée de la légitimité démocratique, un triple et graduel pouvoir de suspension, de dissolution et de substitution ? Le principe juridique du parallélisme des compétences est une voie à explorer à cette fin de sanction de la commune, quelle qu'en soit la gravité de l'acte. L'autorité de tutelle

⁴⁹Foillard (P.), Droit administratif, *op.cit.*, p.67.

⁵⁰ Article 112 de la Constitution.

⁵¹Ngono Tsimi (L.), L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun, Thèse de Doctorat en droit public, université de Paris-est Creteil Val de Marne, 2010, 2 tomes ; Kankeu (J.), « *L'autonomie des collectivités territoriales décentralisées : quelle autonomie ?* », in *Juridis Périodique*, n° 85, Janvier-Février-Mars 2011, pp. 90-99.

devrait alors, dans ces conditions de contrôle administratif commandant une sanction, convoquer le peuple à un acte de désinvestiture dès lors que l'investiture émane du souverain populaire. Cette philosophie du droit que n'a pas perçue le constituant dans le processus d'aménagement des liens institutionnels entre des personnes publiques autonomes a plutôt fait le lit d'une dictature constitutionnelle du Président de la République sur les autorités communales.

Dans le second relatif au fait que le constituant n'exerce toujours pas pleinement sa compétence en laissant la latitude au législateur de fixer le régime des rapports « *dans les conditions fixées par la loi* », cette technique de déconstitutionnalisation pour la législation ouvre alors la porte à des abus juridiquement inconcevables. Elle permet, non seulement, d'accroître l'institutionnalisation du rapport hiérarchique sous le couvert de l'apparente tutelle, l'élaboration de la norme juridique sous le prisme du respect de la hiérarchie des règles n'étant guère la préoccupation des décideurs de tout bord. Mais en plus, par le fait de la loi mise en position par le laxisme du constituant, on aboutit à de déplorables situations : à la tête de l'exécutif des communautés urbaines, « *tout autre type de collectivité territoriale décentralisée ... créée par la loi* » au regard de l'article 55, alinéa 1 paragraphe 2 de la Constitution, le Président de la République se trouve habilité à nommer, par décision administrative, des délégués du gouvernement auprès desdites structures faisant administrativement ombre aux maires et conseillers municipaux élus. Il en résulte, dans tous les cas de figure, un droit constitutionnel camerounais qui donne un visage débridé au droit administratif qui lui est juridiquement subjugué. Où est décidément la souplesse qu'exige le contrôle d'une personne morale de droit public par une autre, fût-elle originaire par rapport à celle dérivée ? Si le droit administratif

peut à se fixer un statut constitutionnel vertueux dans un Etat en bon état institutionnel, il est fortement à redouter que des Etats en constants troubles politiques lui affectent un fondement marginal.

II- L'EMERGENCE DES BASES CONSTITUTIONNELLES ATYPIQUES DANS DES ETATS EN CRISE INSTITUTIONNELLE

En général, les bouleversements politiques dans les Etats ont un impact sur les orientations du droit administratif⁵². Plus spécifiquement, la crise de l'Etat entraîne indubitablement la crise du droit administratif⁵³. Ce dernier en vient alors à s'adosser sur des normes constitutionnelles hors du commun en pareille occurrence. On parle ce faisant de bases constitutionnelles atypiques en raison de leur originalité ou des ruptures qu'elles présentent par rapport aux sources classiques⁵⁴. C'est un truisme d'affirmer que les Etats objet de l'échantillonnage sont constamment confrontés aux situations de déliquescence⁵⁵. Et la conséquence immédiate qui en résulte est l'atomisation de la loi fondamentale, par les mécanismes juridiques abrogatifs⁵⁶ ou suspensifs⁵⁷. Cette vulnérabilité de la

⁵² Chevallier (J.), « *Changement politique et Droit administratif* », in Currap, Les usages sociaux du droit, Paris, PUF, 1989.

⁵³ De Laubadère (A.), « *Réflexions sur la crise du Droit administratif français* », Recueil Dalloz, 1952, pp.5 et s.

⁵⁴ Dictionnaire Le Robert 2005, p.31.

⁵⁵ Braibant (G.), « *L'Etat et les crises* », Pouvoirs, n°10, 1979, pp.5-9.

⁵⁶ L'abrogation de la Constitution postule de la destruction totale de l'acte juridique suprême de l'Etat. Elle a la particularité de porter atteinte, de façon radicale, au domaine d'application des textes constitutionnels. Lire utilement : Leurquin de Visscher (F.), La dérogation en droit public, Bruxelles, Bruylant, 1991, p.59.

⁵⁷ La suspension de la Constitution désigne le « *procédé par lequel les effets qui sont rattachés à l'entrée en vigueur de la règle lui sont provisoirement retirés* » ; lire également Jouanjan

Constitution emporte l'évanescence des normes inférieures. Cependant, l'« *Etat (étant) un phoenix qui ne meurt jamais* »⁵⁸, il existe des normes spéciales qui encadrent les organes de transition dans l'optique d'assurer sa continuité juridique. La spécialité des dites normes, volontiers qualifiées d'essences constitutionnelles, tient soit à un domaine pavillon, qui devient un fourre-tout, l'acte constitutionnel empruntant la posture de bonne à tout faire du droit administratif, soit à une dénomination appropriée à la situation à régler. Si le droit administratif classique trouve déjà son fondement normatif dans le schéma constitutionnel normal, celui-ci semble remis en cause par les Constitutions atypiques des Etats institutionnellement instables. La captation outrancière du régime administratif par les petites Constitutions (A) ainsi que cet encadrement pointilleux de l'Administration par les accords politiques (B) peuvent en être la démonstration.

A- La captation outrancière du régime administratif par des petites Constitutions

On doit à **Marcel Prélot** la paternité de l'expression « *petite Constitution* »⁵⁹. Selon l'auteur, les régimes de fait sont régis par les petites Constitutions destinées à assurer la continuité de l'Etat⁶⁰ et à préparer une nouvelle ère constitutionnelle⁶¹. Dans le contexte africain, malgré la diversité des dénominations⁶², ces normes

(O.), « *La suspension de la Constitution* », Droits, n°17, 1993, pp.125-138.

⁵⁸ Ost (F.), *Le temps du Droit*, Paris, Odile Jacob.

⁵⁹ Prélot (M.) et Boulouis (J.), *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1975, p.290.

⁶⁰ Prélot (M.) et Boulouis (J.), *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, op.cit., p.290.

⁶¹ *Idem*.

⁶² Dans certains africains, on parle de la **Charte de transition** à l'instar de la République centrafricaine ; dans d'autres, il est recouru au vocable **Constitution de transition** comme en RDC et au Burundi ; enfin, au Congo Brazzaville, on désigne la **petite Constitution** sous le nom de

matériellement constitutionnelles⁶³ posent les bases du droit administratif dans les Etats en crise. L'idée d'investir constitutionnellement l'essentiel des organes administratifs (1) puis d'embrayer sur l'allocation des compétences aux dites autorités, (2) outrepassant ainsi la fonction fondamentale énonciatrice d'une Constitution, en sont les justifications.

1- L'investiture constitutionnelle des organes administratifs

L'analyse de la structuration des petites Constitutions confirme l'idée chère au doyen **VEDEL** selon laquelle on assiste de plus en plus à une « *investiture constitutionnelle dont peuvent se réclamer les organes et la fonction administrative* »⁶⁴. Loin d'être détaché du fondement constitutionnel⁶⁵, le droit administratif des Etats en crise trouve plutôt son enracinement dans les normes constitutionnelles atypiques, notamment du fait de la remise en cause du droit administratif classique.

Il est important de souligner que c'est en vertu de leur décision ou finalité constitutive⁶⁶ que les Constitutions de transition ou petites Constitutions posent les bases du droit administratif. Faut-il le

l'Acte fondamental, lequel tient sa proche source historique en République du NIGER. Lire, à ce dernier propos, Aboubakar Maikado, « *La nouvelle organisation des pouvoirs publics au Niger : L'acte fondamental n°XXI de la Conférence Nationale Souveraine* », R.J.A, 1992/1993, pp.17-26.

⁶³ Perlo (N.), « *Les Constitutions provisoires, une catégorie normative au cœur des transitions constitutionnelles* », IX^e Congrès français de droit constitutionnel. Atelier F : Les transitions constitutionnelles, Lyon, 26, 27 et 28 juillet, 2014, p.3.

⁶⁴ Vedel (G.), « *Les bases constitutionnelle du droit administratif* », in Paul Amselek (dir.), *La pensée de Charles Eisenmann*, Paris, Economica, 1986, p.135.

⁶⁵ Eisenmann (C.), « *La théorie des bases constitutionnelles du droit administratif* », RDP, 1972, p.1348.

⁶⁶ Perlo (N.), « *Les Constitutions provisoires, une catégorie normative au cœur des transitions constitutionnelles* », op.cit., p.9.

rappeler, les Constitutions provisoires prennent trois décisions, une décision déconstituante⁶⁷ qui consiste à abroger l'ordre juridique antérieur⁶⁸, une décision constitutive d'un ordre juridique de transition et une décision constitutive qui permet de les assimiler aux actes préconstituants⁶⁹. En mettant en place un ordre juridique de transition et en le chapeautant, les Constitutions intérimaires posent les bases des normes infra constitutionnelles dans les Etats frappés par les crises.

Ces Constitutions de transition s'apparentent alors à un fourre-tout institutionnel, devenant la bonne à tout faire du droit administratif. Elles investissent à la fois les organes constitutionnels centraux et locaux en prenant en compte le fait que « *les structures administratives se définissent par rapport à l'Etat, qui constitue la première collectivité publique (...) et (aux) administrations décentralisées* »⁷⁰. Les organes centraux incarnent l'administration centrale⁷¹, une administration dirigée, selon les cas, par le président de la République et le premier ministre⁷² et par le président de la République et les vice-présidents⁷³ et au sein de laquelle on retrouve les ministres membres du gouvernement.

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ On peut l'illustrer à partir de l'article 261 de la Constitution de transition du Burundi.

⁶⁹ Perlo (N.), « *Les Constitutions provisoires, une catégorie normative au cœur des transitions constitutionnelles* », *op.cit.*, p.9.

⁷⁰ Rouault (M-C), *Droit administratif et Institutions administratives*, 2^e éd., Paris, Paradigme, 2014, p.117.

⁷¹ *Idem.*

⁷² En République centrafricaine, la Charte constitutionnelle de transition instaure la dyarchie au sein de l'exécutif en faisant du premier ministre, le chef du gouvernement. Lire utilement l'article 35 de la Charte de transition.

⁷³ En République démocratique du Congo, la Constitution de transition a opté pour la formule du 1 + 4 dans l'aménagement de l'exécutif. Ainsi, le pouvoir exécutif est constitué du président de la République et des vice-présidents. Lire utilement l'article 80 de la Constitution de transition.

Le Président de la République a, au-delà de sa prééminence dans l'ordonnement constitutionnel⁷⁴, des compétences importantes en matière administrative⁷⁵. Ce dernier assure une direction générale de l'administration en tant que chef de l'exécutif⁷⁶. C'est à ce titre qu'il veille au fonctionnement régulier des Institutions⁷⁷ et préside le conseil des ministres⁷⁸. En tant que chef de l'exécutif, le président de la République est, à la lecture des Constitutions de transition, la principale autorité administrative.

En assurant la coordination de l'action gouvernementale, le premier ministre et les vice-présidents chapeautent, à côté de l'institution présidentielle, l'administration des Etats en crise. Il sied de faire remarquer que les Constitutions de transition placent clairement l'administration sous l'autorité du gouvernement. L'article 48 de l'Acte fondamental de 1997 au Congo dispose que « *le gouvernement (...) dispose de l'administration et de la force publique* ». On retrouve une disposition analogue dans la charte constitutionnelle de transition de la République centrafricaine⁷⁹.

Enfin, la dernière catégorie d'organes administratifs investis par les petites Constitutions est constituée par les ministres. Dans la Constitution de transition de la République démocratique du Congo, il est clairement indiqué que « *les ministres sont responsables des départements ministériels qui leurs sont confiés* »⁸⁰. Cette disposition place les ministres au sommet de l'administration

⁷⁴ Frier (P-L), *Précis de droit administratif*, 2^e Ed., Paris, Montchrestien, 2003, p.110.

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ Article 34 de l'Acte fondamental du Congo au Congo ; article 26 de la Charte constitutionnelle de transition et article 68 de la Constitution de transition de la RDC.

⁷⁸ Article 38 de l'Acte fondamental et article 69 de la Constitution de transition de la RDC.

⁷⁹ Article 39 de la Charte constitutionnelle de transition.

⁸⁰ Article 91 de la Constitution de transition de la RDC.

des départements ministériels respectifs dont ils ont respectivement la charge.

Les organes administratifs investis par les normes constitutionnelles de transition peuvent aussi être identifiés à l'échelle locale. En effet, certaines de celles-ci consacrent un titre entier aux collectivités territoriales⁸¹. Ainsi, l'Acte fondamental du Congo dispose que « *la République du Congo est divisée en région, en communes, en arrondissements et en districts* »⁸². On retrouve une disposition similaire dans la charte constitutionnelle de transition de la République centrafricaine⁸³.

En somme, en mettant en place un ordre juridique de transition, les petites Constitutions régissent les organes administratifs des Etats en crise et se présentent, de ce point de vue, comme une source importante du droit administratif. Cette considération est d'ailleurs corroborée par l'attribution des compétences aux organes en question.

2- L'allocation des compétences aux autorités administratives

Il est communément admis que la Constitution, regardée comme système ayant des réponses à toutes les questions⁸⁴, est « *nécessairement attributive de compétences* »⁸⁵. Ce constat peut également être fait en ce qui concerne les Constitutions de transition en vigueur dans les Etats en crise. Cette allocation des compétences a pour domaine *ratione personae* les autorités centrales de l'Administration d'Etat ainsi que celles des collectivités décentralisées.

Relativement aux premières, on observe que les petites Constitutions attribuent des compétences à la fois au Président de la

République et aux membres du gouvernement. Ainsi, en tant qu'organe suprême de l'Administration⁸⁶, le Président de la République dispose des pouvoirs importants. Il en est ainsi du pouvoir réglementaire⁸⁷ dont ce dernier est investi. En effet, à la lecture des petites Constitutions, l'exécutif présidentiel dispose d'un pouvoir réglementaire général⁸⁸. On peut ainsi lire, dans l'Acte fondamental du Congo, que « *le Président de la République exerce le pouvoir réglementaire* »⁸⁹. Une disposition analogue est perceptible dans la Constitution de transition de la République démocratique du Congo⁹⁰ et dans la Charte constitutionnelle de transition de la République centrafricaine⁹¹.

Au-delà du pouvoir réglementaire, les Constitutions intérimaires attribuent à l'exécutif présidentiel un pouvoir de nomination au sein de l'Administration. Un pouvoir qui permet à ce dernier de piloter l'Administration. L'article 38 de l'Acte fondamental du Congo dispose, dans ce sens que, « *le Président de la République exerce le pouvoir exécutif. Il nomme aux hautes fonction civiles et militaires en conseil des ministres* ». Une orientation similaire est retenue dans la Constitution de transition de la République démocratique du Congo⁹².

Les autres membres de l'exécutif voient leurs compétences constitutionnellement fixées. C'est le cas du premier ministre dont la compétence est clairement définie. Ainsi, les Constitutions intérimaires font de celui-ci une autorité réglementaire⁹³ tout

⁸¹ Titre X de l'Acte fondamental et titre IX de la Charte constitutionnelle de transition de la RDC.

⁸² Article 78 de l'Acte fondamental du Congo.

⁸³ Article 94 de la Charte constitutionnelle de transition de la République centrafricaine.

⁸⁴ Rousseau (D.), « *Questions de Constitution* », Politiques et sociétés, vol.19, n°2-3, 2000, p.14.

⁸⁵ Vedel (G.), « *Les bases constitutionnelles du droit administratif* », *op.cit.*, p. 139.

⁸⁶ Rouault (M-C), *Droit administratif et Institutions administratives*, *op.cit.*, p.118.

⁸⁷ Frier (P-L), *Précis de droit administratif*, *op.cit.*, p.110.

⁸⁸ *Idem*.

⁸⁹ Article 30 de l'Acte fondamental du Congo.

⁹⁰ Article 71 de la Constitution de transition de la RDC.

⁹¹ Article 30 de la Charte constitutionnelle de transition.

⁹² Article 71 de la Constitution de transition.

⁹³ Article 40 de la Charte constitutionnelle de transition.

en lui attribuant un pouvoir de nomination. Dans la même logique, les départements ministériels sont chapeautés par les ministres⁹⁴, lesquels se présentent comme les chefs des administrations concernés.

En cas d'abrogation de loi fondamentale, ce sont ces normes matériellement constitutionnelles qui définissent également la compétence des autorités locales. Parler des autorités locales revient à inscrire la réflexion dans le sillage de la décentralisation territoriale. En effet, l'étude de l'Administration d'Etat permet d'affirmer que celle-ci est duale car, à côté de l'Administration centrale, on identifie une Administration qui est décentralisée⁹⁵. Les Constitutions intérimaires ne dérogent pas à ce schéma dans la structuration de l'Administration⁹⁶. En effet, dans le cadre de l'aménagement des collectivités territoriales décentralisées, elles n'hésitent pas à leur reconnaître un pouvoir de décision par la consécration du principe de la libre administration. Ainsi, en disposant que « *les collectivités territoriales s'administrent librement par des organes élus* »⁹⁷, la Charte constitutionnelle de transition attribue aux autorités locales des pleins pouvoirs dans l'administration des collectivités en question. Pareillement, l'Acte fondamental du Congo de 1997 n'hésite pas à désigner les autorités locales pendant la période de transition.

Sous le bénéfice des développements qui précèdent, le droit administratif ne perd pas nécessairement ses sources constitutionnelles en cas d'abrogation de la Constitution initiale pour cause de crise des institutions. Il subsiste des normes matériellement constitutionnelles et à

⁹⁴ Article 91 de la Constitution de transition de la RDC.

⁹⁵ Rouault (M-C), *Droit administratif et Institutions administratives, op.cit.*, p.117.

⁹⁶ TROPER (M), « *Libre administration et théorie générale du droit* », in *La libre administration des collectivités territoriales décentralisées*, Paris, Economica, 1980, p. 62.

⁹⁷ Article 94 de la Charte constitutionnelle de transition.

caractère provisoire qui, non seulement investissent les autorités administratives, mais définissent aussi leurs compétences. Ce qu'il est convenu de présenter comme les Accords politiques susceptibles d'assurer le redressement des Etats en crise procèdent également des fondements constitutionnels du droit administratif.

B- L'encadrement normatif pointilleux de l'Administration par les Accords Politiques

L'essor des accords politiques dans les Etats d'Afrique noire francophone traduit ce que le professeur **Frédéric Joël Aïvo** qualifie de « *triomphe du conventionnalisme constitutionnel* »⁹⁸. En Afrique, parce qu'un simple fait est susceptible de renverser la Constitution⁹⁹, il arrive constamment, qu'en cas de crise, la loi fondamentale soit tout simplement écartée ou abrogée en faveur des accords politiques. Par définition, il s'agit d'un accord conclu entre les protagonistes de la crise dans l'optique de restaurer la paix¹⁰⁰. Ces accords se démarquent par la réorganisation (1) et par la normalisation de l'Administration dans les Etats atomisés (2).

1- La réorganisation de l'Administration par les accords politiques

Dans les Etats d'Afrique noire francophone, la faible crédibilité¹⁰¹ des lois fondamentales en temps de crise entraîne

⁹⁸ Aïvo (F-J), « *La crise de normativité de la Constitution en Afrique* », RDP, n°1, 2012, p.166.

⁹⁹ Denquin (J-M), « *Situation présente du constitutionnalisme. Quelques réflexions sur l'idée de démocratie par le droit* », Jus Politicum, n°1, 2009, p.7.

¹⁰⁰ Atangana Amougou (J-L), « *Les Accords de paix dans l'ordre juridique interne en Afrique* », RASJ, vol.4, n°1, 2007.

¹⁰¹ Mambo (P.), « *Les rapports entre la Constitution et les Accords politiques dans les Etats africains : réflexions sur la légalité constitutionnelle en période de crise* », Revue de Mc Gill, n°57, 2012, p.926.

généralement l'essor des accords politiques. Durant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, c'en est une évidence, la Constitution est à la fois une nécessité morale¹⁰² et un principe fonctionnel¹⁰³. Ainsi, non seulement elle organise les pouvoirs publics, mais elle assure aussi la régulation politico-social¹⁰⁴. C'est à ce titre que la Constitution pose les bases du droit administratif.

Mais, une fois la loi fondamentale écartelée, éclatée puis écartée, les bases du droit administratif figurent plutôt dans d'autres textes à l'instar des accords politiques qui sont signés en marge de la Constitution¹⁰⁵ tout en se déployant dans un environnement constitutionnel. C'est du fait de ce déploiement que les accords en question procèdent à la réorganisation des pouvoirs publics¹⁰⁶ et, par ricochet, à celle de l'Administration.

Dans la plupart des cas, les accords de paix instaurent la dyarchie au sein de l'exécutif. La conséquence d'une telle démarche étant qu'on distingue deux chefs suprême et supérieur de l'Administration étatique, à savoir le Président de la République d'une part, le premier ministre ou le vice-président d'autre part. Pour ce qui est du président de la République, ce dernier est investi d'un pouvoir réglementaire¹⁰⁷ et d'un pouvoir de nomination¹⁰⁸. Mais contrairement à l'administration classique qui lui est totalement subordonnée, on note une

autonomisation de celle-ci par les accords politiques. Ainsi, au sens de l'accord de Libreville sur la crise centrafricaine, le Président de la République n'a pas la possibilité de révoquer le premier ministre et son gouvernement¹⁰⁹.

Les accords font aussi émerger les gouvernements d'union nationale. On peut ainsi lire, à l'accord de Libreville, qu'il est « *institué un gouvernement d'union nationale inclusif d'une durée de (douze) 12 mois éventuellement renouvelable* »¹¹⁰. Une orientation qui est également retenue par l'Accord d'Arusha¹¹¹ sur la crise au Burundi et l'accord global et inclusif sur la crise en République démocratique du Congo¹¹². Compte tenu du fait que l'administration est le bras séculier du pouvoir exécutif, tout bouleversement de ce dernier pouvoir a forcément une incidence sur l'Administration.

Par ailleurs, il convient de souligner que les Accords de paix, dans leur volonté de dénouer la crise qui sévit dans l'Etat, ne sont pas muets au sujet de l'Administration locale ou décentralisée. L'accord d'Arusha sur la crise au Burundi offre un parfait exemple de réorganisation de l'administration décentralisée. Primo, l'accord en question désigne les chefs des provinces. On peut ainsi lire que « *les provinces sont administrées par les gouverneurs civils nommés par le Président de la République confirmés par le sénat* »¹¹³. Secundo, l'accord n'hésite pas à indiquer la nature de l'institution communale. Ainsi, au sens de cet accord, « *les communes sont des entités administratives décentralisées* »¹¹⁴. En considération d'un tel contenu normatif, les accords politiques peuvent être considérés comme étant une source du

¹⁰²Loewenstein (K.), « *Réflexions sur la valeur des Constitutions dans une époque révolutionnaire. Esquisse d'une ontologie des Constitutions* », RFSP, n°1, 1952, p.10.

¹⁰³Idem.

¹⁰⁴ Mathieu (B.), « *La Constitution cadre et miroir des mutations de la société* », op.cit., p.1012.

¹⁰⁵Lath (Y-S), « *La production constitutionnelle en période de crise dans les Etats d'Afrique : crise du constitutionnalisme ou constitutionnalisme de crise* », Palabres actuelles, Revue de la Fondation Raponda Walker, n°6, 2013, p.157.

¹⁰⁶Idem.

¹⁰⁷ Article 7 point 2 Accord d'Arusha sur la crise au Burundi.

¹⁰⁸ Article 7 point 4 Accord d'Arusha sur la crise au Burundi.

¹⁰⁹ Article 3 de l'Accord de Libreville sur la crise en République centrafricaine.

¹¹⁰ Article 2 de l'Accord de Libreville sur la crise en République centrafricaine.

¹¹¹ Article 15 alinéa 15 de l'accord d'Arusha.

¹¹² Annexe 1 e l'accord global et inclusif sur la crise en RDC.

¹¹³ Article 8 alinéa 1 de l'accord d'Arusha.

¹¹⁴ Article 8 alinéa 1 de l'accord d'Arusha.

droit administratif. Ils procèdent déjà à la réorganisation de l'Administration dans les Etats en crise. Une réorganisation qui a, par suite, le seul objectif de la normalisation du service public.

2- La normalisation de l'Administration

Pour mieux cerner le sens de la normalisation de l'administration, il faut partir du postulat que les accords politiques ont pour vocation de restaurer la paix dans un Etat frappé par la crise. Leur finalité première est donc celle de la normalisation de l'Etat¹¹⁵, et par ricochet, celle de l'administration. On peut dès lors appréhender la normalisation sous le prisme de trois points de vue en l'occurrence, la consolidation de la légalité, le renforcement ou l'amélioration du principe représentatif au sein de l'Administration et la consécration de la bonne gouvernance.

Dans le premier cas, il convient de souligner que le principe directeur du fonctionnement de l'administration est celui de la légalité¹¹⁶. Dans son activité, l'administration est appelée à se conformer à la légalité¹¹⁷, aussi bien en temps normal que pendant les circonstances exceptionnelles¹¹⁸. Par définition, la légalité désigne la conformité de l'action administrative à la loi, stricto ou lato sensu¹¹⁹. C'est un principe qui exprime l'idée selon laquelle l'administration doit se conformer au droit dans l'exercice de

son activité¹²⁰. Ce qui implique le respect de la hiérarchie des normes et la restriction de la liberté et d'un pouvoir discrétionnaire de l'administration¹²¹.

Le principe de légalité est consolidé par les accords politiques dans l'optique de normaliser l'Administration des Etats en crise. On peut le vérifier dans l'accord d'Arusha sur la crise au Burundi qui stipule que « *l'Administration fonctionne conformément aux valeurs démocratiques et aux principes énoncés dans la Constitution ainsi que dans la loi* »¹²². De cette disposition, on peut en déduire l'affirmation de la hiérarchie des normes via le respect de la Constitution et la consolidation de la soumission de l'administration à la légalité.

Les accords politiques procèdent aussi à l'amélioration et à la correction de la représentativité au sein de l'Administration. Une amélioration qui vise à intégrer toutes les couches sociales et toutes les sensibilités politiques au sein de l'Administration étatique. On peut ainsi lire dans l'accord d'Arusha que « *l'Administration est largement représentative de la Nation burundaise et doit refléter la diversité de ses composantes* »¹²³. L'accord global et inclusif sur le conflit en République démocratique du Congo parle, quant à lui, d'une Administration qui fonctionne suivant les principes de « *la consensualité, l'exclusivité et de la non conflictualité* »¹²⁴. Enfin, la fixation de la composition du gouvernement d'union nationale par l'accord de Libreville¹²⁵ sur la crise centrafricaine autorise à parler d'une amélioration de la représentativité. On trouve les hauts fonctionnaires de l'administration proche de la majorité présidentielle, ceux de l'opposition

¹¹⁵Ondoa (M.), « *Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains postcoloniaux : l'exemple camerounais* », RASJ, vol.2, n°1, 2001, p.99.

¹¹⁶Rouault (M-C), Droit administratif et Institutions administratives, *op.cit.*, p.15.

¹¹⁷Abane Engolo (P-E), L'application de la légalité par l'Administration au Cameroun, Thèse de Doctorat Ph.d en Droit Public, Université de Yaoundé II, 2009, 523 p.

¹¹⁸Owona (J.), « *L'institutionnalisation de la légalité d'exception dans le droit public* », RCD, n°6, 1974, pp.104-123.

¹¹⁹Rouault (M-C), Droit administratif et Institutions administratives, *op.cit.*, p.15.

¹²⁰*Idem.*

¹²¹*Idem.*

¹²² Article 10 alinéa 1 de l'Accord d'Arusha.

¹²³ Article 10 alinéa 4 de l'Accord d'Arusha.

¹²⁴ Principe 5 de l'accord Global et inclusif sur le conflit en RDC.

¹²⁵ Article 2 de l'accord de Libreville sur le conflit en République centrafricaine.

démocratique, les mouvements politico-militaires non combattants, les représentants de la coalition **SELEKA** et ceux de la société civile¹²⁶.

Enfin, certains accords politiques introduisent la bonne gouvernance comme principe directeur du fonctionnement de l'Administration. Ce qui traduit bien évidemment l'idée de normalisation de l'Administration. L'accord d'Arusha stipule en effet que « *l'Administration est structurée, et tous les agents de la fonction publique exercent leurs fonctions, de manière à servir tous les utilisateurs des services publics de façon efficace, courtoise, impartiale et équitable* »¹²⁷ et que « *le détournement de fonds publics, l'extorsion de fonds et les malversations sont punissables conformément à la loi* »¹²⁸. C'est dans la même logique que l'accord global et inclusif sur le conflit en République démocratique du Congo introduit le consensus¹²⁹ comme principe directeur du fonctionnement de l'Administration.

En dernière analyse, les bases constitutionnelles du droit administratif sont très variables dans les Etats d'Afrique noire francophone. La configuration organique et matérielle du droit administratif est à l'image des orientations normatives contenues dans la Constitution, vue sous l'angle du bloc de constitutionnalité constitué du préambule, dans ses énoncés des droits et non point au travers des formules de doctrine politique qu'on y trouve à son entame, des articulations pertinentes du dispositif et de la jurisprudence constitutionnelle bourgeonnante. Celui-ci, de toute évidence, est la résultante de celle-là. S'il est avéré que le constituant, au cours de l'ensemble de la dynamique constitutionnelle qui a émaillé la formation du système normatif,

a pu parfois sécréter des agencements démocratiques relatifs à la structuration des libertés et du pouvoir administratif, on peut, à l'opposé, regretter pour le déplorer, la radioscopie des Constitutions qui, en même temps et paradoxalement, regorgent les germes de la destruction de l'équilibre entre les prérogatives de puissance publique et la marge de manœuvre des administrés. La Constitution est le terreau par excellence de l'exorbitance du droit administratif.

Et dans un Etat où l'embastillement du « *pouvoir* » juridictionnel est de coutume et que, par ailleurs, le régime et système politiques sont peu favorables à l'émergence d'un droit administratif épuré de l'arbitraire administratif, il y a lieu de conclure à un encrege constitutionnel de la soumission de l'administré à l'administration publique puis, corrélativement, à la surpuissance de la puissance publique. Seule une réforme profonde des régimes constitutionnel et administratif est de nature à confiner, en tant que de besoin, à l'impuissance administrative mesurée et à une bouffée d'oxygène durablement conférée à l'administré.

En effet, si les bases classiques sont perceptibles dans le fonctionnement des pouvoirs publics, elles n'ont pas le monopole de l'encadrement de l'Administration car, en période de crise, on assiste à l'émergence d'une légalité constitutionnelle atypique. Une légalité constituée par les petites Constitutions et les accords politiques et qui encadre, de manière efficiente, le fonctionnement de l'Administration. Il s'agit en fait des bases constitutionnelles d'un autre genre qui garantissent la continuité de l'Etat et pérennisent la soumission de l'Administration à la légalité. La présente étude permet de formuler l'hypothèse de la dualité des bases constitutionnelles du droit administratif dans les Etats d'Afrique noire francophone.

D'autres particuliers. L'essentiel serait perdu dans le processus d'intégration et

¹²⁶ Article 2 de l'accord de Libreville sur le conflit en République centrafricaine.

¹²⁷ Article 10 alinéa 2 de l'accord d'Arusha.

¹²⁸ *Idem*.

¹²⁹ Principe n°5 de l'Accord global et inclusif sur le conflit en RDC.

dans la construction communautaire si les citoyens n'avaient aucun recours juridictionnel pour faire prévaloir leurs droits communautaires et faire cesser les violations y afférentes. C'est pourquoi, en droit communautaire comparé, l'une des dimensions des fonctions juridictionnelles les plus développées est le contentieux des droits individuels, qu'il s'agisse du contentieux de la fonction publique internationale ou du contentieux des droits fondamentaux.

Pour le droit communautaire africain, notamment au sein de la CEDEAO et de l'UEMOA, le plus grand défi en ce début du 21^e siècle est de gagner le combat de la protection des droits. Il faut faire un droit communautaire pour les citoyens communautaires et non point un droit communautaire sans citoyens communautaires.