

CONTROLE DU JUGE SUR LES DECISIONS A CARACTERE ECONOMIQUE

-INTERVENTION DE L'ADMINISTRATION DANS LE DOMAINE ECONOMIQUE

- Licéité de cette intervention ; Conditions ;**
- Violation des principes généraux du Droit ; oui.**
- Détournement de pouvoir allégué ; oui.**

L'administration même lorsqu'elle intervient dans le domaine économique est soumise au respect du principe de légalité.

Elle le viole et commet un détournement de pouvoir lorsqu'elle utilise ses prérogatives de puissance publique à des fins étrangères à l'intérêt public.

Jugement N°62/C.S/C.A du 25.09.1980 ; Société « Assureurs conseils Franco-Africains » (ACFRA) C/E du Cameroun.

ATTENDU qu'il résulte du dossier de la procédure, que, suivant transmission en date du 28 Avril 1977, le président de l'Association des sociétés d'Assurances faisait parvenir au sieur CASALEGNO, Emile, la carte professionnelle délivrée à ce dernier à la suite de l'agrément donné à l'ACFRA par le Ministre des Finances le 14 avril 1977, par décision contenue dans sa lettre n° 03365/MINFI/CE5 ;

QUE par cette décision, l'ACFRA était agréée en qualité de courtier d'assurances ;

QUE cet agrément était accordé conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 75/14 du 10 Mai 1973 fixant la réglementation applicable aux organismes d'assurances, et de l'arrêté n° 358/MINFI/CE1 du 27 Décembre 1973 portant réglementation de la profession d'intermédiaire d'assurances ;

ATTENDU que par lettre n°1203/MINFI/CE du 26 Octobre 1979, le Ministre des finances informait le Président-Directeur-Général de l'ACFRA de sa décision de retirer, pour compter du 1^{er} Janvier 1980, l'agrément accordé à cette société ;

QUE par requêtes susvisées, l'ACFRA a saisi votre Cour pour demander l'annulation de cette décision, comme ne reposant sur aucune base légale ;

ATTENDU que les représentants des intérêts de l'Administration des Finances, dans les conclusions nimbées de démagogie et allant même jusqu'à l'intimidation des membres de la Cour « jugée obstacle à la maîtrise du développement économique du pays », ont justifié la décision attaquée par le souci du renforcement du contrôle sur les organismes d'assurances, par les dangers que fait courir l'ACFRA au développement économique du Cameroun à la suite des liens matrimoniaux existant entre CASALAGNO Emile, Président-Directeur- Général de la Société requérante, et son épouse, elle-même directrice de la société d'assurances Chanas-et-Privat, et par l'élaboration d'une théorie d'une « légalité de fait » ;

Sur le principe de la légalité

ATTENDU que les actes administratifs sont soumis au principe de la légalité, Principe fondamentale dans le droit administratif moderne ;

QUE ce principe signifie que l'acte administratif doit respecter les lois formelles, et cela du reste en deux points de vue : d'une part, il ne doit pas enfreindre une disposition de la loi, d'autre part, il doit s'appuyer sur la loi, c'est-à-dire que l'autorité administrative qui l'édicte doit en avoir reçu la compétence ;

ATTENDU que le principe de la légalité implique aussi une soumission des autorités administratives au respect de toutes les règles qui ne sont pas seulement issues des lois formelles, mais aussi des sources telles que les règlements ou encore les principes non écrits que la jurisprudence considère comme s'imposant à l'Administration et que l'on appelle les principes généraux du droit ;

ATTENDU que les principes généraux du droit, à l'exemple du principe de la non-rétroactivité des actes administratifs ou du principe de l'égalité des administrés devant les services publics, ne constituent pas, comme on le voit, une légalité de fait ;

QU'un Etat ne marque pas sa souveraineté par la violation de sa propre législation ;

QU'il s'ensuit que le respect du principe de la légalité dans l'activité administrative constitue une garantie pour les administrés ;

ATTENDU qu'affirmer sans ambages comme le font les représentants de l'Etat, que l'Administration peut décider à l'encontre des principes du droit positif écrit, revient purement et simplement à faire l'apologie de l'illégalité et de l'arbitraire ;

QU'ainsi le moyen pris de l'application d'une légalité de fait n'est pas fondé ;

QUE c'est dans le but de favoriser la SOCAR qui, soulignons –le, n'est nullement un organe de contrôle de l'activité des assurances, qu'est basée la décision attaquée ;

QU'en vain avancera-t-on les liens conjugaux existant entre les époux CASA-LEGNO dont l'un est Président- Directeur- Général de l'ACFRA, l'autre Directeur de la Société d'Assurances Chanas-et-Privat ces sociétés étant des entités juridiques différentes de leurs dirigeants et des membres qui les composent ;

QU'il s'ensuit que la décision attaquée contenant une illégalité quant au but poursuivi, et ne reposant sur aucune base légale, encourt annulation ;

OBSERVATIONS

La décision ci-dessus rapportée soulève deux problèmes fondamentaux ; le premier est nouveau dans la jurisprudence administrative camerounaise alors que le second est très classique. Il s'agit d'une part de la légalité économique et d'autre part de la légalité classique.

Par requête en date des 16 janvier et 19 Mars 1980, la Société ACFRA, représentée par Messieurs NININE et Bonnard introduisait un recours contentieux auprès du greffe de la chambre administrative de la Cour Suprême tendant à l'annulation de la décision du Ministre des Finances du 26.10.1979 portant retrait de l'agrément pour gérer le porte-feuille de courtage d'assurances que détenait cette société pour compter du 1^{er} Janvier 1980.

A l'appui de sa requête, la Société ACFRA invoque trois chefs d'illégalité dont se serait rendue coupable l'autorité administrative, à savoir ;

1- Violation du texte portant réglementation de la profession d'intermédiaire d'assurances. En effet, les conseils de la requérante font savoir que le retrait de cet agrément a été réalisé sur la demande expresse d'une compagnie d'assurance de la place, la « SOCAR » qui s'estimait gênée par elle.

2- Violation de l'art 143 du Code Pénal en ce sens que le Ministre des Finances à travers ce retrait veut favoriser la SOCAR qui prétend que l'ACFRA menace son porte-feuille en plaçant des

affaires auprès d'autres compagnies. Il y a donc Abus de fonction de la part de cette haute Autorité, lequel abus de fonction s'analyse en un véritable détournement de pouvoir.

3- Enfin, le Ministre a violé la loi fondamentale, et plus particulièrement l'article 5 de son préambule qui dispose expressément que « personne ne peut être contrainte à faire ce que la loi n'ordonne pas ». Or, estime la Société ACFRA, le Ministre des Finances veut à travers sa décision contraindre les courtiers à favoriser telle compagnie d'assurances de son choix. Il y a donc de la part de cette autorité une violation flagrante des règles de la libre concurrence instituées par l'Etat lui-même.

I- LA LEGALITE ECONOMIQUE

C'est le premier problème qu'ont eu à apprécier et par la suite à trancher nos magistrats. La légalité, les conditions de licéité de l'intervention de l'Administration dans le domaine économique incarné ici par l'activité des assurances.

Il s'agit là d'une activité fort complexe, aux buts et méthodes d'action fondamentalement différents de ceux qui ont cours dans les activités plus traditionnelles et pour lesquelles le juge administratif exerce un contrôle plus approfondi, étant mieux armé; dès lors, une question se pose: eu égard à la complexité de ces activités et vu les moyens matériels et financiers mis en jeu, l'Etat pour mieux les contrôler et y exercer sa pleine et entière « souveraineté », doit-il pour se faire recourir à une « nouvelle légalité » différente de la « légalité classique »? En d'autres termes, l'Administration va-t-elle créer des règles juridiques nouvelles distinctes de celles qui régissent les activités considérées comme classiques?

Les représentants de l'Etat l'ont clairement affirmé et soutenu un pareil raisonnement en recourant à des termes jusqu'alors inconnus en jurisprudence administrative de « **légalité de fait en amont et en aval de la légalité de droit** » et en spécifiant que c'est ce bloc, ce vaste ensemble qui « constitue l'ensemble juridique » auquel tout Etat doit se soumettre.

Le juge administratif a refusé d'admettre un tel raisonnement. Il a affirmé de façon claire et nette que l'Administration ne doit en aucune manière s'affranchir, déroger à ses propres règles qu'elle a édictées. C'est l'application ici du principe « **Tu patere Legem quam fecisti** ». En la matière, le juge a toujours adopté une position constante:

- C.C.A ; Arrêt n° 678 du 27.12.1957 ; Sieur NDJOCK Paul ;
- C.S./C.A ; 24.04. 1980 ; Dr ESSOUGOU Benoît ;
- C.S./C.A ; 29.09. 1983 ; Me NDJOUMI Maurice.

Ainsi entendu, l'Administration, dans son action quotidienne, doit se soumettre aux règles du Droit positif même si celles-ci ne régissent que de façon fort imparfaite l'activité économique.

II-

LA LEGALITE CLASSIQUE

Il s'agit ici de la soumission de l'Administration à la légalité classique. Ce problème se subdivise en 2 branches.

A) Dans son action quotidienne, l'Administration doit agir conformément au « **Bloc de la légalité** ». Celui-ci se compose à la fois de règles formelles, législatives, qu'administratives qui s'imposent à elles, à l'exemple des principes du droit, celui de « l'égalité de tous les citoyens devant les services publics ».

B) L'autorité administrative s'est rendue coupable d'un détournement de pouvoir. En effet, le Ministre des Finances même s'il a utilisé les pouvoirs qu'il détient dans un but d'intérêt général, a cependant dans le cas d'espèce, utilisé ces pouvoirs dans l'intérêt d'un tiers, puisque sa décision est

destinée à favoriser la SOCAR au détriment de la requérante. Cette illégalité relative au but poursuivi encourt de ce fait annulation.

Dans le même ordre d'idées, la violation des principes généraux du Droit aboutit au même résultat.

En définitive, cet arrêt revêt un intérêt juridique certain.

1- Il incombe une lacune (le domaine extrêmement complexe des interventions économiques de l'Etat).

2- Il nous éclaire sur les méthodes du juge administratif ; dans l'espèce ci-dessus rapportée, le juge a procédé à une substitution de motifs, de base légale. En invoquant la violation des dispositions constitutionnelles. Les hauts magistrats ne les ont pas suivis sur ce terrain extrêmement délicat où il y avait risque d'irrecevabilité de la requête pour défaut de qualité des Recourant.

Ils ont fait appel aux principes généraux du Droit pour sanctionner le comportement fautif de l'Administration. Effectivement, il s'agit là d'un apport indiscutable à l'enrichissement de la jurisprudence administrative. En effet, la technique de substitution de motifs qui permet au juge de se porter au secours de l'une des parties à l'instance est rarement employée par les juges administratifs Camerounais. (cf Toutefois. Arrêt N°82/T.E, du 19.2.1960 ; Sieur DJOM Pierre).

Les autorités administratives ont désormais une vision nette du contenu du « Droit Positif ». Le bloc de la légalité auquel elles sont soumises ne s'arrête pas seulement aux règles qu'elles se sont données, il embrasse également des règles extérieures à l'Administration ainsi que d'autres non écrites qui ont quelque fois une valeur supérieure aux premières.

Enfin la Souveraineté de la puissance n'est pas antinomique du respect du droit, de la soumission de l'Administration au Droit. Comme l'a si bien démontré l' « école du Service Public », les prérogatives exorbitantes de Droit Commun dont jouit l'Administration ne lui sont dévolues que pour s'acquitter des missions de Service Public, d'intérêt général. Même s'il s'agit d'une activité complexe, la Discrimination que peut opérer l'Administration doit se fonder sur des motifs légitimes, sur des critères objectifs et non sur des considérations n'ayant aucun rapport avec le Droit.