

## ***Le « temps d'effet » de la décision administrative en droit positif camerounais***

---

ROBERT MBALLA OWONA

*Docteur en droit public, Assistant à l'Université de Douala (Cameroun)*

De sa racine latine *tempus* exprimant la durée<sup>1</sup>, le temps est l'entité immanente à travers laquelle l'ordre du monde est réglé. *Continuum* irréversible qui s'écoule du présent vers l'avenir en créant le passé, le temps exerce son emprise sur toute réalité<sup>2</sup>. Charles Eisenmann semble rendre au temps sa prédominance sur la décision administrative lorsqu'il invoque la notion de *temps d'effet*, en réfutation de celle dominante<sup>3</sup> *d'effet dans le temps*, pour en indiquer la *durée d'effet*<sup>4</sup>. Rien de plus normal quand on sait que dans le rapport du temps avec le droit, plusieurs institutions traduisent une véritable philosophie de l'agir-à-temps<sup>5</sup> et des rites d'adoration du temps au-delà des êtres<sup>6</sup>.

Paradoxalement, le temps juridique se décline comme *Sisyphé*, damné de l'accomplissement d'une tâche sans cesse recommencée, ou encore comme *Kronos*,

---

<sup>1</sup> E. CHAVREAU, *Le temps et le droit : la réponse de Rome. L'approche du droit privé*, Thèse, Université Panthéon-Assas Paris II, 2001, p. 28.

<sup>2</sup> La littérature juridique exalte une sorte d'omnipotence du temps. Autant le temps rythme l'activité du paysan qui observe quotidiennement le ciel et le cycle éternel de ses récoltes (E. CHAVREAU, *Le temps et le droit : la réponse de Rome. L'approche du droit privé, ibidem*, p. 20), autant il rappelle au contribuable, à travers l'annualité de l'impôt, que l'État veille sur lui (cf. D. GUTMANN, « Temps », in D. ALLAND et S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 1473).

<sup>3</sup> Charles Eisenmann attribue l'emploi de cette notion aux signaturistes. Notamment, Marcel Waline, André de Laubadère, Georges Vedel et Jean Rivero. Cf. de cet auteur : C. EISENMANN, *Cours de droit administratif*, t. 2, Paris, LGDJ, 1983, p. 706.

<sup>4</sup> C. EISENMANN, *Cours de droit administratif, ibidem*. On peut observer que littéralement, l'expression « temps d'effet » donne préséance au temps sur les effets, contrairement à celle d'« effet dans le temps » qui le met en retrait.

<sup>5</sup> D. GUTMANN, « Temps », *op. cit.*, p. 1473.

<sup>6</sup> D. Gutmann considère en particulier, comme rite d'adoration du temps, le fait que les juristes célèbrent les anniversaires des grandes lois et mènent des réflexions sur l'orientation du droit à travers les âges. Cf. D. GUTMANN, « Temps », *op. cit.*

dieu créateur et destructeur de ses créatures<sup>7</sup>. Parce qu'il use et consolide les situations juridiques, son envolée et son accélération implacables risqueraient de prendre les sujets de droit dans une toile d'araignée, les rendant incapables de dessiner par eux-mêmes leur trajectoire<sup>8</sup>. La volonté de s'approprier le temps pour y inscrire l'activité humaine est alors devenue une lutte incessante du droit contre son influence. C'est dans ce cadre que s'inscrit la thématique du temps d'effet de la décision administrative.

La décision administrative telle qu'identifiée aujourd'hui s'avère être un produit du temps. En France, ses premiers linéaments sont repérables dans la distinction acte de commandement ou de puissance publique et acte de gestion<sup>9</sup>. Au fil des temps, elle sera tour à tour transformée en *décision exécutoire*<sup>10</sup>, en *acte administratif unilatéral*<sup>11</sup> et en *décision administrative*<sup>12</sup>. Au Cameroun où le droit

<sup>7</sup> Les règles juridiques de la prescription et de l'usucapion illustrent bien l'action paradoxale du temps sur le droit.

<sup>8</sup> D. GUTMANN, « Temps », *op. cit.*

<sup>9</sup> Cette distinction était défendue par les magistrats de l'ordre judiciaire sous la Monarchie parlementaire au service de leur prétention à être les meilleurs protecteurs des droits privés. Elle avait reçu une confirmation de la part de Léon Aucoc et d'Édouard Lafférière. Ce dernier explique bien que l'Administration agit tantôt par « acte de commandement ou de puissance publique » quand elle fait exécuter la loi, règle la marche des services publics, exerce ses attributions de police; tantôt par des « actes de gestion » qu'elle accomplit en qualité de gérant et d'intendant des services publics. Sans doute l'intérêt public les motive mais la puissance publique n'y intervient pas. Cf. F. BURDEAU, *Histoire du droit administratif*, Paris, PUF, coll. « Thémis », 1<sup>ère</sup> éd. 1995, pp. 333-337.

<sup>10</sup> L'expression décision exécutoire figure dans la première édition du *Traité de la juridiction administrative* d'Édouard Lafférière (É. LAFFÉRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative*, t. 2, Paris, BergerLevrault et cie, 1888). Maurice Hauriou reçoit de lui cet héritage qu'il va mieux que quiconque faire fructifier avec les toulousains. Cf. G. DARCY, « La décision exécutoire, esquisse méthodologique », *AJDA* 1994, chroniques pp. 663-693, spéc. p. 665.

<sup>11</sup> Selon la terminologie de Charles Eisenmann.

<sup>12</sup> Cette terminologie jugée plus appropriée se rencontre chez Gilles Darcy. Cet auteur essaie d'analyser la spécificité de la décision exécutoire par rapport à la décision administrative. Cf. G. DARCY, « La décision exécutoire, esquisse méthodologique », *op. cit.*, p. 679. Jean-Claude Ricci affirme que l'expression « décision exécutoire » doit être rejetée du vocabulaire administratif. Il faut lui préférer le mot *décision*. Cf. J.-C. RICCI, *Droit administratif*, Paris, Hachette livre, 1996, p. 47. Il en est de même pour Didier Truchet qui isole l'expression décision administrative de celles d'acte administratif unilatéral – qui peut ne pas être décisoire – et d'acte faisant grief – qui se réfère aux décisions administratives attaquables – par rapport à ceux qui sont couverts par l'immunité juridictionnelle tels que les décisions de désignation des chefs traditionnels et de répression du terrorisme au Cameroun. Cf. D. TRUCHET, *Droit administratif*, Paris, PUF, coll. « Thémis », 2<sup>ème</sup> éd. 2009, pp. 226-227. L'on trouvera les éléments génésiques utiles de la décision administrative chez F. BLANCPAIN, *La formation historique de la théorie de l'acte administratif unilatéral*, Thèse Paris II, 1979.

administratif a été introduit par la Métropole du temps de la colonisation<sup>13</sup>, c'est au bout de cinquante ans que le juge administratif a dégagé une notion d'acte administratif unilatéral, construisant, déconstruisant et reconstruisant les contours de ce concept<sup>14</sup>. Il a encore fallu du temps à la doctrine pour conférer à cette œuvre jurisprudentielle une unité de sens aisément maniable. À cet égard, l'auteur de ces lignes<sup>15</sup> fait observer que le terme acte est réducteur en présence d'abstentions décisives ; que le critère organique l'est également depuis la reconnaissance d'auteurs d'actes non rattachés à la hiérarchie administrative ou aux pouvoirs publics ; que l'unilatéralité en est de moins en moins caractéristique dans un contexte de démocratie administrative<sup>16</sup> admettant le consentement des destinataires<sup>17</sup> ; que la création des droits et des obligations ne constitue pas la seule propriété de la décision administrative. Afin de pallier ces insuffisances, il substitue le terme *mesure* à celui d'*acte*, souscrit à l'expression *décision administrative* et propose de l'entendre comme toute mesure inhérente à la fonction administrative, susceptible de

<sup>13</sup> Jean Rivero explique bien que le colonisateur français dans sa mission civilisatrice était maître de son droit et sûr de sa qualité. Il le transmettait donc naturellement à ses sujets. Cf. J. RIVERO, « Le phénomène d'imitation des modèles étrangers », *Les pages de doctrine*, Paris, LGDJ, 1980, p. 116.

<sup>14</sup> Le juge administratif camerounais en a adopté des conceptions différentes selon qu'il voulait très souvent protéger l'Administration ou éventuellement garantir les droits des administrés. D'une affaire à une autre, il consacrait des critères fragmentaires qu'il remettait en cause par la suite. Du point de vue organique, il présentait donc l'acte administratif tantôt comme étant uniquement l'acte des organes exécutifs, tantôt comme étant aussi l'acte des organes législatifs, judiciaires et même des personnes privées. Du point de vue matériel, il était un acte ayant trait à l'organisation et au fonctionnement des services publics, un acte créant des droits ou des obligations pour les particuliers, produisant par lui-même des effets de droit et faisant grief. Du point de vue formel, l'acte administratif était un acte unilatéral pouvant être tantôt uniquement un acte écrit, tantôt aussi un acte verbal et même implicite. Ces glissements successifs de sens avaient participé d'une longue, lente et patiente construction sur une période de cinquante ans, ponctuée par six séquences : les arrêts *Ada Nzie* de 1954 et *Ngongang Ndjanke* de 1968, les jugements *Nkong Emmanuel* de 1975, *Yeyap Njoya* de 1977, *Effa Victor* de 2003 et *Tabernacle des aigles* de 2004. Dans cette dernière espèce, le juge affirme que l'acte administratif unilatéral doit satisfaire à deux catégories de conditions de fond et de forme : « Attendu que s'agissant des conditions de forme, il faut notamment que l'acte soit pris unilatéralement par l'autorité habilitée à le faire ; qu'en ce qui concerne les conditions matérielles ou de fond il faut notamment que l'acte soit décisive à savoir qu'il porte atteinte aux droits et intérêts légaux du recourant ». Il résulte de cet énoncé qu'aujourd'hui, en plus des droits acquis, la définition de l'acte intègre les simples intérêts des particuliers. De même, les lettres administratives, les mises en demeure administratives, les procès verbaux et les rapports de contrôles administratifs ont été érigés en des actes attaquables.

<sup>15</sup> R. MBALLA OWONA, *La notion d'acte administratif unilatéral au Cameroun. Contribution à la théorie de la décision administrative*, Sarrebruck, éditions Universitaires Européennes, 2011, 688 p.

<sup>16</sup> J. RIVERO, « À propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration », in *Mélanges offerts à René Savatier*, Paris, Dalloz, 1965, pp. 821-833.

<sup>17</sup> Cf. à cet effet R. DEAU, *Les actes administratifs unilatéraux négociés*, Thèse, Université d'Angers, 2006, 595 p. ; W. KLOEPFER, « L'acte unilatéral et le consentement », *RRJ*, n° 2, 2004, pp. 937-965.

modifier les normes juridiques, de porter atteinte à un intérêt juridiquement protégé et d'être attaquée devant le juge.

Si le temps a rendu son identification possible, il a surtout permis de circonscrire le régime de la décision administrative entre l'entrée en vigueur et la sortie de vigueur, deux moments qui, selon les auteurs, délimitent son existence. Cependant, la force du temps sur la vie et le déploiement de la décision administrative n'appréhende pas totalement ses effets. Leur séjour dans l'ordonnement juridique semble échapper à son apparition et à sa disparition. La notion de temps d'effet sera la clé de lecture de cette hypothèse.

À bien décrypter la logique eisenmanienne, le temps d'effet entendu comme durée d'effet couvre la période pendant laquelle la décision touche l'ordonnement juridique, allant de la première à la dernière de ses incidences. Cette conception laisse apparaître que le débat bouillonnant sur l'entrée en vigueur de la décision auquel cet auteur participe, oscillant entre sa signature<sup>18</sup> et sa publicité<sup>19</sup>, n'était qu'un aspect de la question du temps d'effet. Bien plus, les

<sup>18</sup> Pour les signaturistes, les normes statuées par la décision administrative sont en vigueur et ont force obligatoire dès que la décision est prise. Elles sont existantes dès le moment où les opérations intellectuelles et de volonté juridique de la procédure sont terminées, bien avant leur publication qui n'est qu'une opération matérielle portant sur les normes créées. Le doyen Maurice Hauriou, tenant de cette thèse, affirme de manière incisive que la décision possède la force exécutoire dès son émission. Ses partisans le réaffirmeront en des termes similaires : « l'acte produit ses effets dès le jour où il a été accompli », « à la date même où il a été fait » (Marcel Waline) ; « l'acte administratif entre en vigueur du fait et à partir de son émission par l'autorité administrative » (André de Laubadère) car c'est elle qui lui confère l'existence et la force juridique ; « la décision produit son effet sitôt qu'elle est prise » (Jean Rivero). Cf. C. EISENMANN, « Sur l'entrée en vigueur des normes administratives unilatérales », in *Mélanges en l'honneur du professeur Michel Stassinopoulos*, Paris, LGDJ, 1974, pp. 201 et s.

<sup>19</sup> Sur les cendres de la théorie signaturiste battue en brèche par lui, Charles Eisenmann va édifier la théorie publicitariste. Envisageant l'édiction ou la création des normes comme une opération, il opine que cette opération normatrice comprend au minimum tous les actes que la réglementation juridique prévoit et exige pour aboutir à l'édiction des normes. De ce point de vue, la publicité est la phase terminale de l'opération normatrice. Une nette distinction entre acte juridique et norme juridique l'amène à considérer que l'achèvement de l'opération créatrice, d'une part, et l'« être en vigueur des normes », d'autre part, sont deux données indépendantes, non équivalentes, encore moins synonymes. Pour cela, il faut reformuler des données juridiques nouvelles qui soient le plus proches du concret à savoir : les normes dont la confection est achevée, qui ont une existence intellectuelle ou matérielle mais qui n'ont aucune valeur positive. Elles sont lettre morte ou en sommeil. Il n'est pas question de les dire non existantes au regard du droit, de leur dénier toute existence juridique. Matériellement, ces normes sont présentes dans l'ordre juridique écrit, elles y sont inscrites mais n'y sont présentes qu'avec une valeur latente, suspendue avec la vocation d'une prochaine valeur actuelle. Cette valeur actuelle, c'est-à-dire la réalisation dans l'ordre juridique, n'est acquise qu'au moment de la notification ou de la publication pour les normes individuelles ou à l'expiration d'un bref délai à compter de la publicité. Exceptionnellement, ce délai peut être long s'il est indiqué dans une règle générale ou s'il est fixé spécialement par et dans un acte. Il peut donc y avoir un temps supplémentaire entre la publicité et le moment où la norme entre réellement en

solutions adoptées n'ont été que partiellement satisfaisantes<sup>20</sup>, dès lors qu'elles éludent la sortie de vigueur, celle-ci étant souvent présentée à tort comme le moment de perte d'effet de la décision administrative.

Ces considérations révèlent l'insuffisance des critères d'entrée et de sortie de vigueur à rendre fidèlement compte du rapport de la décision administrative au temps. Ce qui suscite la question de savoir si le temps d'effet de la décision administrative peut être cerné à partir de ces deux moments. Dit autrement, la prise d'effet et la perte d'effet de la décision administrative sont-elles respectivement concomitantes à son entrée et à sa sortie de vigueur ?

Cette préoccupation cible un besoin juridique pratique. En effet, la durée des effets d'un acte administratif, note Didier Truchet, coïncide rarement avec la période qui va de sa signature à la date de sa disparition. Elle dépend de règles dont la subtilité peut surprendre mais qu'impose la combinaison du respect de la légalité avec la sécurité juridique et la protection des droits des citoyens<sup>21</sup>. Une meilleure appréhension du rapport de la décision administrative au temps vise donc la sécurité juridique. Car, du fait qu'il passe inexorablement, le temps peut remettre en cause la stabilité inhérente à cette sécurité juridique, ainsi que l'*éternité des droits fondamentaux*<sup>22</sup>. Quiconque devrait alors être édifié sur le moment où l'Administration peut imposer ou sanctionner les prescriptions que fixe la décision administrative, et celui où l'administré peut exercer ou revendiquer les droits que celle-ci confère. Ici et là, les

---

vigueur. Par ailleurs, quand la publication marquant l'entrée en vigueur de la norme a lieu, les conséquences et les effets de cette norme peuvent prendre date au jour de sa signature. Elle suspend donc l'acquisition des droits et son effet devient rétroactif. C. EISENMANN, *Cours de droit administratif, op. cit.*, pp. 716-717 et 725-727. On peut citer parmi les partisans de la publicité Bertrand Seiller (B. SEILLER, « L'entrée en vigueur des actes administratifs », *AJDA* 2004, p. 1463) et Didier Truchet (D. TRUCHET, *Droit administratif, op. cit.*, p. 247).

<sup>20</sup> La jurisprudence crédite autant la signature que la publicité. En faveur de la signature, on peut citer en France l'arrêt CE, 18 juillet 1913, *Syndicat national des chemins de fer* et au Cameroun, l'arrêt n° 90/CFJ-CAY du 30 septembre 1969 *Messomo Atenen Pierre c/ État du Cameroun*. Pour la publicité on peut citer en France l'arrêt CE, 19 juin 1959, *Cazes*, et au Cameroun le jugement *Njikiakam Towa* du 25 juin 1981 (s'agissant de la publication), puis le jugement n° 74/02-03 du 24 avril 2003, *Dibango Emmanuel dit Manu Dibango c/ État du Cameroun* (en ce qui concerne la notification). Au-delà, elle consacre la théorie de la connaissance acquise (arrêt n° 51/CFJ-SCAY du 25 mars 1969 *Dame Ngue André c/ Commune de plein exercice de Mbalmayo*, jugement CS-CA 1981, *Noufele Simo David*, ORSE/PCA du 20 décembre 1996, *Mango Mbock Philippe*). Sur la théorie de la connaissance acquise, lire utilement Y. CLAISSE, « Note sous Conseil d'État, 13 mars 1998, *Madame Mauline* », *Les Petites Affiches*, n° 137, 12 juillet 1999, pp. 14-21.

<sup>21</sup> D. TRUCHET, *Droit administratif, op. cit.*, p. 245.

<sup>22</sup> La clause d'éternité des droits fondamentaux existe notamment en droit allemand sous l'appellation *Ewigkeitsklausel*. Elle garantit ces droits contre toute velléité abolitionniste. Voir la référence à cette clause chez D. GUTMANN, « Temps », *op. cit.*, p. 1472.

excès de pouvoir des autorités et la résistance des administrés se trouveraient conjurés.

D'un point de vue théorique, l'étude du temps d'effet essaie de montrer que la décision administrative, au lieu de se résigner à l'emprise du temps, commence par faire du temps un adjuvant et finit par le mettre à son service. Déjouant son cycle de temps, elle semble s'inscrire dans l'intemporalité, grâce à la précocité<sup>23</sup> et la survivance<sup>24</sup> de ses effets, puis au caractère définitif des situations juridiques qu'elle crée<sup>25</sup>. Dans la lignée d'anciennes institutions telles que la mort civile qui supprimait l'existence juridique à l'égard d'une personne en vie<sup>26</sup>, la volonté *post-mortem*<sup>27</sup> du testament qui permet au défunt d'exercer son autorité parentale outre tombe, le principe *infans conceptus* qui considère l'enfant conçu comme étant né chaque fois qu'il y a avantage<sup>28</sup>, la décision administrative, à l'instar des conditions suspensives et résolutoires des conventions, a la faculté de retarder le temps ou de remonter le temps passé en rétablissant le *statu quo ante*.

L'opportunité d'une réflexion sur le temps d'effet de la décision administrative au Cameroun se trouve dès lors justifiée. Toutefois, le cadre choisi commande que l'analyse soit nourrie d'arguments de droit comparé français à titre analogique. De fait, bien qu'il se fût enraciné aux réalités du continent<sup>29</sup>, le droit administratif des États d'Afrique francophone est demeuré un rameau du droit administratif français. Ce dernier continue d'en inspirer les solutions et d'en orienter les évolutions. Au

<sup>23</sup> La précocité ici opère à double temps. D'une part, les effets peuvent apparaître avant l'édition de la décision ; d'autre part, ils peuvent disparaître avant l'extinction de celle-ci.

<sup>24</sup> La survivance des effets de la décision administrative sera vérifiée dans les hypothèses de sortie de vigueur sans perte d'effet. Cf. *infra* II<sup>ème</sup> partie.

<sup>25</sup> Didier Truchet affirme fort justement qu'en principe, la disparition d'un acte ne lui permet plus de produire de nouveaux effets, mais ceux qu'il a produits lui survivent. Cf. D. TRUCHET, *Droit administratif, op. cit.*, p. 251.

<sup>26</sup> La mort civile était une sanction frappant les condamnés aux peines les plus graves. Elle consistait à les réputer morts au regard du Droit, bien qu'ils fussent physiquement en vie. Elle a été abolie en 1854. Cf. G. CORNU, H. CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 7<sup>ème</sup> éd., 2005, pp. 589-590. Le temps juridique pouvait alors réduire le temps naturel.

<sup>27</sup> Cf. à ce propos E. CHAVREAU, *Le temps et le droit : la réponse de Rome. L'approche du droit privé, op. cit.*, p. 18. L'auteur explique par ailleurs qu'au-delà du testament, l'organisation de la postérité est poussée plus loin dans le mécanisme de la fondation qui seconde l'aspiration à l'immortalité entretenue par chaque romain.

<sup>28</sup> Voir les articles 725, 906 et 961 du Code civil, ainsi que : G. CORNU, H. CAPITANT, *Vocabulaire juridique, op. cit.*, p. 965.

<sup>29</sup> Pour une analyse plus raffinée de la thèse de l'autonomie des droits administratifs africains, cf. M. ONDOA, « Le droit administratif français en Afrique francophone : contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne », *RJPIC*, n° 3, sept.-déc. 2002, 56<sup>ème</sup> année, pp. 287-333 ; P. MOUDODOU, « Les tendances du droit administratif dans les États d'Afrique francophone », *Revue Juridique et Politique*, n° 1, 2010, pp. 43-97.

bénéfice de cette considération, une approche casuistique<sup>30</sup> permettra de repenser, sous le prisme synoptique du temps d'effet, le rapport de la décision administrative au temps, avec pour idée force la possibilité de dissocier sa prise d'effet de son entrée en vigueur (I), et sa perte d'effet de sa sortie de vigueur (II).

### **I – LA DISSOCIABILITÉ ENTRE PRISE D'EFFET ET ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA DÉCISION**

À l'évidence, il n'y a pas de rapport automatique entre l'entrée en vigueur d'une norme et le temps à partir duquel elle commence à agir sur l'ordonnement juridique. Les signaturistes et les publicitaristes le notent fort bien. Pour les premiers, la signature n'entraîne l'entrée en vigueur qu'à l'égard de l'Administration. Pour les seconds, la publicité ne réalise l'entrée en vigueur qu'un laps de temps ou longtemps après son accomplissement. Mais l'on a peine à comprendre pourquoi les uns autant que les autres se contentent de situer la prise d'effet de la décision à son entrée en vigueur<sup>31</sup>. Car il ressort de l'observation du droit positif que l'entrée en vigueur et la prise d'effet peuvent être autonomes. Sans perdre de vue les effets propres à l'entrée en vigueur<sup>32</sup> et son rôle détonateur pour l'apparition des effets, on peut dissocier ce phénomène de la prise d'effet de la décision qu'il insère dans l'ordre juridique. Deux cas de figure sont envisageables : les effets anticipés (1) et les effets reportés (2).

---

<sup>30</sup> Cette méthode subtile que le droit tient de la théologie morale prône la prise en compte des cas, configurations particulières du réel, dans l'application d'une règle générale. À la différence de la méthode systématique et de la méthode axiomatique simple, elle permet d'interpréter la règle de droit de façon beaucoup plus rationnelle sur des cas exemplaires. Elle s'est affirmée dans les écoles de droit anglo-saxonnes où le droit peu légalisé s'alimente pour l'essentiel de la règle du précédent juridictionnel. Cf. F.-X. TESTU, « Casuistique », in D. ALLAND et S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, *op. cit.*, pp. 169-172. La casuistique sied alors au droit administratif qui présente ce caractère prétorien. Dans l'analyse du temps d'effet de la décision administrative, l'on abordera des cas particuliers dans lesquels le juge, l'autorité administrative et la pratique dérogent aux dispositions gouvernant le rapport de l'acte administratif au temps.

<sup>31</sup> Il est loisible d'affirmer que ces deux thèses se contentent de situer la prise d'effet à l'entrée en vigueur parce que la question du signaturiste G. Vedel, rapportée et approuvée par le publicitariste C. Eisenmann, reçoit deux réponses respectivement tranchées : à la signature de la décision, à la publicité de la décision (cf. G. VEDEL, « À partir de quel moment une décision exécutoire prend-elle effet ? », cité par C. EISENMANN, *Cours de droit administratif*, *op. cit.*, p. 706)

<sup>32</sup> Cf. *infra*.

1) *Les effets anticipés à l'entrée en vigueur*

Parlant des effets anticipés, il peut être souligné que la doctrine<sup>33</sup> distingue les actes attributifs ou constitutifs qui créent une situation nouvelle des actes recognitifs ou probatoires qui ne sont que la constatation ou la reconnaissance d'une situation préexistante. Même si ces derniers sont purement déclaratifs parce qu'ils se limitent à certifier ou attester une situation juridique, ils sont nécessaires pour que les concernés puissent faire valoir ces situations.

Ainsi, les décisions recognitives telles que celles portant avancement, reclassement ou mise à la retraite d'un agent public prennent effet à la date où l'intéressé a réuni les conditions. Il en est de même pour les décisions probatoires, notamment celles délivrant le titre foncier en tant que certification officielle du droit de propriété immobilière<sup>34</sup>, à la suite d'un acte de vente, de donation ou de legs successoral, ou celle délivrant la carte nationale d'identité, pièce principale de certification de l'appartenance à l'État.

Outre la nature de la décision, la jurisprudence française a admis que les décisions administratives puissent prendre effet dès leur signature, donc avant leur entrée en vigueur. En marge de la distinction entrée en vigueur/opposabilité dont la pertinence théorique est apparue douteuse dans une grande mesure<sup>35</sup>, le juge a établi qu'un texte réglementaire inspire valablement ses mesures d'application, bien que l'opposabilité de ces dernières, même publiées, ne court qu'après la publication du texte réglementaire qui les fonde<sup>36</sup>. Le texte réglementaire prend alors effet avant son entrée en vigueur, celle-ci correspondant au moment où il devient obligatoire<sup>37</sup>. Si cet exemple procède d'une interprétation publicitariste, il faut ajouter la consécration par la jurisprudence de l'entrée en vigueur de la décision à l'égard des

---

<sup>33</sup> Voir la distinction acte attributif/acte recognitif chez C. YANNAKOPOULOS, *La notion de droits acquis en droit administratif français*, Paris, LGDJ, 1997, pp. 78 et 79.

<sup>34</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2005/481 de décembre 2005 *fixant les conditions d'obtention du titre foncier*.

<sup>35</sup> C. YANNAKOPOULOS, *La notion de droits acquis en droit administratif français*, *op. cit.*, p. 150.

<sup>36</sup> Tel est le raisonnement du Conseil d'État français dans les affaires *Syndicat national des chemins de fer* (CE, 18 juillet 1913, R. 875, concl. Heilbronner ; et CE, 21 décembre 1990, *Confédération nationale des associations familiales catholiques*, R. 368, concl. Störn. Cependant, le Conseil d'État a exigé par la suite que l'Administration statue selon les formes fixées par les textes en vigueur, c'est-à-dire publiés, à l'occasion de l'arrêt *Groupeement des éleveurs mayennais de trottours (Gembrot)* du 30 juillet 2003 où un acte réglementaire pris sans consultation alors que cette formalité était obligatoire dans la procédure antérieure, avait été publié le même jour que l'acte réglementaire supprimant cette formalité substantielle qui fondait sa validité. Les membres de la Commission censée être consultée ayant été surpris, le juge a affirmé l'illégalité de l'acte adopté selon la nouvelle procédure. Cf. F. DONNAT et D. CASSAS, « Entrée en vigueur, applicabilité et publication d'un texte réglementaire », *AJDA* 2003, p. 1813.

<sup>37</sup> G. CORNU, H. CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 948.



administrés dès sa signature. Dans l'arrêt *Demoiselle Mattei*<sup>38</sup>, la requérante avait été nommée par un arrêté non publié signé le 13 juillet 1948. Sa nomination ayant été retirée par un autre arrêté du 5 janvier 1949, Demoiselle Mattei conteste cette mesure défavorable devant le juge. Le Conseil d'État accueille favorablement sa prétention. Cette solution atteste que la décision a pu prendre effet, donnant notamment droit à un recours pour excès de pouvoir valable, avant son entrée en vigueur. Puisque, dans ce cas, les signaturistes reconnaîtraient cette entrée en vigueur uniquement à l'égard de l'Administration, tandis que les publicitaristes la nieraient en l'absence de notification à l'intéressée. Le défaut d'entrée en vigueur d'une telle décision est d'autant plus défendable que la destinataire n'a pas pu et n'aurait jamais pu la revendiquer à l'Administration tant qu'elle ne fût pas retirée. Même la recevabilité du recours juridictionnel contre celle-ci est fondée non sur la théorie de la connaissance acquise<sup>39</sup>, mais sur la prise d'effet de la décision à l'apparition des droits. Dans ce cas, la recevabilité provoque l'entrée en vigueur de la décision<sup>40</sup>.

La prise d'effet d'une norme dépend de l'apparition des droits. C'est pourquoi un même acte peut être soumis à un régime distinct. Dans un souci de sécurité juridique, lorsqu'il est défavorable au destinataire et favorable à un tiers, l'acte prend

---

<sup>38</sup> CE, section, 19 décembre 1952, R. 594.

<sup>39</sup> Cette théorie vise plutôt à empêcher qu'un administré se prévale de l'ignorance des textes en vigueur du fait que la publicité de ceux-ci n'a pas été régulièrement accomplie à son égard ou *erga omnes*. Une personne est réputée connaître la décision lorsqu'elle a pris part à l'élaboration de celle-ci, par exemple en tant que membre siégeant au sein de l'organe collégial qui l'a édictée (CE, 3 décembre 1956, *Commune de Pontiqué*). C'est également le cas lorsque la décision a été signée en présence du destinataire (CE, 19 avril 1956, *Léontieff*) ou lorsque celui-ci, en dehors de toute publicité, la cite textuellement et avec précision dans une lettre et veut se prévaloir de l'ignorer. Le juge administratif camerounais semble prendre en compte le souci de ne pas instrumentaliser la publicité par l'application prudente et originale de la théorie de la connaissance acquise. Prudence d'une part dans la mesure où il la rejette là où elle aurait pu trouver à s'appliquer, (arrêt *Messomo Atenen*, CFJ-CAY du 30 septembre 1969, *Njoui Maurice*, CS-CA du 29 septembre 1983, *Njikiakam Towa*, CS-CA du 25 juin 1981) ; originalité d'autre part parce qu'il a adopté la théorie dans les cas de figure où l'intéressé en personne a été à même de connaître la décision (jugement CS-CA 1981, *Noufele Simo David*, ORSE/PCA du 20 décembre 1996, *Mango Mbock Philippe*) ; puis a audacieusement étendu cette théorie dans le cas où seulement son conjoint l'a été. C'est ce qui ressort de l'arrêt n° 51/CFJ-SCAY du 25 mars 1969, *Dame Ngue André c/ Commune de plein exercice de Mbalmayo*.

<sup>40</sup> Florence Crouzatier Durand affirme que l'entrée en vigueur et la prise d'effet des actes ne sont jamais indépendantes. Pour cet auteur, le commencement des effets conduit nécessairement à l'entrée en vigueur. Elle reconnaît que si le juge déclare souvent le recours recevable en dehors de toute publicité c'est en vue d'assurer la sécurité juridique et notamment la protection des droits acquis. Par conséquent, soutient-elle, l'intervention du juge constatant l'existence des droits conduit à l'entrée en vigueur de manière à ce que le commencement des effets soit simplement provisoire. Cf. : F. CROUZATIER DURAND, *La fin de l'acte administratif unilatéral*, Paris, l'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2003, pp. 275 et s.

effet à l'égard de ce dernier dès sa signature alors qu'il ne prend effet à l'égard du destinataire que dès sa notification. Par exemple, l'inscription d'un agent au tableau d'avancement au choix se fait suivant un ordre qui confère la priorité dans l'accès au grade supérieur<sup>41</sup>. La décision de radiation du tableau pour faute grave de l'agent inscrit le premier donne droit au suivant d'être admis au grade supérieur avant tout autre agent figurant sur la liste. Cette décision défavorable pour le premier n'entre en vigueur à son égard qu'après lui avoir été notifiée<sup>42</sup>, alors qu'elle prend effet pour le second dès sa signature<sup>43</sup>. Son droit d'être avancé apparaît dès la signature de la décision de radiation de son devancier, et il peut exiger son respect à partir de cette date<sup>44</sup>. C'est l'apparition des droits qui détermine alors la prise d'effet d'une décision.

Enfin, le miracle de la rétroactivité donne effet à une décision à compter d'une période antérieure à son entrée en vigueur. La rétroactivité infléchit un principe général de non rétroactivité reconnu dans l'action administrative. En vertu de celui-ci, l'Administration ne doit décider que pour l'avenir, ses décisions ne disposent pas pour le passé. Car, il faut respecter les compétences dans le temps et la loyauté envers les administrés<sup>45</sup>. Le principe de non rétroactivité des actes administratifs unilatéraux a été consacré par la jurisprudence nationale<sup>46</sup>. Quelques années plus tard, dans l'affaire *Ngon à Rikon c/ État du Cameroun*, le juge va en déterminer le contenu et les exceptions de manière exhaustive. S'agissant des exceptions qui valent consécration de la rétroactivité des décisions administratives, le juge affirme que la rétroactivité peut être légale dans certains cas délimités : lorsque la loi le prévoit soit expressément, soit implicitement ; lorsque la décision tend à tirer les conséquences d'une annulation pour excès de pouvoir ; lorsqu'il s'agit d'une mesure de régularisation ou d'une décision prise en cours d'année ou de campagne qui doit nécessairement prendre effet au début de l'année ou de la campagne ; et lorsqu'il s'agit de l'acte d'approbation émanant de l'autorité de tutelle qui rétroagit à la date d'effet de la décision approuvée<sup>47</sup>.

---

<sup>41</sup> Telle est la position du juge administratif camerounais dans l'affaire *Kengne Kouokam Emmanuel*, CS-CA, du 31 décembre 1992.

<sup>42</sup> Voir CE, 28 novembre 1952, *Dame Lefranc*.

<sup>43</sup> Voir CE, 12 juin 1959, *Syndicat chrétien du ministère de l'industrie et du commerce*, Rec. p. 360.

<sup>44</sup> Cette idée est développée avec cependant quelques nuances par C. YANNAKOPOULOS, *La notion de droits acquis en droit administratif français*, op. cit., p. 148.

<sup>45</sup> Le principe de non rétroactivité ne se heurte pas à la règle de l'autorité de chose décidée qui exige l'application des actes administratifs aux situations en cours. Les administrés ne peuvent se prévaloir de la réglementation en vigueur pour faire échec à la nouvelle réglementation devenue exécutoire.

<sup>46</sup> Arrêt *Messomo Atenen* précité, équivalent de l'arrêt CE, 25 janvier 1948, *Société du journal l'aurore*.

<sup>47</sup> Jugement n° 53/CS-CA/82-83 du 28 avril 1983. En l'espèce, le sieur Ngon à Rikon, administrateur civil de son état, avait fait acte de candidature pour le concours d'accès au grade d'administrateur civil principal. Sa candidature ayant été rejetée par le ministre de la Fonction publique, il estime que le texte

La rétroactivité des décisions administratives n'a donc pas de valeur absolue. Elle peut être basée sur une autorisation législative<sup>48</sup> ou provenir des circonstances où il était impossible à l'Administration d'agir autrement<sup>49</sup>. Cette rétroactivité est instrumentée par la technique rigoureusement encadrée du retrait régulier des décisions administratives. Le retrait remet les choses dans l'état où elles se seraient trouvées si l'acte n'était jamais intervenu. Dans tous les cas qui viennent d'être évoqués, il est constant que la prise d'effet de la décision est anticipée à son entrée en vigueur. Le schéma inverse est aussi vérifiable.

## 2) Les effets reportés de l'entrée en vigueur

En principe, l'apparition des effets – et non la prise d'effet – et l'entrée en vigueur de la décision sont simultanées, que ces effets soient anticipés ou non. L'entrée en vigueur a pour effet l'exigibilité de la norme. Ses prescriptions doivent désormais s'accomplir. Elle peut être réclamée par les voies de droit de la part de ses bénéficiaires, tout comme l'Administration peut revendiquer qu'elle soit respectée de tous ; sa violation devenant une infraction sanctionnable par la puissance publique.

---

sur lequel se fonde ladite décision de rejet a un effet rétroactif. Avant de rejeter son recours sur la base d'une exception au principe de non rétroactivité, il énonce d'abord « Qu'au regard d'un arrêt du Conseil d'État français, toute décision qui prévoit une date d'application antérieure à la date de publication ou de notification est illégale dans la mesure où elle est rétroactive (CE, 28 février 1947, *Ville de Lisieux*) ; Que cette règle de non rétroactivité figure dans l'article 2 du Code civil aux termes duquel « la loi ne dispose que pour l'avenir, elle n'a point d'effet rétroactif », et dans le préambule de la constitution ; Attendu cependant que Ngon à Rikon reconnaît que la rétroactivité peut être légale dans certains cas délimités : lorsque la loi le prévoit soit expressément, soit implicitement ; Mais qu'au Cameroun, la fonction publique est essentiellement réglementaire ; lorsque la décision tend à tirer les conséquences d'une annulation pour excès de pouvoir ; lorsqu'il s'agit d'une mesure de régularisation ou d'une décision prise en cours d'année ou de campagne qui doit nécessairement prendre effet au début de l'année ou de la campagne (CE, 21 décembre 1956) ; lorsqu'il s'agit de l'acte d'approbation émanant de l'autorité de tutelle qui rétroagit à la date d'effet de la décision approuvée ; Attendu que le requérant estime que le cas d'espèce ne rentre dans aucune des catégories citées ci-dessus [...] ; Attendu que le critère de la rétroactivité réside dans l'antériorité des effets d'un acte par rapport à son entrée en vigueur [...] ; Que la jurisprudence n'assigne pas une valeur absolue au principe de la non rétroactivité qui peut être battu en brèche par plusieurs exceptions à commencer par le législateur lui-même [...] ; en l'absence de toute disposition législative interdisant d'y déroger (CE, 23 juillet 1947) ». Le juge confirme la conception du principe dans l'affaire *Kom Ambroise* en considérant « qu'il y a rétroactivité lorsqu'un acte doit s'appliquer à des faits ou des actes antérieurs à la date à laquelle cet acte est devenu opposable aux tiers par l'accomplissement des formalités de publicité requises », ordonnance n° 20/0/PCA/CS/90-91 du 26 septembre 1991, *Kom Ambroise c/ État du Cameroun*.

<sup>48</sup> CE, ass. 16 mars 1956, *Garrigou*.

<sup>49</sup> CE, 7 février 1979, *Association professeurs agrégés des disciplines artistiques*, R. 41.

Les signaturistes appellent cette vertu de la norme opposabilité, pour signifier que la norme peut être valablement invoquée<sup>50</sup>.

Mais dans certains cas, la décision reporte les effets de son entrée en vigueur. Pour la thèse publicitariste, l'idée est qu'un texte publié qui prévoit son application à l'écoulement d'un certain délai n'est pas en vigueur. L'être en vigueur signifiant applicabilité actuelle et effective<sup>51</sup>, déploiement de l'intégralité des effets d'un acte<sup>52</sup>. Cette lecture extrémiste pourrait être relativisée si l'on met en exergue dans cette hypothèse la distinction sous-jacente entre effets internes et effets externes de l'entrée en vigueur. De fait, ce genre de texte entre en vigueur dès sa publication à l'égard de l'Administration. Le temps pour lequel ses effets externes sont suspendus correspond au délai utile imparti à l'Administration afin d'adopter les mesures nécessaires à sa prochaine application aux administrés, à qui on permet par la même occasion de s'en imprégner. À propos de cette modulation des effets de la décision dans le temps, un exemple en droit camerounais paraît assez illustratif. Le décret du Premier ministre en date du 31 décembre 2008 a fixé les conditions et modalités d'exploitation des motocyclettes à titre onéreux<sup>53</sup>. L'article 20 dudit décret prescrit un délai de six mois à tout exploitant de moto-taxi pour se conformer à ses dispositions. Ce texte qui n'était logiquement pas opposable aux exploitants de motocyclettes avant le délai susvisé s'imposait déjà aux administrations chargées de son application. En témoigne la circulaire réglementaire du préfet du Wouri du 1<sup>er</sup> décembre 2009<sup>54</sup> par laquelle celui-ci rappelle au délégué du gouvernement et à

<sup>50</sup> L'on considère cette prétendue opposabilité avec Charles Eisenmann, qui critique cette terminologie, sous une double direction : l'opposabilité de l'Administration aux tiers et l'opposabilité des tiers à l'Administration (cf. C. EISENMANN, *Cours de droit administratif, op. cit.*, p. 719). S'agissant de l'opposabilité des tiers à l'Administration, ceux-ci peuvent se prévaloir des droits qu'elle a fait naître à leur profit avant ou à partir de cette entrée en vigueur, contester la suppression abusive de ces droits, se plier aux obligations qu'elle met régulièrement à leur charge ou s'insurger contre celles qui sont arbitraires. L'entrée en vigueur crée donc une relation active entre l'administré et la norme en termes de revendication, d'adhésion ou de contestation devant les instances compétentes dans les délais qui commencent à courir. Pour ce qui est de l'opposabilité de l'Administration aux tiers, l'entrée en vigueur est le moment qui déclenche l'application des normes. L'autorité publique peut revendiquer avec succès leur respect ou à défaut procéder à leur exécution *manu militari*. C'est aussi le moment d'infliger les sanctions aux contrevenants. Aussi l'opposabilité implique-t-elle que le délai de rigueur dans lequel l'Administration peut retirer l'acte est ouvert. Les conséquences juridiques du moment de l'entrée en vigueur ci-dessus énumérées montrent à suffisance que c'est elle qui donne vie à la décision administrative.

<sup>51</sup> G. CORNU, H. CAPITANT, *Vocabulaire juridique, op. cit.*, p. 948.

<sup>52</sup> D. TRUCHET, *Droit administratif, op. cit.*, p. 247.

<sup>53</sup> Décret n° 2008/3447/PM du 31 décembre 2008 dont l'objet est repris dans le texte.

<sup>54</sup> N° 14/09/2009/L/C19/BAE du 1<sup>er</sup> décembre 2009 à Monsieur le Délégué du Gouvernement de la Communauté urbaine de Douala, Mesdames et Messieurs les Maires des Communes d'arrondissement de Douala I, II, III, IV, V.

tous les maires de la ville de Douala les obligations que leur impose l'article 3 du décret, déplore leur inertie malgré les réunions et rencontres tenues avec eux à ce sujet, et leur demande d'y procéder avant la fin d'année. Cette mesure de tutelle impérative<sup>55</sup>, et donc exécutoire, est alors la preuve que le décret sous examen était en vigueur mais reportait certains de ses effets. Autant une décision reporte ses effets dans le temps, autant elle peut reporter ses effets dans l'espace.

Sur la base du critère géographique, une décision parue au *Journal officiel* est en vigueur dans l'ordre juridique national qui est unique et indivisible<sup>56</sup>. Le fait qu'elle produise des effets dans la capitale et qu'elle en soit privée en province s'analyse comme un report de ces effets. À ce propos, l'ordonnance camerounaise n° 72/11 du 26 août 1972 *relative à la publication des ordonnances, décrets et actes réglementaires*<sup>57</sup> dispose en son article 3 que les lois, décrets et actes réglementaires publiés au *Journal officiel* sont exécutoires à Yaoundé le jour même de leur publication. Dans les autres circonscriptions administratives, les lois et actes réglementaires des autorités centrales sont exécutoires le lendemain du jour de l'arrivée du *Journal officiel* intéressé au chef lieu de la circonscription. Le jour de l'arrivée du *Journal officiel* est constaté par le chef de la circonscription administrative. Il ressort de cette disposition qu'un texte paraissant au *Journal officiel* est en vigueur dans l'ordre juridique national mais repousse ses effets dans le temps et dans l'espace : le même jour à Yaoundé, le lendemain de l'arrivée du *Journal officiel* aux autres chefs-lieux de circonscriptions. Manifestement, ce n'est pas tant le constat de l'arrivée du *Journal officiel* dans une circonscription et l'écoulement du temps que l'insertion en son sein du texte, puis la publication de ce support, qui réalisent l'entrée en vigueur. Loin donc de retarder son entrée en vigueur, le décalage dans l'application du texte s'analyse comme un délai de distance visant à assurer l'égalité de tous les citoyens devant la loi *lato sensu*. L'on est tenté d'établir ici une nuance infime entre l'entrée en vigueur et le caractère obligatoire des normes.

L'entrée en vigueur reviendrait au temps donné d'insertion par la publicité de la norme dans l'ordre juridique couvrant l'ensemble du territoire national, tandis que le caractère obligatoire se limiterait à un temps donné de l'exigibilité ou

---

<sup>55</sup> Après avoir posé la distinction entre circulaires interprétatives et circulaires réglementaires (CE, 29 novembre 1954, *Institution Notre Dame du Kreisker*), le juge français fait une nouvelle distinction entre circulaires interprétatives et circulaires impératives (CE, 18 décembre 2002, *Madame Duignère*). L'intérêt de ces distinctions est l'érection des circulaires réglementaires et impératives en décisions administratives. Les premières ajoutant des éléments dans l'ordre juridique – c'est le cas de cette circulaire préfectorale qui fixe un délai non prévu par le décret –, et les secondes exerçant une pression sur les destinataires de par leur caractère comminatoire.

<sup>56</sup> L'on se réfère ici à l'État unitaire décentralisé qu'est le Cameroun, conformément à l'article 1 alinéa 2 de la Constitution du 18 janvier 1996 modifiée le 14 avril 2008.

<sup>57</sup> *Journal officiel* du 1<sup>er</sup> septembre 1972.

l'invocabilité de ladite norme dans un espace localisé du territoire national. C'est dans ce sens que le décret français du gouvernement de la Défense nationale du 5 novembre 1870 sépare le caractère *exécutoire* résultant de la publication, et le caractère *obligatoire* emportant l'exécution qui résulte de l'écoulement d'un laps de temps après publication<sup>58</sup>. Le report de certains effets d'un texte pour une application future plus efficiente et plus sécurisante ne saurait remettre en cause son entrée en vigueur, dès lors qu'il existe valablement, inspire l'action administrative et est connu de tous. Si cette réflexion ne convainc pas les publicitaristes intégristes, qu'il soit permis de considérer que la suspension de certains effets fait apparaître la distinction entrée en vigueur partielle/entrée en vigueur totale. C'est du moins l'exemple qu'offre l'ordonnance française du 20 février 2004. Selon ce texte, les lois et actes administratifs publiés au *Journal officiel* prennent effet à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication. « Toutefois, l'entrée en vigueur de celles de leurs dispositions dont l'exécution nécessite des mesures d'application est reportée à la date d'entrée en vigueur de ces mesures »<sup>59</sup>.

Le temps d'effet d'une norme qui court avant et après son entrée en vigueur peut donc, sans conteste, être disjoint des effets de cette entrée en vigueur. Par opposition aux insinuations des théories en présence, la période pendant laquelle la norme agit sur l'ordonnancement juridique ne dépend pas nécessairement de son entrée en vigueur et n'en est pas toujours la conséquence. C'est ce qui a fait dire à un auteur qu'au lieu d'identifier la création des droits en fonction du moment de l'entrée en vigueur de l'acte, le moment de l'entrée en vigueur de l'acte est identifié en fonction de l'identification des droits<sup>60</sup>. Dans la création des normes administratives, l'entrée en vigueur et la prise d'effet peuvent être concomitantes, successives et corrélées, mais ces deux moments peuvent aussi être dissociés.

---

<sup>58</sup> Cf. sur ce point G. DARCY, « La décision exécutoire, esquisse méthodologique », *AJDA* 1994, p. 663.

<sup>59</sup> Cf. D. TRUCHET, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 247.

<sup>60</sup> C. YANNAKOPOULOS, *La notion de droits acquis en droit administratif français*, *op. cit.*, p. 148. Sans s'accorder avec lui sur le point de l'entrée en vigueur sur lequel l'on a pris position plus haut, l'on partage entièrement l'idée de prévalence des droits sur les procédures et le formalisme. C'est pour privilégier ces droits par rapport au formalisme, face aux atteintes ou à la nécessité de les faire valoir, que l'on présente le temps d'effet, période d'existence juridique des normes, comme question majeure de l'entrée en vigueur des normes au détriment de celle du moment d'entrée en vigueur.

## II – LA DISSOCIABILITÉ ENTRE PERTE D'EFFET ET SORTIE DE VIGUEUR DE LA DÉCISION

Dans bien des cas, il arrive qu'une décision en vigueur cesse de produire ses effets, ou en revanche qu'une décision sortie de vigueur continue de produire des effets. Au soutien de cette proposition, l'on convoquera la distinction kelsénienne entre validité et efficacité<sup>61</sup>.

Pour le maître de Vienne, la validité d'une norme est son existence spécifique<sup>62</sup> dans l'ordonnement juridique. Elle remplit les conditions de régularité nécessaires et est en vigueur. En revanche, l'efficacité d'une norme renvoie à son application et son observance effectives. C'est le lieu de remarquer que Hans Kelsen transcende l'approche signaturiste qui reconnaît la validité de la norme consécutive à sa signature par rapport à son opposabilité consécutive à sa publicité. Comme pour prévenir la controverse suscitée par les signaturistes, il introduit une césure dans l'état d'une norme en vigueur sans conteste ; isolant à cet effet l'être en vigueur (validité et opposabilité) et l'efficacité (application effective). La pertinence de la distinction kelsénienne donne sens à l'idée de dissociabilité entre sortie de vigueur et perte d'effet. Dans un souci de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime des administrés, il convient de démontrer à partir de certaines modalités de suppression des normes qu'une décision peut perdre effet sans sortir de vigueur (1) et inversement, qu'elle peut sortir de vigueur sans perdre effet (2).

### 1) La perte d'effet sans sortie de vigueur

La corrélation entre sortie de vigueur et perte d'effet constitue un rapport de cause à conséquence. Les modalités de sortie de vigueur des normes les plus usuelles sont le retrait qui anéantit la décision et ses effets à partir de son édicition et pour l'avenir, et l'abrogation qui supprime la décision pour l'avenir en sauvegardant ses effets produits de l'édiction jusqu'à son prononcé. Ces modalités entraînent la fin des effets de la norme *hic et nunc*<sup>63</sup>. Cela est fort connu pour qu'on s'y attarde davantage. Cependant, l'évidence est bien souvent une qualité de surface. Dans nombre de cas, la perte d'effet ne traduit pas toujours la sortie de vigueur de la décision.

D'abord, la *modification* entraîne la perte d'effet d'une norme, ne serait-ce que partiellement, sans que celle-ci soit sortie de vigueur. En effet, bien que la tendance soit de les prendre pour synonymes, la modification mérite d'être distinguée de l'abrogation. Dans la pensée kelsénienne, l'abrogation ne se conçoit pleinement

<sup>61</sup> H. KELSEN, *Théorie générale des normes*, Paris, PUF, 1996, p. 183 ; *La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*, Paris, LGDJ, 1997, p. 80.

<sup>62</sup> En tant qu'elle est la signification objective d'un acte de volonté.

<sup>63</sup> Expression latine signifiant ici et maintenant.

qu'en cas de suppression d'une norme par une autre norme, suivie d'un retour à une norme préexistante. Or, la modification, selon Jean Petit, s'analyse en une abrogation suivie du remplacement de la disposition abrogée par une prescription nouvelle<sup>64</sup>. Hans Kelsen reconnaît ces formes de suppression des normes. Il tire exemple de la morale chrétienne où Jésus prêche : « vous avez entendu ce qui a été dit : tu aimeras ton prochain et tu haïras ton ennemi ! Eh bien ! Moi je vous dis : Aimez vos ennemis »<sup>65</sup> ; expliquant que cela signifie : je supprime la validité de la norme *haïssez vos ennemis*, et je pose la norme *aimez vos ennemis*. Il souligne que la suppression de la validité de l'ancienne norme et l'édiction de la nouvelle norme sont deux actes différents qui doivent être distingués l'un de l'autre dans l'exposition de la morale en question<sup>66</sup>. Dans la logique du maître de Vienne, le premier acte est une abrogation et le deuxième un commandement. Lorsqu'ils se trouvent dans un seul énoncé, on ne doit plus parler d'abrogation. Il ajoute d'ailleurs qu'il faut faire une distinction entre ces manières de perdre la validité et l'abrogation<sup>67</sup> qui, elle, se limite à la suppression. Alors que l'abrogation entraîne la sortie de rigueur de l'acte, la modification l'y maintient en remplaçant certaines dispositions ou en y apportant de simples ajouts<sup>68</sup>. À la différence du juge camerounais<sup>69</sup>, le juge français opère désormais cette distinction<sup>70</sup>.

Ensuite, la décision peut perdre effet à la survenance d'un phénomène extérieur. On dit qu'elle est frappée de *caducité*<sup>71</sup> naturelle, encore appelée désuétude. Suite à un changement de circonstances de fait, la décision perd ses effets parce qu'elle n'a plus d'objet ; elle ne régit plus un comportement humain. Par exemple, le décret réglementant l'exploitation cinématographique au Cameroun<sup>72</sup> est tombé en désuétude depuis que toutes les salles de cinéma ont fermé, alors même qu'il n'est pas sorti de vigueur. Il en est de même de l'arrêté régissant la profession d'agent d'affaires et d'écrivain public, uniquement en ses dispositions concernant celle d'écrivain public<sup>73</sup> qui a disparu jadis. Une variable de la caducité naturelle est

<sup>64</sup> J. PETIT, *Contribution à l'étude des conflits de lois dans le temps en droit public interne*, Thèse, Paris, 1993, p. 11.

<sup>65</sup> Évangile selon Saint Mathieu : 5, 43-44.

<sup>66</sup> H. KELSEN, *Théorie générale des normes*, op. cit., p. 139.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> F. CROUZATIER DURAND, *La fin de l'acte administratif unilatéral*, op. cit., pp. 123 et 124.

<sup>69</sup> À ce jour, l'on n'a guère connaissance d'une jurisprudence qui ait opéré cette distinction.

<sup>70</sup> CE, 6 mars 2002, *Madame Besombes*, *AJDA* 2002, p. 802.

<sup>71</sup> Cf. à ce propos G. GONZALEZ, « La caducité des actes administratifs unilatéraux », *RDP* 1991, p. 1675.

<sup>72</sup> Décret n° 82-160 du 7 mai 1982 portant réglementation de l'exploitation cinématographique, *Journal Officiel du Cameroun*, 15 mai 1982, p. 103.

<sup>73</sup> Arrêté du 7 juillet 1955 portant réglementation de la profession d'agent d'affaires et d'écrivain public au Cameroun, *Journal Officiel du Cameroun* 1955, p. 1183.



constituée par la perte d'efficacité d'une norme. À cet égard, Hans Kelsen enseigne que dans une société donnée, une règle juridique ou morale peut perdre tout effet sans pour autant être sortie de vigueur, lorsqu'elle est violée de façon généralisée et que cette violation n'est pas sanctionnée<sup>74</sup>. Par le non usage après un usage prolongé, la décision tombe d'elle-même *in désuétude*<sup>75</sup>. En cas de dépérissement rapide, elle est victime d'obsolescence<sup>76</sup>. Pourtant, en vertu du parallélisme des formes, cette *mort naturelle*<sup>77</sup> ne correspond pas à sa sortie de vigueur tant que le décideur n'y met pas fin<sup>78</sup>. De ce point de vue, l'on pourrait ajouter parmi les modes de perte d'effet sans sortie de vigueur la caducité par changement de circonstances de droit<sup>79</sup>. Une norme supérieure nouvelle anéantit la validité de la décision qui lui est inférieure<sup>80</sup>. C'est le

---

<sup>74</sup> L'on peut citer la règle de la morale chrétienne qui proscrie le mensonge : « Préserve ta langue du mal. Et tes lèvres des paroles trompeuses », « l'homme dont la langue fausse ne s'affermir pas sur la terre ». Or le mensonge semble la chose la mieux partagée dans la société, à telle enseigne qu'il est institué dans l'hypothèse de la fiction juridique définie comme « le mensonge de la loi ». Cette règle morale semble donc avoir perdu tout effet alors que la Bible n'est jamais sortie de vigueur en tant que norme fondamentale de la foi chrétienne. En droit, on peut prendre l'exemple de l'article 343 (nouveau) du Code pénal camerounais qui incrimine la prostitution: « (1) Est punie d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de 20.000 à 500.000 francs toute personne de l'un ou l'autre sexe qui se livre habituellement, moyennant rémunération, à des actes sexuels avec autrui. (2) Est puni des mêmes peines celui qui, en vue de la prostitution ou de la débauche procède publiquement par gestes, paroles, écrits ou par tous autres moyens, au racolage des personnes de l'un ou l'autre sexe ». Pourtant ici comme ailleurs, la prostitution se pratique toujours impunément au vu et au su de tous, et tient lieu, dit-on, de « plus vieux métier du monde ». Cette disposition est devenue caduque alors même que le Code pénal est assurément en vigueur.

<sup>75</sup> E. CHAVREAU, *Le temps et le droit*, *op. cit.*, p. 13.

<sup>76</sup> D. GUTMANN, « Temps », *op. cit.*, p. 1471.

<sup>77</sup> Selon les propos de Jean Cruet. Cf. : J. CRUET, *La vie du droit et l'impuissance des lois*, Paris, Flammarion, 1908 (1471).

<sup>78</sup> La désuétude n'est pas consacrée comme mode de fin des décisions administratives (cf. F. CROUZATIER DURAND, *La fin de l'acte administratif unilatéral*, *op. cit.*, p. 130). Plus que la présence de normes vétustes et encombrantes, elles présentent de sérieux dangers pour la sécurité juridique. La durée du non usage dans la pratique n'est pas déterminée. Même très ancien, même oubliée de tous, une décision peut être révoquée par un administré vigilant (D. TRUCHET, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 245). Pire encore, en dehors de l'offense qui serait faite à la compétence de l'auteur de la décision, admettre qu'une décision non utilisée de tous sorte de vigueur pourrait faire émerger un principe inverse, à savoir qu'un comportement illicite généralisé se transforme en norme juridique (D. GUTMANN, « Temps », *op. cit.*, p. 1471). C'est pourquoi en France, la volonté de remédier au problème de la désuétude demeure prudente. La Commission supérieure de codification s'est vue autorisée de « constater » la désuétude de certains textes « inappliqués » en vertu d'une pratique « constante », sans que cela puisse signifier qu'ils sont *ipso facto* sortis de vigueur. La règle étant que le juriste lui-même doit intervenir pour supprimer sa volonté (D. GUTMANN, « Temps », *op. cit.*, p. 1472).

<sup>79</sup> F. CROUZATIER DURAND, *La fin de l'acte administratif unilatéral*, *op. cit.*, p. 130.

<sup>80</sup> Par exemple, si la garantie non juridictionnelle des droits et libertés au Cameroun relevait du pouvoir réglementaire (décret n° 90/1490 *créant le Comité national des droits de l'homme et des libertés*), lorsque le

mécanisme d'abrogation implicite. Les exemples de textes en vigueur mais dépourvus d'effets sont innombrables en droit national.

En outre, *la suspension d'une décision en application* a pour conséquence de la priver de tout effet, bien qu'étant en vigueur. En date du 23 juillet 2011, le Ministre des transports camerounais avait pris un arrêté interdisant les voyages de nuit par transport public interurbain<sup>81</sup>, pour limiter les accidents de la circulation et combattre l'insécurité routière ambiante. Sous l'effet des vives récriminations des populations perturbées dans leurs habitudes, et des exploitants d'agences de voyage dont le chiffre d'affaires a périclité du fait de l'application de cette mesure, le Ministre des transports a dû la suspendre pour éviter de probables manifestations. La suspension peut également être prononcée par le juge administratif à la suite d'un sursis à exécution<sup>82</sup>.

Enfin, *la caducité planifiée, encore dite péremption*<sup>83</sup>, consiste pour la décision à prévoir elle-même la durée de son existence. Elle est alors privée d'effet dès que le temps de sa validité est révolu. Une autorisation d'occupation du domaine public de deux mois perd tout effet à l'expiration de ce délai. Elle reste toutefois en vigueur tant que sa caducité n'a pas été constatée<sup>84</sup>.

---

législateur s'en saisit (loi n° 2004/16 *créant la Commission nationale des droits de l'homme et des libertés*), le texte réglementaire qui organisait cette garantie devient caduc sans qu'il soit besoin de prononcer sa sortie de vigueur. Aussi, dans les rapports entre le droit interne et le droit communautaire, quand le droit communautaire se saisit directement d'une activité, les normes de droits internes y afférentes deviennent caduques sur tous les points traités par les normes communautaires. C'est le mécanisme d'abrogation implicite.

<sup>81</sup> Arrêté n° 001313 du 23 juin 2011 *portant régulation des horaires de circulation des véhicules de transport public interurbain*.

<sup>82</sup> Au Cameroun, les conditions d'octroi du sursis à exécution étaient régies par les articles 16 à 18 de la loi n° 75/17 *fixant la procédure devant la Cour suprême statuant en matière administrative*. Elles relèvent actuellement des dispositions de la loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 *fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs* et de celle n° 2006/016 du même jour *fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême*. Aux termes de l'article 30 de la loi n° 2006/022 sus-visée, « le recours gracieux contre un acte administratif n'en suspend pas l'exécution » (alinéa 1) ; « Toutefois, lorsque l'exécution est de nature à causer un préjudice irréparable et que la décision attaquée n'intéresse ni l'ordre public, ni la sécurité ou la tranquillité publique, le président du tribunal administratif peut, saisi d'une requête, après communication à la partie adverse et conclusions du ministère public, ordonner le sursis à exécution [...] » (alinéa 2) ; « l'ordonnance prononçant le sursis à exécution devient caduque si à l'expiration du délai prévu à l'article 18 ci-dessus, le tribunal n'est pas saisi de la requête introductive d'instance ».

<sup>83</sup> F. CROUZATIER DURAND, *La fin de l'acte administratif unilatéral, op. cit.*, p. 132.

<sup>84</sup> F. CROUZATIER DURAND, *La fin de l'acte administratif unilatéral, ibid.*, p. 128. La position de l'auteur fait déduire par exemple que si la réglementation prévoit qu'un permis de construire sera déclaré périmé au cas où deux ans après sa délivrance ou sa notification, les constructions ne sont pas entreprises, passé ce délai, le permis considéré perdra tout effet mais restera en vigueur tant que l'autorité compétente n'aura pas expressément constaté sa caducité. On peut ainsi considérer qu'un agrément de deux ans reste en

Quoi qu'il en soit, il peut être retenu qu'en matière de caducité, la décision est d'abord privée d'effet. C'est par la suite qu'il peut être procédé à la constatation de caducité entraînant la sortie de vigueur. La graduation de ces phénomènes montre que la perte d'effet précède la sortie de vigueur. Les cas de figure ci-dessus exposés amènent à comprendre avec Florence Crouzatier Durand que la *fin des effets* de la décision est un moment qui se suffit à lui-même, il n'a pas besoin d'être suivi de la sortie de vigueur pour exister<sup>85</sup>.

## 2) La sortie de vigueur sans perte d'effet

Plusieurs raisons conduisent à soutenir que la décision peut sortir de vigueur sans cesser de produire ses effets. Dans un premier temps, il faut souligner que l'extinction d'une décision administrative implique logiquement que celle-ci ne produit plus d'effet. Cependant, elle ne remet pas non plus en cause ceux qu'elle a produits. Les effets peuvent donc survivre à la sortie de vigueur. Lorsqu'une mesure réglementaire engendre une mesure individuelle, si ladite mesure réglementaire vient à sortir de vigueur, celle individuelle dont elle a fondé la validité reste valable lorsqu'elle a créé une situation juridique intangible. Si, par exemple comme ce fut le cas au Cameroun, une décision a prévu que le concours de recrutement des auditeurs de justice est ouvert aux titulaires d'une licence en droit, les candidats reçus à ce concours et nommés magistrats à base de la licence en droit gardent un statut régulier après qu'une décision postérieure est venue instituer la maîtrise en droit comme diplôme requis pour présenter ce concours. L'acte réglementaire était donc sorti de l'ordonnement juridique en y laissant ses effets intacts, en vertu de la théorie des droits acquis.

---

vigueur à l'écoulement de son temps de validité même s'il est alors privé de tout effet. Cette opinion que soutient Florence Crouzatier Durand devrait être relativisée. D'abord, chez Hans Kelsen, la validité est la présence objective de la norme dans l'ordonnement juridique et l'efficacité est l'application effective de celle-ci. La perte d'efficacité entraîne à long terme la perte de validité. Cela est d'autant plus vrai qu'un tel agrément même cent ans après ne pourra plus jamais produire le moindre effet s'il n'est renouvelé. Peut-être pourrait-on soutenir l'être en vigueur d'une telle norme par sa validité formelle au sens où l'entend François Ost, à savoir que son édicton a été conforme à la légalité. Pour cet auteur en effet, on distingue trois types de validité juridique : la *validité formelle* inhérente à la légalité, la *validité empirique* inhérente à l'effectivité et la *validité axiologique* associée à la légitimité d'une norme (Cf. F. OST, « Essai de définition et de caractérisation de la validité juridique », in F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *Jalons pour une théorie juridique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés Universitaires Saint Louis, coll. « Travaux de recherches », 1987, p. 257, notamment p. 270 et s.). L'agrément gardant sa validité formelle (appréciée au moment de son édicton) reste en vigueur même s'il a perdu sa validité empirique et axiologique ; à moins que ces formes de validité soient cumulatives. Cette opinion peut tenir dans la mesure où dans la plupart des systèmes juridiques les actes devenus caducs ne font pas l'objet de constatation de caducité.

<sup>85</sup> F. CROUZATIER DURAND, *La fin de l'acte administratif unilatéral*, *ibid.*, p. 276.

Par l'expression droit acquis, l'on entend généralement une situation qui, face aux changements opérés dans la législation, doit rester stable voire immuable. Les droits acquis (*jus quasita*) s'opposent aux droits innés (*jura connata*)<sup>86</sup>. Dans ce sens, Merlin de Douai affirme que les droits acquis sont ceux qui sont entrés dans notre domaine, qui en font partie, et que ne peut plus nous ôter celui de qui nous les tenons<sup>87</sup>. En revanche, les expectatives sont des droits pas encore définitivement acquis<sup>88</sup>. Dans une thèse minutieusement fouillée, Maître Constantin Yannakopoulos<sup>89</sup> bat en brèche l'approche fonctionnelle de la doctrine majoritaire selon laquelle le droit acquis est un droit au maintien de l'acte (généralement individuel) dit créateur de droits et adopte une approche dynamique et institutionnelle<sup>90</sup>. Ainsi, contrairement à la doctrine qui réduisait l'étude des droits acquis à l'analyse de l'acte créateur de droits, expliquant ces droits acquis par la théorie du retrait et les obstacles du retrait par la théorie des droits acquis<sup>91</sup>, l'auteur opte pour un dépassement de l'acte créateur, qui du reste n'est pas seulement l'acte individuel<sup>92</sup>, pour prendre en considération d'abord les paramètres extérieurs à l'acte créateur qui influencent la création des droits acquis<sup>93</sup>.

<sup>86</sup> J.-C. WOLFF, *Lus naturae methodo scientifico pertractum*, Francfort et Leipzig, 1740, cité par P. ROUBIER, *Le droit transitoire (conflit des lois dans le temps)*, Paris, Dalloz et Sirey, 2<sup>ème</sup> éd., 1960, p. 70.

<sup>87</sup> Le terme droits acquis prend sa signification moderne à savoir une situation immuable après l'époque des grandes révolutions qui ont déclenché des changements institutionnels intenses en occident. Au lendemain du Code civil, la doctrine de droit privé interprète l'article 2 sur la non-rétroactivité des lois en prenant pour critère les droits acquis opposés aux simples facultés dites expectatives.

<sup>88</sup> P.-A. MERLIN DE DOUAI, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, Paris, Garnery, 1808, v. « Effet rétroactif », t. III, n° 3.

<sup>89</sup> Maître Constantin Yannakopoulos est docteur en droit et avocat au Barreau d'Athènes.

<sup>90</sup> En substance, il envisage l'institution sous l'angle philosophique et sociologique dans son unité regroupant les individus qui en conçoivent l'idée, l'organisation sociale qui découle de leur communion pour la mise en œuvre de cette idée et les concepts, règles et procédures qui encadrent cette mise en œuvre. *La théorie de l'unité* de l'institution chère à Neil Mac Cormick et Ota Weinberger se différencie de celle de Maurice Hauriou pour qui ce sont les institutions qui donnent naissance aux règles de droit. Sous le prisme de l'unité, l'institution ne crée pas ses règles, elle est ses propres règles. En dehors des institutions concepts qui se perçoivent au sens philosophique, le phénomène juridique tout entier est institutionnel du point de vue philosophique en ce sens qu'il est de différentes façons créé, soutenu, réalisé et élaboré par un ensemble d'institutions sociales agissant entre elles. Cf. N. MAC CORMICK et O. WEINBERGER, *Pour une théorie institutionnelle du droit, Nouvelles approches du positivisme juridique*, Paris, LGDJ, 1992, p. 59.

<sup>91</sup> Cf. P. AUVRET, « La notion de droits acquis en droit administratif français », *RDP* 1985, p. 57.

<sup>92</sup> Il démontre qu'au niveau constitutionnel, le phénomène des droits acquis apparaît sous les idées de transcendance et d'intangibilité des droits fondamentaux, ce qui évoque une certaine idée de droit naturel – toutefois critiquée par le positivisme, cf. C. YANNAKOPOULOS, *La notion de droits acquis en droit administratif français, op. cit.*, pp. 33 et s. Il démontre encore qu'il existe malgré la mutabilité foncière de la loi une relative stabilité des situations législatives existantes intéressant une liberté publique, celles-ci ne pouvant être mises en cause que dans deux hypothèses : celles où les situations auraient été illégalement acquises ;

En conclusion de son étude, il propose la définition selon laquelle les droits acquis apparaissent comme des droits à une situation acquise que le juge – vu leur nature et leurs caractéristiques institutionnelles – décide de soustraire à l'emprise d'un changement de droit et dont l'atteinte peut, le cas échéant, engager la responsabilité de la puissance publique<sup>94</sup>. Cette définition démontre que l'existence de droits acquis tient à un processus, et leur stabilité est diachronique<sup>95</sup>.

Dans l'affaire *Emini Tina Etienne*<sup>96</sup>, le juge camerounais avait consacré la nature de ces droits : selon ses propres termes, il s'agit soit de *droits acquis*, soit de *quelque droit* c'est-à-dire de quelconques droits souvent qualifiés de droits non acquis, de droits

---

celle où leur remise en cause serait réellement nécessaire pour assurer la réalisation de l'objectif constitutionnel poursuivi – s'appuyant sur la jurisprudence dite du cliquet (*Grandes décisions du conseil constitutionnel*, 7<sup>ème</sup> éd., 1993, p. 586, 8<sup>ème</sup> éd., p. 570). Il démontre enfin l'existence du phénomène des droits acquis en matière jurisprudentielle dès lors que le juge ne peut plus revenir sur sa décision et que l'acte créateur ne peut plus être contesté après épuisement des voies de recours, cf. C. YANNAKOPOULOS, *La notion de droits acquis en droit administratif français*, *op. cit.*, pp. 49 et s.

<sup>93</sup> Il cite notamment l'écoulement du temps (délais de recours contentieux), le comportement du destinataire de l'acte (fraude), les intérêts d'un individu tiers à l'acte, la survenance d'un fait prévu par la réglementation générale (condition suspensive) ainsi que la mutabilité de l'intérêt général. En effet, le phénomène d'acquisition des droits dépasse l'acte administratif individuel ainsi que l'acte administratif en général. Ensuite, il considère la fonction normative de l'autorité administrative, les modes de création des droits acquis, leur contenu ainsi que leur fonction.

<sup>94</sup> C. YANNAKOPOULOS, *La notion de droits acquis en droit administratif français*, *op. cit.*, p. 542.

<sup>95</sup> Ceci apparaît sous un triple rapport d'engendrement des normes : le rapport création/application (acte législatif en exécution de la constitution ou acte réglementaire en exécution de la loi), le rapport concrétisation/individualisation (acte individuel mettant en œuvre un acte réglementaire), et le rapport concrétisation/matérialisation (réalisation de la norme individuelle – fait administratif – dans le vécu social soit par l'Administration qui exécute sa décision sur le destinataire soit par ce dernier qui se conforme volontairement à son contenu et la rend de ce fait effective. C'est le cas de l'agent nommé qui va occuper son poste de travail. Suivant l'étape où l'on se trouve dans ce processus, le juge parlera des droits définitivement acquis ou de droits non définitivement acquis, simples facultés, droits virtuels, droits non-acquis, même si certaines situations telles les autorisations de police, d'occupation du domaine public de séjour demeurent précaires du fait qu'elles relèvent d'une opération continue. Il s'avère donc que les situations les mieux protégées face aux changements du droit sont les opérations momentanées ou uniques.

<sup>96</sup> La motivation du jugement n° 55/CFJ-SCAY/ADD du 25 mars 1969, *Emini Tina Etienne c/ État du Cameroun oriental*, semble marquer la prise de conscience de la nécessité de protéger les droits acquis dans le discours du juge : « considérant que la sécurité juridique serait dangereusement compromise, si des droits acquis même irrégulièrement, par des particuliers, pouvaient à tout moment être remis en question par l'autorité administrative ; que pour cette raison, un acte administratif individuel, lorsque du moins, il a fait naître quelque droit au profit d'un particulier, ne peut être abrogé que dans les délais pendant lesquels un intéressé pourrait le faire annuler pour excès de pouvoir [...] ». Il exprimera le même souci dans une jurisprudence postérieure nombreuse (entre autres, arrêt n° 121/CFJ-CAY, 8 décembre 1970, *Sitamze Urbain c/ État du Cameroun*, arrêt n° 136/CFJ-CAY 8 décembre 1970, *Bissingol c/ État du Cameroun*).

non définitivement acquis. Il les appréhende également dans un processus institutionnel objectif excluant la fraude<sup>97</sup>.

Dans un second temps, une décision administrative comportant des dispositions suspensives a des incidences diamétralement opposées. Si elle reporte certains effets comme on l'a vu, il faut surtout noter que ce faisant, elle occasionne le maintien des effets des décisions antérieures qu'elle-même déclare abrogées, puisqu'elle ne laisse pas un vide juridique. Si l'on a soutenu que la nouvelle décision est en vigueur mais a suspendu ses effets, il faut déduire *a contrario* que l'ancienne décision est sortie de vigueur mais ses effets ont subsisté dans l'ordre juridique. Ceci est davantage soutenable quand la nouvelle décision n'a pas expressément maintenu les anciennes dispositions à titre de droit transitoire. Car, en le faisant, il pourrait être objecté que la sortie de vigueur a été partielle. Le décret susvisé du Premier ministre camerounais *relatif aux conditions et modalités d'exploitation des motocyclettes à titre onéreux* illustre de façon exemplaire la sortie de vigueur d'une décision administrative sans perte d'effet. L'alinéa 1<sup>er</sup> de son article 20 a suspendu ses effets pour un délai de six mois. Sans indiquer le droit qui sera applicable à l'activité prolifique qu'il est appelé à régir, son article 21 déclare abrogées les dispositions antérieures régissant la matière. Il vise précisément le décret n° 95/650/PM du 16 novembre 1995, texte qui devait continuer de s'appliquer durant les six mois et qui continue de s'appliquer à ce jour à cause des difficultés de mise en œuvre du nouveau texte qui l'abroge.

Par ailleurs, la modulation dans le temps des annulations contentieuses des décisions administratives permet à celles-ci de continuer à produire des effets alors qu'elles ont été exclues de l'ordonnancement juridique. En ce sens, le Conseil d'État a différé dans le temps les effets de l'annulation d'une décision individuelle irrégulière en reportant directement la date de sa remise en cause (affaire *Sire*), et en repoussant par ricochet celle de la remise en cause de l'acte réglementaire qui lui servait de support (affaire *Département du Val-de-Marne*)<sup>98</sup>.

<sup>97</sup> Dans l'affaire *Mveng Mbarga Constantin*, le susnommé, maître de l'enseignement général, fonctionnaire de catégorie « D » s'était présenté au concours des inspecteurs de police, et auquel il a été reçu, sans l'autorisation du ministre de la Fonction publique requise par les textes. Cette situation ayant été découverte, l'arrêté nommant l'intéressé dans le corps de la sûreté nationale a été par la suite retiré au mépris des règles gouvernant la procédure de retrait des actes administratifs unilatéraux. S'étant porté devant le juge administratif pour demander l'annulation de cette mesure défavorable, celui-ci rejette ses prétentions au motif que « [...] la décision illégale a été prise à la suite d'une fraude commise par Mveng Mbarga Constantin qui a dissimulé sa qualité de maître d'enseignement général pour se présenter au concours direct pour le recrutement d'élèves inspecteurs de police sans avoir obtenu l'autorisation du ministre de la Fonction publique ; qu'une telle décision que la doctrine récente assimile à une décision juridiquement inexistante, est insusceptible de conférer des droits [...] », jugement n° 36/91-92 du 30 avril 1992, *Mveng Mbarga c/ État du Cameroun*.

<sup>98</sup> Cf. à ce propos F. BOTTINI, « La sécurité juridique et la modulation dans le temps des annulations contentieuses (À propos des arrêts du Conseil d'État du 12 décembre 2007, *Sire*, et 16 mai 2008,

Dans un troisième temps, on fera valoir l'émergence en droit comparé du principe de protection de la confiance légitime à côté de celui de l'intangibilité des droits acquis, face à l'inflation normative et aux changements intempestifs des textes. Il s'agit d'un corollaire du principe de la sécurité juridique<sup>99</sup> qui permet de garantir la stabilité de la législation et de protéger les situations juridiques non définitivement acquises.

Le principe de la confiance légitime prend en considération le comportement de l'Administration et la croyance de l'administré que ce comportement sera maintenu dans l'avenir. Il entraîne le maintien d'une décision dont l'application est exceptionnellement tolérée à l'égard de l'administré qui a légitimement cru en sa validité, alors qu'elle était déjà abrogée. Contrairement au principe de l'intangibilité des droits acquis basé sur des situations objectives, la reconnaissance du principe de protection de la confiance légitime, marqué de manière plus nette en Allemagne et aux Pays-Bas, conduit à la prise en compte de positions juridiques subjectives du citoyen concerné<sup>100</sup> au nom de considérations morales, éthiques et de bonne foi. Il s'analyse comme une tolérance administrative devant l'ignorance des textes en vigueur<sup>101</sup> ; laquelle comble les limites du principe de l'intangibilité des droits acquis et renforce la sécurité juridique. C'est donc à juste titre que Lord Mackenzie Stuart fait remarquer que ce principe a un champ d'application plus vaste, puisqu'il concerne des droits qui ne sont pas encore acquis, mais simplement en cours de constitution ou susceptibles d'être constitués<sup>102</sup>.

On pourrait envisager la méthode selon laquelle lorsque les citoyens se sont habitués pendant des années à suivre une procédure donnée pour acquérir un droit (par exemple l'obtention d'un titre foncier, la délivrance d'un permis de conduire, le dédouanement d'un véhicule, etc.), si une décision vient abroger ladite procédure en

---

*Département du Val-de-Marne*), *RDP*, n° 5, 2009-5-012, p. 1517. Le Conseil constitutionnel applique également cette technique (cf. S. BRIMO, « Les conséquences de la modulation dans le temps des effets des décisions QPC », *RDP*, n° 5, 2011-5-004, p. 1189).

<sup>99</sup> Cf. L. VAPAILLE, « Le principe de la sécurité juridique : réalité et avenir en droit administratif français », *Les Petites affiches*, n° 158, 10 août 1999, p. 20.

<sup>100</sup> J. SCHWARZE, *Droit administratif européen*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1994, p. 1211.

<sup>101</sup> Avec le principe de la confiance légitime, point n'est besoin qu'une situation réelle et objective soit formée à partir de la possibilité ouverte par une décision. On tient uniquement compte de l'élément psychologique à savoir la confiance qui a pu naître chez l'administré. Le principe de protection de la confiance légitime du citoyen apparaît comme un moyen de contrôle efficace du pouvoir d'abrogation des décisions administratives, en plus de l'exigence d'un acte contraire.

<sup>102</sup> C'est le cas pour l'application des promesses ou engagements de l'Administration. À propos de ces hypothèses, cf. C. YANNAKOPOULOS, *La notion de droits acquis en droit administratif français*, *op. cit.*, pp. 274-275.

y apportant des changements substantiels, elle devrait faire l'objet d'une large diffusion, au besoin d'une campagne de sensibilisation afin que les citoyens s'en imprègnent. Elle devrait en outre être accompagnée des mesures transitoires dans l'intérêt des administrés<sup>103</sup>, mesures consistant notamment à faire subsister l'ancienne procédure, qui va être progressivement remplacée par la nouvelle – par le biais du report de l'entrée en vigueur après publication ou de l'octroi d'un délai pour se mettre en conformité. Faute de ces diligences, le juge pourrait valablement annuler les décisions défavorables qui auraient été prises à l'encontre de l'administré, ou indemniser le préjudice que ce dernier aurait pu subir<sup>104</sup>. Il est souhaitable que l'application du principe de la confiance légitime<sup>105</sup> en droit communautaire européen incite sa diffusion dans les ordres juridiques internes encore réticents. Car il renforce la sécurité juridique dans l'État de droit en donnant effet à des décisions abrogées, dans l'intérêt des administrés.

## CONCLUSION

Dans l'optique de cerner et de se prévaloir de ses effets, l'existence ou non d'une décision administrative dans l'ordonnement juridique qui recueille la faveur de la doctrine est un critère à fiabilité relative. Ces effets peuvent précéder son apparition, comme ils peuvent surexister à sa disparition. Il s'avère donc nécessaire de reconnaître que les droits du destinataire de la décision, et l'application effective ou non de celle-ci, constituent les indices décisifs de son temps d'effet. Davantage étendue que les auteurs ne le laissent souvent entendre, la vie de la décision administrative se mesure à travers celle des bénéficiaires de ses effets définitifs. Ces derniers étant des hommes mortels et des choses périssables, les conventions du

<sup>103</sup> À propos des mesures transitoires, cf. G. ÉVEILLARD, *Les dispositions transitoires en droit public français*, Paris, Dalloz, 2007 ; D. TRUCHET, *Droit administratif, op. cit.*, p. 250.

<sup>104</sup> C'est bien ce que fit le Conseil d'État français en 2006 : CE, A, 24 mars 2006, *Société KPMG, GAJA*, n° 117, GD, p. 215 ; lire aussi dans ce sens : J.-M. WOEHLING, « L'obligation d'édicter des mesures transitoires comme des instruments de protection des situations juridiques constituées (à propos de la sécurité juridique) », *RDP*, 1-2007, p. 286.

<sup>105</sup> À propos de ce principe, lire avec intérêt, entre autres : S. DELIKOSTOPOULOS, *La protection de la confiance en droit administratif*, (en grec), Athènes, éd. Alfa/Delta, 1969, notamment pp. 79 et s. ; G. GATROUGALOS, « La protection de la confiance légitime du citoyen à l'égard de l'État » (en grec), *Procès administratif* (Revue juridique grecque), 1993, pp. 940 et s., notamment p. 949 ; J.-P. PUISOCHET, « Vous avez dit confiance légitime ? (Le principe de la confiance légitime en droit communautaire) », in *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1996, pp. 581 et s., notamment p. 587 ; J. MERTENS DE WILMARS et J. STEEN BERGEN, « La notion de sécurité juridique dans la jurisprudence de la cour de justice des communautés européennes », in *Mélanges offerts à Robert Legros*, Bruxelles, 1985, pp. 449 et s., notamment p. 452 ; H. PLANCHON, « Le principe de la confiance légitime devant la Cour de justice des communautés européennes », *RRJ Droit prospectif*, 1994-2, pp. 446 et s.



temps juridique finissent inexorablement par se plier à l'emprise du temps physique. Alors, si par moment le droit met le temps à son service, conclure en la victoire du droit sur le temps<sup>106</sup> paraît excessif.

---

<sup>106</sup> Emmanuelle Chavreau soutient notamment l'idée d'un triomphe du Droit sur le temps. Cf. E. CHAVREAU, *Le temps et le droit : la réponse de Rome. L'approche du droit privé*, *op. cit.*, p. 204.

**RÉSUMÉ :**

*Le temps d'effet, période pendant laquelle la décision administrative touche l'ordonnement juridique, est généralement étudié sous le prisme de l'entrée en vigueur et de la sortie de vigueur. Cependant, l'analyse d'une série de techniques juridiques révèle que sa prise d'effet et sa perte d'effet ne correspondent pas à ces deux phénomènes. L'apparition ou la disparition des droits et l'application effective ou non de la décision semblent alors mieux rendre compte de ce temps d'effet, dont la maîtrise est capitale pour la sécurité juridique.*

**SUMMARY:**

*Time effect: a period during which an administrative decision impacts the legal system. This notion is generally studied through the prism of two particular moments: the decision coming into force and being repealed. However, analysing a series of juridical techniques displays that time effect does not correspond to these moments. Mastering this time effect is crucial to legal safety. Therefore, the best way to acknowledge time effect is to consider the appearance (or disappearance) of the rights as well as the effective application (or absence) of the decision.*

## **BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE**

### **Ouvrages :**

- BURDEAU F., *Histoire du droit administratif*, Paris, PUF, coll. « Thémis », 1<sup>ère</sup> éd., 1995
- DELIKOSTOPOULOS S., *La protection de la confiance en droit administratif*, Athènes, éd. Alfa/Delta, 1969
- EISENMANN C., *Cours de droit administratif*, t. 2, Paris, LGDJ, 1983
- KELSEN H., *Théorie générale des normes*, Paris, PUF, 1996
- MAC CORMICK N. et WEINBERGER O., *Pour une théorie institutionnelle du droit, Nouvelles approches du positivisme juridique*, Paris, LGDJ, 1992
- TRUCHET D., *Droit administratif*, Paris, PUF, coll. « Thémis », 2<sup>ème</sup> éd., 2009

### **Thèses :**

- CHAVREAU E., *Le temps et le droit : la réponse de Rome. L'approche du droit privé*, Thèse, Université Panthéon-Assas Paris II, 2001
- CROUZATIER DURAND F., *La fin de l'acte administratif unilatéral*, Paris, l'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2003
- MBALLA OWONA R., *La notion d'acte administratif unilatéral au Cameroun. Contribution à la théorie de la décision administrative*, Sarrebruck, Éditions Universitaires Européennes, 2011
- PETIT J., *Contribution à l'étude des conflits de lois dans le temps en droit public interne*, Thèse, Paris, 1993
- YANNAKOPOULOS C., *La notion de droits acquis en droit administratif français*, Paris, LGDJ, 1997

### **Articles**

- BOTTINI F., « La sécurité juridique et la modulation dans le temps des annulations contentieuses (À propos des arrêts du Conseil d'État du 12 décembre 2007, *Sire*, et 16 mai 2008, *Département du Val-de-Marne*), *RDP*, n° 5, 2009-5-012, p. 1517
- DARCY G., « La décision exécutoire, esquisse méthodologique », *AJDA* 1994, chroniques, p. 663

- 
- EISENMANN C., « Sur l'entrée en vigueur de normes administratives unilatérales », in *Mélanges en l'honneur du professeur Michel Stassinopoulos*, Paris, LGDJ, 1974, p. 201
  - MOUDOUDOU P., « Les tendances du droit administratif dans les États d'Afrique francophone », *Revue Juridique et Politique*, n° 1, 2010, p. 43
  - ONDOA M., « Le droit administratif français en Afrique francophone : contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne », *RJPIC*, n° 3, sept.-déc. 2002, 56<sup>ème</sup> année, p. 287
  - OST F., « Essai de définition et de caractérisation de la validité juridique », in OST F. et VAN DE KERCHOVE M., *Jalons pour une théorie juridique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés Universitaires Saint Louis, coll. « Travaux de recherches », 1987, p. 257
  - SEILLER B., « L'entrée en vigueur des actes administratifs », *AJDA* 2004, p. 1463
  - WOEHLING J.-M., « L'obligation d'édicter des mesures transitoires comme des instruments de protection des situations juridiques constituées (à propos de la sécurité juridique) », *RDP*, 1-2007, p. 286