

RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR

MESURES D'ORDRE INTERIEUR NATURE JURIDIQUE

Jugement n°27/CS/CA du 28.09.1983 ;

NDJOUMI Maurice C/ Etat du Cameroun (Min justice)

**SUR LA QUESTION DE SAVOIR SI NDJOUMI Maurice AVAIT QUALITE POUR ATTAQUER
LE DECRET DE NOMINATION DE EBEN MOUSSI Séverin ;**

ATTENDU que trois conditions sont exigées pour exercer le recours en annulation : la capacité, la qualité, l'intérêt. Ces conditions sont cumulatives et non exclusives. Mais c'est l'intérêt pour agir qui détermine la qualité de l'auteur d'un recours en annulation. Ce dernier doit justifier d'un intérêt direct et personnel en l'annulation demandée, intérêt qui peut être simplement moral, et qui s'apprécie à la date d'introduction du recours et au regard de ses conclusions. La condition d'un intérêt direct et personnel, pour être nécessaire, n'est pas suffisante. Il faut encore avoir un titre à agir c'est-à-dire se trouver dans une situation telle à l'égard de l'administration qu'elle justifie une protection particulière. Ainsi, on peut agir en tant que candidat ayant vocation à l'emploi dans lequel a été nommé le candidat dont la nomination est attaquée ;

ATTENDU qu'en l'espèce, il est incontestable que NDJOUMI Maurice fonctionnaire de greffe en exercice avait la qualité d'ester en justice dans les conditions du droit commun, qu'il n'est pas contesté que le susnommé avait constitué le dossier de candidature à la quatrième charge de notaire de YAOUNDE, que ledit dossier avait été enregistré au ministère de la justice et introduit par ce département qu'en tant que candidat confirmé, il avait qualité pour attaquer le décret n° 80/023 du 17 Janvier 1980 lui portant grief ;

**SUR LA VIOLATION DE L'ARTICLE 41 DU DECRET N° 60/172 DU 20 SEPTEMBRE 1960
REGLEMENTANT LE STATUT DES NOTAIRES...**

ATTENDU qu'il convient de relever de prime à bord que, contrairement à ce qui est soutenu par le représentant de l'Etat, NDJOUMI Maurice a déposé une seule candidature, datée du 04 Août 1979, sa lettre du 23 Mai 1979 adressée au Ministre de la justice constituait une demande de renseignements ainsi que cela résulte des termes même de cet correspondance ;

QU'il convient de mentionner ensuite que l'article 38 du Décret visé au moyen énumère les conditions que doit remplir un candidat pour être nommé notaire, qu'au regard de ce texte le dossier de candidature introduit par NDJOUMI Maurice le 04 août 1979 et qui renfermait à l'appui : un certificat de nationalité camerounaise, un extrait de casier judiciaire (B3), une copie d'acte de naissance, une attestation de réussite à l'examen de 1^{er} clerc, Une photocopie du diplôme de capacité en droit, une attestation de réussite au probatoire du DECS, une autorisation du garde de sceaux, était complet, qu'aussi, en exigeant aux fonctionnaires candidats à des charges de notaires le désengagement préalable de la fonction publique par la mise en disponibilité, démission ou mise à la retraite, condition qui ne figure pas dans l'énumération de l'article 38 précité, le Ministre de la justice ajoute au texte et viole par conséquent celui-ci ;

ATTENDU qu'aux termes de l'article 41 « toute vacance à une charge de notaire est portée à la connaissance des candidats éventuels par une insertion au Journal Officiel et par tous les moyens de publicité appropriée, à la diligence du Garde des Sceaux, Ministre de la justice. Par ces avis les intéressés sont invités à adresser leur requête avec pièces à l'appui au Garde des Sceaux, Ministre de la justice, dans les deux mois de l'insertion au Journal Officiel ;

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice fait procéder à une enquête et transmet, à l'expiration du délai ci-dessus, le ou les dossiers au Président de la cour d'Appel qui en saisit la Cour en Assemblée Général ;

La Cour d'Appel, sur rapport d'un conseiller et conclusions du Procureur Général, donne son avis sur chaque candidat réunissant les conditions requises et dresse, par ordre de mérite s'il y a lieu, la liste de ceux-ci pour toute charge vacante » ;

ATTENDU qu'on constatera que le législateur a pris soin de mettre en relief le mot JOURNAL OFFICIEL, ce qui signifie que, indépendamment des autres moyens de publicité appropriés, tel que le communiqué à la radio ou au quotidien national « Cameroon Tribune » qui doivent être eux aussi accomplis, l'insertion au Journal Officiel est nécessaire et obligatoire ;

ATTENDU que l'argument du représentant de l'Etat selon lequel le Ministre de la Justice n'était pas lié par les dispositions de l'article 41 précité à partir du moment où le dossier de NDJOURI Maurice était incomplet ne saurait être pris au sérieux car d'une part le dossier du recourant était complet, d'autre part, les formalités de publicité prescrites doivent impérativement être accomplies dès l'ouverture de la vacance et avant l'introduction des requêtes ou candidatures ;

ATTENDU que la formalité de publicité de vacance prescrite a pour but de susciter des candidatures et d'assurer la protection des citoyens contre les inégalités et que la connaissance personnelle qu'un éventuel candidat peut avoir de telle ou telle vacance de la charge ne suffit pour dispenser le ministre de la justice de l'obligation qui lui est faite de publier la vacance d'une charge ;

ATTENDU qu'il ressort des pièces de la procédure que le dossier de candidature de EBEN MOUSSI Séverin nommé notaire à la quatrième charge de YAOUNDE a été instruit et transmis à la Cour d'Appel de YAOUNDE qui a émis son avis en Assemblée Générale le 3 Mai 1979 avant la formalité qui n'a été réalisée que le 26 Juin 1979 au moyen d'un communiqué du Ministre de la Justice publié dans le quotidien national « Cameroon Tribune » n° 1507 ;

ATTENDU que la publicité de vacance d'une charge de notaire étant une formalité substantielle, son omission dans le cas d'espèce a violé toute la procédure ayant abouti à la nomination de EBEN MOUSSI Séverin ;

QU'il y a lieu de déclarer fondé le recours de NDJOURI Maurice et d'annuler en conséquence le décret déféré ;

OBSERVATIONS :

Par suite de vacance d'une charge de notaire (la 4^e), les formalités prescrites par le décret n° 60/172 du 20 Septembre 1960 portant réglementation de la profession notariale furent opérées par le Ministre de la Justice, Garde des sceaux, bien que cette autorité le fit de façon fort imparfaite ; le requérant, fonctionnaire de greffe en exercice, déposa un dossier de candidature à cette charge, conformément aux dispositions de l'article 38 du texte susvisé.

Mais le Ministre de la Justice, sous prétexte de rendre intelligible, compréhensible le texte régissant la profession notariale, notamment les dispositions de ce dernier qui régissent la publicité des candidatures, prit une circulaire aux termes de laquelle tout fonctionnaire en activité candidat à une charge de notaire devait au préalable obtenir un désengagement de la Fonction Publique par la mise en disponibilité, démission ou mise à la retraite, condition qui ne figure dans l'énumération de l'article 38 du texte.

Ce faisant, le Ministre viole le texte, car sa circulaire, perd son caractère interprétatif pour revêtir la nature de circulaire réglementaire, et par voie de conséquence, est susceptible d'être sanctionnée par le juge de l'excès de pouvoir.

Cette distinction entre circulaire interprétative et circulaire réglementaire qui a été opérée en France par le célèbre arrêt du Conseil d'Etat du 29 Janvier 1954 : Institution Notre-Dame du KREISKER, G.A. n° 85, Rec. 64.

A.J. 1954, 50. II bis 5, CHR GAZIER ET LONG

R.P.D.A. 1954, 50. CONCL. TRICOT,

A été reprise au Cameroun par le juge administratif dans le jugement n° 29/CS-CA du 27.12.1979 ; HAYATOU SOUAIBOU en ces termes :

« Attendu ... que le recours de HAYATOU SOUAIBOU n'est pas fondé, qu'en effet, dans l'activité administrative, il est important de distinguer, du point de vue de l'étendue de ses effets ; les actes qui intéressent directement les particuliers et ceux dont l'effet juridique reste limité à l'intérieur de l'institution administrative ;

Que ces derniers constituent une catégorie à part, à laquelle on donne parfois le nom de « mesures d'ordre intérieur » ;

Que l'exemple le plus caractéristique est celui des circulaires et des instructions de services par lesquelles le supérieur hiérarchique donne des directives aux subordonnés en ce qui concerne l'interprétation des lois et règlements qu'ils ont à appliquer.

Que le caractère « d'ordre intérieur » de ces directives se traduit par l'idée qu'elles obligent le subordonné en vertu de l'obéissance hiérarchique.

Qu'il s'ensuit cette conséquence ;

Ces directives ne constituent pas un acte administratif s'imposant aux administrés, elles ne sont pas elles-mêmes susceptibles d'être attaquées par voie de recours pour excès de pouvoir. »

Le recours aux circulaires facilite le travail au sein d'une administration donnée, notamment dans les Ministères où cet usage est largement répandu. Mais cet usage peut se révéler excessif et produire des effets pervers au but recherché ; En effet, la prise de décisions sous forme de circulaires risque d'avoir pour effet de donner aux Ministres la possibilité de s'attribuer un véritable pouvoir réglementaire échappant de ce fait à tout contrôle juridictionnel et causer ainsi du tort aux intérêts des justiciables.

L'arrêt NDJOURMI MAURICE soulève un autre problème juridique très important ; Celui de la publicité des actes administratifs.

Il est reconnu et admis par tous que tout acte administratif entre en vigueur du fait et à partir de son émission par l'autorité administrative. Mais ledit acte ne devient opposable aux administrés que du jour où il a été porté à leur connaissance par un procédé de publicité.

Ce principe a été clairement affirmé par le juge administratif dans l'arrêt n° 90/CFJ-CAY du 30.9.1969 : MESSOMO ATENEN Pierre en ces termes :

« Considérant qu'il échet de distinguer entre la validité de l'acte administratif et son opposabilité aux tiers ; que l'acte administratif entre en vigueur du fait de son émission par l'autorité administrative, même s'il ne devient opposable aux administrés que du jour où il a été porté à leur connaissance par un procédé de publicité ; qu'en d'autres termes, l'acte administratif est exécutoire, et opposable à l'Administration elle-même dès sa signature, indépendamment de toute publication, dont l'objet est en effet, non pas de rendre la loi ou le décret exécutoire, mais seulement opposable aux tiers ;

Considérant qu'il serait dangereux de poser en principe que l'Administration est en droit de méconnaître, voire de violer le nouvel ordre juridique établi par elle-même, au seul motif qu'elle ne l'a

pas encore officiellement porté à la connaissance du public ; que l'Administration pourrait en effet, si tel était son intérêt, retarder indéfiniment la publication de sa décision, et partant son entrée en vigueur ; »

Dans la présente affaire, la publication de la vacance de cette charge aurait dû être faite au journal officiel. C'est ce que prend soin de préciser le juge. Mais tenant compte des réalités économiques et socio-culturelles du Cameroun (Voies de communication insuffisantes pour couvrir tout le territoire national, Journal parlé de la CRTV inaudible dans certaines parties du pays, inculture d'une masse importante de la population pour comprendre, assimiler les deux langues officielles), les mêmes juges admettent que les messages ou communiqués radios ainsi que l'insertion au quotidien national « Cameroon Tribune » tiennent lieu de publicité et de ce fait peuvent prospérer devant le juge administratif. Ce dernier l'a clairement affirmé dans le jugement n° 13/CS-CA du 27.01.1983 ; WAMBE SANGO CHOAKE Louis.

Ce dernier en service à la Sous-préfecture de Melong (Département du Moungo) intente un recours contre le message-radio n° 34/MR/PLI/DAJ/PASD/du 25 Septembre 1979 du Gouverneur de la Province du Littoral répercutant un autre message-radio du Ministre de l'Administration Territoriale n° 11272/MINAT/D6/SP du 11 Septembre 1979 portant révocation de l'intéressé. La chambre administrative a jugé le recours recevable alors que le requérant contestait la nature administrative (juridique) du message-radio ; ce faisant la chambre attribue audit message-radio la valeur d'un acte administratif faisant grief.

Il en va autrement de l'appel à la théorie de la « connaissance acquise », également connue sous l'appellation de l' « acte occulte ». Le juge admet difficilement que l'Administration se serve de cette théorie dans un procès en justice, car c'est de ça qu'il s'agit dans l'instance présente ; un des postulants à cette charge avait eu connaissance de cette vacance et présenté son dossier non seulement avant les autres, mais également avant que les formalités de publicité ne soient réalisées et le représentant de l'Etat a invoqué cet argument pour demander aux juges de déclarer irrecevable le recours du requérant. Ce faisant, le juge confirme sa jurisprudence tel que cela ressort du jugement n° 54/CS-CA du 25 Juin 1981 ; NJIKIAKAM TOWA Maurice.

(L'intéressé, Ingénieur des travaux statistiques, fut, par arrêté en date du 6 Janvier 1978, affecté à Bertoua en qualité d'adjoint au chef de la division économique provinciale de l'Est.

Ayant eu officieusement connaissance de cette affectation, il entreprit des démarches auprès de ses supérieurs hiérarchiques pour que ladite affectation soit rapportée, ce qui fut fait, puisque le 16.11.1978, il était, par arrêté du Premier Ministre, nommé Directeur Adjoint des études, de la planification et des statistiques au Ministère de la santé.

Mais le 13.03.1979, un décret signé par la même autorité administrative le révoquait de ses fonctions sans consultation du conseil de discipline.)

Saisis par l'intéressé, les hauts magistrats affirment ce qui suit ;

« Attendu, qu'il ressort du dossier que l'arrêté du 6 Janvier 1978 portant affectation de NJIKIAKAM TOWA Maurice n' a jamais été porté officiellement à la connaissance de l' intéressé, c'est-à-dire qu'il ne lui a jamais été notifié.

Attendu qu'il existe un principe général de Droit Administratif qui veut que les actes administratifs soient publiés, lorsqu'il s'agit des actes réglementaires, de portée générale, ou notifiés, lorsqu'il s'agit des actes individuels.

Qu'ainsi en ce qui concerne les affectations, la computation du délai de présence dans le nouveau poste ne peut courir qu'à compter de la notification ;

Que l'absence irrégulière du requérant ne pouvait donc être constatée qu'après notification de l'acte d'affectation.

Attendu que l'Administration n'ayant pas officiellement porté ledit acte à la connaissance de NJIKIAKAM TOWA Maurice, l'arrêté du 10 Juillet 1978 mettant le requérant en absence irrégulière ne peut être pris en considération.» Annulation.

Cette position de la cour mérite d'être saluée et encouragée car elle conforte la sécurité du commerce juridique.