

PRINCIPES GENERAUX DU DROIT ; NOTION- VALEUR.
- Limites assignées à cette valeur.
- Droits acquis ; définition- contenu de la notion.
- Principes de «Continuité » et «d’adaptabilité du service public » -
Signification réelle.-

Jugement n° 53/C.S/C.A ; du 28.4. 1983 ; NGON A RIKONG

Ce jugement de la Chambre Administrative revêt un triple intérêt :

- Il répond de la manière la plus nette et la plus claire à une lancinante interrogation, à une controverse doctrinale ; quelle est la place qu’il convient d’assigner aux principes généraux du droit dans le cadre de la pyramide de la légalité, de la hiérarchie des normes juridiques ?

- Il met en lumière le pouvoir d’investigation du juge administratif ; rôle directeur dans le déroulement du procès, dans la recherche de l’intention profonde du législateur qui se manifeste ici par son pouvoir d’interprétation extrêmement large.

- Il nous éclaire sur le sens exact des expressions cardinales du droit administratif que sont les principes de « continuité du service public », d’adaptation du service public », en un mot sur le pouvoir discrétionnaire de l’administration relativement à la « permanence » et à l’évolution des services publics.

ATTENDU que NGON à RIKONG, auquel personne ne conteste l’ancienneté requise pour prendre part au concours professionnel pour le recrutement de cinq administrateurs civils principaux des 3,4 et 5 mars 1975, ouvert par arrêté n° 000106/MFP/DP/SDPF/C1 du 7 Janvier 1975, reconnaît lui-même s’être présenté trois fois sans succès au même concours ;

QUE voulant s’y présenter une quatrième fois, le Ministre de la Fonction Publique, par lettre n° 000947/MFP/DE/SDAG/AC du 20 Février 1975 et 2501/MFP/DE/SDAG/AC du 6 Mai 1975 lui opposa une fin de non recevoir, se fondant, disait-il, dans la lettre du 20 Février 1975, aux dispositions de l’article 200 du décret n° 74/138 du 18 Février 1974 portant statut général de la Fonction Publique ;

ATTENDU que le requérant s’en prend surtout à l’alinéa 2 de cet article,, particulièrement visé par le Ministre de la Fonction Publique, l’accent ayant été particulièrement mis sur le caractère rétroactif de ces dispositions ;

ATTENDU que l’article 200 du décret n° 74/138 du 18 Février 1974 prévoit en effet :
«1°) Pendant la période transitoire, en attendant la parution de nouveaux statuts particuliers, les anciens statuts particuliers et les textes d’application des statuts généraux non contraires aux dispositions du présent décret, demeurent applicables dans les conditions ci-dessous :

- pour les corps qui existent au niveau de l’ancien Etat fédéral, seule l’ancienne législation fédérale est applicable... ;

- 2°) En aucun cas, les situations définitivement réglées sous l’empire des législations antérieures ne sauraient être régies par les dispositions du présent décret » ;

ATTENDU que cet article 200 est consécutif à l’article 199 qui dispose que « les fonctionnaires de l’ancien Etat fédéral ainsi que ceux des anciens Etats fédérés... seront régis par le présent statut dès sa prise d’effet » ;

ATTENDU que le nouveau statut de la Fonction Publique a pris effet le 5 Août 1974, date de sa publication au Journal Officiel, d'où le grief de rétroactivité qui est fait aux dispositions de l'article 200 (2) dudit statut ;

ATTENDU par conséquent que la première démarche qui s'impose consiste à préciser ce qu'il faut entendre par rétroactivité d'un acte administratif ;

ATTENDU que le critère de la rétroactivité réside dans l'antériorité des effets d'un acte administratif par rapport à son entrée en vigueur ;

QUE seule la date d'entrée en vigueur de l'acte est en effet prise en considération par la jurisprudence pour déceler la rétroactivité d'une décision administrative ;

ATTENDU que, dans la majorité des cas, les actes réglementaires sont applicables dès leur publication, et les actes individuels à compter du jour où ils ont été notifiés à l'intéressé ;

QUE c'est en comparant la date de publication ou de notification d'un acte administratif avec la date qu'il prévoit pour son entrée en vigueur que l'on parviendra à déclarer le caractère rétroactif ou non d'une décision administrative ;

QU'au regard de ce qui précède l'on peut être tenté de donner raison au requérant puisque le décret n°74/138 du 18 Février 1974 n'est entré en vigueur que le 05 août 1974 ;

ATTENDU néanmoins que le principe de la non rétroactivité ne s'oppose pas à ce qu'un acte administratif s'applique à des faits antérieurs ou au contenu d'une situation déjà constituée dès lors que ses effets sont postérieurs à son entrée en vigueur.

QUE par ailleurs la jurisprudence n'assigne pas une valeur absolue au principe de la non rétroactivité qui peut être battue en brèche par diverses exceptions, à commencer par le législateur lui-même ;

QU'ainsi le juge administratif a eu maintes fois l'occasion de signaler qu'il pourrait y avoir dérogation au principe de la non rétroactivité en l'absence de toute disposition législative interdisant d'y déroger (C.E. 23 juillet 1947) ;

QU'au demeurant, NGON à RIKONG reconnaît dans sa requête introductive d'instance que le législateur peut prévoir explicitement ou implicitement une limite au principe de la non-rétroactivité ;

ATTENDU que lorsque que l'on parle de la législation camerounaise, l'on sait que ce terme renferme aussi bien les actes du pouvoir législatif que les actes du pouvoir réglementaire du pouvoir exécutif ;

ATTENDU que dans le cas d'espèce, et ainsi que le rappelle le représentant de l'Etat, si l'avènement de l'Etat unitaire a motivé la création d'une fonction publique nouvelle, les textes spéciaux la régissant n'existant pas encore au moment où monsieur NGON à RIKONG présentait sa quatrième candidature au concours professionnel pour le recrutement des administrateurs civils principaux, une période transitoire s'imposait, d'où les articles 199 à 201 du décret 74/138 du 18 Février 1974 ;

ATTENDU qu'en ce qui concerne l'article 200, bien que le Ministre de la Fonction n'ait visé que les dispositions de son alinéa 2 dans sa lettre du 20 Février 1975, il va de soi que l'on ne va prendre en considération que cette disposition ;

QU'en effet cette lettre prévoit in fine : « En réponse j'ai l'honneur de vous faire savoir que c'est justement à cause des dispositions de cet article 200, qu'il ne m'est pas possible de réserver une suite favorable à votre requête » ;

QU'il serait donc inexact de ne vouloir cantonner la discussion que sur le seul alinéa 2 de cet article 200 ;

ATTENDU qu'aux termes de l'alinéa 1^{er} de l'article 200 du Décret n° 74/138 du 18 Février 1974, « pendant la période transitoire, en attendant la parution des nouveaux statuts particuliers, les anciens statuts particuliers et les textes d'application des statuts généraux non contraires aux dispositions du présent décret, demeurent applicables..... » ;

ATTENDU que le texte applicable aux administrateurs civils au moment du dépôt de la quatrième candidature de NGON à RIKONG était le décret n°67/DF/35 du 27 Janvier 1967 portant statut particulier du corps des services civils et financiers, dont l'article 11 prévoit, entre autres, que l'accès au grade d'administrateurs civils principaux de deuxième classe, 1^{er} échelon est réservé aux « administrateurs civils réunissant au moins quatre ans d'ancienneté dans le grade et ayant subi avec succès les épreuves d'un concours professionnel organisé par le Ministre de la Fonction Publique fédérale en vue de l'accession au grade d'administrateur civil principal ... nul ne peut se présenter plus de trois fois audit concours » ;

ATTENDU qu'il ressort de la combinaison de cet article 11 et de l'article 200(1) du statut général de la Fonction Publique que c'est à juste titre que le Ministre de la Fonction Publique a rejeté la quatrième candidature de NGON à RIKONG ;

QU'en vain, ce dernier voudra-t-il opposer le décret n° 74/138 du 18 Février 1974 portant statut général de la Fonction Publique au décret n° 75/774 du 18 décembre 1975 portant statut particulier du corps des fonctionnaires de l'Administration générale ;

QU'en effet par les articles 199 et 200 du décret 74/138 du 18 février 1974, l'Etat ayant entendu éviter le vide juridique qui aurait pu être créé par le passage des fonctions publiques des Etats Fédérés et Fédéral à la fonction publique de l'Etat unitaire, il lui était loisible de maintenir en vigueur certains actes, à l'exemple du décret n° 67/DF/35 du 27 Janvier 1967 portant statut particulier du corps des services civils et financiers, qui était en vigueur lorsque NGON à RIKONG a fait acte de candidature, pour la quatrième fois, au concours de recrutement des administrateurs civils principaux ;

ATTENDU que le décret n° 75/774 du 18 Décembre 1975 qui créait un corps à part des fonctionnaires de l'administration Générale, l'Etat était libre d'y introduire des dispositions spéciales autorisant des nominations sur titre en « A2 », sans que cela soit interprété comme la réparation d'une quelconque erreur commise par l'article 200 du décret 74/138 du 18 Février 1974 ;

ATTENDU surabondamment que, s'il fallait cantonner la discussion uniquement sur les dispositions de l'article 200(2) du décret 74/138 du 18 Février 1974 comme le demande NGON à RIKONG, sa position n'est pas pour autant défendable ;

QU'en effet, ainsi que le soutient à juste titre le défendeur des intérêts de l'Etat, en droit administratif, la notion de « situation définitivement réglée se réfère à des situations particulière, à cas individuels découlant d'actes subjectifs ou d'actes –conditions, découlant des décisions individuelles ou parfois de l'application des règlements à des cas particuliers »

QUE la notion de « situation définitivement réglée » ne saurait s'appliquer à des situations générales ou impersonnelles, lesquelles restent souvent « transformables » au gré des règlements et ne sauraient par conséquent être regardées comme définitivement réglées, l'administration ayant toujours le loisir de modifier un règlement ;

QU'ainsi s'agissant des règlements ayant trait au déroulement des carrières des fonctionnaires, l'administration est libre d'en déterminer les conditions sans s'en référer à un texte précédent abrogé ;

ATTENDU que dans les nominations sur titre en « A2 » prévues par le décret n° 75/774 du 18 Décembre 1975, nominations visées par le requérant, celles-ci sont des recrutements externes, concernant les candidats non fonctionnaires, par conséquent dont les cas n'étaient pas définitivement réglés par le décret n° 67/DF/35 du 27 Janvier 1967 ;

ATTENDU qu'il convient de noter enfin que les multiples successions d'Etats enregistrées au Cameroun n'ont pas enlevé le souci permanent de préserver la continuité et la stabilité des carrières des fonctionnaires puisque, même en créant de nouveaux corps, il y a toujours eu le maintien des avantages acquis ;

QU'il est d'ailleurs paradoxal que NGON à RIKONG ne demande pas la computation de son ancienneté à partir des nouveaux textes généraux et spéciaux régissant la fonction publique de l'Etat unitaire ;

ATTENDU qu'il suit de tout ce qui précède que le recours n'est pas fondé, qu'il y a lieu de le rejeter.

OBSERVATIONS :

Par lettre n° 00947/MFP/DR/SDAC/AC du 20.2.1975, le Ministre de la Fonction Publique opposa une fin de non recevoir à la demande de candidature à la demande de Mr. **NGON à RIKONG**, Administrateur Civil. Ce dernier voulait profiter des dispositions d'une nouvelle législation, à savoir le Décret n° 74/138 du 18.2.1974 portant statut général de la Fonction Publique de l'Etat pour tenter pour la quatrième fois le concours professionnel pour le recrutement des Administrateurs Civils Principaux, chose interdite pour l'ancienne législation, à savoir le Décret n°67/DF/35 du 27 Janvier 1967 portant statut du corps des Services civils et financiers.

Le Ministre de la Fonction Publique fondait son refus sur les dispositions de l'article 200 du Décret du 18.2.1974.

Estimant que l'autorité ministérielle a violé le principe de la non-rétroactivité des actes administratifs, le sieur NGON à RIKONG saisit la Cour Suprême aux fins de voir celle-ci se prononcer sur l'illégalité de l'article 200 dudit Décret.

Cet arrêt soulève un problème central ; celui de la non-rétroactivité des actes administratifs et d'autres problèmes secondaires tels que ceux de « Continuité du Service public », « d'adaptabilité du service public ».

Enfin, il démontre de façon magistrale la hardiesse dont peut faire preuve le juge administratif dans son rôle d'interprétation des textes pour une solution heureuse des litiges.

La Non-Rétroactivité des actes administratifs.

La non-rétroactivité des actes administratifs n'est nullement comme le laissent croire certains auteurs, une application de l'article 2 du Code civil (qui ne concerne que les lois) mais au contraire un de ces principes généraux de droit auxquels la jurisprudence administrative confère une valeur juridique véritable.

Dans l'espèce ci-dessus rapportée, le sieur NGON à RIKONG estime que le Ministre de la Fonction Publique a violé ce principe en basant son raisonnement sur l'article 200, (alinéa 2) . Toute son argumentation repose sur cette donnée et pour asseoir la conviction des juges et par ce fait même obtenir gain de cause, le sieur NGON à RIKONG opère une distinction entre les « situations définitivement constituées ou réglées » (théorie des Droits acquis, de l'Intangibilité des effets juridiques des actes individuels) cf. Tribunal d'Etat, 11.5.1963 ; Sieur DONFACK Etienne, et les

situations générales lesquelles n'étant point créatrices de droits au profit des particuliers sont modifiables à volonté. Pour lui, son cas rentre dans la seconde hypothèse. Il le fait en énumérant les différents cas qui constituent une exception à ce principe.

En fait, il s'agissait là d'une interprétation très intéressée faite par le requérant, et fort heureusement le juge n'est pas tombé dans le piège. C'était un raisonnement trop simpliste pour qu'il puisse le retenir. En effet, ce dernier non seulement fit siens les arguments développés par le représentant de l'Etat, Mr. Michel MEVA'A MEBOUTOU, pour réfuter les prétentions du requérant, mais encore et surtout, il clarifie les termes du débat en procédant à une démarche fort originale et intéressante.

1- Il procède à une définition rigoureuse de la notion de l'expression « Rétroactivité des actes administratifs ». Ce faisant, il reconnaît que si l'on se cantonnait à cet aspect purement, simplement littéral, donc formel du texte de 1974, on donnerait raison à Monsieur NGON à RIKONG. En effet le critère de la rétroactivité d'un acte administratif réside dans l'antériorité des effets d'un acte administratif par rapport à son entrée en vigueur. C'est le point de vue plusieurs fois réaffirmé et défendu par une jurisprudence constante des différentes juridictions que celles-ci soient de l'ordre administratif ou judiciaire. Il est clairement établi que les actes administratifs ne sont opposables aux tiers qu'après leur publication dans le journal officiel pour les actes réglementaires et leur notification pour les actes administratifs individuels. La jurisprudence est claire, nette et abondante là-dessus.

- C.F.J/ARRET N°90 du 30.9.1969. MESSOMO ATENEN Pierre.
- C.S./C.A ;25.5.1981 ;NJIKAKAM TOWA Maurice
- Ass.PL; 23.3.1983; NJIKAKAM TOWA Maurice
- C.S/C.A.; 23.3.1983; WAMBE SANGO CHOAKE Louis
- C.S/C.A.; 27.5.1982; ATANGANA MBARGA Adalbert.
- C.S/C.A.; 29.9.1983; Me. NDJOURMI Maurice

Par conséquent le Décret n°74/138 du 18.2.1974 n'est entré en vigueur que le 5 Août 1974 et de ce point de vue, on pourrait effectivement parler d'une violation du principe de la non rétroactivité des actes administratifs relativement au cas de Mr. NGON à RIKONG.

Mais le juge ne s'en tient pas là. Il affirme, reprenant en chœur les propres arguments développés par le requérant, que ce principe n'a pas une valeur absolue, mais plutôt relative.

A ce propos, il convient de souligner que les juges avaient déjà eu l'occasion de se prononcer en ce sens, surtout en matière pénale. Voir notamment :

- 1. Cour Suprême du Cameroun. ARRET N° 115/P du 133.1973 (1^{ère} espèce).
- 2. Cour Suprême du Cameroun. ARRET N° 1/P du 25.10.1973 (2^{ème} espèce).
- 3. Cour Suprême du Cameroun. ARRET N° 240/P du 21.6.1973 (3^e espèce)
- 4. Cour Suprême du Cameroun. ARRET N° 158/P du 29.3.1973 (4^e espèce).
- 5. Cour d'APPEL de DOUALA. ARRET N° 228/P du 18.1.1973 (5^e espèce).

(Observations. Pr. Stanislas MELONE) R.C.D. n° 6 pp. 130 et ss.

Mais le juge ne s'est pas arrêté à ce niveau. Il s'est livré à un travail d'interprétation remarquable des textes en recherchant l'« intention profonde » du législateur. Ce qui lui a permis de faire ressortir le caractère spécieux des arguments du sieur NGON à RIKONG. En effet et d'une part, le juge applique l'« esprit » du texte de 1974 et non pas sa « lettre » ; D'autre part, il réalise une vision intégrative, globale de l'article 200 du Décret de 1974 en prenant en considération non seulement l'alinéa 2 de cet article (sur lequel repose toute l'argumentation du requérant) mais également l'alinéa 1 du même article 200. En effet, c'est cet alinéa qui explique le maintien en vigueur de l'ancienne législation applicable au cas de Mr. NGON à RIKONG pendant la période transitoire.

Ce faisant, le juge est ainsi amené à nous éclairer de façon significative sur les notions de « permanence » de l'institution et de « continuité du Service public ».

Bien plus, en affirmant que l'autorité administrative était libre d'adapter le Service public aux évolutions du temps en créant de nouveaux corps pour certains diplômés des universités et grandes écoles et en prévoyant des admissions sur titre pour ceux-là (Dérogation au procédé général des concours administratifs). Le juge spécifie la notion de « pouvoir discrétionnaire » des Autorités administratives pour « adapter » le service public afin de mieux l'intégrer dans son environnement spatio-temporel.

Mais si le juge a pu résoudre le cas NGON à RIKONG en se prévalant des dispositions de l'article 200 (al 1), la question lancinante de la valeur réelle qu'il convient d'assigner aux principes généraux du droit reste sans réponse satisfaisante en droit Camerounais.

Le Pr. Stanislas MELONE a excellemment résumé toutes ces inquiétudes dans ses observations sur les décisions rendues en matière pénale par diverses juridictions au cours de l'année 1973 en parlant de la « NEUTRALISATION DU PRINCIPE DE LA NON RETROACTIVITE DE LA LOI PENALE. » (I) et d'« ENERVEMENT DE LA REPRESSION » (II). Op.cit.P. 136& ss, jurisprudence fort répressive qui s'est démarquée des décisions antérieures rendues sur la même question - à titre d'exemple – voir. A.P /n°24 du 16 Mars 1967.

Avocat général près la cour Fédérale de justice C / MBENG MBENG Thomas.

Le professeur Roger-Gabriel NLEP dans le cadre de la leçon inaugurale qu'il a prononcée à l'occasion de la rentrée solennelle des Universités d'Etat Camerounaises (Année Académique 1997/1998) a pu justifier une telle retenue du juge pour sanctionner les éventuelles atteintes portées par l'administration aux droits fondamentaux des citoyens par « la permanence de la « loi écran » dans l'ordonnement juridique camerounais » (document non reproduit. P. 23 & ss).

Mais d'autres auteurs à la suite du professeur René CHAPUS (1), ont pu affirmer que les principes généraux du droit avaient une valeur universelle et comme tel méritaient une véritable protection de la part du juge, qu'il s'agisse du juge administratif ou du juge judiciaire. (Olivier DUPEYROUX ; Professeur à la faculté de droit de TOULOUSE. « La loi de 1901 et le Destin du Conseil Constitutionnel » in « le Monde » 16 juillet 1971, P. 10 - Maurice DUVERGER « La loi et les Juges » in « LE MONDE » 7 Août 1971).

Il faut souhaiter que les espoirs suscités par la promulgation de la loi n° 2004/004 du 21 Avril 2004 portant organisation et fonctionnement du Conseil Constitutionnel ne seront pas vains.

CHAPUS René « De la valeur juridique des principes généraux du droit et autres règles jurisprudentielles du droit administratif » (Dalloz, 1966, chr. xx).