

RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR
ABSENCE DE DECISION FAISANT GRIEF

Jugement n°50 du 26.07.1990
ESSAMA Joachim Michel

Attendu que par requête enregistrée au greffe de la Chambre Administrative de la Cour Suprême le 15 Janvier 1987 sous n°256, ESSAMA Joachim-Michel, ayant domicile élu à l'étude de Maître MBALLA MBALLA , Avocat B.P. 1724 Yaoundé, demande à la Chambre Administrative l'annulation de la décision de rejet n° 05656/DAG/SAP du 25 Juillet 1985 du Ministre des Affaires Etrangères, pour violation de la loi et textes réglementaires, ainsi que l'allocation d'une somme de cinquante millions de francs à titre de dommages-intérêts pour préjudice subi ;

Attendu que ladite requête mentionne ce qui suit : « A Monsieur le Président et Messieurs les Assesseurs composant la Chambre Administrative du Cameroun Monsieur ESSAMA Michel Joachim en service à la Commune Urbaine de Yaoundé ayant pour conseil Maître MBALLA MBALLA Avocat B.P 1724 Yaoundé ;

A l'honneur de vous exposer très respectueusement : qu'alors qu'il était en service à l'Assemblée Nationale, il fut proposé sa candidature pour la formation à l'Institut International d'Administration Publique de Paris (pièce n°1) ;

C'est ainsi que son dossier fut acheminé par le gouvernement Camerounais auprès de la mission française de coopération par correspondance du 13 Décembre 1980 de Monsieur le Secrétaire Général de la Présidence de la République (pièce n°2) ;

C'est ainsi qu'il lui fut accordé une bourse aux fins de cette formation et qu'il fut mis en route pour Paris ;

Pendant qu'il y était, le requérant s'inscrivit pour la préparation d'une thèse de Doctorat d'Etat en Juillet 1981 avec comme discipline la science politique (pièce n°s 3 et 4) ;

A la session de Juillet 1982, le requérant obtient son diplôme de sortie de l'Institut International d'Administration Publique (pièce n°5) ;

Il est à noter qu'il a passé un stage de perfectionnement en relations politiques internationales et a obtenu une attestation à cet effet (pièce n°6) ;

Il a également participé à un séminaire sur la pratique diplomatique organisée par l'Institut et en a obtenu une attestation (pièce n°7) ;

Il obtiendra son doctorat d'Etat en Janvier 1984 à la Faculté de Droit de Sceaux (Paris Sud) (Pièce n°s 8 et 9) ;

Revenant donc au Cameroun avec cette formation soutenue par les efforts du Gouvernement Camerounais qui lui avait attribué une bourse, il sollicite son intégration au Ministère des Affaires Etrangères par le biais du Ministère de la Fonction Publique ;

Par correspondance n° 05656/DAG/SP du 25 juillet 1985 ; Le Ministre des Affaires Etrangères refuse cette intégration au motif que le requérant n'a pas la qualification ni la formation requise (pièce n°10) ;

Le 3 Août 1986, le requérant adresse un recours gracieux à Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères lui demandant de revenir sur cette décision fondée sur les informations erronées ;

Le recours est reçu le 30 Septembre par son destinataire qui a gardé silence jusqu'à ce jour ;

Le requérant est donc obligé de s'adresser à la justice pour obtenir l'annulation de cette décision de refus ;

Il sollicite également des dommages-intérêts pour le préjudice moral que lui a causé cette décision ;

DISCUSSION

sur l'annulation de la décision n° 5656/DAG/SP du 25 Juillet 1985

Cette décision refuse l'intégration du requérant dans le cadre des diplomates en qualité de conseiller des Affaires Etrangères pour les motifs suivants :

1) L'intéressé... « N'a suivi qu'un stage de perfectionnement d'une durée de dix mois à l'Institut International d'Administration Publique de Paris avant l'obtention de son Doctorat ;

2) « l'Institut International d'Administration Publique de Paris...N'assure plus la formation initiale des diplomates, mais organise des sessions de perfectionnement à l'intention des fonctionnaires ayant déjà acquis une certaine expérience professionnelle... » Cette décision est en contradiction non seulement avec les textes organisant le régime des études à l'Institut International d'Administration Publique (I.I.A.P.) mais aussi avec le décret n°75/773 du 16 Décembre 1975 portant statut particulier du corps des fonctionnaires de la diplomatie ;

A) Sur le régime des études de l'I.I.A.P.

Dans sa décision de rejet de la demande d'intégration du requérant, le Ministre des Affaires Etrangères écrit : « j'ai l'honneur de vous faire connaître que Monsieur ESSAMA Joachim Michel qui sollicite son intégration dans le cadre des Diplomates en qualité de Conseiller des Affaires Etrangères n'a suivi qu'un stage de perfectionnement d'une durée de 10 mois à l'Institut International d'Administration Publique de Paris avant l'obtention de son Doctorat... » ;

Cette haute autorité poursuit : « l'Institut International d'Administration Publique de Paris, il importe de le souligner n'assure plus la formation initiale des diplomates, mais organise des sessions de perfectionnement à l'intention des fonctionnaires ayants déjà acquis une certaine expérience professionnelle... » Ces affirmations démontrent une légère ignorance du régime des études à l'I.I.A.P. lequel comprend un cycle long ou cycle de formation d'une durée de dix mois et un cycle de perfectionnement ;

En effet, contrairement à ce qui est stipulé dans la décision attaquée, l'Institut assure la formation et le perfectionnement des diplomates (voir pièce 11 et 12 principales activités de l'I.I.A.P. et programmes d'études) ;

La formation s'y fait pendant dix mois au cours du cycle dit « long » ;

Cette formation est dispensée à une catégorie sélective d'éléments ayant été admis à un concours organisé à cet effet ;

Le requérant avait été effectivement admis audit concours et bénéficia de la bourse FAC ;

Il a donc suivi cette formation pendant dix mois et obtenu son diplôme à l'issue des études et stages organisés (voir pièce n°12) avec une moyenne de 14,35/20 ;

Le requérant a même aussi obtenu des attestations de stage de perfectionnement lesquelles sont produites dans le dossier ;

Ainsi, l'I.I.A.P. assure bien et la formation et le perfectionnement des diplomates ;

Le requérant a donc à la suite d'un concours et sur présentation de sa candidature par son pays, été admis à l'I.I.A.P. et a été formé et y a parfait sa formation, laquelle a bénéficié du soutien du gouvernement grâce à l'octroi d'une bourse FAC ;

Pour récompenser les sacrifices financiers ainsi consentis par son pays, il était tout à fait normal, logique et évident qu'il mette cette formation au service dudit pays et dans le secteur où ladite formation était utile c'est-à-dire dans le cadre des diplomates pour lequel il avait été formé ;

C'est donc à tort qu'il lui est refusé l'accès dans ce cadre au motif qu'il n'a pas reçu la formation nécessaire ;

Sur la législation camerounaise relative au corps fonctionnaires de la diplomatie :

Aux termes de l'article 10 du décret n° 75/773 du 18 Décembre 1975 portant statut particulier du corps des fonctionnaires de la diplomatie, s'agissant du recrutement sur titre, il est stipulé : « les conseillers des affaires étrangères sont, compte tenu des besoins de service, recrutés sur titre parmi les candidats titulaires à la fois du Doctorat d'Etat en droit ès sciences économiques ou d'un PHD en droit et sciences économiques ou en relations internationales ou d'un diplôme de sortie du cycle A de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (section diplomatique) ou de l'une des écoles étrangères ou internationales, figurant sur une liste fixée par arrêté présidentiel ;

L'obtention du diplôme doit être concomitante ou postérieure à celle du doctorat...» ;

Le requérant est titulaire à la fois du Doctorat d'Etat en sciences politiques (pièce n° 13) et du diplôme de l'I.I.A.P., école internationale reconnue par le gouvernement camerounais qui envoie ses ressortissants tant en stage qu'en formation (voir pièce n°14) – correspondance de la Présidence de la République en vue d'un stage spécialisé organisé par ledit institut ;

Le requérant remplissait donc au moment de sa demande les conditions nécessaires à son recrutement et estime que c'est à tort que sa candidature a été rejetée ;

Cette décision fondée sur des motifs mettant en doute sa formation lui a causé un préjudice moral considérable pour la réparation duquel il sollicite l'allocation de la somme de cinquante millions de francs ;

POUR QUOI ?

Il sollicite qu'il plaise à la Cour Suprême Chambre Administrative ;

Le recevoir dans son recours contre l'Etat du Cameroun (Ministère des Affaires Etrangères) ;

l'y dire fondé ;

Annuler la décision de rejet de sa candidature n°05656/DAG/SAP du 25 Juillet 1985 pour violation de la loi et des textes règlementaires ;

Allouer au requérant la somme de cinquante millions de francs à titre de dommages-intérêts en réparation du préjudice moral subi ;

Condamner l'Etat du Cameroun aux dépens ;

Sous toutes réserves ;
(é) Maître MBALA MBALA

ATTENDU que les mémoires en défense et en réplique ont été produits dans les délais et que l'affaire est en état d'être jugée ;

SUR LA RECEVABILITE DU RECOURS

ATTENDU que si du point de vue des délais, le recours est recevable, les recours gracieux et contentieux ayant scrupuleusement respecté les prescriptions de la loi, il convient d'examiner la recevabilité du recours eu égard à la nature de l'acte attaqué ;

ATTENDU que l'Etat du Cameroun sous la plume du Ministre des Affaires Etrangères, estime ce recours irrecevable comme dirigé contre un acte exprimant non pas une décision administrative faisant grief, mais un simple avis à une autorité administrative compétente pour prendre une décision ;

ATTENDU en effet que la lettre n°05656/DAG/SAP du 25 Juillet 1985 considérée comme une décision de rejet est ainsi conçue :

« A Monsieur le Ministre de la Fonction Publique, Yaoundé

V/L n°S/6/MFP/DP/SDP/SAFTS du 18 Juin 1985 Demande d'intégration de Monsieur Joachim Michel ESSAMA.

Faisant suite à votre lettre susvisée relative à l'objet porté en marge,

J'ai l'honneur de vous faire connaître que Monsieur ESSAMA Joachim Michel qui sollicite son intégration dans le cadre des diplomates en qualité de conseiller des Affaires Etrangères n'a suivi qu'un stage de perfectionnement d'une durée de dix mois à l'Institut International d'Administration Publique de Paris avant l'obtention de son Doctorat.

L'Institut International d'Administration Publique de Paris, il importe de le souligner, n'assure plus la formation initiale des diplomates, mais organise des sessions de perfectionnement à l'intention des fonctionnaires ayant déjà acquis une certaine expérience professionnelle. Bien des cadres de mon Département Ministériel ont déjà pris part à ces cours de perfectionnement.

Monsieur ESSAMA ne peut donc pas se prévaloir de l'attestation qui lui a été délivrée à l'issue de ce stage pour prétendre à son intégration sur titre dans le corps des diplomates. /-

(É) Mahamat PABA SALE ;

ATTENDU qu'il résulte des termes mêmes de cette lettre, adressée en réponse par le Ministre des Affaires Etrangères à l'Administration compétente pour statuer sur l'intégration de Joachim Michel ESSAMA, comporte simplement un avis, acte préparatoire à la décision attendue ;

ATTENDU qu'il est de jurisprudence constante que sont irrecevables devant le juge administratif les recours dirigés contre les actes qui, tels les simples mesures d'instruction, les avis consultatifs, les ordres d'enquêtes, les projets, les vœux, les déclarations, ne font que prévoir ou préparer une décision ;

ATTENDU qu'il échet dès lors de déclarer irrecevable, pour défaut d'acte administratif faisant grief, le recours introduit par Joachim Michel ESSAMA.

OBSERVATIONS :

Les actes préparatoires comme c'est le cas dans la présente espèce sont couverts par une immunité juridictionnelle. Celle-ci se manifeste sur le double terrain du contentieux de l'excès de pouvoir (droits objectifs) et du plein contentieux (contentieux des droits subjectifs).

De prime abord, il importe de souligner que toute décision unilatérale de l'Administration ne s'analyse pas nécessairement en une décision faisant grief en ce sens qu'elle revêt un caractère décisoire et obligatoire comme l'Assemblée plénière de la Cour Fédérale de Justice dans son arrêt n° 20 du 20 Mars 1968 l'a affirmé.

En effet, certains actes de l'administration qui n'emportent aucune conséquence juridique en ce sens qu'ils ne modifient en rien l'ordonnement juridique n'entrent pas dans la catégorie d'actes faisant grief quels que soient les effets dommageables que ceux-ci sont susceptibles d'emporter.

En règle générale, seuls les actes administratifs faisant grief peuvent être déférés à la connaissance du juge administratif.

Il en va autrement d'actes qui ne revêtent pas ce double caractère (controversé) décisoire et exécutoire. C'est notamment le cas des circulaires interprétatives, (Sur la distinction circulaire interprétative insusceptible de recours contentieux et circulaires réglementaires, véritables actes administratifs faisant grief, voir ;

1- Jurisprudence française C.E Ass.29 Janvier 1954, Institution notre Dame Kreisker, Rec 64 ; R.D.P.A. 1954 50. concl TRICOT G.A.J.A. 11^è EDITION, 1996, N° 85. 2- Jurisprudence Camerounaise ;

Jugement n°29/CS6CA du 27.12.1979 ; HAYATOU SOUAIBOU

Jugement n°43/CS6CA du 7 Avril 1983 ; KOUOH Emmanuel Christian.

Jugement n°14/CS-CA du 15.11.1984 ; PANKA Paul et ZEBAZE Simon).

des actes inopérants tels que, les manifestations des intentions, opinions ou prétentions de l'Administration, les actes préparatoires, il s'agit « d'actes qui interviennent au cours de la procédure d'élaboration d'autres actes et qui ont pour seul objet de concourir à cette élaboration ».1

D'une manière générale, le juge administratif Camerounais a toujours déclaré irrecevable tout recours contentieux formé contre un acte qualifié de préparatoire.

Jugement n°42/CS-CA du 30.04.1981 ; Dame MBOCK MOUSSONGO Jeannette ET SOP MOTE Joseph C/ Etat du Cameroun et OMGBA ZING Martin

Attendu qu'avant l'examen du litige au fond, il convient tout d'abord de se pencher sur la recevabilité des recours.

Attendu en effet que, s'il est admis que le recours pour excès de pouvoir n'est recevable que s'il prend à des actes qui sont susceptibles de léser les intéressés, encore faut-il qu'il soit dirigé contre les actes administratifs exécutoires ;

Attendu qu'il peut arriver en effet, qu'une personne se trouve considérablement lésée par un acte, mais que celui-ci n'ait pas un caractère exécutoire au sens de la jurisprudence.

Attendu qu'à côté des actes administratifs exécutoires, l'on trouve des mesures indicatives, des mesures connexes à l'acte exécutoire, des mesures d'ordre intérieur ;

Qu'une mesure qui laisse entendre que l'Administration se dispose à prendre un acte n'est pas un acte administratif exécutoire ;

Qu'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre une mesure faisant partie intégrante d'une procédure administrative aboutissant à une décision susceptible de faire grief n'est pas recevable, ladite mesure faisant partie de ce qui constitue les mesures préparatoires ».

Jurisprudence constante de la Cour

1- Jugement n°54/CS-CA du 28 Février 1985 ; KAMGO Léon.

2- Jugement n°67/CS-CA du 14 Mars 1985 ; ATANGANA NTONGA Sylvestre

3- Jugement n° 95/CS-CA du 7 Août 1986 ; Mme NGOUESSE.

4- Jugement n°73/CS-CA du 31 Janvier 1991 ; OTTO PONDY Simon.

Pour autant, peut-on conclure que tous les actes préparatoires sont insusceptibles de recours pour excès de pouvoir ? Une étude détaillée de la jurisprudence administrative Camerounaise commande de répondre par l'affirmative. Mais cette réponse doit être nuancée. En effet la jurisprudence admet quelques exceptions à ce principe ; En fait il s'agit d'une exception de portée restrictive parce que fort limitée et celle-ci traite de la nature juridique de l'avis conforme, véritable co-consentement qui s'analyse comme un transfert de pouvoir de l'autorité investie du pouvoir de décision à l'organe consulté. La jurisprudence administrative s'est prononcée de façon claire et sans équivoque sur ce point.

Jugement N° 40/CS-CA du 30 Avril 1981 GUIFFO Jean Philippe C/ Université de Yaoundé.

Jugement n°50/CS-CA du 7 Avril 1983 ; AKOA Dominique C/Université de Yaoundé.

« Attendu ...qu'en effet dans son jugement n°40/CS-CA du 30 avril 1981, la Chambre, interprétant les dispositions de l'article 12 du décret n°69/DF/8 du 8 Janvier 1969 portant statut particulier du corps des fonctionnaires de l'éducation, de la jeunesse et de la culture, a admis que l'avis émis par le conseil d'administration de l'Université constituait en fait une décision faisant grief.

Que cet avis s'impose au Chancelier et le lie, la décision de ce dernier n'étant qu'une simple formalité ».

L'irrecevabilité de tout recours pour excès de pouvoir contre les actes préparatoires trouve un fondement (un justificatif) dans le fait qu'en reconnaissant le droit aux justiciables de contester les actes préparatoires, sans que ces derniers puissent attendre, voire même connaître l'issue finale de leurs recours (la décision du juge), cela aurait pour conséquence de multiplier les occasions de litiges, d'où encombrement du prétoire, sans pour autant garantir leurs droits, voire même contribuer à un prompt rétablissement de ceux-ci. Ce point de vue partagé par de nombreux auteurs est particulièrement vérifiable dans le contexte camerounais où les formations administratives de la Cour Suprême disposent d'un personnel peu étoffé pour jouer efficacement leur rôle de garantie des droits des justiciables (3 au niveau de la chambre administrative et 5 à celui de l'Assemblée Plénière).