

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
LIMITEE

E/CN.14/UAP/85
8 novembre 1966

Original : FRANCAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Séminaire sur l'Administration du
Personnel et la Formation
Ouagadougou, 21 novembre - 3 décembre 1966

FILE COPY



LA LOI ET LE FONCTIONNAIRE

M66-1576

LA LOI ET LE FONCTIONNAIRE 1/

1. Il existe dans tous les pays un certain nombre de lois qui s'appliquent spécifiquement aux fonctionnaires. Celles qui ont trait à la Fonction Publique et aux conditions de service seront examinées en détail au cours du présent séminaire, de même que celles qui punissent certains actes commis par des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions.
2. Mais la loi en général se préoccupe d'établir des règles et de sanctionner ou d'interdire certains agissements; elle ne vise pas particulièrement les fonctionnaires, mais concerne l'ensemble de la population ou une partie de la population.
3. Quoi qu'il en soit, on doit se rappeler que tous les fonctionnaires sont soumis aux lois du pays, comme l'est le reste de la population. Certains fonctionnaires ont un rôle particulier à jouer par rapport à la loi: ils peuvent dans une certaine mesure participer à sa création; ils peuvent l'interpréter; ils sont chargés de l'appliquer. Mais tous lui restent assujettis.

Le Fonctionnaire et la création de la loi

4. Dans la plupart des pays le pouvoir de faire la loi appartient concurremment au Chef de l'Etat et au Parlement. Parfois ce pouvoir est confié au Chef de l'Etat, seul.
5. Mais quelle que soit l'autorité chargée de faire la loi, les fonctionnaires ont très souvent un rôle important à jouer dans sa préparation: ils suggèrent aux Ministres les lois nouvelles qui leur semblent nécessaires; ils établissent des projets de lois sur leurs propres suggestions ou sur celles d'autorités diverses; ils se réunissent pour amender, améliorer, ou adopter des projets de loi; ils participent à des comités chargés d'évaluer les implications administratives des propositions de loi.

1/ Note préparée par M. J.H. Gilmer, Conseiller régional en Administration Publique, CEA, à partir d'une étude de M. I.S. Fraser, Chef de la Section d'Administration Publique de la CEA.

Le fonctionnaire et l'interprétation de la loi

6. L'interprétation de la loi ne peut, en définitive, être donnée que par un tribunal administratif, dont c'est le rôle et le devoir. Une fois qu'un tel tribunal a rendu son arrêt, son interprétation doit être respectée, tant qu'un arrêt d'un tribunal supérieur ne l'a pas annulée ou modifiée.

7. Cependant toutes les lois n'ont pas l'occasion d'être interprétées par un tribunal, et, pour accomplir sa tâche, le fonctionnaire doit souvent donner lui-même son interprétation provisoire. Celle-ci peut toujours être annulée ou modifiée par l'arrêt d'un tribunal; elle peut aussi être modifiée par une nouvelle interprétation provisoire élaborée par une autorité administrative supérieure. Il convient, toutefois, de se rappeler qu'aucune interprétation faite par un fonctionnaire ne peut modifier une interprétation établie par un tribunal.

8. Si l'interprétation provisoire faite par un fonctionnaire n'est pas remise en question pendant longtemps, elle a de grandes chances d'être reconnue comme étant la bonne, mais elle ne constituera jamais une interprétation définitive; seule la décision d'un tribunal administratif aura ce caractère.

Le fonctionnaire et l'application de la loi

9. La tâche principale du fonctionnaire vis-à-vis de la loi consiste à appliquer celle-ci, c'est-à-dire à l'exécuter ou à s'assurer qu'elle est bien exécutée. En fait, on a pu dire que la seule justification de l'existence des fonctionnaires, c'était l'application de la loi.

10. Certains fonctionnaires sont particulièrement chargés de l'application de certaines parties de la loi : ceux du Ministère de l'Agriculture, des lois relatives à l'agriculture; ceux du Ministère des Finances, des lois concernant les finances et ainsi de suite. Ils prennent les mesures utiles pour que les lois que les concernent soient respectées.

11. Cependant, on n'insistera jamais assez sur le fait que tous les fonctionnaires sont soumis à la loi, qu'il s'agisse des lois régissant leur situation ou de la loi en général, et qu'ils aient ou non des responsabilités directes dans sa création, dans son interprétation ou dans son application.

12. En conclusion, le Séminaire pourrait se poser les questions suivantes :

- a) Quel est l'importance du rôle du fonctionnaire africain dans la création de la loi? Est-il souhaitable d'augmenter encore ce rôle, ou au contraire, de marquer très nettement dans ce domaine la frontière entre pouvoir législatif et "pouvoir administratif" ?
- b) La possibilité d'interpréter la loi comporte certains dangers; quels sont les moyens pour les éviter: développement de l'activité des sections administratives des Cours Supérieures? Renforcement de l'autorité hiérarchique? Formation spéciale des fonctionnaires appelés à interpréter la loi?

Quelles sont les limites dans lesquelles la loi peut être interprétée par les fonctionnaires ?
- c) La loi couvre-t-elle, ou doit-elle couvrir, tous les champs d'activité du fonctionnaire? N'existe-t-il pas, notamment dans les pays en voie de développement, tout un domaine d'action administrative (par l'exemple, la persuasion, etc...) qui peut difficilement être organisé par la loi?
- d) Considérant les réponses données aux questions posées ci-dessus, doit-on favoriser le développement d'une législation spéciale concernant les fonctionnaires, ou, au contraire, les distinguer le moins possible sur ce plan des autres citoyens?