

LES MUTATIONS DANS LA FONCTION PUBLIQUE : REFLEXIONS SUR LA POSITION DES AGENTS PUBLICS “APPELÉS A D’AUTRES FONCTIONS” EN DROIT CAMEROUNAIS.

Samuel Théophile BATOUM-BA-NGOUE

Chargé de cours de droit public

Faculté des Sciences Juridiques et Politiques

Université de Douala (Cameroun)

RESUME

Il est difficile de catégoriser au plan juridique la mention « appelé à d’autres fonctions » qui débouche finalement sur celle « appelé à attendre d’autres fonctions ». Il s’ensuit une interprétation polysémique de l’appel à d’autres fonctions qui traduit le caractère atypique de ladite position lors des mutations des agents publics au Cameroun. Les travailleurs publics appelés à d’autres fonctions et qui se trouvent finalement dans l’attente desdites fonctions sont décontenancés quant à l’attitude à adopter relativement à l’évolution de leur carrière. Le pouvoir discrétionnaire dont dispose les autorités administratives et qui se fonde sur le principe selon lequel : « le grade appartient à l’agent et l’emploi à l’Administration » expose cette dernière à des actes administratifs entachés d’abus de pouvoir. La fonction publique gagnerait à introduire dans son lexique, la mention « appelé à attendre d’autres fonctions », pour la différencier de celle « appelé à

d’autres fonctions ». Et ceci pour préserver la sécurité juridique des agents publics qui se meuvent dans le système de la carrière et qui très souvent, sont victimes de sanctions disciplinaires déguisées.

Mots-clés : Position juridique, poste de responsabilité, sécurité juridique, pouvoir discrétionnaire, acte administratif.

Introduction

Il existe de par le monde, deux grandes conceptions de la fonction publique¹ : le système de la fonction publique ouverte ou « système de l’emploi »² et le système de la fonction publique fermée ou « système de la carrière »³. Le Cameroun s’est rattaché à titre principal à la fonction publique de carrière dans laquelle les agents publics⁴ gravissent une structure d’emplois hiérarchisés selon les mécanismes organisés et encadrés par un statut de droit public⁵.

¹ La fonction publique largement entendue, regroupe l’ensemble des personnes qui sont à la disposition du pouvoir politique pour assurer la marche des services publics. Les plus importants de ces agents publics au Cameroun sont les fonctionnaires.

² Dans le système de l’emploi ou « fonction publique ouverte », on considère que servir l’Etat ou une collectivité publique équivaut à l’exercice de n’importe quelle profession. Les emplois de l’administration sont analysés comme dans le secteur privé.

³ Ce système repose sur la spécificité de l’administration publique qui appelle un personnel doté de capacités particulières et consacrant toute sa vie professionnelle au service de la collectivité. Ici, les agents sont recrutés en principe jeunes non pas pour tenir un emploi précisément défini, mais pour faire une carrière au cours de laquelle ils sont conduits à occuper les emplois successifs auxquels leur donne vocation l’appartenance à un corps de fonctionnaires.

⁴ Si tout fonctionnaire est un agent public, tout agent public n’est pas nécessairement un fonctionnaire. La qualité d’agent public est reconnue aux personnes employées par une personne publique. L’emploi d’une personne par une institution de droit privé exclut par conséquent cette qualité.

⁵ Il s’agit du statut général de la fonction publique de l’Etat.

Le système de la carrière soumet les agents publics à un régime particulier de droits et d’obligations. Dans ce système qui s’oppose au système de l’emploi, le recrutement s’effectue, non pas en fonction des caractéristiques propres à un emploi précis, mais en fonction d’une aptitude générale qui dispose le futur agent à exercer les différentes attributions qui lui seront confiées au fil de sa carrière.

C’est à ce titre que, de l’entrée à la sortie de fonction, la situation professionnelle de l’agent public va évoluer. C’est dire que l’agent ne sera pas voué à occuper indéfiniment le même emploi. Il va connaître des mutations. Pour tout agent public, la mutation consiste à changer de type de poste, de lieu ou l’entité qui l’emploie⁶, sans changer de corps ou de cadre d’emploi, ni de grade, ni d’ancienneté⁷. La mobilité qui est inscrite dans la carrière confère la liberté à l’Administration de procéder de manière discrétionnaire aux mouvements des agents publics. Qu’elles se présentent sous la forme de changement d’affectation⁸ ou de

⁶ La mutation peut emprunter plusieurs formes : elle peut être fonctionnelle (en cas de changement de poste), géographique (lorsque l’agent change de lieu de travail) ou structurelle (ici l’agent public change l’entité qui l’emploie).

⁷ Voir René Chapus, *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien, 1988, p.154.

⁸ Le changement d’affectation est le fait pour l’administration d’affecter ses agents sur de nouveaux postes, ces derniers ne disposant pas de droits acquis au maintien dans leurs fonctions.

nominations⁹, les mouvements du personnel au Cameroun prennent juridiquement la forme d'une mutation qui doit cependant respecter les règles en la matière, telles qu'elles sont fixées par les textes ; tout fonctionnaire étant par ailleurs titulaire de son grade, mais pas de son emploi.

En général, ces mouvements des agents publics sont juridiquement encadrés. Plus communément appelés mutations internes¹⁰ ou externes¹¹, ces changements d'affectation peuvent intervenir soit à la demande de l'agent, soit d'office. Lorsque la mutation est prononcée d'office, c'est-à-dire à l'initiative de l'administration utilisatrice de l'agent public, ladite mutation doit trouver sa justification dans les motifs liés à l'organisation ou à l'intérêt du service¹². A ce titre, elle peut notamment s'inscrire dans le cadre d'une organisation du

service, être liée à la personne de l'agent public¹³, ou à son aptitude physique. En revanche, la mutation d'office ne peut être prononcée à titre discrétionnaire à l'instar du déplacement d'office¹⁴ dans la fonction publique de l'Etat ; la mutation d'office n'étant pas au nombre des sanctions disciplinaires limitativement énumérés¹⁵.

Or, l'observation des décisions porteuses des mutations des agents publics laisse apparaître une situation atypique dans la fonction publique camerounaise. Il s'agit de la situation des personnels qui, bien que restant en position d'activité¹⁶, sont considérés comme étant en « attente d'autres fonctions »¹⁷. En effet, la quasi-

⁹ La nomination est le fait de confier nommément un poste de responsabilité à un agent. La nomination peut impliquer un changement d'affectation de poste de responsabilité.

¹⁰ La mutation interne également dénommée « changement d'affectation interne » se définit comme un changement d'emploi correspondant au grade détenu par l'agent au sein de la même collectivité ou d'un même établissement.

¹¹ La mutation externe correspond au départ volontaire de l'agent public qui souhaite changer d'affectation afin d'occuper un nouvel emploi relevant obligatoirement du même grade et du même cadre d'emploi auprès d'une nouvelle collectivité.

¹² Lorsqu'elle intervient à l'initiative de l'administration, la mutation interne doit être motivée par l'intérêt du service (restructuration et réorganisation du service, suppression d'emploi, amélioration de la répartition des personnels).

¹³ Il peut s'agir de l'exemple d'un agent qui provoque une perturbation dans les conditions de travail sans pour autant adopter un comportement fautif. Cet agent peut être muté dans l'intérêt du service, mais ne peut pas faire l'objet d'un déplacement d'office, voir CE 21 Juin 1968, Ban. p.980, CE 8 Février 1995 Ministre de l'Education C/ Torremblanca, req. N° 152933. De même, un dissentiment survenu entre un agent et son supérieur hiérarchique qui gênait le bon fonctionnement d'un service peut justifier une mutation d'office, CE 10 Octobre 1994, Ministre de l'intérieur C/ Thierry, req. N° 116773.

¹⁴ Il y a une distinction entre la mutation d'office dans l'intérêt du service et le déplacement d'office qui est une mesure disciplinaire.

¹⁵ Contrairement aux fautes disciplinaires, les sanctions disciplinaires susceptibles d'être prononcées sont limitativement déterminées par les textes, voir article 94 du statut général de la fonction publique.

¹⁶ La position d'activité est celle de l'agent public qui exerce effectivement les fonctions correspondant à son grade. Le fonctionnaire peut être en activité à temps complet ou à temps partiel.

¹⁷ L'agent public en « attente d'autres fonctions » est celui qui, à l'issue d'un changement d'affectation, n'a pas reçu d'autres fonctions. En conséquence, il est considéré comme étant en attente d'autres fonctions. Il est appelé à d'autres

totalité des décisions portant, soit des nominations à certaines responsabilités, soit tout simplement des changements d'affectation, utilisent une formulation consacrée par la fonction publique camerounaise. La décision déroule généralement et successivement la désignation de la structure qui loge la fonction, le poste à pouvoir, le patronyme de l'agent désigné pour occuper la fonction, son grade dans la fonction publique, la fonction précédemment occupée éventuellement par l'intéressé, le patronyme de l'agent que ce dernier remplace dans le cas où le poste de travail n'était pas vacant ou nouvellement créé, et enfin la destination réservée au précédent occupant de la fonction. Cette destination peut être soit précise, soit silencieuse, soit sujette à interprétation¹⁸.

Parallèlement, plusieurs cas de figures peuvent se présenter pour le précédent occupant de la fonction. Il sera soit «relevé de ses fonctions»¹⁹, soit

« révoqué »²⁰, soit « muté »²¹, soit « admis à faire valoir ses droits à la retraite »²², soit « remis à son administration d'origine »²³, soit « démissionnaire »²⁴, soit « décédé »²⁵. Il arrive parfois que l'autorité investie du pouvoir de nomination garde le silence sur le sort réservé à l'agent public remplacé²⁶. Très souvent, le précédent titulaire des fonctions est « appelé à d'autres fonctions » lesquelles lui sont attribuées par la même décision relative à son changement d'affectation.

Cependant, la curiosité juridique devenue récurrente au plan national porte sur la situation de l'agent public qui est régulièrement « appelé à d'autres fonctions », mais qui, malheureusement, après plusieurs lectures de la décision qui « l'appelle à d'autres fonctions » et le

fonctions, lesquelles ne lui sont finalement pas attribuées.

¹⁸ La destination est précise lorsqu'elle vise nommément une mention. Elle est silencieuse lorsque la décision ne mentionne aucune destination de l'agent. Elle est sujette à interprétation lorsque la mention « appelé à d'autres fonctions » est adressée à l'agent qui finalement ne reçoit pas de fonctions.

¹⁹ La mention « relevé de ses fonctions » est utilisée dans la terminologie de la fonction publique camerounaise et est synonyme de « relève de fonctions ». V. Francis Narcisse DJAME « Remarque sur la crise identitaire de la notion de relèvement des fonctions en droit administratif camerounais » in *Revue Juridique et Politique des*

Etats francophones, N° 1, Janvier - Mars 2019, pp.98-118.

²⁰ La révocation est une mesure d'exclusion définitive du fonctionnaire du corps auquel il appartient, article 100 du statut général de la fonction publique de l'Etat du 07 Octobre 1994.

²¹ La mutation signifie tout simplement le changement d'affectation de l'agent. Il s'agit beaucoup plus de la permutation de poste.

²² L'admission à la retraite est la cessation normale d'activité du fonctionnaire, voir article 116 du statut.

²³ C'est le fait de rentrer à la structure auprès de laquelle l'agent public est administrativement rattaché.

²⁴ C'est la situation de l'agent public qui a volontairement sollicité son départ de la fonction publique.

²⁵ Il s'agit du cas d'un agent public qui a trouvé la mort en position d'activité dans la fonction publique.

²⁶ Le texte portant nomination à des postes de responsabilité procède parfois au remplacement du précédent titulaire de la fonction tout en gardant le silence sur le sort qui est réservé à ce dernier.

remplace dans ses précédentes fonctions ne retrouve pas les nouvelles fonctions auxquelles il a été appelé. Cet agent public passe ipso facto des fonctions réelles aux fonctions virtuelles²⁷. Cette étonnante position de l'agent public « en attente d'autres fonctions » est sujette à interprétation et mérite d'être clarifié et juridiquement encadré dans le droit de la fonction publique au Cameroun.

Au regard de ce qui précède, la situation de l'agent public en « attente d'autres fonctions » au Cameroun pourrait être interprétée comme une sanction disciplinaire déguisée²⁸. Certes, cette situation atypique peut être considérée de prime abord comme résultant d'une erreur matérielle ou alors d'un malencontreux oubli de la part du détenteur du pouvoir de nomination aux emplois publics, lors de l'élaboration des décisions relatives aux mouvements des agents publics²⁹. Cependant, le fait pour l'agent public de rester dans cette position au-delà d'un

certain temps³⁰, donne lieu à un questionnement sur la position juridique de l'agent en cause.

Plusieurs interrogations naissent et peuvent trouver des réponses sur le plan juridique. L'agent public qui se retrouve dans la situation de l'appel à d'autres fonctions doit-il perdre tous les droits qui étaient liés à sa précédente fonction³¹, alors qu'il est en position d'attente d'autres fonctions ? Doit-il être soumis aux obligations des « fonctions virtuelles »³² dont il serait en attente ? Continue-t-il d'être lié par l'inamovible article 2 de la décision portant nomination des agents publics à des responsabilités administratives qui énonce que : « les intéressés auront droit aux avantages de toute nature prévus par la réglementation en vigueur »³³ ? Ne devrait-il pas finalement adresser une requête à l'autorité titulaire du pouvoir de nomination ou de mutation d'office, afin que ce dernier,

²⁷ Le caractère virtuel est traduit par le fait que les fonctions auxquelles l'agent est appelé ne sont pas encore connues.

²⁸ La décision de changement d'affectation peut être qualifiée de sanction déguisée lorsqu'elle a pour but de réprimer un agent en arguant de l'intérêt du service pour justifier la mesure de mutation interne. Une telle mesure est illégale, CAA Nancy 27 Janvier 2011, N° 10 NC00406.

²⁹ Les décisions portant changement d'affectation ou nomination à des postes de responsabilités peuvent s'étaler sur plusieurs pages, ce qui pourrait expliquer soit la présence des oublis, soit celle des erreurs matérielles.

³⁰ L'agent public appelé à d'autres fonctions peut rester dans l'attente des dites fonctions pendant plusieurs années.

³¹ Il peut s'agir des indemnités liées à la fonction ; Arrêt N° 365 155 du CE du 06 Décembre 2013.

³² Ces fonctions futures pouvant être différentes des précédentes, les obligations ne peuvent plus être les mêmes que celles de la précédente fonction.

³³ L'agent public « en attente d'autres fonctions » fait partie des « intéressés » qui se trouvent sur le texte portant nomination à des postes de responsabilité et bénéficiaires des avantages de toute nature prévus par la réglementation en vigueur.

puisse remédier à cette situation³⁴ ? Toutes ces interrogations peuvent normalement se fondre dans la question centrale de savoir : **Qu'est-ce qui caractérise la mention « appelé à d'autres fonctions » posée par le droit positif camerounais ?**

La réponse à la question susmentionnée passe par l'analyse de la règle juridique telle qu'elle est posée. De celle-ci il ressort que la mention « appelé à d'autres fonctions » a une posture juridique (I), de laquelle découle l'imposture juridique de « l'appel à l'attente d'autres fonctions » au Cameroun (II).

I. La posture juridique de la mention « appelé à d'autres fonctions »

Il faut d'emblée rappeler que d'une manière générale, le droit de la fonction publique n'a pas juridiquement consacré la position de l'agent public « en attente d'autres fonctions ». Il s'agit par conséquent d'une position *non de Jure* mais de *facto* impropre à la terminologie de la fonction publique. Il importe cependant de répertorier les cas qui susceptibles de donner lieu à l'ouverture d'une position d'attente à d'autres fonctions (A) et de relever les effets liés à

cette position des agents publics en « réserve d'autres fonctions »³⁵ (B).

A- Les cas d'ouverture des fonctions putatives

La fonction publique camerounaise a consacré trois positions qui décrivent la situation administrative précise à un moment donné de la carrière de l'agent public en général et du fonctionnaire en particulier, par rapport à un poste de travail³⁶. Le fonctionnaire peut être placé en position d'activité, de détachement ou de disponibilité³⁷. La position d'activité est celle dans laquelle l'agent public exerce effectivement ses fonctions au poste de travail auquel il a été affecté. Vu sous cet angle, on peut penser que l'agent public « écarté » de ses précédentes fonctions, n'est plus en position d'activité.

En vérité, cet agent qui n'a sollicité ni un détachement, ni une disponibilité demeure en activité. Il s'avère simplement que, suite soit à une mutation d'office (1), soit à une réorganisation des emplois publics (2) ou alors à un déplacement disciplinaire déguisé (3), l'agent public, à la faveur d'un mouvement des personnels, a été destiné à des fonctions renvoyés

³⁴ En principe, l'affectation sur un poste de responsabilité ne peut intervenir que sur un poste vacant ou nouvellement créé.

³⁵ Cette situation peut être assimilée à la situation des officiers de réserve dans l'armée ou alors des « fonctionnaires en réserve de la république ».

³⁶ Il s'agit de l'article 50 du statut général de la fonction publique de l'Etat porté par le Décret N° 94/199 du 07 octobre 1994.

³⁷ Ibidem.

« aux calendes grecques »³⁸. Il s'agit des fonctions qu'on peut considérer comme putatives.

1. La mutation d'office

Il est admis en droit de la fonction publique que l'administration est libre d'affecter ses agents sur de nouveaux postes, ou de leur confier de nouvelles responsabilités. En effet, les agents publics ne disposent pas de droits acquis au maintien dans leurs fonctions. Tout fonctionnaire est titulaire de son grade, mais pas de son emploi³⁹. Tant que le poste correspond à son cadre d'emploi, l'agent peut être appelé à exercer différentes fonctions⁴⁰.

Dans la pratique, il est courant qu'un agent faisant preuve de carences ou de lenteurs dans l'accomplissement de ses tâches soit changé de poste dans l'intérêt du service⁴¹. Mais dans ce cas, les textes et le juge administratif encadrent strictement la décision de l'autorité investie du pouvoir de changer d'affectation.

Au sein d'une même fonction publique, la mobilité d'un agent passe par la mutation. Cette dernière peut être interne

ou externe. La mutation interne peut être initiée soit par l'agent, soit d'office par l'administration utilisatrice de l'agent public. Dans ce dernier cas, la mutation ne peut intervenir en principe qu'après l'avis de la commission administrative paritaire⁴². Surtout lorsque ladite mutation modifie les conditions d'emploi notamment la perte de responsabilité, la situation financière ou la mobilité géographique.

Au regard de ce qui précède, la mutation d'office imposée à l'agent public doit être entourée d'un minimum de précautions⁴³, pour éviter que l'agent muté d'office ne se retrouve dans la position « d'attente d'autres fonctions ». Toutes choses qui modifient ses précédentes conditions d'emploi comme peut également le faire une décision administrative visant à réorganiser les emplois publics.

2. La réorganisation des emplois publics

Le changement d'affectation peut être imposé à l'agent public par son Administration lorsque le poste qu'il occupait précédemment est supprimé ou son service est restructuré. Logiquement, une telle réorganisation ne devrait pas affecter la carrière de l'agent dans la

³⁸ Il s'agit des fonctions qui peuvent ne jamais arriver.

³⁹ P. Albertini, « Grade, emploi, fonction : séparation et correspondance », *Revue adm.*, 1982, p.143.

⁴⁰ P. Coutant, « Grade et emploi dans la fonction publique », in *Rev. adm.*, 1959, p.508.

⁴¹ CAA Bordeaux, 3 Avril 1997, « Commune de Port-Vendes ».

⁴² Article 88 du statut général de la fonction publique.

⁴³ R. Chapus, *Droit administratif général*, op.cit., p.97.

mesure où ce dernier peut recevoir une affectation qui lui permet d'exercer des fonctions correspondant à son grade dans d'autres services de son ministère ou d'un autre ministère⁴⁴.

Cependant il peut arriver, suite à une réorganisation ou à une restructuration d'un ministère, que l'Administration ne puisse pas trouver une fonction vacante susceptible d'accueillir l'agent public dont le précédent poste de travail a été supprimé. Cette situation peut mettre ledit agent en attente d'un emploi dont la vacance n'a pas encore été déclarée.

Quoiqu'il en soit, l'Administration ne pouvant procéder à une mutation interne que lorsqu'un emploi a été déclaré vacant⁴⁵, le fait de déplacer un agent sans toutefois lui trouver un poste de travail, au moins équivalent au précédent peut être interprété comme un déplacement disciplinaire déguisé⁴⁶.

3. Le déplacement disciplinaire déguisé

En principe, tout fonctionnaire appelé à « d'autres fonctions » dans le cadre d'un mouvement des agents publics doit effectivement obtenir de l'Administration un autre poste de travail

au moins équivalent à son grade⁴⁷. Il existe cependant une pratique courante qui devient récurrente dans l'Administration publique camerounaise, lors de nominations à des postes de responsabilité. Elle consiste à « écarter » un agent public de ses précédentes fonctions, en « l'appelant à d'autres fonctions » qui ne lui sont finalement pas attribuées. L'agent se trouve *ipso facto* destitué de sa fonction sans que l'administration puisse motiver une telle décision⁴⁸.

Cette procédure insidieuse «d'écartement des fonctions » se rapproche d'un relèvement des fonctions⁴⁹ et pourrait être assimilé à une suspension de fonctions⁵⁰, préalable à une sanction disciplinaire⁵¹. Dans tous les cas, la mutation d'office pour qu'elle demeure légale, ne doit pas déclasser l'agent. L'administration doit l'affecter sur un emploi conforme à son cadre d'emploi,

⁴⁷ CE ASS 11 Juillet 1975, D^{me} SAÏD, p.424, concl. R Denoix de Saint Marc, *R.D.P* 1976, p.600.

⁴⁸ S. SUR « Motivation ou non motivation des actes administratifs », *A.J.D.A* n° 9, Sept. 1979, p.3 et s.

⁴⁹ Voir François-Narcisse DJAME, « Remarques sur la crise identitaire de la notion de relèvement des fonctions en droit administratif camerounais », in *Revue Juridique et Politique des Etats francophones*, n° 1 Janv.-Mars 2019, pp.98 - 118.

⁵⁰ La suspension de fonctions est une mesure conservatoire prise par l'administration qui décide d'écartier momentanément du service un agent qui a commis une faute grave. Il ne s'agit pas d'une sanction disciplinaire, voir article 108 du statut général de la fonction publique.

⁵¹ Une sanction disciplinaire est une mesure prise par l'autorité investie du pouvoir disciplinaire à la suite d'agissements d'un agent public qu'il considère comme fautif.

⁴⁴ CE N° 216, 27 octobre 1982.

⁴⁵ CE 14 Mars 1997, département des Alpes-maritimes, CE 17 Décembre 2003, n° 236036.

⁴⁶ Voir Anthony BEM, « Les recours contre les sanctions disciplinaires déguisées dans la fonction publique », in *Lega vox*, 2015.

même si par ailleurs la mesure s'avère être pour l'agent une diminution de ses responsabilités ou une perte financière, ou en avantages, en nature, ou encore une modification de ses conditions de travail⁵².

Il est constamment rappelé en droit de la fonction publique que la mobilité initiée par l'administration ne doit pas être une sanction disciplinaire déguisée⁵³, puisque l'agent ne bénéficie pas en cas de mutation d'office, des mêmes garanties procédurales par rapport à la procédure disciplinaire⁵⁴. En cas de sanction déguisée qui se caractérise par l'intention répressive de l'administration, c'est l'annulation assurée de la mobilité imposée⁵⁵ qui se présente. La mutation d'office ne doit poursuivre un autre but que le bon fonctionnement du service, sans quoi la décision de mutation s'expose à être annulée pour détournement de pouvoir⁵⁶. En principe, la nouvelle affectation du

fonctionnaire ne doit s'effectuer que sur un poste vacant ou créé par l'administration⁵⁷. Ce qui oblige cette dernière au respect des formalités afférentes, sinon, en cas de contentieux, l'administration doit justifier la décision prise⁵⁸. Ce d'autant plus que ce déplacement d'office produit des effets sur la position des « agents publics mis en réserve de fonctions »⁵⁹.

B- Les effets de la position des agents publics « appelés à d'autres fonctions »

D'une manière générale, chaque mot a un sens. Et pour éviter que les mots ne créent des maux dans la fonction publique, l'autorité investie du pouvoir de nomination à des postes de responsabilité, doit s'éloigner dans l'élaboration des décisions de mutations, de la vacuité terminologique⁶⁰. Faute de le faire, lesdites décisions produisent chez l'agent public en cause, outre l'insécurité juridique (1), un retrait de ses avantages (2) et la perte de ses droits (3).

⁵² S. BRUNELLE, « La mutation interne des agents de la fonction publique territoriale » in *Gazette des communes* du 1^{er} Novembre 2010, p.50.

⁵³ CE, 29 Mars 1993 Hernandez.

⁵⁴ CE, 28 Avril 1989, N° 85 664, Ville de Lyon.

⁵⁵ CE, 12 Mars 1999, n° 189 890, CAA Nantes, 25 Mars, N° 01 NT 02032.

⁵⁶ Le détournement de pouvoir ici est le fait pour l'administration de recourir à une procédure prévue par la loi pour aboutir à un résultat qui ne correspond pas au contexte en cause. Le conseil d'Etat français l'a illustré dans un arrêt du 24 Juin 1960, société Frampar GAJA N° 8. Le cas en droit de la fonction publique se traduit souvent en détournement de procédure par exemple lorsque sous le couvert de l'affectation de l'agent public, se découvre une sanction. CS/OSE, 21/03/1983, Dame MWATCHOCK née MBONG Jacqueline C/Etat du Cameroun.

⁵⁷ Stéphane Brunelle, « La mutation interne des agents de la fonction territoriale », op.cit., p.50.

⁵⁸ CE 12 Mars 1999, N° 189 890 ; CAA Nantes 25 Mars 1999, n° 01 NT 02032.

⁵⁹ Les agents publics sont considérés comme mis en réserve de fonctions lorsqu'ils sont appelés à « d'autres fonctions » qui ne leur sont pas accordées.

⁶⁰ L'appel à d'autres fonctions est synonyme ici de « l'appel à l'attente d'autres fonctions » dans la mesure où l'agent public reste dans l'attente desdites fonctions.

1. L’insécurité juridique

Même si un agent public peut le demander, le changement d’affectation repose généralement sur l’initiative exclusive de l’Administration⁶¹ qui doit cependant se préoccuper de la bonne évolution de la carrière de ses agents⁶². S’il est vrai que la marge de manœuvre de l’autorité détentrice du pouvoir de nomination se fonde sur le pouvoir discrétionnaire⁶³, il n’en demeure pas moins vrai que ce pouvoir s’appuie sur diverses procédures que l’autorité doit maîtriser pour éviter tout contentieux⁶⁴.

La pratique dans la fonction publique camerounaise veut que la décision portant changement d’affectation précise par une mention, la nouvelle position qui a été réservée à l’agent à la faveur d’une mutation. Cela évite que ce dernier tombe sous le coup d’une

insécurité juridique liée à l’ambiguïté de sa position⁶⁵.

Aussi, l’agent public est-il informé et fixé sur le sort que le changement d’affectation lui réserve. Il doit savoir s’il est relevé de ses fonctions, révoqué desdites fonctions, remis à son administration d’origine, démissionnaire ou admis à faire valoir ses droits à la retraite⁶⁶.

De facto, le cas de figure dans lequel un agent est appelé à d’autres fonctions et se retrouve sans fonction l’insécurise juridiquement et moralement. Au plan juridique, l’agent public qui se retrouve avec des fonctions « fantômes » demeure dans l’expectative. D’autant plus que la décision administrative qui le met dans cette situation n’est pas motivée. Pendant qu’il attend, pareillement à l’avènement du messie, les nouvelles fonctions dont il ne connaît ni le jour, ni l’heure de la venue, l’agent public mis en cause reste interrogatif : doit-il saisir l’autorité investie du pouvoir de nomination pour s’enquérir de la conduite à tenir ? Doit-il considérer qu’il est sous l’amorce d’une sanction disciplinaire ? Dans tous les cas, il devient silencieux à la question de savoir à quelles fonctions il a été appelé.

⁶¹ Si par principe l’agent public est seulement titulaire de son grade et qu’il n’a aucun droit au maintien dans son poste, il n’en demeure pas moins vrai que la mutation d’office des fonctionnaires, c’est-à-dire à l’initiative de leur administration est encadrée.

⁶² Si la fonction publique de carrière offre à ses agents la garantie d’un emploi à vie, elle donne aussi l’opportunité d’évoluer professionnellement et de pouvoir occuper un poste différent ou d’exercer un métier dans un autre ministère, voire de passer d’une fonction publique à une autre (fonction publique nationale à la fonction publique internationale).

⁶³ L’emploi est à la disposition de l’autorité administrative. Elle détient une liberté étendue en matière d’affectation des agents publics aux emplois correspondant à leur grade. Elle doit placer les agents dans les emplois où ils peuvent le mieux servir l’intérêt général. Voir R. Chapus, *Droit administratif général*, op.cit., p.97.

⁶⁴ CE 8 Février 1961 Bourriane.

⁶⁵ Tel semble être le cas pour l’agent public « en attente d’autres fonctions ».

⁶⁶ Article 123 du statut général de la fonction publique.

Quoiqu'il en soit, l'agent public se trouve dans une position qui ne saurait être invulnérable au plan du contentieux juridique ; car il s'avère que l'autorité administrative a agi en ne tenant aucun compte de la règle de droit, ce qui se traduit par l'absence de base légale d'une telle décision faisant grief⁶⁷. Il s'agit manifestement d'une erreur de droit susceptible de faire engager une procédure de contestation et d'annulation⁶⁸. C'est un acte administratif qui retire à l'agent public des avantages liés à sa précédente fonction.

2. Le retrait des privilèges liés à la fonction

Au Cameroun, toute décision portant nomination des agents publics à des postes de responsabilité, renferme « l'inamovible article 2 » qui énonce explicitement que « les intéressés auront droit aux avantages de toute nature prévus par la réglementation en vigueur ». Les avantages dont il s'agit ici portent sur des considérations morales, matérielles et financières.

Au plan moral, l'occupation d'un poste de responsabilité fait de l'occupant un privilégié dans la société car, il

⁶⁷ Toute nomination dans un emploi dont la vacance n'a pas donné lieu à publicité est illégale et susceptible d'être annulé par le juge administratif V.CE 14 Mars 1997, Département des Alpes-Maritimes, CE 17 Décembre 2003, n° 236036

⁶⁸ Un agent public peut obtenir réparation du préjudice subi du fait d'une éviction illégale. V.CE Ass., 7 avril 1933, Deberles, Pec., p.439.

bénéficie de la confiance de l'Administration voire de l'Etat. Il est porteur d'un titre gratifiant socialement⁶⁹. Le fait pour le travailleur public d'être dépossédé de cet « habillage honorifique » lié à la fonction dont il a été évincé, est susceptible de lui créer un préjudice moral dès lors qu'il est « appelé à attendre d'autres fonctions ». Il est déconsidéré et discrédité aux yeux de sa famille, de ses amis et surtout de ses collègues qui le soupçonnent de toutes sortes de manquements⁷⁰ relativement à ses précédentes fonctions⁷¹. C'est à ce titre que le discrédit jeté sur l'agent public a été souligné et condamné par le juge administratif camerounais dans l'affaire OBAMA OTTOU Joseph. La chambre administrative de la cour suprême a estimé « qu'il est incontestable que le fait pour OBAMA OTTOU Joseph de perdre un poste de responsabilité impliquant considération, pour se retrouver en

⁶⁹ V.CS/CA Jugement N° 21/92-92 du 28 Janvier 1993, TCHOUMI LEWAT Pierre C/ Etat du Cameroun.

⁷⁰ Il peut être assimilé à un agent en voie d'être poursuivi devant le conseil de discipline. Les manquements dont il s'agit ici peuvent être analysés en termes d'incompétence ou d'insuffisance professionnelle.

⁷¹ Cette situation peut être rapproché à celle relative à la relève des fonctions dans l'affaire TCHOUMI LEWAT, voir CS/CA jugement N° 21/92-92 du 28 Janvier 1993 TCHOUMI LEWAT Pierre C/ Etat du Cameroun.

complément d'effectif, lui a causé un préjudice moral certain... »⁷².

Au plan matériel et financier, la jurisprudence indique qu'il n'y a pas de droits acquis aux avantages liés au poste et qu'une affectation sur un poste comporte des responsabilités différentes est valable⁷³. Toutefois, une baisse importante et brutale de la rémunération, occasionnée par le changement d'affectation qui amène un agent public à être en attente d'autres fonctions peut être contestée devant le juge administratif⁷⁴.

La plus souvent, l'agent mis en cause est dépossédé de la maison de fonction, du véhicule de fonction, du bureau de travail et même des primes de sujétion, qui constituent des droits liés à la fonction précédemment occupée.

3. La perte des droits

En principe, une mesure de mutation interne peut s'accompagner de la perte des droits liés à la fonction. Toutefois, la position indéterminée dans laquelle se trouve l'agent évincé et en attente d'autres fonctions, ne lui permet pas de revendiquer le droit à la réparation intégrale du préjudice subi du fait de la

décision illégalement prise à son encontre. N'étant juridiquement pas considéré comme fautif⁷⁵ par rapport à ses précédentes fonctions, il devrait continuer à bénéficier des droits liés à sa précédente fonction, en se fondant sur l'argument selon lequel les fonctions auxquelles il est appelé et dont il est en attente, doivent être au moins équivalentes aux précédentes⁷⁶.

L'agent public appelé à d'autres fonctions peut convoquer en sa faveur la théorie des fonctionnaires de fait qui découle de l'idée d'apparence⁷⁷. En ce sens qu'il passe aux yeux des administrés comme un agent régulièrement investi des missions et prérogatives des fonctions qu'il a précédemment exercées, en attendant celles auxquelles il est appelé. Cet agent public est « appelé » à exercer toutes les fonctions connues et inconnues visibles et invisibles officieuses et officielles. Il est

⁷⁵ La mention « appelé à d'autres fonctions » ne renvoie nullement à un manquement de la part de l'agent concerné.

⁷⁶ Au regard du grade dont il est porteur et qui correspond à certaines fonctions, V. René Chapus, *Droit administratif*, op.cit., p.96.

⁷⁷ Voir à ce sujet la décision CCA Arrêt N° 224 du 27 Mars 1953, Dame CIVRA C/ Administration du territoire où il ressort que la théorie du fonctionnaire de fait se fonde en période normale sur l'idée d'apparence en ce sens que le fonctionnaire de fait, Dame CIVRA Renée est passée aux yeux des administrés comme un agent régulièrement investi des missions et prérogatives qu'elle a exercé. En vertu de la théorie dite du « fonctionnaire de fait », un agent public irrégulièrement nommé aux fonctions qu'il occupe doit être regardé comme légalement investi de ces fonctions tant que sa nomination n'a pas été annulée, V. CE, ASS, 7 Janvier 1944, Rec., p.5 ; CE Sect., 16 Mai 2001, Préfet de police, Rec., n° 231 717.

⁷² Cité par François-Narcisse DJAME in « Remarques sur la crise identitaire de la notion de relèvement des fonctions en droit administratif camerounaise », op.cit., p.106.

⁷³ Voir Cour administrative d'Appel de Bordeaux du 25 Mai 1998.

⁷⁴ CAA NANCY, 27 Janvier 2011 REC. N° 10 NC00406

couvert par un vocable générique : « l'appel à d'autres fonctions » qui traduit une imposture juridique.

II. L'imposture juridique de l'appel à l'attente d'autres fonctions

Le droit de la fonction publique gagnerait à introduire dans son lexique, en matière de mutation des personnels, la position de « l'appel à l'attente d'autres fonctions ». Cela permettrait de dissocier « l'appel à d'autres fonctions » de l'équivoque situation fonctionnelle des agents publics dont les nouvelles responsabilités auxquelles ils sont appelés demeurent putatives. Cette position atypique sur le plan juridique amène l'intéressé à rechercher d'une part, l'introuvable position dans laquelle il se trouve (A) et d'autre part, d'envisager les possibles recours pour s'en sortir (B).

A- L'introuvable position de « l'appel à l'attente d'autres fonctions »

L'agent public qui traîne comme un boulet des fonctions putatives est généralement sujet à plusieurs interrogations. Quelle posture doit-il adopter face à cette inqualifiable position ? Dans quelle structure doit-il attendre « les autres fonctions » ? Peut-il saisir à l'aide d'une requête l'autorité investie du pouvoir de nomination pour obtenir la motivation de la décision qui le met en « attente d'autres fonctions » ?

Il convient de rappeler que d'une manière générale, le droit ne s'accommode pas à des catégories juridiques indéterminées. Chaque concept doit renvoyer à une catégorie de manière explicite, afin d'éviter une confusion impropre à la méthode juridique⁷⁸. En tout état de cause, l'ambiguïté de « l'appel à d'autres fonctions » traduit la turpitude de l'administration à prendre des sanctions déguisées.

1. L'ambiguïté de « l'appel à d'autres fonctions »

L'inextricable position de l'agent appelé à d'autres fonctions est liée au fait que le concerné n'est ni relevé de ses fonctions, ni révoqué desdites fonctions, encore moins admis à faire valoir ses droits à la retraite, toutes mentions que l'on retrouve dans les mutations au Cameroun. Bien plus, la décision qui l'appelle à d'autres fonctions n'est pas motivée.

Idéalement, l'autorité investie du pouvoir de nomination devrait garder le silence quant à la destination non déterminée de l'agent. Le fait d'annoncer que l'ancien titulaire de la fonction est appelé à d'autres fonctions ouvre la voie périlleuse de l'interprétation polysémique⁷⁹. De prime abord, la décision administrative qui met l'agent public en

⁷⁸ L. François, *Le problème de la définition du droit*, Paris, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, avant-propos, p.9.

⁷⁹ Ibid., p.69.

attente d'autres fonctions peut être interprétée comme la résultante d'une erreur matérielle ou d'un malencontreux oubli survenu lors de l'élaboration de la décision de nomination qui le plus souvent est collective.

Ceci sous-entend que l'administration est de bonne foi et qu'il s'agit tout simplement d'une bévue. Toutefois, lorsque cette « erreur » ou cet « oubli » n'est pas remédié, après un certain temps, une seconde interprétation peut intervenir. Elle est relative à l'intérêt du service⁸⁰. Il s'agit du cas de figure dans lequel l'administration peut être amenée à écarter un agent de sa fonction, lorsque le comportement de l'intéressé induit des difficultés relationnelles au sein d'une équipe de travail⁸¹. Toutes choses qui créent une vive tension entre les membres du personnel, de nature à perturber le bon fonctionnement du service⁸².

La troisième mais non exhaustive grille d'interprétation concerne la sanction disciplinaire déguisée que l'autorité investie du pouvoir discrétionnaire de nomination, peut infliger à l'agent public sous la réfutable mention de « l'appel à d'autres fonctions ». La sanction disciplinaire déguisée étant illégale⁸³,

l'Administration traduit dans ce dernier cas sa turpitude.

2. La turpitude de l'administration

L'adage selon lequel « nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude » concerne également l'institution administrative. La turpitude de l'Administration se manifeste par le fait que cette dernière semble oublier qu'il n'existe plus d'immunité administrative relativement à ses actes faisant grief. Le principe selon lequel « Le roi ne peut mal faire »⁸⁴, qui exprime la non responsabilité de l'administration est de nos jours anachronique⁸⁵.

La tentative reste cependant grande pour l'autorité investie du pouvoir de nomination de se retrancher derrière l'intérêt du service et l'exercice de ses prérogatives et de son pouvoir discrétionnaire, pour prendre des décisions dictées par une intention répressive⁸⁶. Parfois, pour contourner la procédure disciplinaire réputée lourde et incertaine, et

⁸⁰ <https://infos.emploiublic.fr>

⁸¹ CE 21 Juin 1968 Barré, req. n° 64584.

⁸² CAA Bordeaux, 11 Janvier 2011, req. N° 09BX02903.

⁸³ <http://www.legifrance.gouv.fr>.

⁸⁴ Voir Arrêt N° 365 155 du Conseil d'Etat du 06 Décembre 2013 précisant qu'un agent public irrégulièrement évincé a droit à la réparation intégrale du préjudice qu'il a effectivement subi du fait de la mesure illégale prise à son encontre.

⁸⁵ Voir la décision N° 12 DA 00813 de la Cour Administrative d'Appel de Douai du 14 Mars 2013 précisant que la décision administrative de la sanction disciplinaire donné à un agent doit être motivé en fait et en droit au sens de la loi 7p-587 du 11 Juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs.

⁸⁶ CE, 28 Avril 1989 N° 85 664, Ville de Lyon.

dans l'incapacité de motiver les sanctions disciplinaires en indiquant la faute commise⁸⁷, l'administration tombe dans le piège de la turpitude.

Il s'agit de l'utilisation de fréquentes manœuvres de contournement des procédures juridiques. L'appel à d'autres fonctions qui se présente plus comme une sanction disciplinaire déguisée⁸⁸ fait partie des dites turpitudes administratives. Car, dans le cas d'espèce, l'administration est dans l'impossibilité de donner les raisons de fait et de droit⁸⁹ pour lesquelles elle a mis l'agent public sous le prétexte de l'appel à d'autres fonctions dans l'inconfortable position de « l'appel à l'attente d'autres fonctions » qui frise une sanction disciplinaire déguisée.

3. La sanction disciplinaire déguisée

Selon les conclusions de B. Genevois sur l'Arrêt du Conseil d'Etat

« SPIRE »⁹⁰, la sanction disciplinaire déguisée se caractérise par la conjonction d'un élément subjectif et d'un élément objectif. L'élément subjectif est constitué par l'intention de l'auteur de l'acte, incriminé, d'infliger une sanction, c'est-à-dire de porter atteinte à la situation professionnelle de l'agent sur la base d'un grief articulé contre lui⁹¹.

L'élément d'ordre objectif est relatif aux effets de la mesure incriminée. Il faut qu'il ait par elle-même les effets d'une sanction disciplinaire, qu'elle porte atteinte à la situation professionnelle de l'agent public. C'est-à-dire qu'elle supprime ou limite des droits ou des avantages actuels ou virtuels résultant de la position de l'intéressé⁹².

Dans le cas des décisions modifiant les attributions d'un agent, l'on estime qu'il y a objectivement un élément comportant une sanction si la décision entraîne une réduction de la rémunération, la suppression d'un titre constituant un élément de la situation de l'agent, ou si elle a pour objet de porter atteinte à la position de l'agent en le privant à titre d'exemple de la totalité des attributions correspondant à son grade.

⁸⁷ Constitue un déplacement d'office à caractère disciplinaire, le retrait d'une part importante des attributions sans perte de salaire ; CE 14 Avril 1948, Grenouilleau, p.578.

⁸⁸ Ainsi, un agent qui provoque une perturbation dans les conditions de travail sans pour autant adopter un comportement fautif peut être muté dans l'intérêt du service, mais ne peut pas faire l'objet d'un déplacement d'office, CE 21 Juin 1968, Bane, p.980 ; CE 8 Février 1995 ministre de l'éducation C/ Touenblanca, req., n° 152 933

⁸⁹ La sanction disciplinaire déguisée ne doit pas être confondue avec les mesures prises dans l'intérêt du service qui ne revêtent pas un caractère répressif. Voir « La sanction disciplinaire déguisée en droit de la fonction publique », *A.J.D.A.*, 2011, www.actualisée.fr.

⁹⁰ Voir Anthony Bem, « Les recours contre les sanctions disciplinaires déguisées dans la fonction publique » in *Lega vox*, 2015.

⁹¹ CAA Bordeaux, 3 Avril 1977, « Commune de Port-Vendres ».

⁹² CAA de Paris du 07 Octobre 2003, « MMIX », req. n° 99 PA 01898.

La prise d'une sanction disciplinaire à l'encontre d'un agent public est soumise à un certain nombre de conditions parmi lesquelles l'obligation de motiver la sanction par des raisons de fait et de droit, de la faute commise. A cet égard, est qualifiée de sanction disciplinaire déguisée dans le domaine de la fonction publique : une décision prise au regard de fautes non étayées par un élément de preuve⁹³, la mutation qui ne poursuit pas l'objectif de bon fonctionnement du service⁹⁴, une décision entraînant une réduction sensible des responsabilités de l'agent en raison de son comportement, assortie ou non d'une réduction de sa rémunération, les mutations qui ont des conséquences d'ordre pécuniaires pour l'agent si celles-ci ont induit une baisse de rémunération du fait d'une baisse de responsabilité⁹⁵. Au regard de ce qui précède, toute décision de changement d'affectation qui appelle l'agent public à des fonctions « virtuelles » est susceptible d'être contestée par le mis en cause si elle n'est pas motivée en fait et en droit⁹⁶.

B. La possible contestation de l'appel à d'autres fonctions

Le fait que le texte de nomination soit un acte collectif⁹⁷ n'enlève en rien sa nature individuelle pour l'agent public mis en cause⁹⁸. En conséquence, c'est un acte administratif faisant grief qui est susceptible d'être remis en cause par l'agent. Il importe donc d'éclairer sur les bases de la contestation (1) avant d'indiquer les solutions susceptibles d'y être apportées (2).

1. Les bases de la contestation

L'agent public appelé à d'autres fonctions, mais qui n'a pas reçu d'autres fonctions peut au plan personnel et juridique relever plusieurs manquements imputables à l'administration et susceptibles de faire annuler la décision qui lui retire illégalement les fonctions. L'agent public peut faire appel à plusieurs griefs relativement à la décision qui l'appelle à l'attente d'autres fonctions en vue de la contester. Il peut notamment évoquer selon les cas, une violation flagrante de la légalité, un fonctionnement défectueux du service, un détournement de pouvoir ou de procédure, une absence de motivation des actes administratifs, une motivation erronée ou absence de

⁹³ CAA Nancy 27 Janvier 2011, req. N° 10NC00406

⁹⁴ CAA Bordeaux, 3 Avril 1977, « Commune de Port-Vendres ».

⁹⁵ CAA de Paris du 07 Octobre 2003, « MMIX », req. n° 99 PA 01898.

⁹⁶ Ce, 29 Mars 1993 Hernandez ; CE, 28 Avril 1989 N° 85 664, Ville de Lyon.

⁹⁷ V. Arrêt N° 34, CFJ/SCAY du 30 Avril 1968 TOKO Daniel C/ Etat du Cameroun.

⁹⁸ Les actes administratifs à caractère individuels doivent être motivés, V. CS/CA Jugement N° 4 2007/2008 du 16 Janvier 2008, ALOLA Dieudonné C/ Etat du Cameroun.

motivation, une sanction déguisée devant le juge administratif

A l'observation de l'attitude des fonctionnaires appelés à d'autres fonctions, plusieurs interrogations se dégagent néanmoins : ces fonctionnaires sont-ils ignorants qu'un acte administratif collectif portant nomination des responsables peut être au plan individuel entaché d'irrégularité et susceptible d'être attaqué et éventuellement annulé devant le juge administratif ? La timidité qui habite les agents publics « en attente d'autres fonctions » peut-elle être expliquée par le fait que certains fonctionnaires « mendiants » de responsabilités administratives, ne souhaitent pas affronter le propriétaire desdites responsabilités notamment l'administration, en empruntant la procédure administrative ou contentieuse prévue à cet effet ?

2. Les solutions à la contestation

De façon générale en droit, il est établi qu'on ne peut affecter un agent public que lorsqu'on s'est assuré de la vacance des fonctions dans lesquelles il est affecté, sous peine d'annulation de l'acte d'affectation⁹⁹. Autrement dit, dans l'impossibilité pour l'agent public mis en cause de répondre à la question de savoir dans quelles autres fonctions il a été

appelé, il doit considérer qu'il est placé en position d'attente d'autres fonctions.

En effet, aucune décision de nomination ne peut intervenir en l'absence d'un poste vacant et déclaré comme tel. La vacance de poste est un préalable indispensable à la décision de nomination¹⁰⁰. Toute nomination dans une fonction dont la vacance n'a pas donné lieu à publicité est par conséquent illégale et susceptible d'être annulée par le juge administratif¹⁰¹. Il convient de relever que la décision de changement d'affectation peut être qualifiée de sanction déguisée lorsqu'elle a pour but de réprimer un agent public en arguant de l'intérêt du service pour justifier la décision de mutation interne¹⁰². Une telle action serait illégale en raison soit d'un détournement de pouvoir¹⁰³, soit du non-respect de la procédure disciplinaire qui s'imposait¹⁰⁴.

¹⁰⁰ L'affectation sur un poste ne peut intervenir que sur un poste vacant ou créé. Il s'agit d'une formalité substantielle que l'administration doit respecter.

¹⁰¹ V. CE, 17 Décembre 2003, n° 236.6036.

¹⁰² Il peut s'agir du retrait d'une part importante des attributions sans perte de salaire, CE 14 Avril 1948, Grenoilleau, p.578.

¹⁰³ IL y a détournement de pouvoir lorsqu'une autorité administrative tout en étant compétente accomplit un acte en vue d'un but autre que celui pour lequel l'acte pourrait légalement accompli. Voir A. DE LAUBADERE et al, *Traité de droit administratif*, t1, 11, édition LGDJ 1990, p.444. CFJ/SCAY du 8 Décembre 1970, Bilac Jean C/ Etat du Cameroun.

¹⁰⁴ Il s'agit d'un détournement de procédure que l'on retrouve en droit de la fonction publique. C'est par exemple le cas, lorsque sous le couvert d'une affectation d'un fonctionnaire, l'on découvre une sanction, Voir CS/OSE du 21/03/1983, Dame

⁹⁹ Toute nomination dans un emploi dont la vacance n'a pas donné lieu à publicité est illégale et susceptible d'être annulée par le juge administratif. V. CE 14 Mars 1997, Département des Alpes-Maritimes.

Du côté de l'administration, elle ne saurait abuser de son pouvoir discrétionnaire pour se soustraire au respect des formalités administratives substantielles¹⁰⁵, sous le couvert d'un « appel à l'attente d'autres fonctions ». Elle doit prouver à l'agent que ce dernier, appelé à d'autres fonctions, n'est pas victime d'une sanction déguisée¹⁰⁶. Pour prouver à l'agent public que « l'appel à d'autres fonctions » n'est pas le côté face qui masque le côté pile d'une sanction déguisée, l'Administration doit clarifier la mention « appelé à d'autres fonctions ». L'autorité investie du pouvoir de nomination doit motiver la décision de « l'appel à l'attente à d'autres fonctions »¹⁰⁷.

Pendant longtemps, il a été admis que l'Administration n'a pas à motiver ses décisions. Autrement dit, la règle de motivation des actes administratifs n'est pas obligatoire. Ce principe, connaît néanmoins de nombreuses limites. En France, ce principe a été remis en cause par

la loi N° 79-587 du 11 Juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs¹⁰⁸. Il en résulte qu'une autorité n'est pas absolument libre au moment de prendre une décision, ceci afin d'éviter de laisser libre court à l'arbitraire¹⁰⁹. L'existence des motifs dans le cadre de l'appel à d'autres fonctions est d'autant plus grande que le droit administratif ignore le principe civiliste de l'autonomie de la volonté. C'est pourquoi la régularité des motifs est une condition de la légalité d'un acte administratif¹¹⁰.

La décision portant l'appel à d'autres fonctions retire les fonctions à un agent alors même que ce dernier n'a pas commis de faute, car si tel était le cas, la décision aurait utilisé la mention sinon « suspendu de ses fonctions »¹¹¹ en donnant les raisons de cette suspension, du moins « relevé de ses fonctions »¹¹². Faute

MWATCHOCK née MBONG Jacqueline C/ Etat du Cameroun.

¹⁰⁵ Il s'agit du respect de la procédure disciplinaire applicable à un agent public fautif.

¹⁰⁶ Les sanctions disciplinaires sont illégales, soit à raison du détournement de pouvoir dont elles procèdent, soit du vice de procédure qui les entachent, soit parce que la mesure prise n'est pas au nombre des sanctions légalement prononçables, voir R. CHAPUS, *Droit administratif*, op.cit., p.246.

¹⁰⁷ Cela permettrait d'éviter que « l'appel à d'autres fonctions » ne soit sujet à interprétation et ne soit qualifié d'erreur de droit.

¹⁰⁸ Voir à ce sujet S. SUR, « Motivation ou non motivation des actes administratifs », in *A.J.D.A* N° 9, Sept. 1979, p.3 et suivantes.

¹⁰⁹ V. René Chapus, *Droit administratif*, op.cit., p.98.

¹¹⁰ V. Salomon BILONG, *Memento de la jurisprudence administrative du Cameroun*, presses universitaires de Dschang (PUD), 1^{ère} édition, Septembre 2014, p.491.

¹¹¹ Généralement, cette mention présage un comportement fautif de l'agent public en cause, possible déclencheur d'une procédure disciplinaire. Voir article 108 du statut général de la fonction publique de l'Etat camerounais.

¹¹² Il convient de relever que le relèvement des fonctions n'est organisé par aucun texte dans le droit de la fonction publique des pays d'Afrique noire d'expression française. Voir à ce sujet François-Narcisse DJAME, « Remarque sur la crise identitaire de la notion de relèvement des fonctions

de le faire, l'agent public « en attente d'autres fonctions » peut saisir l'autorité investie du pouvoir de nomination par le canal d'une requête afin que ce dernier motive sa décision. S'il s'avère que la motivation de l'administration est erronée ou demeure absente, l'agent public peut saisir le juge pour absence de base légale de la décision¹¹³.

Du côté du juge, rappelons que depuis la fin du XIX^e siècle, cet organe étatique a contribué à la naissance et à l'affirmation d'un droit de la fonction publique. S'il faut s'en tenir au principe, Maurice Hauriou pense que le juge a « *fait reculer l'antique préjugé d'après lequel les fonctionnaires seraient dans la main de la puissance publique au point de ne pouvoir ni discuter la légalité de ses actes, ni faire valoir contre elle des droits* »¹¹⁴.

Seulement, de tels propos ne semblent pas s'appliquer aux agents publics victimes des décisions qui les appellent à l'attente d'autres fonctions au

Cameroun¹¹⁵. En effet, plusieurs décisions portant nominations des agents publics à des postes de responsabilités ont appelé des responsables titulaires de fonctions, à d'autres fonctions¹¹⁶. Plusieurs années plus tard, de nouvelles fonctions ne leur ont pas été attribuées. La quasi inexistence de décisions de justice relatives à la contestation de cette situation peut être l'objet d'un questionnement. Doit-on comprendre que les titulaires de poste de responsabilités qui se retrouvent dans ce cas de figure acceptent, la mort dans l'âme, la détention des fonctions putatives, sous le prétexte que le grade appartient à l'agent et la fonction à l'administration ?

Conclusion

« Tous sont censés méconnaître la loi »¹¹⁷ pourrait-on dire s'agissant des agents publics en « attente d'autres fonctions au Cameroun ». En effet, à l'observation, l'on ne saurait expliquer l'indifférence qu'affichent les agents publics lorsqu'ils sont « appelés à attendre d'autres fonctions » dans les changements

en droit administratif camerounais », op.cit., pp.98-118.

¹¹³ Le défaut de base légale se fonde généralement sur l'absence de la matérialité des faits ou de la qualification des faits qui ont concouru à la prise d'une décision administrative appelant un agent public à d'autres fonctions. Il revient par conséquent à l'autorité investie du pouvoir de nomination de prouver la matérialité des faits et de justifier la qualification qui en est faite. CCA du 27 Novembre 1953 NAMA Gallus C/ Administration du territoire ; CCA du 27 novembre 1953, NAMA Jacques C/ Administration du territoire.

¹¹⁴ Voir note sous CE, 11 décembre 1903, Villenace, Rec., p.767, 1^{er} Juillet 1904, Nivaggioni, Rec., p.536, cité par F. Melleray, 4^e éd., 2017.

¹¹⁵ Il n'existe quasiment pas de décisions de justice relatives à la contestation des décisions portant sur les changements d'affectation et spécifiquement sur « l'appel à d'autres fonctions ».

¹¹⁶ On peut citer à titre d'exemple le récent décret N° 201q/447 du 27 Août 2019 portant nomination des responsables dans certaines universités d'Etat. Ce texte a appelé à d'autres fonctions certains responsables qui, en parcourant l'ensemble du texte sont porteurs de fonctions putatives.

¹¹⁷ Par opposition à l'adage « Nul n'est censé ignorer la loi ».

d’affectation. La position inconfortable dans laquelle se trouvent lesdits agents traduit soit la peur des représailles de la part de l’administration, soit une méconnaissance des droits attachés à l’évolution de leur carrière. Si l’on ne peut pas conclure de manière paresseuse que, face à la position « d’attente à d’autres fonctions », l’agent public n’a que ses yeux pour pleurer, il convient de mettre à l’ordre du jour la gestion des ressources humaines dans la fonction publique camerounaise. Tout porte à croire que ceux qui sont en charge des nominations tiennent très peu compte de l’utilisation des mentions appropriées dans le déplacement du personnel de l’Etat.

La fonction publique camerounaise gagnerait à rationaliser les mutations des personnels afin d’éviter les incongruités qui déteignent sur l’image de la fonction publique. En se présentant comme une fonction publique à « tête chercheuse », l’administration ouvre la voie à de nombreux contentieux. Idéalement, l’Etat devrait mettre en place de véritables directions de gestion des ressources humaines ayant des compétences appropriées en la matière.