

Thèse délivrée par l'Université de Lille et l'Université Alassane Ouattara

N° attribué par la bibliothèque

\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|

## THÈSE EN COTUTELLE

Pour obtenir le grade de Docteur en droit public

Présentée et soutenue publiquement par

**Zako Jean-Marie DJEDJE**

Le 28 mars 2022

# LA DUALITÉ JURIDICTIONNELLE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE FRANCOPHONE : ANALYSE D'UN MODÈLE IMPORTÉ À PARTIR DES EXEMPLES BURKINABÈ, GABONAIS, IVOIRIEN ET SÉNÉGALAIS

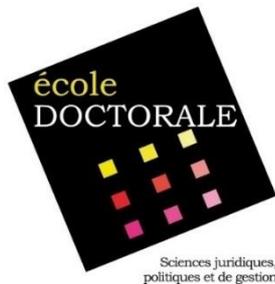
## JURY

### Directeurs de thèse :

- **François BENCHENDIKH**,  
Maître de conférences HDR en droit public, Sciences Po Lille
- **Yao Abraham GADJI**,  
Professeur titulaire de droit public, Université Félix Houphouet Boigny (Abidjan)

### Membres du jury :

- **Aménan Kra Pélagie N'DRI THEOUA**, Présidente,  
Professeure de droit public, Université Alassane Ouattara (Bouaké)
- **Virginie DONIER**, rapporteure,  
Professeure de droit public, Université de Toulon
- **Pauline TÜRK**, rapporteure,  
Professeure de droit public, Université Côte d'Azur



**Thèse délivrée par l'Université de Lille et l'Université Alassane Ouattara**

N° attribué par la bibliothèque

\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|

## **THÈSE EN COTUTELLE**

**Pour obtenir le grade de Docteur en droit public**

Présentée et soutenue publiquement par

**Zako Jean-Marie DJEDJE**

Le 28 mars 2022

# **LA DUALITÉ JURIDICTIONNELLE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE FRANCOPHONE : ANALYSE D'UN MODÈLE IMPORTÉ À PARTIR DES EXEMPLES BURKINABÈ, GABONAIS, IVOIRIEN ET SÉNÉGALAIS**

## **JURY**

### **Directeurs de thèse :**

- **François BENCHENDIKH**,  
Maître de conférences HDR en droit public, Sciences Po Lille
- **Yao Abraham GADJI**,  
Professeur titulaire de droit public, Université Félix Houphouet Boigny (Abidjan)

### **Membres du jury :**

- **Aména Kra Pélagie N'DRI THEOUA**, présidente,  
Professeure de droit public, Université Alassane Ouattara (Bouaké)
- **Virginie DONIER**, rapporteure,  
Professeure de droit public, Université de Toulon
- **Pauline TÜRK**, rapporteure,  
Professeure de droit public, Université Côte d'Azur



## **AVERTISSEMENT**

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.



## DÉDICACE

*A mon père, parti très tôt mais qui eût le temps de m'inculquer le goût du travail et du succès.*

*A ma mère à qui je dois tout. J'espère ne jamais décevoir son estime et sa confiance placées en moi.*

*A mon épouse, Nafissatou OUATTARA qui me donne toujours une raison d'espérer et de prospérer.*



## REMERCIEMENTS

En dépit de l'idée que cela laisserait croire, adresser des remerciements aux personnes qui ont permis la réalisation du présent travail est empreint d'une double ingratitude. Ingratitude à l'égard des personnes dont les noms ne seront pas expressément cités alors que des raisons justifieraient qu'ils le soient. Ingratitude envers celles qui sont nommément évoquées car les mots semblent insuffisants pour traduire leur apport inestimable à l'aboutissement de ces travaux de recherche. Mais dans l'impossibilité de tout dire, on ne doit se réduire à ne rien dire. L'essentiel peut être dit. L'essentiel, c'est d'abord de remercier mes directeurs de thèse.

Professeur François BENCHENDIKH, ce sentiment qui m'anime à choisir des mots de remerciements est tout aussi immense que votre apport à la réalisation de ces travaux. Votre encadrement, dans tous les sens du terme, n'a jamais faibli. Je vous en remercie très sincèrement.

Je remercie également le professeur Abraham GADJI de qui j'ai énormément appris. Votre encadrement en Master 2 ainsi que dans le cadre de cette thèse, chaque fois, empreint de rigueur a largement favorisé la présente production.

Je voudrais, par ailleurs, adresser mes vifs remerciements aux membres du jury qui me font l'honneur de lire le manuscrit et de participer à la soutenance.

Que les professeurs Karim DOSSO et Ousmane ZINA trouvent en ces mots toute ma reconnaissance pour les occasions qu'ils m'offrent à apprendre d'eux.

Ces travaux se sont réalisés dans le cadre de la cotutelle de thèse entre les Universités Alassane Ouattara et de Lille. C'est le lieu de témoigner ma gratitude à tous les acteurs qui ont facilité ces échanges internationaux. Ce sont notamment : les professeurs Nanga SILUE, Jacques HARDY, Serge DAUCHY, Johanne SAISON, Monsieur Brou Ange AHUI et Madame Sophie RANCHY.

Infiniment merci à la famille DJEDJE, BAIKORO et DAHO pour leur soutien constant. Remerciement également à Monsieur Zakarya KONE dont l'assistance morale et financière a été particulièrement remarquée.

A mes amitiés : Martin KOUASSI, Sohna Daouda SORHO, Yacouba DIARASSOUBA, ainsi qu'à tous les membres du Secteur 4, je sais l'importance de votre fidélité.

## PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

AFDI	:	Annuaire française de droit international
AIHJA	:	Association internationale des hautes juridictions administratives
AIJC	:	Annuaire international de justice constitutionnelle
AJA	:	Association des juristes africains
AJDA	:	Actualité juridique de droit administratif
Al.	:	Autres
AN	:	Assemblée nationale
Ann. Afr	:	Annales africaines
Ass.	:	Assemblée du contentieux
c.	:	Contre
CAA	:	Cour administrative d'appel
CADHP	:	Cour africaine des droits de l'homme et des peuples
CC.	:	Conseil constitutionnel
CCA	:	Conseils du contentieux administratif
CE	:	Conseil d'État
CEDH	:	Cour européenne des droits de l'homme
Cf.	:	Confer, se rapporter à
CIDH	:	Cour interaméricaine des droits de l'homme
CJA	:	Code de justice administrative
CJCE	:	Cour de justice des communautés européennes
CJUE	:	Cour de justice de l'Union européenne
concl.	:	Conclusions
Cour cass.	:	Cour de cassation
CPC	:	Code de procédure civile
CREFIP	:	Centre de recherches et d'études sur le droit et les finances publiques
CSCA	:	Cour suprême – Chambre administrative
D	:	Recueil Dalloz
éd.	:	Édition
EDCE	:	Étude et documents Contentieux d'État
EDJA	:	Éditions Juridiques Africaines
FED	:	Fonds Européende Développement

GAF	:	Gouvernance Finances publiques
GAP	:	Gouvernance et action publique
GazPal	:	Gazette de Palais
GDJAS	:	Grandes décisions de la justice administrative sénégalaise
Ibid.	:	Ibidem
IRJS	:	Institut de recherche juridique Sorbonne
JORB	:	Journal officiel de la République du Burkina Faso
JORCI	:	Journal officiel de la République de Cote d’Ivoire
JORF	:	Journal officiel de la République de France
JORS	:	Journal officiel de la République du Sénégal
LAM	:	Les Afriques dans le monde
LEJA	:	Librairie d’études juridiques africaines
LGDJ	:	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LPA	:	Les petites affiches
n°	:	Numéro
NAA	:	Nouvelles annales africaines
NEAS	:	Les nouvelles éditions africaines du Sénégal
op. cit.	:	œuvre précitée
ord.	:	Ordonnance
p.	:	Page
PTF	:	Partenaires techniques et financiers
PTOM	:	Pays et territoires d’outre-mer
PUAM	:	Presses universitaires d’Aix-Marseille
PUF	:	Presses universitaires de France
RAFIP	:	Revue africaine des finances publiques
RAMReS/S.J.P.	:	Revue Africaine et Malgache de Recherches Scientifiques – Sciences Juridiques et politiques
RASJ	:	Revue africaine des sciences juridiques
RBSJA	:	Revue béninoise des sciences juridiques et administratives
RDA	:	Revue de droit d’Assas
RDG	:	Revue Générale de Droit
RDP	:	Revue générale de droit et de sciences politiques en France et à l’étranger

RDS	:	Revue de droit social
Rev. Adm.	:	Revue administrative
Rev. crit. DIP	:	Revue critique de droit international public
RFDA	:	Revue française de droit administratif
RFDC	:	Revue française de droit constitutionnel
RFFP	:	Revue française de finance publique
RHD	:	Revue historique du droit
RID	:	Revue ivoirienne de droit
RIDE	:	Revue internationale de droit économique
RIEJ	:	Revue interdisciplinaire d'études juridiques
RIF	:	Revue internationale des francophonies
RIPC	:	Revue internationale de politique comparée
RISJPO	:	Revue ivoirienne des sciences juridiques et politiques
RJAS	:	Recueil de la jurisprudence administrative sénégalaise
RJPAF	:	Revue juridique et politique d'Afrique francophone
RJPIC	:	Revue juridique et politique, indépendance et coopération
RND	:	Revue nigérienne de droit
RTD civ	:	Revue trimestrielle de droit civil
S	:	Sirey
Sect.	:	section du contentieux
SPA	:	Service public administratif
SPIC	:	Service public industriel et commercial
t.	:	Tome
TA	:	Tribunal administratif
TC	:	Tribunal des conflits
UA	:	Union africaine
UE	:	Union européenne
UEMOA	:	Union économique et monétaire ouest-africaine



## SOMMAIRE

<b>AVERTISSEMENT .....</b>	<b>III</b>
<b>DÉDICACE.....</b>	<b>V</b>
<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>VII</b>
<b>PRINCIPALES ABRÉVIATIONS .....</b>	<b>IX</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>XIII</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>PARTIE I - LA DÉFIGURATION DU MODÈLE RÉFÉRENTIEL .....</b>	<b>43</b>
<b>TITRE I - LA LABORIEUSE REPRISE DU DUALISME FRANÇAIS.....</b>	<b>45</b>
CHAPITRE I - L'INTRODUCTION COMPLEXE DE L'ORDRE JURIDICTIONNEL ADMINISTRATIF.....	47
CHAPITRE II - LA REPRISE DE LA SPÉCIFICITÉ DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.....	97
CONCLUSION DU TITRE .....	187
<b>TITRE II - UNE ADAPTATION INFRUCTUEUSE DU MODÈLE RÉFÉRENTIEL</b>	<b>189</b>
CHAPITRE I - UNE ADAPTATION INSTRUMENTALISÉE .....	191
CHAPITRE II - UNE ADAPTATION ABANDONNÉE.....	237
CONCLUSION DU TITRE .....	323
<b>PARTIE II - LA VIABILITÉ DISCUTÉE DU MODÈLE IMPORTÉ .....</b>	<b>325</b>
<b>TITRE I - DES ENTRAVES À L'EFFICACITÉ DU MODÈLE IMPORTÉ .....</b>	<b>327</b>
CHAPITRE I - LA RÉSISTANCE DES POUVOIRS PUBLICS .....	329
CHAPITRE II - LA RÉTICENCE DES JUSTICIABLES.....	399
CONCLUSION DU TITRE .....	467
<b>TITRE II - UN CONTENTIEUX ADMINISTRATIF INTROUVABLE ? .....</b>	<b>469</b>
CHAPITRE I - UN CONTENTIEUX À LA RECHERCHE DE SON JUGE.....	471
CHAPITRE II - UN CONTENTIEUX À LA RECHERCHE DE SON DROIT .....	543
CONCLUSION DU TITRE .....	611
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>613</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>625</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>712</b>
<b>TABLE DE MATIÈRES.....</b>	<b>773</b>



*« Souvent, les réformes ne font pas table rase des dispositions antérieures. Le pragmatisme, la volonté de sauvegarder des situations acquises ou encore la crainte de l'incertitude du lendemain en cas de changement radical conduisent la plupart du temps à ne pas rompre totalement avec le passé ».*

**Max REMONDO**, Le droit administratif gabonais, p. 203.

*« On est toujours tenté d'imiter ce que l'on a envié ou détesté ».*

**Gérard CONAC** (dir), Les institutions administratives des États d'Afrique francophones,  
Paris, Economica, 1979, p. XIX.

## INTRODUCTION

« L'incrustation des institutions juridiques dans la société ne les rend pas perpétuelles pour autant, si on ne peut renouveler leur raison d'être au regard des exigences sociales et juridiques nouvelles »<sup>1</sup>.

1. Les réformes relatives à l'organisation juridictionnelle sont marquées d'instabilité et de complexité dans les Etats africains francophones. Ce qui laisse convaincre que le domaine de la justice active l'action gouvernementale. Du service public de la justice, l'on perçoit et évalue le niveau d'expression de démocratie et de l'Etat de droit d'un État<sup>2</sup>. De la gestion du service public de la justice, chaque État entend affirmer sa souveraineté et vise à en faire un instrument de développement politico-économique<sup>3</sup>. De l'organisation du service public de la justice enfin, l'on admet trois familles de systèmes d'organisations juridictionnelles<sup>4</sup> : les systèmes à unité de juridiction, les systèmes mixtes et les systèmes à dualité de juridiction. Ces différents systèmes renseignent sur le fond du contrôle juridictionnel de l'action administrative et dans une certaine mesure sur la pratique du droit administratif consacré par chacun d'eux.

2. Sur ce point force est de constater que « *Le droit administratif africain cherche encore sa voie* »<sup>5</sup>. Plus de quarante ans après son prononcé, cette assertion d'Alain BOCKEL garde toute son actualité en ce que, entre l'unité et la dualité de juridiction, l'Afrique subsaharienne

---

<sup>1</sup> DRAGO (R.), FRISON-ROCHE (A.-M.), « Mystères et mirages des dualités des ordres de juridictions et de la justice administrative », in *Le Privé et le Public*, APH, t. 41, Sirey, 1997, p. 138.

<sup>2</sup> GADJI (A.), « L'accès à la justice entre quête, requête et conquête : quelques observations sur un droit fondamental à valoriser en Côte d'Ivoire », in HOURQUEBIE (F.) (dir.), *Quel service public de la justice en Afrique ?* Actes du colloque, Université Montesquieu Bordeaux IV, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 95-121.

<sup>3</sup> SECK (A.M.), *Intégration et Souveraineté étatique, approche comparative entre l'Europe et l'Afrique à travers l'UE, l'UEMOA et l'OHADA*, Thèse de doctorat en Droit public, Université Le Havre Normandie, 2018, p. 155. ; MAZEN (N.-J.), *L'accès au droit et à la justice des citoyens en République centrafricaine*, Thèse de doctorat en Droit privé, Université de Bourgogne, 2013, p. 2. ; LARSEN (L.B.), « Prendre les droits communautaires au sérieux ou la force d'attraction de l'expérience européenne en Afrique et en Amérique latine » in *Les dynamiques du droit européen en début de siècle*. Etudes en l'honneur de Jean-Claude Gautron, Pedone, Paris, 2004, p. 579 ; LESUEUR (J.Y.), PLANE (P.), « Les services publics subsahariens : importance socio-économique et évaluation des politiques d'assainissement », *Revue Tiers-Monde*, PUF, 1994, p. 781. ; FAVOREU (L.), « Le Conseil constitutionnel et le Droit international », *AFDI*, n° 1, 1977, pp. 95-125.

<sup>4</sup> LEMASURIER (J.), *Le contentieux administratif en droit comparé*, Paris, Economica, 105 p.

<sup>5</sup> BOCKEL (A.), *Droit administratif*, Dakar, Abidjan, NEI, 1978, p. 276.

francophone est toujours à la quête d'un modèle d'organisation de sa justice administrative<sup>6</sup>. Le choix pour l'un ou l'autre modèle n'est pas simple si bien que la conduite des États n'est pas linéaire. Si elle laisse des traces de balbutiements entre imitations du modèle de la justice administrative française et son rejet, elle traduit également l'incertitude des théories en faveur de chacun des modèles voire en faveur de chacun des trois grands systèmes du contentieux administratif<sup>7</sup>.

3. Certes le Doyen VEDEL en soutenant que « *Le fait pour un État de se préoccuper du système de répartition des compétences, témoigne que son droit administratif est à certains égards, un droit encore primitif* »<sup>8</sup>, invitait implicitement les États africains issus de la décolonisation à se détourner du dualisme juridictionnel, mais d'autres influences pertinemment évoquées par Jean RIVERO favorisaient soit un choix imposé, soit un choix négocié ou encore un choix libre, c'est-à-dire éclairé de ce modèle<sup>9</sup>.

4. La réflexion sur le thème « *La dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne francophone : analyse d'un modèle importé* », nous replace en plein cœur du débat sur le maintien ou non, du moins sur l'opportunité de l'institutionnalisation ou non du dualisme dans l'espace africain francophone<sup>10</sup>. Elle sera particulièrement menée à partir des exemples burkinabè, ivoirien, gabonais et sénégalais. Le succès d'un modèle dans son pays d'origine n'est pas une garantie inébranlable de sa pérennité dans l'espace de réception. En effet, « *un système juridique dont le succès amène à une imitation, à une reproduction peut aussi être repoussé, et cela pour différentes raisons...* »<sup>11</sup>. Ce phénomène qu'on lie au « *principe du modèle repoussoir* »<sup>12</sup> a été observé en Afrique au lendemain des indépendances.

5. Aussi la renaissance de la dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne francophone, objet de l'étude (I) doit-elle être questionnée en ce qu'un tel exercice présente

---

<sup>6</sup> Comme le traduit l'intitulé de l'article de SY (P.-M.), « Entre l'unité et la dualité de juridiction : L'Afrique Noire francophone à la quête d'un modèle d'organisation de la justice administrative », *Nouvelles Annales Africaines*, pp. 269-319.

<sup>7</sup> Pour une présentation succincte des avantages et inconvénients que comporte chacun des systèmes français, mixtes et anglo-saxons du contentieux administratif, voir LEMASURIER (J.) *Le contentieux administratif en droit comparé*, op. cit., pp. 3-10.

<sup>8</sup> Cf. VEDEL (G.), *Droit administratif*, Paris, PUF, Coll. Thémis, 1980, p. 110.

<sup>9</sup> RIVERO (J.), « Le phénomène d'imitation des modèles étrangers en droit administratif », in *Mélanges Walter Jean Ganshof van der Meersch*, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 622.

<sup>10</sup> Association Ouest -Africaine des Hautes Juridictions francophones, *L'opportunité de l'éclatement des Cours suprêmes en Cours distinctes*, Les Actes du colloque de Cotonou 14-16 mai 2002.

<sup>11</sup> PRUD'HOMME (D.), *Le dualisme juridictionnel français : modèle et contre-modèle à l'étranger*, Mémoire Master II, Université de Rennes I, Faculté de Droit et de Science Politique, Centre d'Histoire du Droit, 2011-2012, p. 37.

<sup>12</sup> *Ibid.*

des intérêts certains II). Le cadre de ce questionnement sera posé par la problématisation du sujet (III), la méthode d'analyse (IV) ainsi que par les axes qui soutiendront le développement au fond des questions essentielles à traiter (V).

## **I- L'objet de l'étude**

« *L'histoire est peut-être plus nécessaire en droit administratif qu'ailleurs, car c'est elle, et elle seule, qui peut rendre compte des institutions* »<sup>13</sup>. La considération de cette évidence impose de rappeler les ressorts historiques de l'importation de la dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne francophone (A) avant d'aborder la clarification définitionnelle des termes du sujet (B).

### **A- Le regard historique**

6. L'histoire de la dualité de juridiction en Afrique est bien différente de celle de la France, sa terre d'origine (1). Mais, les raisons qui militent actuellement au maintien de ce modèle dans ces deux espaces semblent se rencontrer. L'Administration d'une justice juste<sup>14</sup>, impartiale, équitable et efficace en Afrique subsaharienne francophone comme ailleurs est une nécessité vitale. En quête de repère, et face aux difficultés d'assurer la pérennité des solutions d'organisations juridictionnelles originales créées au lendemain des indépendances, les regards de l'Afrique francophone furent plongés dans le rétroviseur, vers le référentiel français en vue d'une (re)conquête de la dualité juridictionnelle qu'elle avait connue sous la colonisation (2).

#### **1- Une étude portant sur la dualité juridictionnelle, modèle français d'organisation juridictionnelle**

7. La dualité juridictionnelle fait partie des produits du droit français les plus exportés<sup>15</sup>. Considérant l'importance du nombre d'études et de réflexions consacrées à la dualité en

---

<sup>13</sup> Roland DARESTE cité par MESTRE (J.-L.), *Introduction historique au droit administratif français*, op. cit., p. 19.

<sup>14</sup> Pour une relation indispensable entre le droit et le juste, voir : HAENEL (H.), FRISON-ROCHE (A.-M.), *Le juge et le politique*, PUF, Paris, 1998, p. 75.

<sup>15</sup> GAUDEMET (Y.), « L'exportation du droit administratif français : brèves remarques en forme de paradoxe », in *Droit et politique à la croisée des cultures*, Mélanges Philippe ARDANT, Paris, LGDJ-Montchrestien, 1999, p. 437.

France<sup>16</sup>, les lignes suivant se borneront d'en rappeler les grands traits de sa naissance et de son développement sur sa terre d'origine. S'il est vrai que la logique de la production normative peut obéir à l'itinéraire suivant : contexte, prétexte et texte, l'on peut procéder autrement pour rappeler l'histoire de naissance de la dualité française. En effet, le dualisme français procède de textes dont les interprétations qu'offrait le contexte ont pu être apparentées à des prétextes justifiant la création d'une justice administrative autonome en France.

## 8. La dualité en France : textes, prétextes, contexte<sup>17</sup>.

**Textes.** La dualité a une histoire<sup>18</sup> souvent maladroitement confondue à celle du droit administratif<sup>19</sup>. C'est surtout l'histoire de naissance et de chevauchement de textes particuliers. Les textes qui constituent les prémisses de l'existence d'un juge ou d'une autorité

---

<sup>16</sup> A titre illustratif, lire : BOULOUIS (J.), « Faut-il supprimer le droit administratif ? », *Pouvoirs*, n°46, 1988 ; COHEN-TANUGI (L.), « L'avenir de la justice administrative », *Pouvoirs*, n°46, 1988 ; VELLEJ (S.), « La constitutionnalisation d'un mythe : justice administrative et séparation des pouvoirs (Loi du 16-24 août 1790 et la théorie de la séparation des pouvoirs XIXe siècle) », *RDP*, tome 105, 95<sup>e</sup> année, 1989, pp. 767-789 ; FOUGERE (L.), « 1790-1990 – Deux siècles de dualisme juridictionnel », *AJDA* 1990, pp. 579-580; Rapport de Monsieur Jean Arthuis au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif et l'exécution de leurs décisions, Doc Sénat n° 400, annexe au p.-v. de la séance du 11 juin 1992. A l'occasion de la célébration du bicentenaire CHEVALLIER (J.), « Du principe de la séparation au principe de la dualité », *RFDA*, vol. 6, n° 5, 1990, pp. 712-723 ; VEDEL (G.), « La loi des 16-24 août 1790 : texte ? prétexte ? contexte ? », *RFDA*, vol. 6, n° 5, 1990, pp. 698-711; BURDEAU (F.), « La crise du principe de dualité de juridiction », *RFDA*, vol. 6, n° 5, 1990, pp. 724-733 ; MENY (Yves), *Le système politique français*, Montchrestien, coll. Clefs-Politiques, 1991, p. 143-144 ; MONNIER (F.) (dir.), « Deuxième centenaire du Conseil d'Etat et les changements de régime, in *Deuxième centenaire du Conseil d'Etat*, Paris, PUF, *La Revue administrative*, 2001, vol. 1, pp. 77-144.

<sup>17</sup> En s'inspirant de l'intitulé de l'article VEDEL (G.), « La loi des 16-24 août 1790 : texte ? prétexte ? contexte ? », précité.

<sup>18</sup> A titre illustratif, voir de façon chronologique : LAFFERRIERE (J.), « La raison de la proclamation de la séparation des autorités administratives et judiciaires par la Constituante », in *Mélanges Paul Negulesco*, Bucarest, 1935, pp. 427-443; LEGENDRE (P.), *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris, PUF, coll. « Thémis », 1968 ; 580 p. ; MESTRE (J.-L.), *Introduction historique au droit administratif français*, Paris, PUF, 1985, 294 p. ; BIGOT (G.), BOUVET (M.) (dir.), *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, Journées d'études du Centre d'histoire du droit de l'Université de Rennes 1, Paris, Litec, 2006, 347 p. ; CHEVALLIER (J.), *L'élaboration historique du principe de la séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, Paris, LGDJ, 2015, 2e éd., 324 p.; RIGAUDIERE (A.), *Saint-Flour, ville d'Auvergne au Bas Moyen Age. Etude d'histoire administrative et financière*, Paris, PUF, 1982, tome II, p. 652. ; FLAMEN-GUEFUCCI (E.), CHAVE (I.) (dir.), *Guide de recherche dans les archives du Conseil d'Etat*, Paris, La Documentation française, Conseil d'Etat Histoire et mémoire, 6), 2018, 442 p.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> L'histoire du droit administratif ne saurait néanmoins se confondre à celle de la dualité juridictionnelle en France contrairement à la conception traditionnelle qui pense qu'il soit né de l'arrêt Blanco en 1873 ou qu'il relève d'un miracle comme a pu insinuer WEIL (P.) et POUYAUD (D.), *Le droit administratif*, Paris, PUF, 2017. Elle remonte bien avant la Révolution. La démarche pragmatique qu'a suggérée Francis-Paul BENOIT permet de conclure à l'existence de règles propres à la gestion des affaires publiques. En des termes voisins, des règles qui se distinguaient de celles applicables à la gestion des affaires des particuliers. Voir : BURDEAU (F.), *L'histoire du droit administratif. De la Révolution au début des années 1970*, Paris, PUF, coll. Thémis, 512 p. BENOIT (P-F.), *Le Droit administratif français*, Paris, Dalloz, 1968, p. 898 p.

à part entière pour contrôler l'action administrative remontent à bien plus longtemps avant la Révolution.

9. Les embryons d'un régime propre au contrôle des actes administratifs sont formés depuis le Moyen Âge<sup>20</sup> même si des notions telles : administration, séparation des autorités administratives et judiciaires n'existaient guère<sup>21</sup>. Sous l'influence des conceptions philosophiques de Thomas d'Aquin, la pression du droit canonique<sup>22</sup>, de l'évolution de l'Église<sup>23</sup> et celle du droit romain s'opérait un encadrement du pouvoir royal dont les prérogatives absolues prennent désormais essence et justification dans la gestion des biens communs<sup>24</sup>. Il se développait, dès lors, les règles spécifiques aux propriétés publiques notamment l'Édit de Moulins de 1566 qui consacrait l'inaliénabilité du domaine de la Couronne. Ces règles tendaient à soustraire les activités administratives de l'encadrement des règles du droit privé.

10. La séparation des compétences est expressément formulée par l'Édit de Saint-Germain du 21 février 1641<sup>25</sup>. « *Déclarons que notre dite Cour de parlement de Paris, et toutes nos autres cours n'ont été établies que pour rendre la justice à nos sujets ; (...) de prendre (...) connaissance (...) de toutes celles qui peuvent concerner l'État, administration et gouvernement d'icelui que nous réservons à notre personne seule* ». Telle est la quintessence de la volonté du Roi qui interdisait aux juges de l'ordre judiciaire de se mêler des affaires de l'État, de l'administration ou du gouvernement. La violation répétée de cette séparation a conduit à son durcissement à l'ère de la Révolution.

Avec la Révolution, trois séries de textes ont institué le dualisme juridictionnel français : la loi des 16 et 24 août 1790<sup>26</sup> et le décret du 16 fructidor an III<sup>27</sup> ; la Constitution

---

<sup>20</sup> PLESSIX (B.), « Nicolas Delamare ou les fondations du droit administratif français », *Droits*, n° 38, p. 113.

<sup>21</sup> FRIER (P.-L.), PETIT (J.), *Droit administratif*, Paris, LGDJ, 10e éd., 2015-2016, p. 28.

<sup>22</sup> Voir LE BAS (J.-B.), « L'apport du droit canonique au droit administratif », in *Des racines du Droit et des contentieux*, Mélanges Jean-Louis MESTRE, Sirey, 1956, p. 395.

<sup>23</sup> Dans ce jeu d'influence, l'Église joue un rôle important. D'abord, parce qu'elle est « *la plus importante administration de l'époque* ». Ensuite, parce qu'elle est régie par un corpus de règles dans lequel « presque tous les chapitres d'un traité de droit administratif sont esquissés ». Cf. FRIER (P.-L.), PETIT (J.), *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 28.

<sup>24</sup> Toutefois, l'encadrement de ces prérogatives n'était pas total.

<sup>25</sup> Il existe en effet plusieurs édits de Saint-Germain : l'Édit de Saint-Germain de 1562, plus connu sous le nom d'Édit de janvier ; l'Édit de Saint-Germain d'Aout 1570, connu sous le nom de Paix de Saint-Germain en Laye ; l'Édit de Saint-Germain du 21 février 1641 sur l'interdiction faite aux juges de se mêler des affaires de l'État et l'Édit de Saint-Germain d'avril 1679 sur l'enseignement du droit.

<sup>26</sup> La loi des 16 et 24 août 1790 est une loi française, belge, luxembourgeoise sur l'organisation judiciaire. Son article 13 de la dispose ainsi qu'il suit : « *Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours*

de l'an VIII<sup>28</sup> et la loi pluviôse an VIII ; et la loi du 24 mai 1872<sup>29</sup>. On retient de ces textes que le juge judiciaire était interdit de juger les agents de l'Administration poursuivis devant lui pour des faits accomplis dans l'exercice de leurs fonctions<sup>30</sup>. La compétence d'un tel contentieux relevait de la compétence de l'Administration d'où l'évocation de la pratique de justice retenue. La juridictionnalisation et la spécialisation du Conseil d'État en matière administrative furent l'œuvre de la loi du 24 mai 1872<sup>31</sup>. S'opère donc le passage de la justice retenue à la justice déléguée. L'arrêt *Cadot*<sup>32</sup> pose le principe de la compétence de droit commun du Conseil d'État en matière administrative. Les interventions des révolutionnaires auraient finalement apporté une réponse aux critiques formulées contre le Conseil d'État accusé d'être au service de l'Administration<sup>33</sup>.

Cependant les aspirations qui commandaient l'autonomie de la justice administrative étaient parfois critiquées. On a même soutenu qu'elles ont servi de prétexte à l'adoption des textes susvisés.

---

*séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront (...) troubler de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leur fonction ».*

<sup>27</sup> Décret du 16 fructidor an III (2 septembre 1795), il formule en son unique article de façon intransigeante ce qui suit : « *défense itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit, sauf au réclamant à se pourvoir devant le comité des finances pour leur être fait droit, s'il y a lieu, en exécution des lois, et notamment de celle du 13 frimaire dernier ».*

<sup>28</sup> Il ressort de l'article 52 de la Constitution du 22 frimaire de l'an VIII la consigne – ou l'orientation - suivante : « sous la direction des Consuls, un Conseil d'État est chargé de rédiger les projets de loi et de règlement d'administration publique et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative ».

<sup>29</sup> L'article 9 de la loi du 24 mai 1872 décline que : « *Le Conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative et sur les domaines d'annulation pour excès de pouvoir, formés contre les actes des différentes autorités administratives ».* Lire aussi DRAGO (R.), « La loi du 24 mai 1872 », *EDCE*, n° 25, 1972, pp. 13-20.

<sup>30</sup> Aussi l'article 16 du Décret du 16 fructidor prît le soin d'annuler « *toutes les procédures et jugements intervenus dans les tribunaux judiciaires contre les membres des corps administratifs... ».*

<sup>31</sup> L'article 9 de cette loi laissait lire « *Le Conseil d'Etat statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative, et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives ».*

<sup>32</sup> CE, 13 décembre 1889, *Cadot*, req. n° 66145, GAJA 36.

<sup>33</sup> GROS (D.), « La loi sur le Conseil d'Etat : un détachement du pouvoir central », in *La naissance de la troisième République*, 2014, pp. 345-352. Pour Léon DUGUIT, La justice administrative participait de l'arbitraire du pouvoir administratif. Quelques réactions critiques contre le Conseil d'Etat : RAUDOT déclarait à la séance du vote de la loi 19 février 1872 ceci : « *L'État est juge et partie dans les procès administratifs. Le Conseil d'État est la forteresse de la centralisation qui nous énerve. Et qui nous tue ».* Propos repris par LAIDIE (Y.), « Les libéraux et la justice administrative au XIXe siècle : un mariage de raison ? », *La Revue administrative*, *Les libéraux et la loi de 1872*, Paris, PUF, n° 319, janvier-février 2001, pp. 5-11. BERANGER (A.) dira du Conseil d'État qu'il « *n'est pas d'institution plus dangereuse en France ; corps tout à la fois politique et judiciaire, elle est une espèce d'usurpation qui menace trop nos libertés pour ne pas être l'objet de protestation continuelle ».* *De la justice criminelle en France*, 1788. La critique était contestée par d'autres auteurs dont Léon GAMBETTA dans son discours à l'Assemblée nationale au cours du processus d'adoption de la loi du 24 mai 1872. Il soutenait que « *Pour ne pas se laisser entamer par les services publics, pour ne pas laisser toucher à ce qui est son pouvoir conservateur, administratif ou supérieur, l'État a bien le droit à une juridiction spéciale ».*

**11. Prétexte.** « *Des paradoxes, l'on en trouve partout – partout où l'on cherche des fondements* »<sup>34</sup>. Cette réalité décrite par Niklas LUHMANN, propre à tout phénomène juridique, est la première découverte du chercheur qui s'intéresse aux fondements du dualisme juridictionnel français. Deux grands arguments justifieraient l'instauration d'un juge spécial de l'Administration. Il s'agit du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires<sup>35</sup> dont le fondement serait la conception française du principe de la séparation des pouvoirs. Il s'agit également de la pensée largement diffusée pour laquelle « *Juger l'administration c'est encore administrer* »<sup>36</sup>. Ces arguments seraient des prétextes à l'institutionnalisation de la dualité juridictionnelle en ce que ni leurs sens ni leurs implications n'obligeaient la création d'une justice administrative autonome.

**12.** Le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires est consacré par les lois des 16 et 24 août 1872 qui prescrivait que « *les fonctions judiciaires demeureront toujours séparées des fonctions administratives et judiciaires* ». Cependant, le lien entre ce principe et la consécration d'un juge administratif autonome n'est pas direct, il paraît forcé<sup>37</sup>. Du moins, ce lien est le résultat « *d'un cheminement imprévu* »<sup>38</sup>. La séparation fonctionnelle évoquée peut être assurée par le juge administratif certes, mais la présence de ce dernier constitue en soi une séparation organique non prévue par ladite loi. La séparation fonctionnelle pouvant être assurée dans l'office du seul juge judiciaire<sup>39</sup>.

**13.** Par ailleurs, l'on a pu trouver un rapport conséquent entre le principe de séparation des pouvoirs et la séparation des autorités administratives et judiciaires et considérer ce rapport comme la conception française de séparation des pouvoirs. Cela relève « *du non-sens* »<sup>40</sup> ou

---

<sup>34</sup> LUHMANN (N.), « La troisième question. Le droit, l'histoire du droit et le recours au paradoxe », *Le débat*, mars-avril 1993, n° 94, p. 95.

<sup>35</sup> Autorités administratives et judiciaires ou autorités administrative et judiciaire ? Si la première approche paraît syntaxiquement plus juste, la fidélité au texte original, c'est-à-dire à la des 16 et 24 août 1872, ordonne de retenir le pluriel pour les termes « administrative » et « judiciaire ».

<sup>36</sup> Aphorisme attribué à HENRION de PANSEY (P.P.), *De l'autorité judiciaire en France*, 1818, Paris, Théophile Barrois Père, 597 p.

<sup>37</sup> DEBBASCH (C.) et COLIN (F.), *Droit administratif*, Paris, Economica, 8e éd. 2007, p. 564.

<sup>38</sup> GARDAVAUD (G.) et OBERDORFF (H.), (dir.), *Le juge administratif à l'aube du XXIe siècle, Actes du Colloque du 40e anniversaire des tribunaux administratifs*, Presses universitaires de Grenoble, 1995, p. 18

<sup>39</sup> Même si François JULIEN-LAFERRIER a pu en soutenir en substance que : « ... cette dualité n'avait pas pour objet, quand elle apparue, d'être fonctionnelle. Il ne s'agissait pas de construire un système logique et rigoureux, destiné à rendre la justice dans les conditions les plus favorables aux justiciables, mais bien davantage de remédier aux inconvénients engendrés par la loi des 16-24 août 1790 tout en sauvegardant l'indépendance de l'administration face aux tribunaux », in « La dualité de juridiction, un principe fonctionnel ? », p. 423.

<sup>40</sup> CARTIER (G.) et COMTOIS (S.), « La reconnaissance d'une forme mitigée de dualité de juridictions en droit administratif canadien », *RIDC*, n° 1-1995, p. 53.

d' « *un gauchissement du principe de la séparation des pouvoirs* »<sup>41</sup> que ni l'histoire ni le Droit comparé ne confirment<sup>42</sup>. Cette position est validée par l'attitude du juge constitutionnel. Dans sa décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987<sup>43</sup>, le Conseil constitutionnel a consacré la valeur constitutionnelle des compétences reconnues au juge administratif sur certaines matières en se fondant sur l'article 9 de la loi de 1872 et non sur sa devancière, la loi des 16 et 24 août 1790 en dépit de tout le symbole qu'elle représente.

**14.** Parallèlement, la référence à la pensée « *Juger l'Administration, c'est encore administrer* » si défendable soit elle<sup>44</sup> ne saurait constituer un fondement indiscutable à la construction d'une justice administrative autonome. D'une part, en se référant à l'esprit de cet aphorisme, on retient qu'il visait à écarter le juge non administrateur au profit d'un « juge administrateur » ou tout simplement au profit de l'Administration dans un litige administratif. Aussi son application immédiate a-t-elle fait émerger la pratique de l'administrateur-juge, du ministre-juge<sup>45</sup>. En conséquence, elle n'entendait guère confier le règlement judiciaire du contentieux administratif à un juge tout aussi indépendant que le juge de l'Administration notamment le Conseil d'État. D'autre part, le sens même de la maxime est contestable. Le juge qui trancherait des litiges commerciaux fait-il, par cette action, acte de commerce ? Le doyen VEDEL y répond par la négative et rajoute qu' « *un tribunal qui tranche des litiges administratifs ne fait pas acte d'administration* »<sup>46</sup>.

En clair, les principes qui ont servi de fondements à la naissance de la justice administrative autonome ont fortement subi l'influence de leur contexte d'évocation mieux qu'ils légitimaient la consécration de la dualité juridictionnelle.

**15. Contexte.** L'expérience française de la dualité juridictionnelle « *traduit une vue politique héritée de l'expérience de l'ancien Régime : la défiance envers le pouvoir judiciaire* »<sup>47</sup>. En d'autres termes, se trouvent au-dessus du débat doctrinal sur les sources formelles du dualisme juridictionnel français, des sources circonstanciées qui en constituent

---

41 GAUDEMET (Y.), « Le juge administratif, une solution d'avenir ? », in *Clés pour le siècle*, Dalloz, p. 1214.

42 VEDEL (G.), *Droit administratif général*, Paris, PUF, 1980, p. 72.

43 CC, décision n° 86-224 DC du 23 jan 1987, Rec 8 note, GENEVOIS (B.), RFDA 1987, p. 287.

44 DRAGO (R.), « Juge judiciaire, juge administratif », RFDA, sept.-oct., 1990, p. 761.

45 Antérieurement à la jurisprudence Cadot de 1889, tout ministre était juge de droit commun en premier ressort pour les affaires administratives contentieuses ressortissant à ses attributions. Le ministre étant saisi par un recours gracieux, la décision rendue pouvait être attaquée auprès du Chef de l'Etat.

46 VEDEL (G.), *Droit administratif général*, précité.

47 *Ibid.*, p. 73. Voir en ce sens CHEVALIER (J.), *L'élaboration historique du principe de la séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, coll. « Bibliothèque de droit public », t. XCVII, Paris, LGDJ, 1970, 317 p.

le fondement incontestable et l'enjeu actuel de la contestation de ce modèle. La dualité juridictionnelle est donc née de circonstances historiques et a survécu en raison de l'efficacité de la justice administrative. Cependant, sa raison d'être ne manque d'être constamment questionnée, réévaluée, renouvelée, dénoncée ou défendue.

**16.** En Afrique subsaharienne francophone, le cheminement vers la construction ou l'importation de ce modèle est différent de l'exemple français. Le recours à ce modèle répond moins à des considérations historiques qu'à des données pratiques. L'application de la dualité répond aux déceptions de l'unité juridictionnelle consacrée au lendemain des indépendances africaines.

## **2- Une étude portant sur l'application de la dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne francophone**

On peut situer à deux moments l'histoire de l'application du modèle d'organisation juridictionnelle dualiste en Afrique subsaharienne francophone. Imposé sous la colonisation, ce système fut éconduit après les indépendances.

**17. L'éconduite de la dualité juridictionnelle coloniale aux lendemains des indépendances en Afrique subsaharienne francophone.** Des aspects de la dualité juridictionnelle sous la colonisation sont étudiés dans les autres parties de cette thèse. Les présentes lignes se borneront à rappeler les contextes qui ont nourri son application à l'époque coloniale et son abandon au moment des indépendances en Afrique francophone.

**18.** Dans les colonies françaises d'Afrique subsaharienne, la dualité juridictionnelle a été installée aussi bien dans ses ressorts organiques que matériels. L'autonomie des règles applicables à l'Administration était garantie par la distinction entre les juridictions administratives et les juridictions judiciaires. Le juge de droit commun siégeant au sein des Conseils du contentieux administratif quand le Conseil d'État, logé au Palais royal, était juge de cassation des décisions de ces derniers et juge exclusif en matière de recours pour excès de pouvoir<sup>48</sup>. Le fonctionnement d'une organisation juridictionnelle nuançait avec sa pratique en France. Dans les colonies de l'Afrique occidentale et équatoriale française (AOF et AEF), le Conseil du contentieux était présidé par un magistrat de l'ordre judiciaire qui appliquait le droit administratif. Autant dire que la dualité de juridictions sous l'empire colonial avait un

---

<sup>48</sup> DAGO (R.K.), « Le contentieux administratif colonial », *RID*, n° 43, 2012, p. 159.

relent de monisme juridictionnel. La tentation d'unifier les ordres juridictionnels après les indépendances était alors grande et saisissable<sup>49</sup>. Et elle fut saisie. Pour le Sénégal par exemple le Conseil du contentieux fut supprimé par l'ordonnance 60-59 du 14 novembre 1960 dont l'article 22 dispose ce qui suit : « *Le Conseil du contentieux administratif est supprimé. Les affaires qui y sont actuellement pendantes sont déferées aux juridictions compétentes* ». Il s'agissait de la Cour suprême, la Cour d'appel, les tribunaux de première instance dont la compétence était déterminée suivant les cas. En clair, « *Tous les litiges qui intéressent les collectivités ou les personnes privées sont désormais portés devant les mêmes juridictions : les tribunaux judiciaires* »<sup>50</sup>.

**19.** Par ailleurs, l'initiative de décolonisation du droit africain était menée dans le cadre de la concrétisation et de la promotion de l'idée d'un « *droit de développement* »<sup>51</sup>. Cette initiative reposait sur trois piliers dont l'élimination des termes et modèles surannés, la codification du droit particulièrement celui applicable à l'Administration et la mise en œuvre de réformes structurelles<sup>52</sup>. Ainsi, l'accession à l'indépendance était une occasion pour les États africains francophones de rompre avec cette organisation judiciaire devenue, selon les termes du doyen Kéba MBAYE, « *inadaptée* »<sup>53</sup> et « *qui ne devait sa survie qu'à l'indécision et aux lenteurs du système-administratif précédent, et que tout le monde devait rejeter énergétiquement* »<sup>54</sup>. L'origine étrangère du dualisme était constamment rappelée pour conclure à son inadéquation à l'environnement sociologique des États africains. Le Professeur Francis WODIE n'a pu se retenir d'opiner que : « *Le législateur ivoirien a renoncé au système français de dualité de juridictions parce qu'il puise ses raisons dans les événements étrangers en Côte d'Ivoire* »<sup>55</sup>.

**20.** Mais la tâche était encore plus complexe. Les États africains francophones et la doctrine administrative étaient partagés entre la tentation de l'imitation de la justice administrative française<sup>56</sup> et la crainte de l'échec des institutions originales<sup>57</sup>. Tandis que

---

<sup>49</sup> MBAYE (K.), « L'organisation des juridictions », in Encyclopédie juridique de l'Afrique, 1ère partie, Le contentieux judiciaire, tome 4, Nouvelles Éditions Africaines, *op. cit.*, p. 40.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> TURC (A.) (dir.), *Les aspects juridiques du développement économique*, Paris, Dalloz, 1966, p. 26.

<sup>52</sup> MBAYE (K.), « L'organisation des juridictions », *op. cit.*, p. 37

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> WODIE (F.), « Les attributions de la chambre administrative de Côte d'Ivoire », *RJPIC*, 1968, p. 66.

<sup>56</sup> TARDE (G.), *Les lois de l'imitation*, Paris, Alcan, 1895, p. 308.

<sup>57</sup> Le premier Président de la République de Côte d'Ivoire HOUPHOUET-BOIGNY (F.) exprimait déjà cette difficulté lors de son discours à Montréal sur « Unité et développement », le 25 août 1967 en ces termes : « Il

certain discours estimaient que « *la bonne lisibilité de la justice en Afrique, donc son efficacité, passe avant tout, par une rupture avec la logique institutionnelle coloniale* »<sup>58</sup>, d'autres attiraient l'attention des États africains contre des réformes hâtives. Ainsi s'exclamait le roi de la Belgique à l'endroit des nouvelles autorités congolaises : « *Ne compromettez pas l'avenir par des réformes hâtives. Ne remplacez pas les organismes que vous remet la Belgique que vous n'êtes pas certains de pouvoir faire mieux. Messieurs le monde entier a les yeux fixés sur vous* »<sup>59</sup>.

**21.** Le choix des États semblait quelque peu facilité par la trop grande diversité du système judiciaire colonial qui tenait compte de la cohabitation de deux sortes de communautés<sup>60</sup> et donnait lieu à la création de deux sortes de justice : la justice de droit local<sup>61</sup> et la justice de droit moderne<sup>62</sup>. Les réformes en vue de l'unification de ce système complexe aboutirent à la suppression de la dualité juridictionnelle<sup>63</sup>. L'actualité du questionnement de ce système renseigne sur les insuccès du modèle qui l'avait remplacé de même qu'elle suscite le contexte de sa recréation en Afrique subsaharienne.

**22. La (re)conquête de la dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne francophone à partir des années 1990 : une réaction aux insuccès de l'unité juridictionnelle.** Les résultats d'un demi-siècle de fonctionnement de l'unité juridictionnelle africaine caractérisée par une dualité matérielle et une unité organique étaient décevants. Sans

---

serait irréalisable de prétendre créer ex-nihilo des institutions totalement originales. Pour bâtir des États modernes, force est donc de se référer aux modèles fournis par les États modernes. Mais il faut avoir conscience du décalage que l'on provoque, ainsi nécessairement entre la réalité sociale et la construction légale ». Discours disponible à HOUPHOUET-BOIGNY (F.), *Propos sur la culture : extraits de discours : 1959-1980*, Ministère des affaires culturelles, 1980, pp. 22-23.

<sup>58</sup>JHON-NIMBO (J.), « Quelques héritages de la justice coloniale en Afrique noire », *op. cit.* p. 325.

<sup>59</sup> Discours de Baudouin pour l'indépendance du Congo le 30 juin 1960. Voir *Le Vif/L'Expression*, CONGO, 60 ans d'indépendance. Des siècles de splendeurs et de ténèbres, Hors-série, 2020, 200 p. Discours disponible à [https://www.levif.be/actualite/histoire/c-etait-il-y-a-60-ans-le-discours-de-baudouin-pour-l-independance-du-congo/article-normal-1300329.html?cookie\\_check=1640255474/](https://www.levif.be/actualite/histoire/c-etait-il-y-a-60-ans-le-discours-de-baudouin-pour-l-independance-du-congo/article-normal-1300329.html?cookie_check=1640255474/). Consulté le 23/12/2021 à 11h 36mn ; cité également par LANGELLIER (J.-P.), « Le feu aux poudres », in *Mobutu*, Perrin, 2017, p. 55.

<sup>60</sup> Ce sont d'une part les citoyens français et assimilés et d'autre part les indigènes et les sujets français.

<sup>61</sup> Rendue par des tribunaux de conciliation, les tribunaux du premier degré et les tribunaux coutumiers, les tribunaux du deuxième degré, le tribunal supérieur de droit local, les juridictions d'annulation, les tribunaux musulmans. Voir notamment BELIN (M.), « La chambre d'annulation de la Cour Suprême », *RID*, n°2, 1971, p. 27 ; Mohamed ABDELWEDOUD (Y.O.M), « Le système judiciaire mauritanien avant l'indépendance », *RJPIC*, n° 1 jan-avr. 2001, p. 92.

<sup>62</sup> Prononcée par les justices de paix, les tribunaux de première instance, les cours d'appel, les cours d'assises, les tribunaux administratifs, la cour de cassation et le tribunal des conflits.

<sup>63</sup> DIARRA (M.) cité par d'ARBOUSSIER (V.G.), « Le Sénégal : exemple africain d'organisation judiciaire », *Penant*, 1961, p. 171 et s. soutenait à juste titre que : « *Ce qui rendait l'organisation antérieure à l'indépendance, complexe, c'était moins la dualité des deux ordres de juridictions que l'existence à l'intérieur de l'ordre judiciaire de plusieurs juridictions particulières dues au statut civil différent des justiciables et à la nature des procès* ».

dénier tout apport du juge administratif moniste à l'autonomie du droit administratif<sup>64</sup> et à la consécration de principes fondateurs du contentieux administratif<sup>65</sup>, les faiblesses quantitatives et qualitatives de ses jurisprudences étaient encore plus importantes<sup>66</sup>.

**23.** La recréation de la dualité en Afrique subsaharienne francophone intervient avec le vent de démocratisation qui a soufflé sur le continent africain à partir de 1990. À cette période de remise en cause générale des régimes dictatoriaux en Afrique et en Amérique latine ainsi que de la réclamation du jeu de l'alternance politique, le service public de la justice était au plus haut point des préoccupations de l'opinion nationale, internationale et des institutions internationales financières.

**24.** Les aides, dettes et subventions étaient conditionnées par une profonde réforme de l'appareil judiciaire à travers le renforcement de l'indépendance du juge, le renforcement des capacités du juge, et l'encadrement juridique efficace de l'action administrative. Sans que le contentieux administratif en soit explicitement visé<sup>67</sup>, les échecs du monisme et l'idéalisation de l'œuvre du Conseil d'État français poussèrent progressivement les Etats à consacrer le dualisme juridictionnel<sup>68</sup>. Pourtant cette marche à la reconquête de la dualité juridictionnelle française pouvait être freinée par la survivance ou le renouvellement des critiques formulés à l'encontre du dualisme français. En témoigne le nombre conséquent de réflexions menées sur le sujet autour des années 1990<sup>69</sup> et à l'occasion des festivités du bicentenaire du Conseil

---

64 Pour le territoire de Côte d'Ivoire, CACS, 14 janvier 1970, *Centaures routiers c./ ministre des Affaires économiques et financières*, GAJAI, p. 434. Le juge ivoirien consacre par cet arrêt l'autonomie des règles applicables en matière administrative

<sup>65</sup> TC, 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'Ouest africain*, n° 00706, rec. Lebon. Le juge consacre, en l'espèce, la notion de service public industriel et commercial qu'il distingue de celle de service public administratif. Le premier relevant, par principe, du droit privé et le second, du droit administratif.

<sup>66</sup> BOUBOUTT (A.S.), « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », *RDP*, n° 2, 2013, p. 425 ; DARBON (D.), « Le juge africain et son miroir : la glace déformante du transfert de jurisprudence administrative », *Afrique contemporaine*, n° 156, 1990, 1990, l'auteur y mentionne que : « Privé d'autonomie, le juge ne s'exprime plus qu'à travers des cas relevant du droit privé et ne peut participer pleinement à l'élaboration d'un droit administratif spécifique », p. 241 ; DEGNI-SEGUI (R.), *Le droit administratif*, Abidjan, CRES, 1990, pp. 22 et s.

<sup>67</sup> Les réformes suscitées par les institutions de Bretton Woods s'intéressaient particulièrement au droit des affaires et n'envisagent le contentieux administratif que de manière incidente. Voir BOUBOUTT (A.S.), « Libres propos sur la réforme de la justice administrative dans les pays en transition démocratique » *in Vers un nouveau monde*, Mélanges en l'honneur du Professeur Edmond JOUVE, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 1147 et s.

<sup>68</sup> Même le Maroc qui, n'avait pourtant pas expérimenté un tel modèle sous le protectorat, institue le dualisme dans sa nouvelle constitution

<sup>69</sup> BOULOUIS (J.), « Faut-il supprimer le droit administratif ? », *Pouvoirs*, n° 46, 1988, pp. 5-12 ; COHEN-TANUGI (L.), « L'avenir de la justice administrative », *Pouvoirs*, n°46, 1988, pp. 13-20 ; VELLE (S.), « La constitutionnalisation d'un mythe : justice administrative et séparation des pouvoirs [La loi du 16-24 août 1790 et la théorie de la séparation des pouvoirs, XIXe siècle] », *RDP*, 1989, pp. 767-783 ; FOUGERE (L.), « 1790-1990 – Deux siècles de dualisme juridictionnel », *AJDA* 1990, pp. 579-580; Rapport de Monsieur Jean Arthuis

d'État français<sup>70</sup>. Les défis contemporains qui ont suscité le développement du service public arrimé à l'exigence de qualité ont sans doute renforcé l'espoir de la pertinence du choix du modèle français en Afrique francophone.

**25.** Face à cette situation, l'on a condamné l'option pour le monisme. Comme une sorte de *mea culpa* ou de rétropédalage, l'on se posait ainsi cette question à l'allure d'un aveu d'erreur : « *comment peut-on d'abord, en partant de la constatation d'un état de choses dans une situation donnée, en l'occurrence la période coloniale, présumer de son évolution dans une situation différente, en l'occurrence celle de l'indépendance, pour décréter la suppression des juridictions administratives* »<sup>71</sup>. Il en résulte que la suppression de la dualité de juridictions serait emprise d'une démarche hâtivement et imprudemment menée. Pierre LAMPUE écrivait à cet effet que : « *Pour appliquer un droit original, il est bon d'instituer un organe distinct et appliquant à cette tâche toute son activité* »<sup>72</sup>. Aussi Francis Paul BENOIT a-t-il sollicité le développement et l'autonomie du droit administratif africain axé sur cinq points d'après lesquels : ne pas considérer le droit privé comme un droit commun ; prendre connaissance de l'originalité des problèmes administratifs ; avoir une juridiction spécialisée ; admettre le principe de la compétence de la juridiction administrative dès que l'administration est en cause ; respecter l'originalité des solutions de fait locales propres à chaque État<sup>73</sup>.

**26.** À ce jour, les États africains subsahariens francophones se situent entre la migration vers la dualité et la résistance à cette tendance<sup>74</sup>. La justice administrative sur cet espace étant construite entre l'unité et la dualité de juridiction. En d'autres termes, des États africains continuent de maintenir l'unité de juridiction<sup>75</sup>. Par ailleurs, si la consécration du dualisme a une caractéristique commune aux États qui l'ont opérée : l'éclatement des cours suprêmes en plusieurs ordres juridictionnels, son application s'effectue au rythme d'approches

---

au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif et l'exécution de leurs décisions, Doc Sénat n° 400, annexe au p.-v. de la séance du 11 juin 1992.

<sup>70</sup> BURDEAU (F.), « La crise du principe de dualité de juridiction », *RFDA*, vol. 6, n° 5, 1990, pp. 724-733 ; MENY (Y.), *Le système politique français*, Montchrestien, coll. Clefs-Politiques, 1991, p. 143-144 ; MONNIER (F.) (dir.), « Deuxième centenaire du Conseil d'Etat et les changements de régime, in *Deuxième centenaire du Conseil d'Etat*, Paris, PUF, *La Revue administrative*, 2001, vol. 1, pp. 77-144.

<sup>71</sup> DIARRA (M.), *Justice et développement au Sénégal*, Dakar-Abidjan, NEA, 1973, p. 155.

<sup>72</sup> LAMPUE (P.), « La justice administrative dans les Etats d'Afrique francophone », *R.J.P.I.C.*, 1965, p. 7.

<sup>73</sup> BENOIT (F.-P.), « Des conditions du développement d'un droit administratif autonome dans les Etat nouvellement indépendants », *Annales africaines*, 1962, pp 129-138.

<sup>74</sup> SY (P.M.), « Entre unité et dualité de juridiction : l'Afrique noire à la recherche d'un modèle d'organisation juridictionnelle », *NAA*, n° 2, 2011, p. 296 ; OULD BOUBOUTT (A.S.), « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », *RDP*, n° 2, 2013, p. 395.

<sup>75</sup> Entre autres le Togo dont l'article 119 de la constitution de 1992 dispose ainsi qu'il suit : l'article 119 : « *Les principes d'unité juridictionnelle et de séparation des contentieux, sont à la base de l'organisation et du fonctionnement des juridictions administratives et judiciaires.* »

différenciées et à l'autel des plusieurs infortunes. On s'interroge si c'est bien le modèle français qui est implanté en Afrique subsaharienne francophone. Ce qui impose de clarifier ce qu'on entend par dualité juridictionnelle ; et en creux, les notions qui composent le sujet ainsi que la délimitation y apportée.

## **B- L'approche du sujet**

Le premier contact que l'on a avec un sujet est de saisir le sens des notions qui le composent et qu'il peut convoquer (1). Si les sens retenus permettent la compréhension du sujet, ils ont une autre fonction consistant à faciliter la délimitation de celui-ci (2).

### **1- Les clarifications terminologiques**

27. Seront ici définir les notions, expressions et concepts dont le sens paraît équivoque et demeure indispensable à la présente réflexion. Il est alors plausible que soit retenue une certaine appréhension d'un mot parmi tant d'autres. Un tel exercice sera conduit à partir des termes de dualité juridictionnelle (a), contentieux administratif (b), juge administratif (c), et modèle importé (d).

#### **a- La dualité juridictionnelle**

28. Dualisme ou dualité juridictionnel(le) ? Peu importe<sup>76</sup>, le modèle d'organisation juridictionnelle français actuel est-il dualiste ? La question paraît rhétorique car la réponse semble aller de soi. Et l'on répondrait que le modèle d'organisation juridictionnelle français est la dualité même ! En d'autres termes, le modèle français est « *l'archétype et inspirateur* » du système dualiste<sup>77</sup>. C'est d'ailleurs le dualisme français qui est considéré comme le standard dans l'étude de la dualité juridictionnelle dans d'autres pays<sup>78</sup>. Historiquement, cette approche est exacte et s'explique par le fait que c'est la France qui a forgé et proposé le

---

<sup>76</sup> Pour Jean-Louis AUTIN, le terme de dualisme tend à valoriser le modèle français d'organisation juridictionnelle tandis que le vocable dualité « *renvoie au constat d'une situation* ». Cf. AUTIN (J.-L.), « Réflexion sur le système français de dualité juridictionnelle », *Les Cahiers de Droit*, vol. 42, n° 3, 2001, p. 765. La précision est pertinente : dans la définition de l'expression « modèle importé », nous indiquons que l'étude n'entend pas idéaliser le modèle français. Mais la nuance soulevée peut être minimisée. D'une part, la doctrine utilise régulièrement, de manière interchangeable, les termes de dualisme et de dualité des ordres juridictionnels pour simplement désigner le modèle français. D'autre part, l'idéalisation du modèle français d'organisation juridictionnelle continue d'influencer certaines réformes dans les Etats africains sous étude.

<sup>77</sup> PLATON (S.), « L'argument de droit comparé dans les débats relatifs à la dualité de juridictions », in MELLERAY (F.) (dir.), *L'argument de droit comparé en droit administratif français*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 338.

<sup>78</sup> *Ibid.*

modèle de dualisme juridictionnel. Toutefois, le contenu de cette notion n'a-t-il pas évolué suivant la construction progressive de l'ordre juridictionnel français ? La dualité juridictionnelle est-elle condamnée à n'être saisie que sous la couleur du dualisme français ? Ces questions commandent de partir d'une définition classique du concept de dualité juridictionnelle pour proposer d'autres approches de ce concept.

**29.** Dans une acception classique de la notion de dualité juridictionnelle, nous recourons à une définition originelle proposée par Edouard LEFERRIERE. L'auteur décline, dans son célèbre ouvrage « *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* », que « *Les pays dualistes sont caractérisés par l'existence de deux ordres de juridictions, qui sont sur le même pied d'égalité, indépendants l'un de l'autre, et ayant chacun ses propres juridictions* »<sup>79</sup>. Il s'agit des juridictions administrative et judiciaire qui demeurent séparées, autonomes l'une de l'autre. La dualité réside donc dans une spécificité organique qui est matérialisée par la présence d'un juge administratif distinct du juge judiciaire et une spécificité matérielle manifestée par l'application des règles du droit administratif dans le contentieux administratif en principe.

**30.** Cette définition émanant d'une construction achevée du dualisme juridictionnel français s'oppose à l'unité juridictionnelle pratiquée par le système juridique anglo-saxon qui consacre une double unité organique et fonctionnelle en plaçant dans les mains d'un même juge des règles communes des contentieux administratifs et de droit privé<sup>80</sup>. Elle s'oppose également à cette autre forme de système d'unité organique et de diversités des droits applicables née en Europe centrale<sup>81</sup>, reprise par des États africains<sup>82</sup> et latino-américains<sup>83</sup>.

---

<sup>79</sup> LAFERRIERE (E.), *Traité de la juridiction administrative*, Paris, LGDJ, édité en 1887 et réédité en 1989, tome 1, p. 11.

<sup>80</sup> LEMASURIER (J.), *Le contentieux administratif en droit comparé*, op. cit., p. 23.

<sup>81</sup> ESCARRAS (J.C.), *L'expérience Belge et Italienne d'unité de juridiction*, Paris, L.G.D.J., 1972. DELPERE (F.), « Dualité ou trinité de juridiction en Belgique », *RFDA*, 1990, pp. 882-885. ; ITTORI (C.), « Le contrôle de l'administration en Italie », *RDP*, 1951, p. 12 et s; AUBY (J.M) et FROMONT (M.), *Les recours contre les actes administratifs dans les pays de la C.E.E.*, RFAD, 1990, p. 139 et s ; M. FROMONT, « La justice administrative en Europe : convergences », in *Mélanges*, CHAPUS (R.), Montchrestien, 1992, p. 197 et s.

<sup>82</sup> Le système a été inauguré en Tunisie : SILVERA (V.), *Le Contentieux Administratif en Tunisie*, Paris, *RDP*, n° 2, vol. 75, 1959, 2, pp. 207-213 ; CHAPUS (R.), *Le contrôle et le contentieux de l'administration en Tunisie*, éd, ENA Tunisie, 1968, p. 36 et s ; DURUPTY (F.), *Institutions administratives et droit administratif Tunisien*, CNRS, 1974, p. 42 et s. Il a ensuite renforcé par le Maroc avant d'être adopté par les autres Etats africains.

<sup>83</sup> Notamment le Venezuela, le Pérou, la Bolivie, l'Argentine, le Mexique et le Brésil. Voir LASO (E.S.), *Traité du droit administratif*, T II, LGDJ, 1994, n° 994 ; QUENEDEC (J.P.), *Les systèmes juridictionnels, approches comparées*, éd, Seuil, 1971, p. 15.

**31.** Le départ entre dualité et unité juridictionnelle soulève des imprécisions qui sont traduites dans l'existence d'organisations juridictionnelles mixtes, à cheval entre ces deux modèles classiques. Où loger un système qui, tout en consacrant un juge unique en matière administrative et civile distingue le droit applicable en chaque matière ? Comment qualifier l'organisation dans laquelle les juridictions administrative et judiciaire suprêmes séparées partagent les mêmes juridictions du fond : tribunaux et cours d'appel ? Cette forme que la doctrine qualifie de "dualité au sommet" et d'unité à la base"<sup>84</sup> peut-elle être rattachée au dualisme ou relève-t-elle du monisme juridictionnel ? Dans le même élan, la mise en forme inverse qui opère une dualité à la base avec la création des tribunaux et cours administratifs d'appel autonomes et une unité au sommet assurée généralement par la Cour suprême répartie en deux chambres : chambre judiciaire et chambre administrative, devra-t-elle être rangée du côté de la dualité ou de l'unité juridictionnelle ?

**32.** Répondre à ces interrogations est un préalable essentiel pour la cohérence de notre réflexion parce que, par l'effet d'importation, la dualité est appliquée en Afrique subsaharienne francophone dans une forme plus ou moins différente de celle que connaît la France depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Pour autant, l'on ne doit nier son existence sur cet espace. En effet, toute étude menée sur le transfert ou l'importation d'un système, de règles est confrontée à ce phénomène de décalage entre le système d'origine et le système implanté. En tout état de cause, même en France, « ... le dualisme n'a rien d'un état figé. Il apparaît même dans la jurisprudence constitutionnelle comme un système à géométrie variable, offert aux « manœuvres » du législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice »<sup>85</sup>.

**33.** C'est pour éviter cette difficulté dans la qualification des systèmes juridictionnels des États africains francophones que certaines littératures s'abritent derrière le vocable plus tolérant de « système de dualité juridictionnelle »<sup>86</sup>. Toutefois, l'on doit être en mesure de distinguer les modèles africains d'organisation juridictionnelle pouvant être rattachés au

---

<sup>84</sup> Lire par exemple FANDJIP (O.), « La nature du système de contrôle juridictionnel en droit camerounais : un système dualiste à tendance dualiste », *La Revue du Centre Michel de l'Hospital – édition électronique*. Disponible à <https://hal.uca.fr/hal-03206460/document>, 2021, pp. 28-49 ; (P.M.), « Entre l'unité et la dualité de juridiction : l'Afrique Noire francophone à la quête d'un modèle d'organisation de la justice administrative », *NAA*, n° 1, 2011, pp. 242 ; OUEDRAOGO (O.), « La crise du système de dualité juridictionnel en Afrique francophone : analyse des modèles burkinabè, malien et sénégalais », *RBD*, n° 53, 2e semestre 2017, p. 48.

<sup>85</sup> CAILLOSSE (J.), *L'Etat de droit administratif*, Paris, LGDJ, coll. Droit et société, vol. 56, 2<sup>e</sup> éd., 2017, p. 230.

<sup>86</sup> OUEDRAOGO (O.), « La crise du système de dualité juridictionnel en Afrique francophone : analyse des modèles burkinabè, malien et sénégalais », *RBD*, n°53, 2e semestre 2017, pp. 39-61.; MISSANG-BIBANG (C), *La justice administrative au Gabon et au Cameroun. Contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en Afrique Noire Francophone*, Thèse de doctorat de Droit ; Université de Toulouse 1-Capitole, 2011, p. 48.

dualisme des organisations qui s'en éloignent soit par la volonté des États soit par la faiblesse de leur niveau de ressemblance au dualisme français. Pour y parvenir, deux critères seront retenus : l'existence d'une dualité matérielle séparant les règles du contentieux administratif de celles du contentieux judiciaire d'une part, et l'existence d'une juridiction administrative suprême autonome à l'image du Conseil d'État français. Énoncé autrement, les États dans lesquels les juridictions administrative et judiciaire suprêmes partagent les mêmes juridictions du fond, ceux qui aménagent une dualité au sommet et une unité à la base seront considérés comme adoptant la dualité juridictionnelle. Par contre, les États africains qui ne consacrent pas de juridiction administrative autonome suprême c'est-à-dire au sommet même s'ils distinguent les règles de contentieux seront considérés, dans notre étude, comme des États à monisme juridictionnel. Ce choix relèverait de l'arbitraire certes, mais il a une légitimité historique.

34. En effet, en plus de la spécificité du domaine d'intervention du juge administratif, c'est la juridictionnalisation du Conseil d'État en tant que juridiction suprême administrative autonome en 1872 qui marque profondément la création du dualisme juridictionnel en France. Ainsi que le fait remarquer Bernard PACTEAU « *notre Conseil d'Etat est considéré – et pas seulement chez lui – comme le parangon de la juridiction administrative, son paradigme, presque son paroxysme. Il a été inspiration et incarnation du dualisme* ». Qui plus est, l'existence de juridiction de second degré notamment les cours d'appel n'est pas indispensable à la qualification de la nature dualiste d'un modèle d'autant que les cours administratives d'appel françaises sont apparues environ deux cents ans après la création du Conseil d'État sans que l'on ne nie l'existence antérieure du dualisme français.

En définitive, la présente étude qualifie de dualité juridictionnelle, les formes d'organisation juridictionnelle consacrant à la fois une juridiction suprême administrative autonome, et appliquant, par principe, des règles exorbitantes du droit privé dans le contentieux administratif. Encore faudrait-il expliciter le sens de "contentieux administratif".

#### **b- Le contentieux administratif**

35. Il faut entendre par contentieux administratif, « *l'ensemble des procédés de règlement des différends, soumis à des règles spéciales propres à l'administration* »<sup>87</sup>. Cette définition

---

<sup>87</sup> Voir CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, Coll. Domat Droit public, 2008, 13e édit, pp. 7-8 ; David TRUCHET, *Droit administratif*, Paris, PUF, Coll. Thémis Droit, 3e édit., 2010, p. 112.

sous-tend que toute affaire litigieuse née de l'activité administrative et tranchée par un organisme juridictionnel ou non juridictionnel appliquant des règles différentes du droit commun relève du contentieux administratif. Une telle approche a la singularité de faire intervenir plusieurs acteurs voire facilitateurs dans le dénouement du litige administratif. De même que la procédure qui est menée peut-être différente d'une procédure judiciaire. C'est dire que les modes alternatifs de règlement de différends administratifs, les recours gracieux et hiérarchiques seraient des éléments du contentieux administratif. En cela, cette conception est qualifiée de sens large<sup>88</sup> et d'acception étymologique de la notion de contentieux administratif. Une approche restreinte lui est souvent préférée. Celle-ci renvoie « *aux modes de solution des litiges administratifs par les juridictions spéciales que sont, dans le système français, les juridictions administratives* »<sup>89</sup>. Sous cet angle, le contentieux administratif est « *l'ensemble des règles de procédure et de fond applicables au règlement juridictionnel des litiges entre les administrés et l'administration* »<sup>90</sup> ou entre des entités administratives. La différence avec la conception large est qu'ici, le contentieux est vidé devant le juge administratif et suivant une procédure judiciaire<sup>91</sup>.

**36.** Mais ces définitions sur lesquelles il importe de se pencher comportent des insuffisances. La première<sup>92</sup> indique les litiges administratifs comme des déclencheurs du contentieux administratif avant de condamner celui-ci en l'existence de juridictions spéciales en charge de connaître de ce contentieux. Elle a donc tendance à nier l'existence d'une telle matière dans les systèmes où l'autonomie du droit administratif n'est pas ou est faiblement affirmée. Une telle appréhension symbolise la manière française de concevoir le contentieux administratif. Néanmoins, à l'instar de la France sous la justice retenue, une acception du

---

<sup>88</sup> On peut légitimement se poser la question de savoir si cette acception large recouvre les modes de règlement de litiges nés de l'activité administrative tels que : les modes reposant sur l'accord des parties à savoir la transaction, voir AUBY (J.-M.), « La transaction en matière administrative », *AJDA*, 1951, p. 1 et l'arbitrage, lire AUBY (J.-M.), « L'arbitrage en matière administrative », *AJDA*, 1951, p. 58 ; les modes non juridictionnels, extérieurs au juge et à l'administration comme l'Ombudsman, se référer à LEGRAND (V.A.), « Une institution universelle : l'Ombudsman », *R.I.D.C.*, 1973, p. 851 ou le Médiateur ; le règlement de ces litiges par l'administration elle-même, voir BONNARD (V.R.), *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, Delgrave, 1943.

<sup>89</sup> BRETON (J.-M.), « Le contrôle contentieux de l'action administrative », *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, tome 4, p. 312.

<sup>90</sup> OULD BOUBOUTT (A.S.), « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », *RDP*, p. 380.

<sup>91</sup> VAUTHIER (M.), *Précis de contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 3e éd., 1950, p. 661. (Voir plus récent) disait à cet effet, « on entend par contentieux administratif les litiges d'ordre administratif et la façon d'y mettre fin par des décisions d'un caractère d'ordre juridictionnel ».

<sup>92</sup> De façon sélective et considérant les Etats questionnés dans cette étude : BA (A.T.), *Précis de Droit du contentieux administratif burkinabè*, coll. Précis de droit burkinabè, Ouagadougou, 2008, p. 2.

contentieux administratif peut être proposée dans les systèmes juridiques sous étude. Cela parce que le contentieux administratif n'est pas figé, « *son degré et ses formes d'organisation varient selon les États et, au sein d'un même État, selon le développement des administrations publiques et de leurs interventions* »<sup>93</sup> comme le démontre pertinemment Louis MOUREAU dans sa brillante réflexion sur le sujet. A l'ère de la justice retenue et sous l'influence d'une certaine conception de la séparation des pouvoirs, le contentieux administratif était saisi autour de la résolution des conflits nés des activités des administrations publiques par l'Administration elle-même ou par les tribunaux administratifs à elle liés. Il est évident qu'une telle définition même dans le contexte français actuel est dépassée.

37. De plus, l'intervention du juge est certes caractéristique d'une situation contentieuse<sup>94</sup>, mais le droit positif d'autres États où l'organisation de la juridiction administrative est moins achevée qu'en France, confère le pouvoir de trancher (exclusivement) à des autorités administratives dans des situations contentieuses nées de l'activité administrative et non à un juge *a fortiori* un juge spécialisé. Aussi affirme-t-on que l'équation contentieux = recours porté devant le juge est déformante du degré de soumission au droit de l'activité administrative en ce qu'elle signifierait qu'il n'y a pas de contentieux là où aucun juge n'intervient<sup>95</sup>. Cette autre restriction tirée de la première définition qui consiste à n'intégrer que le droit processuel construit autour d'un juge spécialisé dans la définition du contentieux administratif et qui fonde, de ce fait, la distinction entre contentieux de l'Administration et contentieux administratif est acceptable<sup>96</sup>. Mais, elle est extrêmement restrictive voire

---

<sup>93</sup> MOUREAU (L.), « Notion et spécificité du contentieux administratif », in *Théorie générale de droit*, Mélanges en l'honneur de Jean DABIN, p. 179.

<sup>94</sup> Aussi pendant longtemps, la doctrine française a-t-elle qualifié le recours contentieux de recours porté devant un juge. Voir, pour exemple, WALINE (M.), *Droit administratif*, Paris, Sirey, 7e éd., 1957 n° 284 ; RIVERO (J.), *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1960, n° 194.

<sup>95</sup> GJIDARA (M.), *La fonction administrative contentieuse*, Paris, LGDJ, 1972, p. 15. L'auteur justifie ainsi son approche : « Or, si l'intervention est le symptôme ou le syndrome d'une situation conflictuelle, il va sans dire que les "procédés déclarés" ne représente qu'une part certainement infirme des différends administratifs, dont l'importance est difficile à évaluer parce qu'elle n'est pas chiffrable, et quelle relève du domaine de la psychologie sociale, peu accessible à l'analyse et à la mesure ». Dans la même démarche de dénonciation d'une approche déformante du contentieux, lire RIVERO (J.), « Remarque à propos du pouvoir hiérarchique », *AJDA*, 1966, p. 155. Toutefois, la jurisprudence demeure un solide indicateur entendu qu'elle a l'avantage d'être dénombrable et constitue un élément chiffrable voire aisément accessible à la réalité juridique. De plus, J. de Soto souligne que grâce au juge, le citoyen ne s'en remet pas à leur ruse encore moins au Ministère public ou à l'administration. Cf. SOTO (J. de), « L'individualisme dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », in *Mélanges Marcel Waline*, Paris, 1973, p. 760.

<sup>96</sup> Cette distinction n'a cependant de réelle portée que dans un système de dualité juridictionnelle dans laquelle le juge administratif est spécialisé en contentieux administratif sans que le juge judiciaire et le juge constitutionnel ou des organes juridictionnels non administratifs ne soient exclus d'un contentieux dans lequel l'administration est partie. Ce dernier, échappant aux strictement aux règles du droit administratif régi serait le contentieux de l'Administration.

discriminatoire pour la raison qui vient d'être évoquée et dans une étude relative au contentieux administratif pratiqué en France et repris en Afrique francophone. Aussi a-t-on concédé qu'on tiendra « *particulièrement à l'écart cette acception étroite du contentieux administratif quand il faudra mettre en lumière la problématique de la répartition des compétences entre la juridiction administrative stricto sensu et les juridictions appartenant à d'autres ordres* »<sup>97</sup>.

**38.** Par ailleurs, l'autre aspect trop étroit de la première définition restrictive sur laquelle nous plançons est l'appréhension du contentieux administratif seulement qu'à partir du procédé de règlement de ce contentieux. Cette insuffisance semble être comblée par la seconde définition restrictive proposée. Celle-ci, en effet, y ajoute que ce procédé s'applique aux « *litiges entre les administrés et l'administration* ». Ainsi, elle s'apparente à la conception identifiant le contentieux administratif en tant qu'ensemble des litiges et contestations où l'Administration publique est partie. Or, une telle compréhension est fragile en ce sens que « *dans toutes les situations d'ordre administratif, l'administration ne prend pas la qualité de partie* »<sup>98</sup>. Les différentes limites ainsi soulevées témoignent que le contentieux administratif n'est pas insaisissable. A tout le moins, elles jettent « *dans l'esprit quelque incertitude sur les éléments fondamentaux de ce contentieux* »<sup>99</sup>.

**39.** En tout état de cause, trois éléments s'imposent pour surmonter les incertitudes liées à l'appréhension de la notion de contentieux administratif. Ce sont : une situation contentieuse, de contestation, « *des faits spécifiques d'ordre psycho-social* »<sup>100</sup> ; la présence d'une activité administrative<sup>101</sup> et le procédé de règlement de ce contentieux. Le contentieux administratif peut-être cerné alors comme une situation contentieuse, une contestation née d'une activité administrative dont le dénouement suit un procédé de règlement distinct de celui de droit privé. C'est au stade du procédé de règlement que se situe la distinction définition restreinte et définition large. Le choix pour l'un ou pour l'autre est arbitraire et est question d'intérêt que chacun pourrait représenter pour une étude donnée.

---

<sup>97</sup> KWAHOU (S.), *La justice administrative au Gabon : Le contentieux administratif gabonais en 13 leçons*, Paris, Publibook, 2016, p. 16.

<sup>98</sup> MOUREAU (L.), « Notion et spécificité du contentieux administratif », *op. cit.*, note 1, p. 180.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>100</sup> *Ibid.* p. 180.

<sup>101</sup> Cette conception tirée d'une vision « haurioutiste » a le mérite de rattacher le contentieux administratif à sa source, c'est-à-dire l'activité administrative qui fonde ce contentieux. De ce fait, elle emporte la conséquence d'écarter l'appréhension selon laquelle le contentieux serait l'ensemble des contestations où l'administration est partie. L'approche ainsi retenue est certes discutée sans que les infirmités qu'elle comporterait ne la disqualifient.

40. Le droit positif des États africains soumis à cette étude à l’instar du droit français consacre une acception restreinte du contentieux administratif<sup>102</sup>. Telle sera notre conduite. Mais, par souci de cohérence et vu que le débat n’est point tranché, nous épouserons, au besoin, une acception large de la notion notamment au niveau de la partie relative à la répartition de compétences entre juridictions administrative et judiciaire en matière administrative.

Devrions-nous alors définir la notion de juge administratif ?

### **c- Juge administratif**

41. Initiative superfétatoire pourrait-on nous répondre tellement le sens paraît évident. Mais l’intérêt de définir une notion ne vient pas uniquement de la complexité de son sens, il peut provenir aussi de la manipulation ou des controverses qu’alimente celui-ci. Sur ce point, alors qu’on pouvait simplement admettre que les membres des chambres administratives des cours suprêmes africaines soient qualifiés de juges administratifs, on a estimé qu’il serait incohérent d’évoquer cette appellation à leur égard. Le juge qui connaît du contentieux administratif n’est pas un juge spécial, mais un juge commun à tous les litiges<sup>103</sup>. Dès lors, il ferait plutôt office de juge de l’Administration à l’instar du juge judiciaire quand ce dernier encadre l’action administrative.

42. En outre, la qualité de non-magistrats des membres des chambres administratives fait contester davantage la qualification de juge administratif à leur endroit. Cette seconde prétention n’est pas convaincante dans la mesure où les chambres administratives des cours suprêmes sont des formations juridictionnelles au regard de leur fonctionnement et de leurs prérogatives<sup>104</sup>.

43. En dépit de ces allégations, nous retenons, dans notre étude, qu’est juge administratif, la formation juridictionnelle ayant compétence pour connaître du contentieux administratif et

---

<sup>102</sup> L’article 5 de la loi n° 21-95/ADP du 28 mai 1995 portant création, organisation et fonctionnement des Tribunaux administratifs laisse, en effet, transparaître que : « (...) *Le Tribunal administratif est ... juge de droit commun du contentieux administratif* ».

<sup>103</sup> BLEOU (D.M.), « La Chambre administrative de la Cour suprême ivoirienne », in CONAC (G.) (dir.), *Les Cours suprême en Afrique*, Paris, Economica, 1988, p. 113.

<sup>104</sup> Le droit européen dégage les critères suivants de détermination d’une juridiction : la consécration légale de l’organe, son indépendance, la jouissance d’un pouvoir juridictionnel, la décision rendue par l’organe doit être susceptible de recours devant une juridiction supérieure et indépendante. Cf. CJCE, 30 mars 1993, *Corbard*, aff. C-24/92. Voir aussi, l’article 47 de la Charte de l’UE du 18 décembre 2000. La CEDH ajoute un autre critère : celui de trancher les prétentions à lui soumises sur la base d’une règle de droit et à l’issue d’une procédure organisée par les textes. Cf. CEDH, 22 octobre 1983, *Cranck*.

appliquant, de ce fait, des règles dérogatoires au droit privé. Qu'elle soit autonome à la juridiction judiciaire, formée pour le contentieux administratif, composée essentiellement de magistrats ou pas, cela ne devrait pas remettre en cause sa qualité de juge administratif tant qu'elle est principalement investie au règlement des litiges administratifs. Au fond, nous ferons prévaloir, dans la présente étude, le critère de l'affectation principale à celui de l'affectation exclusive<sup>105</sup>. Aussi le juge judiciaire affecté principalement à la dévolution du contentieux judiciaire, sera-t-il distingué du juge administratif lorsqu'il intervient dans certains litiges administratifs. En ce sens, le juge administratif n'est pas toujours le juge de l'Administration ni en Afrique francophone ni dans le modèle français imité.

#### **d- Modèle importé**

Le groupe nominal que constitue le vocable « modèle importé » appelle deux précisions : celle de savoir ce qu'est un modèle et les raisons de son rattachement au mot « importé ».

**44. Modèle.** À la question de savoir ce qu'est un modèle, une réponse littérale se présente sous deux angles. Sous l'angle étymologique, le modèle est saisi sous forme de représentation, d'une mise en forme particulière d'une idée ou d'une institution. On aurait alors un modèle de structuration d'une pensée parmi tant d'autres : le dualisme juridictionnel serait un modèle d'organisation juridictionnelle différent du modèle d'unité juridictionnelle ; le parlementarisme est une représentation spécifique du régime politique qui reste distinct du régime présidentiel par exemple. Le modèle est, en ce sens, un prototype<sup>106</sup> d'un objet donné. Le succès avéré ou attendu d'un modèle induit finalement à le présenter comme le modèle, la référence<sup>107</sup> à reproduire pour avoir satisfaction dans la matérialisation de l'idée ou de la représentation. Il s'ensuit alors un glissement d'une conception neutre vers une approche valorisante ou idéalisée de la notion de modèle.

**45.** Cette dichotomie d'appréhension du vocable actionne la création de concepts nouveaux dans les domaines de sciences sociales et humaines. C'est dire que la convocation du terme de « modèle » n'échappe pas aux interrogations soulevées dans les travaux de science politique et administrative centrés sur les pratiques sociales contemporaines des

---

<sup>105</sup> Le critère de l'affectation exclusive emporte trois réalités : les membres de la juridiction administrative doivent être des magistrats ; la juridiction administrative doit être autonome de la juridiction judiciaire et ses membres doivent être spécialement formés au contentieux administratif.

<sup>106</sup> GENOUVRIER (E.) et al, *Dictionnaire des synonymes*, Paris, Larousse, 1999, p 455.

<sup>107</sup> REY (A.), *Le Petit Robert de la langue française*, p. 1063.

échanges internationaux qui se déroulent au sein et avec l’Afrique notamment<sup>108</sup>. Le modèle est, dans ce contexte, diversement saisi et enclin à une forte influence idéologique. On y décèle une approche polysémique de la notion : modèle descriptif, modèle normatif – analytique ou type idéal et modèle purement normatif à imiter.

**46.** Pour Dominique DARBON, « *Les sauts constants entre modèles analytique, modèle intuitif et modèle normatif ne cessent en particulier de se succéder permettant notamment d’occulter les enjeux politiques et sociaux derrière des constructions analytiques et techniques et de dépolitiser les usages du transfert* »<sup>109</sup>. Affirmé autrement, suivant la conception que l’on a du modèle, sa réplique sur un espace donné est tributaire de forts enjeux sociaux et politiques. Encore qu’il faille préciser si le prototype de référence est un modèle descriptif, un modèle type idéal ou un modèle normatif à imiter.

**47.** S’il est incontestable que l’importation de la dualité juridictionnelle en Afrique francophone est dirigée par d’importants enjeux politiques, rien n’est certain quant à considérer, dans la volonté des pouvoirs publics et de la doctrine, si l’œuvre de transfert est une nécessité ou une opportunité. On ne peut déduire si le dualisme français est érigé en idéal à atteindre ou en modèle normatif à imiter. À quel sens s’attache le modèle évoqué dans l’intitulé du sujet ? La clarification est d’intérêt puisque la dualité juridictionnelle française, tout en conservant ses principes fondamentaux, a connu des configurations organico matérielles variantes du XVIII<sup>e</sup> siècle à ce jour.

**48.** Qui plus est, « *évaluer la réussite ou l’échec d’un transfert suppose de s’interroger d’abord sur ce qui a été construit en référence et non sur ce qui postule être la référence de départ* »<sup>110</sup>. De ce fait, la représentation de la dualité principalement considérée dans cette étude est la pratique du dualisme actuellement en vigueur en France. Mais ce modèle n’est pas à idéaliser. La dualité juridictionnelle n’est qu’un moyen de bon fonctionnement de la justice administrative et non une fin en soi ; et que sa mise en œuvre en terre africaine est dynamique et controversée, le recours au terme de modèle ici rejette d’une part la définition de type idéal de la notion et d’autre part le sens d’un modèle – descriptif perçu comme « *caractéristique*

---

<sup>108</sup> Voir en ce sens, DARBON (D.), (dir.), *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, 2009, Paris, Khartala, 286 p ; MEDARD (J.-F.), « Le modèle unique “d’Etat en question” », *Revue internationale de Politique Comparée*, vol. 13, n° 4, 2006, pp. 681-696 ; BAYART (J.-F.) (dir.), *La greffe de l’Etat*, Paris, Khartala, 1995, p. 34.

<sup>109</sup> DARBON (D.) (dir.), *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, op. cit., p. 6.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 7.

*d'un modèle qui retrace et/ou détaille les modalités de fonctionnement d'un système »<sup>111</sup>. Du moins, il s'agit de considérer que les garanties qu'offre la dualité juridictionnelle permettent la formulation de proposition de son transfert et de son amélioration dans les États africains francophones. Donc, le sens de modèle que nous retenons dans la présente étude s'apparente au modèle normatif qui pourrait être imité.*

**49.** Toutefois, le terme imité paraît impropre quand il y a des raisons et des possibilités d'adapter le modèle suivant les exigences de son espace de réception. D'où la convocation du mot importé dans le sujet.

**50. Importé.** Recourir au terme "importé" a le mérite d'incorporer le sujet à la vaste réflexion sur l'import-export institutionnel densément menée en sciences humaines et sociales<sup>112</sup>. Ce serait formulé le sujet à partir d'un mot de son champ lexical. Mais, mieux qu'un choix purement tendanciel, parler de modèle importé renferme d'autres logiques. En témoigne le départ entre importer et des notions voisines telles que transposer, emprunter ou greffer.

**51.** Importer se définit comme l'action d'introduire un produit d'un pays étranger sur le territoire national<sup>113</sup>. Si le mot a une connotation économique, son usage ici n'est pas erroné. La dualité juridictionnelle étant, à l'origine, une création et un produit du droit français, il constitue un système d'organisation juridictionnelle étranger aux États africains francophones. Ce caractère semble distinguer l'importation de la transposition. Toutefois, pris sous cet angle, la nuance est minime. La transposition suppose le fait de faire passer un objet d'un domaine voire d'un espace à un autre. L'idée qui est, néanmoins, sous-entendue ou recherchée dans l'opération de transposition est la transmutation de la règle « *pour se plier aux exigences et s'adapter aux besoins pratiques du corps de règles auquel elle appartient désormais* »<sup>114</sup>. Or, l'importation ne tient pas nécessairement à l'adaptation de l'objet aux réalités nationales ou locales. Certes, elle peut engendrer des transformations mais sa finalité première est de combler un vide, un besoin. L'expression de modèle importé a donc une

---

<sup>111</sup> <https://www.e-marketing.fr/Definitions-Glossaire/Modele-descriptif-242392.htm> . Consulté le 07 novembre 2019 à 16h 16mn.

<sup>112</sup> Voir notamment MBAMBI (V. K.), « Les droits originellement africains dans les récents mouvements de codification : le cas des pays d'Afrique francophone subsaharienne », *Les Cahiers de droit*, vol. 46, n° 1-2, p. 326.

<sup>113</sup> Dans un certain sens, le mot peut renvoyer au fait d'avoir de l'importance, de présenter de l'intérêt pour quelqu'un ou quelque chose.

<sup>114</sup> PLESSIX (B.), *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, Thèse de doctorat de droit public, Université Panthéon-Assas, 2003, p. 39.

acception plus neutre que celle de modèle transposé. Les reprises et les adaptations de la dualité juridictionnelle française par les États africains subsahariens francophones sont bien couvertes par cette neutralité du mot importé. La démarcation de celui-ci avec la notion d'emprunt de modèle est plus simple. Comme l'a si bien rappelé le Professeur Jean RIVERO, l'emprunt commande l'idée d'une restitution<sup>115</sup>. L'application de la dualité en Afrique est bien loin de cette pratique. Il en va ainsi de la notion d'échanges qui doit être écartée en ce que le phénomène questionné se manifeste par un acte unilatéral non soumis à contrepartie<sup>116</sup>.

**52.** Par ailleurs, un mot est souvent usité pour décrire l'imitation d'un modèle étranger en droit national. Son usage dans le cadre de notre réflexion serait tolérable. C'est le terme de greffe. Emprunté au vocabulaire de la chirurgie, il présuppose une supériorité de l'organe administratif ou l'institution ou encore la règle sur l'organe vivant auquel il doit être greffé<sup>117</sup>. Ici, le donneur n'est pas dépossédé de son organe. Ce serait un *fac-simili* qui s'intègre dans son nouveau milieu. Si l'idée qui précède s'apparente à l'importation de la dualité juridictionnelle en Afrique francophone, certains de ses aspects justifient la préférence de l'utilisation de la notion d'importation à celle de greffe. La dualité juridictionnelle française étant prise en référence jouirait d'une certaine supériorité d'emblée. Mais, on l'a vu, elle n'est pas nécessairement idéalisée. Mieux, son importation est souvent accompagnée d'adaptation. On est ainsi loin de l'idée d'un *fac-simili*.

**53.** Ces précisions terminologiques qui représentent une sorte de délimitation du sens de certains mots sont suivies d'une délimitation spatiale du sujet.

## **2- La délimitation du sujet**

**54.** La délimitation du sujet permet de le traiter utilement, d'éviter son examen trop vague ou excessivement serré. Ces risques peuvent vider le sujet de son intérêt<sup>118</sup>. Mais l'exercice de délimitation n'est pas toujours nécessaire. Il tient à la formulation et à la compréhension du sens premier du sujet. Généralement, la délimitation est double et ses éléments ne sont pas irréductibles. On peut opérer une délimitation spatiale alternativement ou simultanément à

---

<sup>115</sup> RIVERO (J.), « Les phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif », *op. cit.*, p. 619.

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> GADJI (Y.A.), *Méthodologie et recueil d'articles en droit (Thèses et mémoires)*, Abidjan, Groupe médias édition, mars 2021, p. 10.

une délimitation temporelle. Si la première se lit à travers l'intitulé de notre sujet, la seconde n'en est pas exclue.

### **a- La délimitation spatiale**

**55. Constat ou généralité.** L'intitulé du sujet laisse d'emblée transparaître sa délimitation au niveau de l'Afrique subsaharienne francophone. Le fonctionnement de la dualité juridictionnelle sera donc principalement interrogé en droit des Etats situés dans cet espace géographique important le modèle français. Formellement, ces États sont au nombre de huit<sup>119</sup>. Afin d'éviter « *des développements vagues et désincarnés* »<sup>120</sup>, la réflexion portera particulièrement sur certains d'entre eux dont les applications de la dualité demeurent, à la fois, singulières et représentatives de l'ensemble du processus d'importation de ce système en Afrique subsaharienne francophone.

**56. Précision ou étude de cas.** Les États africains particulièrement interrogés par l'étude sont le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Gabon et le Sénégal. L'examen des systèmes d'organisations juridictionnelles de ces Etats permet de saisir d'une part les considérations des États africains ayant résisté à l'importation du modèle français ; et d'autre part le succès et les infortunes des États reprenant ce modèle ainsi que les incertitudes de ceux qui peinent à concrétiser les réformes de son importation.

**57.** En effet, le Sénégal, par l'Ordonnance n° 60-17 du 03 septembre relative à la Cour suprême<sup>121</sup> et celle n° 60-56 du 14 novembre 1960 fixant l'organisation judiciaire<sup>122</sup>, consacrait l'unité juridictionnelle<sup>123</sup>. En 1992, une réforme apportée par la loi n° 92-22 du 30 mai 1992 rompt avec l'unité pour la dualité juridictionnelle. Tous les arguments et espoirs nourris en faveur de ce nouveau choix n'ont point empêché le désenchantement : la loi n°2008-34 du 7 août 2008 ramène le Sénégal vers l'unité juridictionnelle<sup>124</sup>.

---

<sup>119</sup> Le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Sénégal (entre 1992 et 2008), la République démocratique du Congo, le Centrafrique, le Niger et le Madagascar.

<sup>120</sup> GADJI (Y.A.), *Méthodologie et recueil d'articles en droit (Thèses et mémoires)*, op. cit., p. 10.

<sup>121</sup> JORS, 19 novembre 1960, p. 950.

<sup>122</sup> JORS, 19 novembre 1960, p. 1245.

<sup>123</sup> La Cour suprême est effectivement installée le 14 novembre 1960. A l'instar du Sénégal, « la plupart des Etats vont opter en faveur de l'unité de juridiction avec un juge unique disposant d'une compétence de droit commun en toutes matières, sauf celles pour lesquelles la loi a entendu conférer une compétence expresse à une juridiction particulière ». Cf. SY (P.M.), « Entre l'unité et la dualité de juridiction : L'Afrique Noire francophone à la quête d'un modèle d'organisation de la justice administrative », *Nouvelles Annales Africaines*, p. 269 août 1972, relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour Suprême.

<sup>124</sup> Loi organique 2008-35 du 7 août 2008 relative à la Cour Suprême, JORS n° 6420 du 8 août 2008, pp. 755 et s. confirme la fusion du Conseil d'Etat et de la Cour Suprême opérée par la Loi 2008-34 du 7 août 2008.

58. La Côte d'Ivoire après avoir longtemps séjourné dans l'unité a finalement migré vers le système de dualité de juridictions depuis la Constitution du 1<sup>er</sup> août 2000. Toutefois, la pratique a donné de constater que l'on est resté dans l'application de l'unité juridictionnelle jusqu'à la création du Conseil d'État en 2020<sup>125</sup>. En d'autres termes, au lieu d'une dualité prévue, on a, sur deux décennies, vécue sous l'unité juridictionnelle.

59. Même si le Gabon<sup>126</sup> et le Burkina Faso appliquent le dualisme avec une certaine fidélité au modèle français, la lenteur dans l'édification de leur ordre juridictionnel administratif respectif, l'éloignement du juge administratif des justiciables revèlent que le processus d'importation dudit modèle est mal maîtrisé. Il s'ensuit que les Etats sus-visés sont représentatifs de l'application à géométrie variable du dualisme français en Afrique subsaharienne francophone.

60. Hormis ces Etats africains, il faut préciser que le droit français sera également convoqué dans l'analyse. La raison est la suivante : la compréhension des transformations, l'analyse des caractères et l'évaluation des succès de la justice administrative dans les États africains susvisés ne peuvent se défaire de l'évolution et du bilan du modèle référentiel français. La délimitation géographique qui vient d'être précisée peut être accompagnée d'une délimitation temporelle du sujet.

#### **b- La délimitation temporelle**

61. La circonscription dans le temps de l'étude se justifierait. Le séjour de la dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne francophone est séquencé en plusieurs périodes discontinues. Le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Gabon et le Sénégal notamment, en tant que colonies françaises, ont connu la dualité juridictionnelle avant l'époque des indépendances. Ils s'en sont débarrassés au profit du système d'unité juridictionnelle africain jusqu'au début des années 1990. Une nouvelle tendance est à la migration vers le modèle d'organisation juridictionnelle français<sup>127</sup>. Mais la recréation de ce système est plus importante que son application à l'époque coloniale. La dualité juridictionnelle semble, dans

---

<sup>125</sup> Si la loi n° 2016-886 du 8 novembre 2016 portant constitution de la République de Côte d'Ivoire (JORCI, 9 novembre 2016, p. 141.) reconduit la dualité de juridiction qui était seize (16) ans plutôt consacré par l'article 102 de la Constitution ivoirienne du 1<sup>er</sup> août 2000, elle crée un dualisme quelque peu incohérent.

<sup>126</sup> Loi organique n°10/94 du 17 septembre 1994 fixant l'organisation, la composition, la compétence et le fonctionnement de la Cour administrative du Gabon modifiée par la loi organique n°5/2002 du 27 novembre 2002 portant sur la création du Conseil d'Etat en remplacement de la Cour administrative.

<sup>127</sup> « On est toujours tenté d'imiter ce que l'on a envie ou détesté » disait CONAC (G.) (dir), *Les institutions administratives des Etats d'Afrique francophones*, Paris, Economica, 1979, p. XIX.

ce cas, procéder d'un choix assumé<sup>128</sup>. L'analyse des réformes l'instituant offre ainsi plus d'intérêt. Et l'abord du sujet sous cet angle préserve son actualité. Ces raisons militent en faveur d'une délimitation temporelle du sujet dont le point de départ serait les années 1990 marquées par la migration progressive des États africains vers le système de justice administrative français. Une telle démarche participe de la délimitation historique du sujet. Mais la logique de la dualité juridictionnelle coloniale en Afrique subsaharienne francophone n'a jamais été totalement rompue encore moins ses effets n'ont cessé. Le regard historique porté sur le sujet a révélé les continuités et les ruptures, des allers-retours constants entre unité et dualité juridictionnelle de la part des États soumis à étude.

**62.** Dès lors, analyser l'application de la dualité juridictionnelle en Afrique à partir de son nouveau mouvement de renaissance essentiellement, c'est amputer la réflexion d'une part importante de sa substance. L'expérience de la dualité coloniale a toujours marqué le système d'organisation juridictionnelle africaine francophone. L'unité juridictionnelle africaine en a conservé un trait caractéristique : la distinction matérielle entre le contentieux administratif et le contentieux judiciaire. Même des paradoxes de la dualité coloniale ont été conservés. Il s'agit notamment du profil privatiste du juge de la chambre administrative de la Cour suprême qui rappelle étrangement le profil les membres des anciens conseils du contentieux administratif. En outre, les effets de la dualité juridictionnelle coloniale continuent de déterminer l'éloignement psychologique des justiciables africains du juge administratif notamment. On admet que les indépendances n'ont pas effacé toutes les traces d'influence du système administratif et juridictionnel français en Afrique subsaharienne francophone.

**63.** En somme, eu égard à l'existence d'une période précise de naissance et de renaissance de la dualité sur l'espace géographique questionné, la présente étude ne peut que s'inscrire dans un temps déterminé. On ne peut analyser l'application de la dualité juridictionnelle dans les sociétés africaines précoloniales par exemple. Mais, les dynamiques qui viennent d'être soulevées induisent à ne point borner l'analyse par une date ou à l'un des moments d'application de ce système en Afrique. Les développements questionneront, en majeure partie, son application actuelle ; ils jetteront, par moment, un regard rétrospectif sur le fonctionnement de la dualité juridictionnelle coloniale. Une telle démarche a le mérite de préserver l'intérêt du sujet.

---

<sup>128</sup> RIVERO (J.), « Les phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif », *op. cit.*, p. 624.

## II- L'intérêt de l'étude

64. Peut-on encore écrire utilement aujourd'hui sur la dualité juridictionnelle ? L'utilité de l'étude est différemment saisie selon que l'on s'intéresse au droit français ou au droit des États africains sous étude. La doctrine administrative africaine est partagée entre une rupture d'avec le standard du dualisme colonial et sa reconduction<sup>129</sup> sans paradoxalement analyser, en profondeur, ce modèle comme elle le fit pour le monisme juridictionnel africain<sup>130</sup>. On pourrait objecter à cette étude que l'examen d'un thème suppose que la matière traitée arrive au bout de son processus. À cela, nous associons notre voix à celle de Guy Jean Clément MEBIAMA pour dire que la matière peut être étudiée « (...) à ses débuts, en milieu de parcours, voire à la fin »<sup>131</sup>. C'est dire que la présente réflexion préserve toute son actualité, tout son intérêt. Cet intérêt est double : scientifique et pratique.

### A- L'intérêt scientifique : une double contribution

Sur le plan scientifique, l'étude entend contribuer à réduire une certaine insuffisance de la production doctrinale sur la pratique renaissante de la dualité en Afrique (1) et, en conséquence, à faciliter la compréhension d'une telle pratique (2).

### 1- Une contribution au questionnement de la dualité juridictionnelle appliquée en Afrique subsaharienne

---

<sup>129</sup> L'artisan de l'unité juridictionnel en Afrique subsaharienne francophone est le Professeur Babacar KANTE. Il estime que « l'unité a la capacité de créer un droit administratif de qualité ». Cf. KANTE (B.), *Unité de juridiction et droit administratif. L'exemple du Sénégal*, Thèse de Doctorat d'Etat, Droit public, Université d'Orléans, 1983, p. 81. Des auteurs épousent cette position de l'auteur : KPENONHOUN (C.), « Hommage à l'artisan de l'unité de juridiction en Afrique noire d'expression française (1983-2016) », in SALL (A.), FALL (M.) (dir.), *Actualités du droit public et de la Science politique en Afrique* » Paris, L'Harmattan, p. 504 ; LATH (Y.S.), « Le contentieux administratif dans le système d'unité juridictionnelle », in SALL (A.), FALL (M.) (dir.), *Actualités du droit public et de la Science politique en Afrique* », *op. cit.*, p. 563. A l'opposé de cette position, une partie de la doctrine milite pour le choix de la dualité juridictionnelle. L'un des précurseurs de cette tendance est le Professeur Francis-Paul BENOIT. « Si l'on veut voir apparaître un droit administratif autonome, c'est-à-dire si l'on désire que les problèmes propres au droit administratif reçoivent des solutions qui leurs soient propres, et donc adaptés (...), il faut avoir une juridiction spécialisée dans la solution des problèmes administratifs, c'est-à-dire une juridiction administrative ». Cf. BENOIT (F.P.), « Des conditions de développement d'un droit administratif autonome dans les Etats nouvellement indépendants », *Annales africaines*, 1962, n° 1, p. 129. Une position médiane est retenue par d'autres auteurs. Celle-ci n'établit aucune préférence en soi sur les modèles moniste ou dualiste. Le succès de chacun d'eux serait fonction des mécanismes de leur mise en œuvre. Voir dans ce sens BOCKEL (A.), *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 216.

<sup>130</sup> LATH (Y. S.), « La doctrine et la jurisprudence administrative dans les Etats africains francophones : la dialectique du néant ou de l'être ? in HOURQUEBIE (F.) (dir.), *La doctrine dans l'espace africain francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 201. Aux pages 214, 215 et 216, l'auteur cite nombre de travaux doctrinaux questionnant les statut et office du juge administratif africain issu du monisme juridictionnel.

<sup>131</sup> MEBIAMA (G.J.C.), « L'évolution du droit administratif congolais », *RJP*, n° 2, 2008, p. 210.

65. La dualité juridictionnelle, une question enfin d'actualité ! Loin de constituer une parodie à la précieuse étude d'Agathe VAN LANG portant sur « *Le dualisme juridictionnel en France : une question toujours d'actualité* »<sup>132</sup>, cette expression traduit la timidité de la doctrine administrative à interroger l'application actuelle de la dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne francophone. Les travaux forts intéressants menés au sujet du droit administratif<sup>133</sup> ou de son contentieux<sup>134</sup>, de l'organisation juridictionnelle<sup>135</sup>, de la justice et de la jurisprudence administrative en Afrique francophone<sup>136</sup> contrastent avec cette timidité. Pourtant, le balbutiement des États africains dans le processus d'importation puis

---

<sup>132</sup> VAN LANG (A.), « Le dualisme juridictionnel en France : une question toujours d'actualité », *AJDA*, 2015, p. 1760.

<sup>133</sup> DOSSO (K.), *L'influence du droit administratif français sur le droit administratif ivoirien*, Thèse de doctorat en Droit public, Université Félix Houphouët-Boigny de Cocody, 2006, 415 p. ; ONDOA (M.), « Le droit administratif français en Afrique francophone : contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne », *RJPIC*, vol. 56, n° 3, 2002, p. 287.

<sup>134</sup> BA (A. T.), *L'évolution de la juridiction administrative en Haute-Volta, contribution à l'étude du contentieux administratif de la Haute-Volta*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Clermont 1, 26 Juin 1986, 842 p. ; DIAGNE (M.), *L'efficacité du contrôle contentieux exercé sur l'administration sénégalaise*, Thèse de doctorat, Université Aix-Marseille, 1990, 412 p. ; DOUMBIA (K.), *Contribution à l'étude du contentieux administratif malien de 1960 à 2016*, Thèse de doctorat en droit public, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 2017, 611 p. ; KPÉNONHOUN (C. F.), *Contribution à l'étude du contentieux administratif au Bénin : 1990-2010*, Thèse de doctorat, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 2012, 564 p. ; ROUSSET (M.), *Le contentieux administratif au Maroc*, Paris, Editions Laporte, 2001, p. 117-134.

<sup>135</sup> FANDJIP (O.), « La nature du système de contrôle juridictionnel de l'administration en droit camerounais : un système dualiste à tendance moniste ? ». *La Revue du Centre Michel de l'Hospital - édition électronique*, Centre Michel de l'Hospital CMH EA 4232, 2021, pp. 28-49. Disponible à <https://hal.uca.fr/hal-03206460/document>. Consulté le 27/12/2021 à 19h 41 mn.

<sup>136</sup> CONAC (G.), GAUDUSSON (J.D.B.) (dir.), *Les Cours suprêmes en Afrique : tome I, Organisation, Finalités, Procédure*, 437 p. ; tome II, La jurisprudence : Droit constitutionnel, Droit social, Droit international, Droit financier, 299 p. ; tome III, La jurisprudence administrative, 389 p. ; MESSAN-ACOUETÉY (E.), *Le contrôle juridictionnel de l'Administration en Afrique noire francophone*, Thèse soutenue à l'université de Nancy II, 21 juin 1974, 321 p. ; BADO (L.), *Le contrôle juridictionnel de l'Administration dans les Etats du Conseil de l'Entente*, Thèse de doctorat de Droit, Université de Bordeaux 1, 1978, 13 octobre 1981, 437 p. ; KANTE (B.), *Unité de juridiction et droit administratif. L'exemple du Sénégal*, thèse d'Etat de Droit public, Université d'Orléans, 1983, 426 p. ; DOSSOUMON (S.), *Fonction du contrôle juridictionnel de l'administration dans les pays en voie de développement. Cas des pays francophones d'Afrique noire*, Thèse de doctorat en Droit public, Université d'Orléans, 1983, 432 p. ; BA (A. T.), *L'évolution de la juridiction administrative en Haute-Volta, contribution à l'étude du contentieux administratif de la Haute-Volta*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Clermont 1, 26 Juin 1986, 842 p. ; DIAGNE (M.), *L'efficacité du contrôle contentieux exercé sur l'administration sénégalaise*, Thèse de doctorat, Université Aix-Marseille, 1990, 412 p. ; KEUTCHA TCHAPNGA (C.), *Le contrôle de l'État sur les activités privées au Cameroun*, Thèse soutenue à l'université de droit, d'économie et des sciences d'Aix Marseille, 30 septembre 1992, 272 p. ; ABA'A OYONO (J.-C.), *La compétence de la juridiction administrative en droit camerounais*, Thèse soutenue à l'université de Nantes, 20 juin 1994, 510 p. ; FANDJIP (O.), *Les mutations récentes de la justice de la justice administrative en Afrique francophone : étude critique à partir du modèle français : étude critique à partir du modèle camerounais*, Paris, L'Harmattan, coll. Etudes africaines, 2019, 247 p. ; TSATSABI (E.), *Le contentieux administratif gabonais*, Paris, Connaissances et Savoirs, 2017, 202 p. ; KWAHOU (S.), *Le contentieux administratif gabonais en 13 leçons*, 2016, Publibook, 164 p. ; MISSANG-BIBANG (C.), *La justice administrative au Gabon et au Cameroun. Contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en Afrique Noire Francophone*, Thèse de doctorat de Droit public, Université de Toulouse 1-Capitole, 2011, 543 p.

d'application du dualisme français renouvelle les termes du débat relatif à l'opportunité du recours au modèle français d'organisation juridictionnelle.

66. Aussi le constat d'un questionnement progressif de la matière<sup>137</sup> à laquelle entend participer la présente étude est-il encourageant. La présente réflexion voudrait fournir des pistes d'argumentation sur le modèle d'organisation juridictionnelle appropriée dans l'espace géographique questionné. Il est vrai que « *les institutions ne perdurent que si elles parviennent à imposer leur existence. Elles ont besoin pour cela d'un travail permanent de justification par lequel elles se rendent légitimes* »<sup>138</sup>. Une telle nécessité est perçue à travers le débat sur le maintien ou non du dualisme juridictionnel en France. Le rôle respectif du juge judiciaire et du juge administratif dans le contentieux d'urgence et la pratique des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) semblent avoir renouvelés les termes dudit débat.

67. Admettant même que ce débat y soit saturé, ce serait en raison de la longévité ; de même que de la solide fixation du point de vue institutionnel, culturel et historique de ce modèle d'organisation juridictionnelle français<sup>139</sup>. Pourtant, il n'en est nullement le cas en Afrique francophone. Ces considérations sont bien étrangères au contexte africain francophone. De plus, la justification ou la condamnation du modèle de justice administrative autonome peut mobiliser des arguments nouveaux et propres aux défis des États africains<sup>140</sup>. Dès lors, la timidité susmentionnée des auteurs africains entraîne des conséquences sur la connaissance de la dualité juridictionnelle ainsi que du contentieux administratif fabriqué au sein des États africains francophones.

## **2- Une contribution à la compréhension de la dualité juridictionnelle pratiquée en Afrique subsaharienne francophone**

---

<sup>137</sup> De manière non exhaustive : RAKOTOMALALA (T.A.), *La dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne : cas de Madagascar*, Mémoire Master Administration publique, Université de Strasbourg, 2013-2014, 84 p. ; OUEDRAOGO (O.), « La crise du système de dualité juridictionnel en Afrique francophone : analyse des modèles burkinabè, malien et sénégalais », *RBD*, n°53, 2e semestre 2017, pp. 39-61. ; SY (P.-M.), « Entre l'unité et la dualité de juridiction : l'Afrique Noire francophone à la quête d'un modèle d'organisation de la justice administrative », *Nouvelles Annales Africaines*, pp. 269-319. ; THEOUA-N'DRI (P.) (dir.), *La réforme de l'organisation juridictionnelle en Côte d'Ivoire : bilan, enjeux et perspectives*, Actes du colloque de la Journée d'étude sur la réforme juridictionnelle, organisé par le CREDFIP, Université Alassane Ouattara de Bouaké, le 21 août 2020, Konrad-Adenauer Programme en Afrique de l'Ouest, 2021, 65 p.; (AA-HJF), *Opportunité de l'éclatement ou non des Cours suprêmes en Cours distinctes*, Les Actes du colloque de Cotonou 14-16 mai 2002. Disponible à [www.aahjf.net](http://www.aahjf.net).

<sup>138</sup> CAILLOSSE (J.), *L'Etat du droit administratif*, *op.cit.*, p. 216.

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> Voir *infra*, p. 629.

**68.** L'étude contribue à une meilleure compréhension du dualisme juridictionnel qui connaît un séjour difficile en terre africaine. Par une appréhension moins dogmatique du concept de dualité, de l'efficacité de ce modèle, l'étude participe à la construction théorique de la dualité autour des données socioculturelles. Ce qui constitue en réalité un apport à la décrystallisation du droit administratif autour des problèmes classiques de répartition de compétences entre juridictions administrative et judiciaire.

**69.** Par ailleurs, la présente contribution vise à permettre une réelle connaissance de la dualité juridictionnelle à l'égard du monde scientifique occidental. En effet, l'on a pu découvrir une confusion insoupçonnée chez certains chercheurs sur les modèles d'unité et de dualité juridictionnelles africaines. Deux erreurs d'appréciation semblent alimenter cet amalgame. D'une part, on a tendance à supposer que les États africains francophones appliquent encore et naturellement la dualité juridictionnelle connue sous la colonisation. Et que, de ce fait, la doctrine a suffisamment questionné la thématique que nous traitons. Ainsi, devant des sujets relatifs à la justice administrative en Afrique francophone, certains chercheurs y voient une étude consacrée à la justice administrative autonome comme en France. Ce faisant, ils ignorent que la plupart de ces études renvoient davantage aux questionnements sur la justice administrative organisée au sein de l'unité juridictionnelle africaine. Qui plus est, quand bien même ces études s'intéressent à la justice administrative autonome, celle-ci n'occupe qu'une place marginale devant les Chambres administratives des Cours suprêmes qui présentent plus de matières à questionner en raison de leur fonctionnement plus constant sur le continent.

**70.** Dans le même prolongement, d'autres chercheurs sont rattrapés par cet instinct de rejeter systématiquement le dualisme juridictionnel adopté dans États africains en ce qu'il présente des nuances avec le modèle français. La définition de la dualité juridictionnelle proposée dans cette étude permettra de rationaliser leur approche dans la qualification de ce système.

**71.** Assurément, ces connaissances permettront d'aborder sereinement, en Afrique subsaharienne francophone comme en France, les réformes de la justice administrative dont la qualité et l'efficacité relèvent de quêtes perpétuelles. C'est dire que l'intérêt de l'étude se saisit aussi dans la pratique.

## B- L'intérêt pratique : une double dimension

72. L'intérêt pratique des résultats de la réflexion ici menée s'apprécie au niveau des États africains et à l'endroit de la France dont le dualisme juridictionnel est imité en Afrique. Ces résultats visent à améliorer les réformes d'organisation juridictionnelle et, par voie de conséquence, l'efficacité du contrôle juridictionnel de l'Administration dans chacun de ces espaces. Il n'est exagéré de l'espérer.

73. Les réformes de la justice administrative demeurent nécessaires de part et d'autre de la Méditerranée ; et les États trouveront dans cette étude des orientations non exhaustives, mais importantes à emprunter. Penser que dans le phénomène d'imitation du système des modèles étrangers notamment celui de l'ex-puissance coloniale, « *il n'y a point de question de réciprocité ni d'égalité entre les États, il y a simplement ceux qui exportent leurs modèles juridico-institutionnels que d'autres reçoivent* » est critiquable. L'export-import institutionnel ou normatif n'est jamais à sens unique où l'exportateur et l'importateur conservent constamment leur rôle fut-il dans les relations ex-colonies et ancienne puissance coloniale. Certes le rôle d'importateur des ex-colonies est mieux accentué, plus rapide et plus visible<sup>141</sup>. Évidemment, il serait démesuré de parler d'échanges entre les droits des parties en présence, mais il est imprudent de nier tout apport que le système juridique des ex-colonies peut apporter à l'ancienne Métropole. Il est vrai que « *C'est dans le détour par d'autres sociétés que nous nous rendons compte de nos propres impensés et de la sacralisation de nos propres institutions et fabrications mentales* »<sup>142</sup>. Plus nettement, la contribution de l'Afrique au développement du droit administratif et de sa justice en France reste indéniable<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> Plusieurs études se sont intéressées aux influences que les anciennes colonies françaises peuvent subir de l'ex-métropole. A titre indicatif, lire : PEPY (D.), « Les nouveaux Etats et le modèle de l'ancienne métropole » et MERLE (M.), « Les liens institutionnels du nouvel Etat avec l'ancienne métropole » in DUROSELLE (J.-B.), MEYRILAT (J.), *Les nouveaux Etats dans les relations internationales, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*, Librairie A. Colin, 1962 ( ouvrage dipo Mag 44933-121); BIPOUM-WOUM (J.-M.), « Recherches sur les aspects actuels de la réception du droit administratif dans les Etats d'Afrique noire d'expression française : le cas du Cameroun », *RJPIC*, 1972, pp. 359-388 ; GAUTRON (J.-C), « Réflexions sur l'autonomie du droit public sénégalais », *Ann. Afr.*, 1969, pp. 29-41 ; MAN (G.), « L'influence des conceptions juridiques occidentales sur l'organisation judiciaire dans les pays d'Afrique francophone », *R.J.P.I.C.*, 1966, p. 185 ; DEGNI-SEGUI (R.), « L'accès à la justice et ses obstacles », *erfassung Und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, vol. 28, n° 4, p. 449.

<sup>142</sup> EBERHARD (C.), « Justice, Droit de l'Homme et globalisation dans le miroir africain : l'image communautaire », *RIEJ*, 2000.45, p. 58.

<sup>143</sup> MESCHERIAKOFF (A.S.), « Contribution de l'Afrique à l'évolution du droit administratif français », in KAMTO (M.) et al (dir.), *Regard sur le droit public en Afrique*, Mélanges en l'honneur du Doyen Joseph-Marie BIPOUM-WOUM, Paris, L'Harmattan, coll. Etudes africaines, 2016, pp. 155-172.

74. Autant « *la justice coloniale a pu être expérimentation à la justice de métropole et procéder nombre de réformes* »<sup>144</sup>, autant une réflexion menée sur le dualisme juridictionnel en Afrique peut contribuer à l'amélioration de ce modèle en France. Aussi, à la question qu'il se posait solennellement en ces termes<sup>145</sup> : « *Notre institution qui fut si longtemps un modèle doit-elle aujourd'hui aller chercher chez les autres les idées nécessaires à son avenir ?* », Renaud DENOIX de SAINT MARC alors vice-président du Conseil d'État français, n'eut d'autre option que de répondre par l'affirmative<sup>146</sup>.

75. En outre, en interrogeant l'effectivité de l'organisation juridictionnelle administrative sur l'espace africain francophone, nos travaux aideront à pacifier les relations entre pouvoirs publics et administrés qui sont au centre de toute politique de développement. Dans le même prolongement, leurs résultats peuvent guider les démarches du constituant, de même qu'ils serviront de vitrine pour la société civile désireuse de participer à la consolidation de l'État de droit sur un territoire donné. Ces résultats sont le fruit de la vérification des différentes hypothèses de recherche soulevées par la problématique.

### **III- La problématique et la thèse défendue**

Processus de construction de l'objet de l'étude, la problématique porte les questionnements essentiels que révèle le sujet (A). Elle conditionne une certaine orientation du sujet qu'annonce une question principale. C'est à cette dernière que la thèse défendue entend répondre (B).

#### **A- La problématique**

76. Si Jean RIVERO reconnaissait que la dualité de l'ordre juridique en France est née « *d'un concours de circonstances historiques* » et qu' « *elle a survécu pour des raisons* »

---

<sup>144</sup> ROYER (J.-P.) et al, *Histoire de la justice en France*, Paris, PUF, 4e éd., 2016. p. 137 ; Voir dans ce sens : SISSOKO (M.M.), *Le contentieux administratif des territoires de l'ancienne Afrique occidentale française : l'apport du contentieux d'Outre-Mer à la théorie des voies de recours contre les actes de la puissance publique*, Thèse de doctorat d'Etat Droit public, Université Paris 2, 1982.

<sup>145</sup> Discours prononcé au Sénégal lors des journées d'étude des 09 et 10 mars organisées par le Conseil d'Etat français et le Conseil d'Etat sénégalais célébrant le bicentenaire du Conseil d'Etat français. Ces journées ont enregistré la participation de l'ensemble des juridictions administratives suprêmes d'Afrique noire francophone.

<sup>146</sup> Discours repris par La Revue administrative, Les juridictions administratives dans le monde. France-Afrique, 52e année, n° spécial, Paris, PUF, 1999, p. 5. Déjà en 1953, les compétences reconnues aux tribunaux administratifs s'apparentaient à celles autrefois dévolues au Conseil du contentieux administratif. Voir dans ce sens CABANIS (A.), « Polémiques en Afrique autour du système français de justice administrative », in SY (D.) et FALL (A.B.) (dir.), *Cinquante ans de droit administratif en Afrique*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2016, p. 46.

*pratiques* »<sup>147</sup>, admettons que son institutionnalisation dans les États d’Afrique subsaharienne francophone est née de raisons pratiques<sup>148</sup> : les exigences de démocratie et de l’État de droit<sup>149</sup> et a survécu pour des considérations<sup>149</sup> historiques : le maintien des liens juridiques et institutionnels avec l’ancienne métropole<sup>150</sup>. C’est dire que les contraintes de démocratie et d’État de droit commandent une compétence de précision au juge administratif. D’où, l’idée de la spécialisation du juge administratif. Ainsi dans l’exposé de ses motifs, justifiant la création d’une juridiction administrative, le Constituant sénégalais de 1992 faisait le pari de « tirer, dans l’agencement de nos juridictions, les conséquences logiques de fortes différences caractérisant chacune des droits de notre droit ». Le Constituant estimait que « la spécialisation n’est pas un simple choix d’opportunité », mais « un impératif pour la sauvegarde même de l’institution judiciaire »<sup>151</sup>. Eu égard à ce qui précède, notons qu’une confusion regrettable est faite entre spécialisation des juges et dualité des ordres de juridictions. Certes, la spécialisation peut induire au recours à la dualité, mais la dualité de l’ordre juridictionnelle n’est guère la voie unique conduisant à une spécialisation du juge.

77. Une confusion d’autres natures est de penser avec Paul BENOIT que le débat entre unité et dualité juridictionnelle se réduit à « opter entre l’unicité de juridiction avec absence de droit administratif valable, ou la dualité assortie de quelques difficultés de compétence, mais source d’un droit administratif efficace. Le choix est à faire entre l’inefficacité dans la

---

<sup>147</sup> RIVERO (J.), *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 6e éd., p. 128. Voir également DEVOLVE (P.), « Paradoxes du (ou des paradoxes sur le) principe de séparation des autorités administratives et judiciaires », in *Mélanges René CHAPUS*, Paris, Montchrestien, 1992, p. 135 et s. ; François JULIEN-LAFERRIERE parle plutôt d’existence certes imprévue initialement mais relevant d’une nécessité contingente. Cf. BOCKEL (A.), « Le juge et l’Administration en Afrique Noire Francophone. Introduction à l’étude du problème », *Annales Africaines*, 1971-1972, p. 14.

<sup>148</sup> JOUHAUD (Y.), « L’évolution du contentieux administratif en Afrique noire », *Penant*, 1961, pp. 25 et s. Voir également BOCKEL (A.), « Recherche d’un droit administratif dans les pays francophones d’Afrique, Ethiopiennes », n°76, oct. 1978 disponible à <http://ethiopiennes.refer.sn/spip.php?article692>.

<sup>149</sup> « L’avènement de l’Etat de droit dans ces pays, plus qu’ailleurs, ne peut cependant se produire sans l’aide du juge » a raisonnablement affirmé FALL (A.B.), « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politique en Afrique », *Revue électronique Afrilex* n°3/2003 p. 6

Voir BRETON (J.-M.), « Légalité et Etat de droit : statut et perception du juge de l’administration (Contribution à une étude transversale) », *Revue électronique Afrilex*, n°3/ 2003, pp. 69-97 ; CHEVALIER (J.), « Vers la fin de l’Etat de droit », *RDP*, 1977 ; CONAC (G.), « Le juge et la construction de l’Etat de droit », *Mélanges G. Braibant*, Paris, Dalloz, 1996.

<sup>150</sup> DOSSO (K.), *L’influence du droit administratif français sur le droit administratif ivoirien*, Thèse de doctorat, Université Félix Houphouët- Boigny, 2006, p. 2.

<sup>151</sup> Cf. SALL (M.), « Opportunité de l’éclatement ou non des cours suprêmes africaines. Considérations tirées du système juridictionnel sénégalais », Actes de colloque, *Les cahiers de l’Association Ouest Africaine des Hautes Juridictions francophones*, 13-16 mai 2002, Cotonou, p. 137.

*simplicité ou l'efficacité assortie d'une certaine complexité* »<sup>152</sup>. Pourtant, les termes du débat pourraient être orientés autrement. Suivant le raisonnement du doyen VEDEL, l'on peut soutenir que : « *Le fait pour un État de se préoccuper du système de répartition des compétences témoigne que son droit administratif est à certains égards, un droit encore primitif* »<sup>153</sup>.

**78.** Ces approches trop simplistes semblent nier la réalité des faits observés dans les États d'Afrique subsaharienne francophone. La recréation de la dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne particulièrement en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso, au Gabon et au Sénégal entre 1992 et 2008 pour ce dernier présente des enjeux. Ceux-ci se situent à trois niveaux : la justesse du choix de la dualité ; l'identification du type d'organisation juridictionnelle qui paraîtrait plus opérant en Afrique et la question de la réductibilité du choix de la dualité sur cet espace.

**79.** Si la dualité procède d'un choix spécifique de l'organisation juridictionnelle, elle répondrait, à la fois, aux insuffisances de l'unité juridictionnelle pratiquée dans ces États ainsi qu'à la tendance d'une certaine valorisation de la justice administrative autonome commandée par le développement du service public en Afrique francophone.

**80.** Examiner la justesse du choix pour le dualisme français revient à confronter les objectifs recherchés, les considérations d'intérêts, d'utilité<sup>154</sup> et, dans une certaine mesure, la compatibilité du modèle importé avec l'environnement sociologique, juridique et politique des États soumis à étude. Il convient de rechercher si la recréation de la dualité juridictionnelle obéit à un examen profond de la crise de la justice administrative en Afrique<sup>155</sup>. Or sur ce point, l'on dénote une absence de débats de fond qui précèdent l'institutionnalisation de la dualité juridictionnelle en Afrique francophone<sup>156</sup>. En conséquence, l'application de la dualité juridictionnelle y demeure controversée car les

---

<sup>152</sup> BENOIT (F.-P.), « Juridiction judiciaire et juridiction administrative », *JCP*, n° 1838, 1934, cité par SALL (M.), « Opportunité de l'éclatement ou non des cours suprêmes africaines. Considérations tirées du système juridictionnel sénégalais », *op. cit.*, p. 136.

<sup>153</sup> Cf. VEDEL (G.), *Droit administratif*, Paris, PUF, Coll. Thémis, 1980, p. 110.

<sup>154</sup> L'opportunité se définissant comme la convenance d'un objet au temps, à un lieu, un contexte, aux circonstances et aux finalités qui motivent son emploi.

<sup>155</sup> NGANGO YAMBI (E.M.), « Les modes alternatifs de règlement des litiges administratifs en Afrique noire francophone », *RIDE*, n° 4, t. XXXIII, 2019, p. 454. Voir aussi « La justice administrative en Afrique », colloque de Dakar du 20 au 22 juin 2016, CERDRADI et LEJPO, 2016.

<sup>156</sup> Ce constat plausible au Burkina Faso est, en réalité, commun aux autres États africains soumis à étude. Cf. BA (A.T.), « Quelques aspects du contentieux administratif au Burkina Faso », *in* Etudes en l'honneur de Laurent BADO, *RBD*, n° 49, deuxième semestre 2014, p. 51.

réformes la consacrant sont soit insuffisamment appliquées voire inappliquées soit simplement abandonnées. D'où la tentation d'admettre que ces réformes ne remplissent qu'une fonction purement symbolique<sup>157</sup>. Le choix de la dualité serait réduit à une simple alternative à l'échec de l'unité juridictionnelle. Ce qui pose la préoccupation de savoir si l'efficacité du contrôle juridictionnel de l'action administrative voire la qualité de la justice administrative est tributaire de la nature du système d'organisation juridictionnel<sup>158</sup>.

**81.** On peut répondre par l'affirmative à cette question tant l'organisation juridictionnelle influe sur le fonctionnement et le degré d'autonomie des juridictions administratives<sup>159</sup>. Ces traits d'organisation ne sont guère sans conséquence sur le fonctionnement de ladite juridiction.

**82.** Cependant, nul ne saurait contester que l'efficacité du contrôle juridictionnel de l'Administration puisse s'avérer au-delà de la stricte nature du système juridictionnel adopté. L'action administrative pouvant être bien encadrée aussi bien dans un régime d'unité que de dualité juridictionnelle. L'unité et la dualité juridictionnelle notamment doivent, de ce fait, être appréhendées comme des moyens d'efficacité du contrôle juridictionnel de l'Administration, et non comme des fins en soit. Il doit être mené à l'aune des résultats obtenus, des enjeux et des défis à venir. De ce point de vue, la question de la spécialisation du juge de plus en plus valorisée dans les systèmes moniste et dualiste, en droit interne comme en droit international semble légitimer le choix de la dualité juridictionnelle.

**83.** Ainsi, on pourrait orienter les questionnements dans le sens du caractère irréductible de la dualité voire la migration progressive des États africains francophones vers ce modèle. Une telle démarche permet d'éviter de considérer la dualité comme un choix nécessairement

---

<sup>157</sup> COMMAILLE (J.), *A quoi nous sert le droit ?* coll. Folio essais, Gallimard, 2015, p. 18.

<sup>158</sup> Il est évident que mesurer la qualité de la justice administrative est une initiative complexe. Elle se heurte à deux difficultés conceptuelles majeures disait SAUVE (J-M.), « La qualité de la justice administrative », *RFAP*, n° 159, 2016, p. 667. La première se rapporte à la définition des finalités de la justice. La justice est tantôt appréhendée strictement c'est-à-dire en tant qu'instrument de régulation de la société tantôt envisagée comme un idéal dont la recherche demeure perpétuelle. La seconde vient de la difficulté de la détermination des critères d'une justice de qualité. Toutefois, mesurer la qualité de la justice administrative n'est pas impossible. On peut retenir des critères substantiels, procéduraux et d'efficacité. Qualité et efficacité de la justice ont des interactions. La qualité s'entendant de l'aptitude d'une entité à satisfaire les besoins qui motivent ses actions, la qualité de la justice administrative peut entraîner son efficacité. D'ailleurs, la qualité est porteuse d'effets de légitimation réelle. Mais des exigences de qualité peuvent constituer des freins à l'efficacité. Il en va ainsi de l'obligation de motivation de la décision de justice qui peut constituer un frein à la rapidité de la justice. Aufond, l'efficacité renseigne davantage sur les aspects quantitatifs du travail judiciaire. L'opposition qui pourrait exister entre qualité et efficacité s'apparenterait, dès lors, à une opposition qualité – quantité.

<sup>159</sup> Le système juridictionnel traduit la mise en forme, le degré d'indépendance ou d'autonomie ainsi que les compétences voire les prérogatives des juridictions administratives.

obligé ou une expérience condamnée à l'échec en Afrique. En d'autres termes, il se pose la question cruciale que voici : la pratique de la dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne francophone garantit-elle son succès et son maintien sur cet espace ? La réponse à cette question constitue la thèse défendue.

## **B- Thèse défendue**

**84.** La thèse défendue dans cette étude est que la pratique actuelle de la dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne francophone n'y garantit point le succès de ce modèle. L'insuccès ainsi révélé se rapporte à plusieurs raisons dont certaines découlent directement de la dualité française prise en référence ; et d'autres sont tributaires des problèmes propres aux États africains questionnés. Toutefois, l'importation de la dualité en Afrique subsaharienne francophone se justifie encore aujourd'hui. Les défis et les enjeux qui entourent le recours à ce modèle invitent à réajuster des aspects de son application.

Ce postulat est certes conséquent à la problématique dégagée ; il est surtout l'un des aboutissements de la méthode qui soutient la démonstration menée en vue du traitement du sujet.

## **IV- Le cadre méthodologique**

**85.** « *Le problème de la méthode est au cœur de toute œuvre scientifique* »<sup>160</sup>. Il renvoie à la technique ou démarche argumentative que le chercheur entend employer pour construire, se convaincre et convaincre de sa thèse. Elle peut être arrêtée en amont de la finalisation de la thèse comme elle peut être réajustée au fur et à mesure de la construction de la thèse. Quoi qu'il en soit, elle demeure dépendante de ce nous cherchons, de la réponse qui nous paraît juste quant à la problématique posée. Or que recherchons-nous ? Prouver que la dualité juridictionnelle telle qu'appliquée en Afrique subsaharienne francophone participe difficilement du développement de la justice administrative ; que l'importation de ce modèle a besoin certes d'une reprise de grands principes démocratiques, mais aussi d'une considération des composantes politiques et socioculturelles africaines. En conséquence, l'analyse du sujet se mènera dans un cadre théorique et empirique.

---

<sup>160</sup> KAMTO (M.), *Pouvoir et Droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Paris, LGDJ, 1983, p. 41.

86. D'abord, le travail théorique commande d'analyser les sources classiques du droit administratif sous l'angle du positivisme juridique<sup>161</sup> en vue de comprendre le processus de nationalisation puis de rationalisation du modèle importé. Le travail théorique consistera également à comparer l'état de développement du contentieux administratif dans les différentes phases d'unité et de dualité juridictionnelle traversées par les pays africains à partir des jurisprudences relatives aux grands chapitres du droit administratif tel que le service public, la puissance publique, les contrats administratifs et la police administrative. Cette première esquisse de la démarche théorique a le mérite de nous fidéliser au positivisme juridique dont l'apport reste indispensable dans la compréhension et l'étude du phénomène juridique<sup>162</sup>.

87. Toutefois, comment s'en tenir uniquement aux textes et aux jurisprudences<sup>163</sup> si l'on veut démontrer que certains principes du dualisme sont étrangers aux réalités sociologiques et politiques des États africains ; et partir de ce constat pour proposer une justice administrative proche de ces réalités ? C'est dire que l'analyse doit transcender les limites du positivisme juridique radical<sup>164</sup> pour s'ouvrir à l'histoire, à la sociologie ainsi qu'à l'anthropologie juridique, car le dualisme « ne relève pas seulement de l'exégèse juridique »<sup>165</sup>. Il a des ressorts historiques, politiques et socioculturels. Les explications du divorce entre le droit et les faits ou, plus particulièrement, entre la consécration formelle du dualisme dans certains États africains et sa mise en œuvre pratique ne résident généralement pas dans les textes. Cette invitation de l'étude empirique évite de tomber dans une approche et un débat

---

<sup>161</sup> Plusieurs appréhensions du positivisme juridique existent. Nous pouvons nous abriter sous l'autorité de Jacques VANDERLINDEN qui décline huit éléments du positivisme juridique. Ceux-ci sont contenus dans la proposition suivante : « Le Droit positif unique [1] formé de règles [2] abstraites [3] tendant à l'objectivité [4] dans une hiérarchie [5] dominée par la loi [6] dont les procédés déductifs [7] permettent de dégager la manière de résoudre des cas concrets [8] ». Cf. VANDERLINDEN (J.), « Les droits africains entre positivisme et pluralisme », Bulletin des séances de l'Académie royale des sciences d'Outre-mer, n° 46, 2000, pp. 279-280. Dans sa construction, son enseignement et son usage, le positivisme juridique se saisit sous les angles des grands courants de la philosophie du droit et de la théorie du droit. Il est, en conséquence, considéré comme un instrument de méthodologie juridique privilégié qui n'échappe pas aux emprises idéologiques. Voir sur ces points : GRZEGORCZYK (C.), MICHAUX (F.), TROPER (M.), *Le positivisme juridique*, Paris, LGDJ, 1998, 535 p.

<sup>162</sup> MILLARD (E.), « L'aveu théorique comme préalable au travail juridique savant », *Communication au VIe congrès français de droit constitutionnel*, Montpellier, Atelier 4 : Théorie du droit, 10 juin 2005, disponible à [www.droitconstitutionnel.org](http://www.droitconstitutionnel.org)

<sup>163</sup> Comme l'ont fait certains auteurs notamment BA (A.T.), *L'évolution de la juridiction administrative en Haute-Volta. Contribution à l'étude du contentieux administratif de la Haute-Volta (actuel Burkina Faso)*, op. cit., p.10.

<sup>164</sup> « Où toute mise à distance est illégitime parce qu'elle menace l'intégrité du droit ». Cf. BOURDIEU (P.), « La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en Sciences sociales*, n°64, septembre 1986, p. 18.

<sup>165</sup> CAILLOSSE (J.), *L'Etat du droit administratif*, coll. Droit et Société, n° 56, 2015, p. 228.

dogmatique longtemps menés par les partisans du monisme ou du dualisme juridictionnel. L'efficacité de l'un sur l'autre modèle se mesure à sa capacité à constituer un élément du contrôle social dans un environnement donné<sup>166</sup>.

**88.** L'histoire et la sociologie juridique permettront respectivement d'éviter le renouvellement d'erreurs des réformes passées<sup>167</sup>, de cerner les pesanteurs sociales du rapport Administration - Administrés en Afrique. Quant à l'anthropologie juridique<sup>168</sup>, elle a le mérite de mettre en exergue la cohabitation difficile entre le droit moderne, sa justice et les droits traditionnels fortement présents en Afrique ainsi que de commander des réformes pour leur harmonisation.

**89.** Ensuite, le travail empirique est une étude comparative sur la pratique du modèle de dualité juridictionnelle au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, au Gabon et au Sénégal qui symbolisent l'application à géométrie variable du modèle importé en Afrique subsaharienne francophone. La comparaison permettra de mesurer le degré de rapprochement, de différence ou d'originalité d'avec le dualisme français d'une part ; et entre les modèles africains d'autres part<sup>169</sup>. Ce qui impose de convoquer également le droit français. En effet, la compréhension des transformations et l'analyse des caractères de la justice administrative en Afrique francophone ne peuvent se défaire de l'évolution et du bilan du modèle référentiel français. Ainsi les textes juridiques, les jurisprudences et les œuvres doctrinales d'États divers seront étudiés.

**90.** L'étude de terrain dont l'importance pour un sujet concernant l'Administration et la justice en Afrique est connue<sup>170</sup> sera appuyée par l'analyse de discours des organes politiques et judiciaires de même que les échanges avec les différents acteurs. Ces outils permettent de

---

<sup>166</sup> Le contrôle social s'entend de « l'ensemble des influences intériorisées et/ou des contraintes externes que la société fait peser sur les conduites individuelles, et qui rendent compte de l'ordre social ». Cf. ARNAUD (A.J.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, LGDJ, 2018, p. 112. (pt 758). Pour s'apercevoir de la présence insoupçonnée et de plus en plus marquée du contrôle social dans les sociétés modernes, lire LENOIR (R.), « Contrôle (du) social. La construction d'une notion et de ses enjeux », *Informations sociales*, vol. 126, n°6, pp. 6-15.

<sup>167</sup> LAROQUE (P.), « Droit administratif et histoire », *RHD*, 1974, p. 766. pp. 763-766.

<sup>168</sup> ROULAND (N.), *L'Anthropologie juridique*, Paris, PUF, 1990, p. 9.

<sup>169</sup> FROMONT (M.), *Droit administratif des Etats européens*, Paris, PUF, 2006, p. 3. L'auteur affirme à raison que : « C'est seulement lorsque l'on a pleinement conscience des différences entre les pays qu'un travail fructueux de rapprochement des droits est possible, spécialement des droits administratifs ».

<sup>170</sup> FISCHER (B.), *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Grenoble, 2011, p. 45. L'importance de l'étude de terrain se vérifie également en France. Voir CONTAMIN (J.-G.), SAADA (E.), SPIRE (A.), WEIDENFELD (K.) (dir.), *Le recours à la justice administrative. Pratiques des usages et usages des pratiques*, Paris, La Documentation française, 2009, p. 13.

comprendre les logiques officielles ou dissimulées voire les stratégies desquelles procède la mise en œuvre de la justice administrative autonome en terre africaine. Ces éléments de la méthode indiqués dans cette introduction traverseront tout le corps de la partie réservée au développement. Mais avant, il convient de décliner les grands axes de ladite partie.

## **V- Axes d'étude**

**91.** La question de savoir si la pratique de la dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne francophone y garantit le succès et le maintien de ce modèle impose d'analyser, tout d'abord, le processus d'importation et l'effectivité du modèle français en Afrique subsaharienne francophone.

**92.** On le sait, dans l'imitation ou la reproduction d'un système étranger, le droit de réception peut subir des transformations ou en faire subir au système importé. Si l'essentiel réside à rendre compatible la dualité importée aux objectifs recherchés et à son environnement d'accueil, les moyens utilisés par les Etats africains sont différents. Certains ont repris la dualité juridictionnelle française alors que d'autres ont voulu y apporter des touches d'adaptation. Cependant, ces orientations *a priori* normales ne parviennent, pour aucune d'elle, à traduire une lisibilité voire une cohérence de la forme d'organisation juridictionnelle instaurée. En effet, aussi bien au plan organique que fonctionnel, alors que la reprise du dualisme français reste laborieuse, les tentatives de son adaptation sont constamment infructueuses. La défiguration du modèle français qui s'ensuit prévient, déjà, sur son séjour complexe en Afrique subsaharienne francophone (**première partie**).

**93.** L'une des finalités de la dualité juridictionnelle est la construction d'une justice administrative assurant l'efficace équilibre entre la dynamique de l'action administrative et la protection des droits et libertés individuels. La structuration de la justice administrative, ses pouvoirs et son fonctionnement servent cet intérêt. Mais ils dénotent que le succès de la dualité juridictionnelle n'est pas exclusif à sa simple adoption ou la simple expression de son application. Techniquement, les réformes l'instituant doivent être appliquées dans le sens d'une véritable autonomie de la justice administrative et de la spécialisation de ses membres. Socialement, ces réformes doivent être acceptées par les autorités publiques politiques qui ont la charge de son exécution et des justiciables qui devront les légitimer ou approuver leur intérêt. Dès lors, le succès et la viabilité du modèle importé dépendent aussi des éléments politiques et sociologiques de son nouveau milieu. Or le niveau de démocratie encore embryonnaire, la nature du régime politique dans lequel le pouvoir est concentré au niveau de

l'Exécutif contrôlant, par ailleurs, l'appareil administratif, et le divorce des justiciables avec l'institution de justice étatique contrarient l'efficacité du système organico fonctionnel de la justice administrative. La somme de ces considérations déduit, sans conteste, d'une viabilité discutée du modèle importé **(deuxième partie)**.

## PARTIE I - LA DÉFIGURATION DU MODÈLE RÉFÉRENTIEL

94. Les charges d'espoir et de doute que suscite toute œuvre d'imitation de modèle justifient, condamnent ou orientent le réajustement de l'institution imitée. Dans les situations d'imitation de modèles étrangers, trois voies s'ouvrent aux États : la reprise, l'adaptation ou la déviation du modèle. Les frontières entre ces voies sont franchissables en ce que les États peuvent partir des difficultés d'une reprise intégrale pour parvenir à l'adaptation du modèle étranger. Une adaptation très poussée aboutit, de façon incidente, à une déviation du modèle. Ces voies sont aussi tributaires des modes de choix du modèle : imposé<sup>171</sup>, conditionné<sup>172</sup> ou libre<sup>173</sup>. Reprendre fidèlement ou adapter le modèle importé ? Si la reprise intégrale court le risque du rejet de la greffe<sup>174</sup>, l'initiative d'adaptation peut vider le modèle importé de sa substance essentielle à produire des résultats satisfaisants.

95. La préservation des caractères d'un prototype institutionnel étant le premier pas à franchir pour espérer sa stabilité dans la société, les constituants burkinabè et gabonais ont décidé de reproduire fidèlement le dualisme français. Il se révèle qu'aussi bien dans l'édification de l'ordre juridictionnel administratif que dans la préservation de la spécificité du contentieux administratif ce processus de reprise reste laborieux (Titre I). L'adaptation pouvait alors être considérée comme une voie à emprunter raisonnablement. Mais les expériences infructueuses des initiatives d'adaptation sénégalaise de 1992 et ivoirienne de 2016 commandent de la prudence : l'adaptation n'est pas une simple expression de la « *tropicalisation* »<sup>175</sup> du droit étranger en Afrique. Elle peut connaître des échecs (Titre II).

---

<sup>171</sup> Selon Jean RIVERO, ce choix est la résultante de la domination qu'un Etat, souvent colonisateur, exerce sur un autre. La tendance naturelle de l'Etat dominant serait d'assujettir l'Etat dominé à l'application des règles et principes qu'il applique sur ces propres administrés, de même qu'à la transposition des structures et des principes qu'il trouve inhérente à la notion d'administration.

<sup>172</sup> Moins contraignant que le choix imposé, le choix conditionné n'est pas totalement tributaire de la seule volonté de l'Etat exportateur d'un modèle juridique. C'est le cas de la plupart des Etats issus de décolonisation qui, disposant de très peu de moyens humains, matériels et techniques pour asseoir son propre système capable de préserver le principe de continuité, optent pour le système administratif de l'ancienne métropole. Ce choix est alors conditionné par une situation antérieure.

<sup>173</sup> Le choix libre, selon Rivero, émane de la volonté d'un Etat solidement installé dans sa souveraineté qui pour corriger un aspect de son système administratif décide de transporter, après examen, un corps de règles ou une institution ayant fait ses preuves dans un autre pays. RIVERO (J.), « Phénomène d'imitation des droits étrangers en droit administratif », *op. cit.*, p. 625.

<sup>174</sup> ALLIOT (M.), « L'Etat et la société en Afrique noire, greffes et rejets », *Revue d'histoire d'Outre-mer*, 1991, n° 250-253, pp. 95-99.

<sup>175</sup> NDIONE (L.K.), « La tropicalisation du droit social métropolitain en Afrique occidentale française », *Afrilex*, 2021, pp. 1-25. Disponible à <http://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/05/La-tropicalisation-du-Droit-du-social-Anonyme.pdf>. Consulté le 13/01/2022 à 14h 26mn.



## TITRE I - LA LABORIEUSE REPRISE DU DUALISME FRANÇAIS

96. « (...) *Le problème de l'organisation de leurs juridictions n'est pas un simple problème d'aménagement technique, mais (qu') il implique des choix fondamentaux* »<sup>176</sup>. Certes, ces préoccupations que comporte cet avertissement sont inhérentes à tout processus d'importation normative. Elles revêtent une certaine particularité en Afrique. Le continent étant le lieu privilégié de l'observation d'une coexistence difficile entre les droits traditionnels, les droits modernes et les droits post-modernes<sup>177</sup>. C'est cet environnement de tiraillement des « *Droits officiels et cachés* »<sup>178</sup> que doit intégrer le dualisme juridictionnel français. En d'autres termes, le Gabon et le Burkina Faso entendent depuis deux décennies de reprendre le modèle français alors qu'un tel choix engage des moyens économiques et humains, de la volonté politique réelle et présente des enjeux culturels<sup>179</sup>.

97. Le terme de reprise ne devrait pas être entendu comme une reproduction strictement identique<sup>180</sup> encore moins au prisme « *de faire de nouveau après une interruption* »<sup>181</sup>. Il traduit plutôt l'imitation avec une grande fidélité le modèle français. Une interprétation de la théorie impure du droit confirme cette approche<sup>182</sup>. C'est dire que les traits caractéristiques du dualisme français à savoir la dualité des attributions de la juridiction administrative, le particularisme du statut des membres de cette juridiction par rapport à celui des magistrats judiciaires et l'existence de règles spéciales de procédure<sup>183</sup> sont repris. Au fond, l'ordre juridictionnel administratif est difficilement introduit au Gabon et au Burkina Faso (Chapitre I) quand la spécificité du contentieux administratif est préservée de manière lacunaire (Chapitre II).

---

<sup>176</sup> BENOIT (F.P.), *Des conditions de développement d'un droit administratif autonome dans les Etats nouvellement indépendants*, Annales africaines, 1962, p. 134.

<sup>177</sup> DEGNI-SEGUI (R.), *Introduction à l'étude de droit*, Abidjan, EDUCI, 2e éd., p. 217. ; DAVID (R.), *Le droit comparé. Droits de demain*, coll. « Etudes juridiques comparatives », Paris, Economica, 1982, p. 185.

<sup>178</sup> Selon l'expression de ROULAND (N.), *Anthropologie juridique*, PUF, coll. Droits, p. 77.

<sup>179</sup> BOCKEL (A.), *Droit administratif*, op. cit. p. 33.

<sup>180</sup> Il est d'ailleurs presque impossible d'en arriver à un tel résultat : « *L'histoire n'enseigne-t-elle pas qu'il peut exister le résultat plusieurs interprétations des mêmes textes et que ceux-ci sont susceptibles d'être réappropriés en fonction d'un contexte et de circonstances autre que ceux qui ont présidé à leur définition initiale* ». Cf. De GAUDUSSON (J.D.B.), « La justice en Afrique », *Afrique contemporaine*, n° 156, spécial, 1990, p. 7.

<sup>181</sup> REY-DEBOVE (J.) et REY (A.), (dir.), *Le Petit Robert*, Paris, Lerober, 2015, p. 2207.

<sup>182</sup> Selon une interprétation de la théorie impure du droit, le produit final du transplant n'est pas une simple copie du modèle original. Voir LOPEZ MEDINA (D.E.), *Teoria Impura del Derecho. La transformacion de la cultura judica latinoamericana*, Bogotá, Legis 2005, p. 239.

<sup>183</sup> MORAND-DEVILLER (J.), *Cours de droit administratif*, 9e éd. Montchrestien, Paris, 2005, p. 12-13.



## **CHAPITRE I - L'INTRODUCTION COMPLEXE DE L'ORDRE JURIDICTIONNEL ADMINISTRATIF**

**98.** Il est incontestable que la réalité organique du dualisme juridictionnel est la distinction des juridictions judiciaires et administratives. Entendu que l'existence des premières est longtemps admise et qu'elle serait acquise « *par évidence ou prétérition* »<sup>184</sup>, faible est alors l'intérêt de la prouver. Notre attention sera, en conséquence, portée sur le processus d'introduction de l'ordre juridictionnel administratif dans les États importateurs de la dualité juridictionnelle française. Bien mieux, elle sera orientée vers l'existence d'un ordre juridictionnel administratif, car des juridictions administratives qui existeraient sans l'emprise d'aucun ordre juridictionnel ne pourraient donner lieu au dualisme juridictionnel.

**99.** L'ordre juridictionnel administratif s'entend d'une organisation hiérarchique des juridictions administratives couvrant l'intégralité d'un territoire. Si cette configuration a pour essence la construction des juridictions administratives, elle n'a de sens qu'avec l'unité et l'autonomie de ces juridictions à l'égard de l'Administration et des juridictions judiciaires. L'analyse portera sur le processus d'introduction de cet ordre juridictionnel à partir des exemples de tous les États principalement questionnés par l'étude en ce qu'ils opèrent une relative convergence dans la conduite de ce processus. Comparée à la pratique et au droit français, la construction de l'ordre juridictionnel administratif dans lesdits États présente une apparente solidité du fait de la consécration constitutionnelle du Conseil d'État. Cependant, cela ne signifie guère une construction satisfaisante des juridictions administratives. Outre leur insuffisance quantitative (Section 1), le profil de leurs membres et leur fonctionnement global fragilisent l'autonomie de l'ordre administratif (Section 2).

### **SECTION I - L'ÉPINEUSE CONSTRUCTION DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES**

**100.** Comparant le dualisme juridictionnel en France et au Canada, des auteurs ont soutenu que « *Le Conseil d'État et les tribunaux administratifs composent la hiérarchie*

---

<sup>184</sup> JULIEN-LAFERRIERE (F.), « La dualité de juridiction, un principe fonctionnel ? » *RFDA*, Bicentenaire de la loi des 16-24 août 1790, sept-oct. 1990, p. 395. L'auteur s'interroge en effet de savoir « *Pourquoi la juridiction administrative est-elle toujours celle dont le champ de compétence doit être défini, tandis que celui de la juridiction judiciaire serait, en quelque sorte, acquis par l'évidence ou la prétérition ?* ».

*normale de l'ordre juridictionnel administratif français* »<sup>185</sup>. L'ordre administratif serait donc construit à l'image de l'ordre judiciaire bien que les auteurs n'évoquent nullement les Cours administratives d'appel. En appréhendant la logique qui guide les propos de ces auteurs<sup>186</sup>, il convient désormais d'intégrer pleinement la Cour administrative d'appel au sein de l'ordre juridictionnel administratif. En effet, « *la juridiction administrative (de droit commun) a réalisé son unité, symbolisée par l'unicité du corps des tribunaux administratifs et des cours d'appel, et par l'institution du Conseil d'État comme gestionnaire commune* »<sup>187</sup>.

**101.** La reprise organique du dualisme juridictionnel en Afrique subsaharienne francophone passe par l'importation de ces différents organes. Précisons que les juridictions administratives spécialisées<sup>188</sup> seront écartées de l'analyse. À cet égard, il est question de démontrer comment, à partir de la consécration du Conseil d'État comme juridiction administrative suprême (paragraphe 1), les États africains francophones peinent à reproduire le dualisme sur leur territoire respectif. Comme l'existence du juge du Palais Royal n'est pas l'unique gage d'existence d'un ordre administratif<sup>189</sup>, ces États œuvrent pour la construction certes difficile des juridictions administratives du fond<sup>190</sup> (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 - La consécration du Conseil d'État**

**102.** Certes, le dualisme juridictionnel ne se réduit pas à la seule présence d'une juridiction administrative suprême dans l'environnement juridictionnel considéré, mais celle-ci ne saurait exister sans celle-ci. La consécration du Conseil d'État est une importante

---

<sup>185</sup> CARTIER (G.) et COMTOIS (S.), « La reconnaissance d'une forme mitigée de dualité de juridictions en droit administratif canadien », *RIDC*, n°1-1995 *op. cit.*, p.55.

<sup>186</sup> Les Cours d'appel administratifs français sont d'existence récente, c'est-à-dire qu'elles datent de 1987. On pourrait penser que sa jeunesse ne permettait pas de retenir l'attention des auteurs dans leur réflexion conduite en 1990. Nonobstant, l'excuse peut être atténuée tant il eut des écrits de sensiblement même âge sur cet organe juridictionnel. En témoignent : PACTEAU (B.), « La longue marche de la nouvelle réforme du contentieux administratif », *RFDA*, 1988, n°2, mars-avril 1995, p. 181. ; GENTOT (M.), OBERDORFF (H.), *Les cours d'appel*, Paris, PUF, 1991, 128 p., coll. Que sais-je, n° 2566. Ensuite, les premières cours d'appel administrative date de 1989. L'effectivité alors timide de la réforme de 1987 ne saurait justifier un déclassement des cours d'appel dans l'ordre juridictionnel administratif français.

<sup>187</sup> GARDAVAUD (G.) et OBERDORFF (H.), (dir.), *Les cours d'appel*, *op.cit.* p.10. Dans une formule proche, l'instauration de la Cour d'appel « parachevait la création d'un véritable ordre de juridiction ». Cf. SAUVE (J.-M), Avant-propos, *Héritiers et disciples du président Long*, in *Le service public, Mélanges en l'honneur du président Marcel Long*, Dalloz, 2015, p.1.

<sup>188</sup> Telles que les juridictions financières, les juridictions disciplinaires et les juridictions sociales.

<sup>189</sup> La Belgique, par exemple, consacre un Conseil d'Etat sans pourtant être considéré comme des États dualistes. Cf. PAQUES (M.), *Principes de contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 1ère éd. 2017, 530 p.

<sup>190</sup> FANDJIP (O.), « La nature du système de contrôle juridictionnel de l'Administration en droit Camerounais : un système dualiste à tendance moniste ? », *La Revue du Centre Michel de l'Hôpital*, n° 22, 2021, p. 42.

expression de l'imitation de la justice administrative française<sup>191</sup>. En témoignent la position de cette juridiction dans l'architecture de l'ordre juridictionnel administratif ainsi que son importance historique en France<sup>192</sup>. Dans les États africains faisant objet de réflexion, la volonté d'imiter le modèle français émane du constituant en ce qu'elle est déduite des exposés de motifs des lois organiques portant réforme de l'organisation judiciaire et solennellement exprimée par la constitution (A). La constitutionnalisation du Conseil d'État vise certainement à renforcer l'ancrage juridique de la juridiction administrative suprême<sup>193</sup>. Au-delà d'une consécration organique du Conseil d'État, les constituants africains ici interrogés reconnaissent, à travers le fonctionnement de ladite juridiction, une particularité française : la dualité fonctionnelle du Conseil d'État (B).

## **A - La constitutionnalisation du Conseil d'État**

**103.** La création par voie constitutionnelle du Conseil d'État est commune à tous les États africains sous étude. Pour autant, le processus de construction des juridictions administratives n'obéit pas à un itinéraire identique. Soit le Conseil d'État est la première juridiction administrative autonome créée<sup>194</sup> soit il naît à la suite des tribunaux administratifs. Les droits positifs burkinabè et gabonais répondent à cette deuxième tendance. La consécration constitutionnelle du Conseil d'État y marquerait l'aboutissement de la construction de l'ordre juridictionnel administratif. Une telle volonté est annoncée par les exposés des motifs de textes juridiques (1) et confirmée dans les corps des constitutions burkinabè et gabonaise (2).

### **1 - Les exposés de motifs : la dualité annoncée ?**

**104.** Les dispositions constitutionnelles renseignent mieux sur la volonté des États à reproduire la dualité juridictionnelle à partir de la consécration du Conseil d'État. Dès lors, le

---

<sup>191</sup> KOBO (P.-C.), *Rapport sur les activités Chambre administrative de la Cour suprême ivoirienne 2016-2017*, p. 3. ; BA (A.T.), « Quelques aspects du contentieux administratif au Burkina Faso », *RBD.*, n° 49, 2e semestre 2014, Etudes en l'honneur de Laurent BADO, p 45.

<sup>192</sup> ROLLAND (F.), « L'historicité du droit administratif français à l'épreuve de la pratique juridique », *Revue juridique de l'Ouest*, n° 2, 2007, p 124. ; Conseil d'État (France), Section du rapport et des études, *L'influence internationale du droit français*, Etude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État français le 19 juin 2001, Paris, La Documentation française, 2001, p. 55.

<sup>193</sup> NJOCKE (H.-C.), « Juridiction administrative : réforme inachevée », *Juridis Périodique*, n° 74, 2008, p. 51.

<sup>194</sup> Ce sont les exemples de la Côte d'Ivoire : article 102 de la Constitution du 23 juillet 2000 ; article 143 de la Constitution du 8 novembre 2016 révisée par la loi constitutionnelle n° 2020-348 du 19 mars 2020 et du Sénégal : article 80 de la loi n° 92-22 du 30 mai 1992 portant révision de la Constitution. Ces textes seront étudiés au titre suivant.

recours aux travaux préparatoires dans les délibérations constitutionnelles et législatives serait-il superfétatoire ? Non, pensons-nous. D'abord on a soutenu, à raison, que le recours aux travaux préparatoires relève de la bonne pratique du raisonnement logique ou du moins du raisonnement de la logique juridique<sup>195</sup>. En cela, il permet de cerner les motivations et les objectifs de la réforme. Mais il permet aussi de saisir les difficultés liées à la mise en œuvre des réformes.

**105.** Au Burkina Faso, le lien entre les exposés de motifs et l'adoption du dualisme juridictionnel que consoliderait la création du Conseil d'État n'est qu'implicite. À défaut d'examiner les termes des exposés de motifs rattachés à la Constitution burkinabè pour la simple raison que ceux-ci n'ont pu être diffusés, nous nous contenterons d'étudier les exposés annexés aux projets des lois organiques portant création des tribunaux administratifs. Ces exposés traduisent aussi la volonté du constituant d'une part et ont commandé la création du Conseil d'État d'autre part. Ils évoquent trois objectifs qui justifiaient la réforme du contentieux administratif opérée en 1995.

**106.** D'abord, la réforme vise à tenir compte de « *l'éveil des mentalités qui a multiplié les plaintes des citoyens contre les actes de l'administration et de ses démembrements* »<sup>196</sup>. Il s'agit d'une réponse que le législateur entendait apporter à une éventuelle implosion du contentieux administratif. Ce qui paraît surprenant car la croissance de conflits n'induit pas nécessairement celle du contentieux porté devant le juge<sup>197</sup>. La réforme du contentieux administratif au Burkina Faso serait-elle rendue nécessaire pour parer, par anticipation, à une virtuelle ou éventuelle implosion du contentieux ?<sup>198</sup>

**107.** Ensuite, par la création des tribunaux administratifs, le législateur traduisait sa volonté de respecter le principe du double degré de juridiction<sup>199</sup> en tant que source de confiance et de protection pour le plaideur. Si le principe de double degré de juridiction justifie la création d'un ordre juridictionnel administratif, son respect n'y est pas exclusivement rattaché. Ce principe peut être préservé au sein du monisme juridictionnel

---

<sup>195</sup> DEUMIER (P.) (dir.), *Le raisonnement juridique. Recherche sur les travaux préparatoires des arrêts*, Paris, Dalloz, mai 2013, 284 p.

<sup>196</sup> Voir exposé des motifs annexés au projet de loi portant création des tribunaux administratifs au Burkina Faso.

<sup>197</sup> Plusieurs filtres sont posés pour éviter que le prétoire du juge soit encombré telle que la généralisation du recours administratif préalable obligatoire. Sans ignorer que les violations de plus en plus récurrentes du principe de légalité de même que la persistance de la non-exécution des décisions de justice sont aussi des facteurs pouvant conduire à la croissance des conflits entre l'administration et les administrés.

<sup>198</sup> BA (A. T.) y répond par l'affirmative dans « Quelques aspects de la réforme du contentieux administratif au Burkina Faso », Etudes réunies en l'honneur de Laurent BADO, *RBD*, n°49 – 2e semestre 2014, p. 50.

<sup>199</sup> BA (A.T.), « Quelques aspects de la réforme du contentieux administratif au Burkina Faso », *op. cit.*, p. 50.

autant qu'il peut être menacé au sein d'un ordre administratif. Au fond, « *tout dépendra de l'aménagement technique des compétences entre les deux niveaux de juridiction* »<sup>200</sup>.

**108.** Enfin, la réforme entendait instaurer une justice administrative de "proximité" suivant les besoins de la décentralisation qui, d'après l'exposé des motifs allait « *opposer de plus en plus administration et administrer* »<sup>201</sup>. L'atteinte de cet autre objectif de « *rapprocher la justice des justiciables* »<sup>202</sup> n'est pas l'apanage du dualisme juridictionnel. C'est dire que les objectifs poursuivis par le législateur burkinabè ne justifient de façon isolée ou globale l'importation de la dualité juridictionnelle. Mais ils ne justifient non plus le recours au monisme. Mieux, le contexte d'intervention du législateur marqué par l'échec du monisme militait en faveur du modèle dualiste.

**109.** Certes les exposés de motifs qui ont précédé la création du Conseil d'État notamment au Burkina Faso dévoilent que la création de la juridiction administrative autonome devrait achever le processus d'édification de l'ordre juridictionnel administratif au plan organique. En revanche, les dispositions constitutionnelles ne laissent place à aucun doute.

## **2 - Les dispositions constitutionnelles : la dualité adoptée**

**110.** Contrairement à la France où la consécration constitutionnelle implicite de l'institution siégeant au Palais royal<sup>203</sup> est postérieure à la construction de la justice

---

<sup>200</sup> AIHJA, « Le statut du juge administratif au Burkina Faso », p. 3. Disponible à <https://www.aihja.org/images/users/ARCHIVES/docutheque-docs/FReportBurkinaFaso.pdf>. Consulté le 15 novembre 2019 à 22h 28mn.

<sup>201</sup> Exposé des motifs annexé au projet de loi portant création des tribunaux administratifs précité.

<sup>202</sup> *Ibid.*

<sup>203</sup> Conseil constitutionnel (France), Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987. La décision aurait constitué une base de consécration constitutionnelle de la dualité française. Voir en ce sens WACHSMANN (P.), « Le Conseil constitutionnel et le principe de séparation des autorités administrative et judiciaire », *Jus Politicum*, n° 20-21, juillet 2018, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel*, p. 238. Mais ce postulat ne semble pas rencontrer l'adhésion d'une grande partie de la doctrine française. En effet, se prononçant sur la constitutionnalité de la loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence, le Conseil constitutionnel a consacré une valeur constitutionnelle aux règles fixant le domaine de compétence de la justice administrative française. Des auteurs y ont vu une constitutionnalisation de la dualité juridictionnelle. A tout le moins, on peut convenir qu'il s'agit d'une constitutionnalisation implicite. Sur la discussion doctrinale se rapportant au sens et à la portée de la décision du Conseil constitutionnel de 1987, lire : VIALA (A.), « Réflexion sur le devenir du droit de la concurrence après la décision du Conseil constitutionnel censurant la loi d'Ornano », *La Gazette du Palais*, 1987, n° s.n. ; CHEVALLIER (J.), « Note sous décision n° 86-224 DC », *AJDA*, 1987, n° s.n. ; FAVOREU (L.), « Le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires n'a pas valeur constitutionnelle », *RFDA*, janvier-février, 1987, n° 1, p. 301 ; « Note sous décision n° 86-224 DC », *RDP*, mars-avril, n° 2, 1989, p. 482 ; GAUDEMET (Y.), « Note sous décision n° 86-224 D », *RFDA*, septembre-octobre, n° 5, 1987, p. 1341 ; GENEVOIS (B.), « Le Conseil constitutionnel et le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires », *RFDA*, janvier-février, n° 1, p. 287 ; « Note sous décision n° 86-224

administrative, la consécration constitutionnelle du Conseil d'État dans les États africains étudiés est antérieure et a vocation de porter la construction du dualisme juridictionnel.

**111.** Au Burkina Faso et au Gabon, la création du Conseil d'État achève le processus de construction théorique du dualisme juridictionnel. Le point de départ du dualisme moderne gabonais réside dans la réforme judiciaire engagée par la loi n° 1/94 du 18 mars 1994 portant modification de la loi n° 3/91 du 26 mars 1991 portant Constitution de la République gabonaise. Elle entraîne l'éclatement de la Cour suprême et l'érection de ses anciennes chambres en trois juridictions suprêmes : Cour administrative, Cour judiciaire et Cour des comptes. La loi organique n° 7/94 du 16 septembre 1994 qui en découle précise que les juridictions de degré supérieur et à compétence générale sont : la Cour de cassation pour l'ordre judiciaire<sup>204</sup>, et la Cour administrative, pour l'ordre administratif<sup>205</sup>. Aussi prend-elle le soin de créer les tribunaux administratifs et la Cour administrative d'appel comme juridictions administratives du fond. La Cour administrative était, dans une certaine mesure, l'équivalent du Conseil d'État français c'est-à-dire juge suprême du contentieux administratif. Le tableau suivant résume cette organisation juridictionnelle.

**Tableau illustrant le réaménagement de l'organisation juridictionnelle gabonaise à travers le passage de la loi n°1/94 du 18 mars 1994 portant modification de la loi n° 3/91 du 26 mars 1991 portant Constitution de la République gabonaise à la loi constitutionnelle n° 14/2000 du 11 octobre 2000**

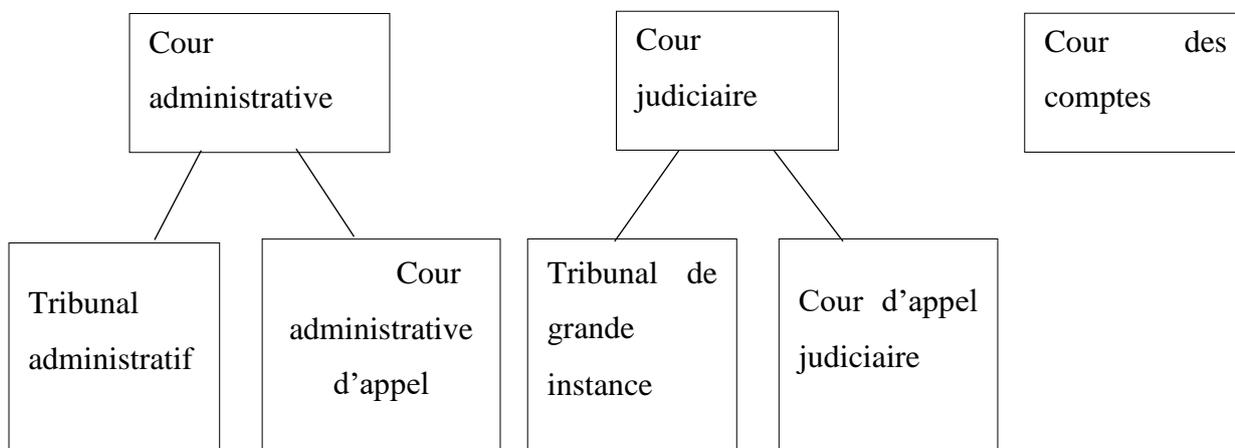
---

DC, *AJJC*, n° III, 1983, p. 600-603 ; LEPAGE-JESSUA (C.), « Un nouveau défenseur des droits des administrés : le Conseil constitutionnel », *GazPal*, 1987, n° s.n. ; SOREL (J.M.), « De l'administratif au judiciaire », *RA*, 1988, n° s.n. p. 29 ; AVRIL (P.), GICQUEL (J.), « Note sous décision n° 86-224 DC », *Pouvoirs*, n° 42, septembre 1987, s-p. 170-171 ; 179 ; 180-181 ; SELINSKY (V.), « La constitutionnalité du transfert à la juridiction judiciaire du contentieux des décisions du Conseil de la concurrence », *LPA*, 7 aout 1987, p. 21 ; ROUSSEAU (D.), « Note sous décision n° 86-224 DC », *Cahiers de droit de l'entreprise*, 1987, n° s.n. ; VELLELY (S.), « La constitutionnalisation d'un mythe : justice administrative et séparation des pouvoirs », *RDP*, n° 3, mai-juin, pp. 767-783 ; FROGER (C.), « Les interventions législatives après la décision Conseil de la concurrence. Que reste-il- du noyau dur "de la compétence du juge administratif ?" », *AJDA*, 23 janvier 2017, n° 2, p. 101-111 ; ARRIGHI de CASANOVA (J.), « La réception par le Tribunal des conflits de la jurisprudence Conseil de la concurrence », *AJDA*, 23 janvier 2017, n° 2, pp. 95-100.

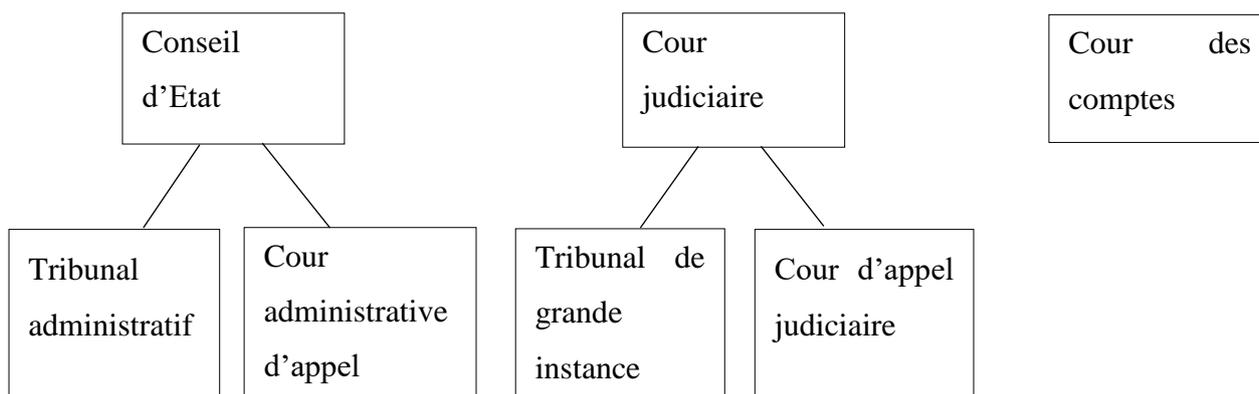
<sup>204</sup> Cf. l'article 10 de la loi organique n°7/94 du 16 septembre 1994 portant organisation de la justice.

<sup>205</sup> Cf. l'article 45 de la loi organique n°7/94 du 16 septembre 1994 portant organisation de la justice.

Loi n°1/94 du 18 mars 1994 portant modification de la loi n° 3/91 du 26 mars 1991 portant  
Constitution de la République gabonaise<sup>206</sup>



La loi constitutionnelle n° 14/2000 du 11 octobre 2000



NB : La seule différence entre ces deux organisations est la substitution du Conseil d'Etat à la Cour administrative.

**112.** La reprise du dualisme français devient plus nette et débarrassée d'ambiguïté avec la substitution du Conseil d'État à la Cour administrative. La loi constitutionnelle n° 14/2000 du 11 octobre 2000 dont l'article 16 modifiant l'article 74 de la Constitution de 1991 opère ce remplacement, place logiquement le Conseil d'État au sommet de l'ordre administratif. Ce n'est donc pas ce baptême de la Cour administrative en Conseil d'État qui consacre matériellement le dualisme gabonais, mais il a le mérite de lui donner plus de

---

<sup>206</sup> Ce tableau est l'œuvre de l'auteur de cette thèse construite à l'aide des textes régissant l'organisation juridictionnelle dans cet Etat suivant des périodes précises.

visibilité ; d'épargner toute ambiguïté sur le processus d'importation du modèle français. En témoigne la loi organique n° 5-2002 déterminant l'organisation, le fonctionnement, la composition et la compétence du Conseil d'État gabonais.

**113.** Au Burkina Faso, en revanche, mieux qu'une simple avancée formelle, la consécration du Conseil d'État marque une étape décisive du processus de reprise de la dualité inspirée du modèle français. Ce processus a, cependant, la particularité d'avoir été enclenché à la base par la création antérieure des tribunaux administratifs. Autrement dit, la création du Conseil d'État par la loi organique du 23 mai 2000 au Burkina Faso marque l'étape presque ultime du réaménagement structurel de la justice administrative. Déjà en 1991, le législateur ouvrait ce vaste chantier par l'ordonnance n°91-0051/PRES du 26 août 1991 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour Suprême. Il y posait les premiers jalons du deuxième degré de la juridiction administrative. Aux termes de l'article 146 de cette ordonnance, la Chambre administrative de la Cour Suprême restait « *seule compétente pour statuer sur les recours en cassation* » contre les décisions rendues par les tribunaux administratifs.

**114.** C'est à la faveur de la loi du 16 mai 1995<sup>207</sup> que sont créés ces tribunaux administratifs en tant que juge de droit commun du contentieux administratif<sup>208</sup> et qu'est retiré le monopole du juge de cassation en matière administrative à la Chambre administrative au profit des chambres réunies de la Cour suprême. Ainsi, le processus d'évolution vers le dualisme est bien enclenché et a atteint un stade qualificatif avec la consécration constitutionnelle du Conseil d'État procédant de la loi constitutionnelle du 11 avril 2000 portant révision de la Constitution de 02 juin 1991. L'article 126 révisé de la loi fondamentale dispose désormais que « *les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif au Burkina Faso sont : La Cour de cassation, le Conseil d'État ...* »<sup>209</sup>.

**115.** La création du Conseil d'État par la loi organique du 23 mai 2000<sup>210</sup> est également importante. Outre l'existence pratique qu'elle assure à la juridiction administrative

---

<sup>207</sup> Loi n° 21/95 ADP portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs. JO n°29 1995.

<sup>208</sup> Cf. article 5 de la loi n°21/95 ADP portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs.

<sup>209</sup> L'ancienne disposition était en substance la suivante : « *Les juridictions au Burkina Faso sont : la Cour suprême, les cours et tribunaux...* »

<sup>210</sup> Loi n° 15-2000 portant organisation, attributions, fonctionnement du Conseil d'Etat et procédure devant lui.

suprême, elle réaffirme, dès son premier article, l'existence d'un ordre administratif ainsi qu'il suit : « *Le Conseil d'État est la juridiction suprême de l'ordre administratif* ».

**116.** L'apport du Conseil d'État dans la construction du dualisme juridictionnel burkinabè est similaire à l'exemple gabonais, avons-nous affirmé. Au Gabon et au Burkina Faso, la consécration du Conseil d'État est précédée de l'existence des tribunaux administratifs contrairement à la France où le Conseil d'État a été le pôle de l'ordre juridictionnel administratif autour duquel se sont construites progressivement les juridictions administratives du fond. Quoi qu'il en soit, en créant, dans un premier temps, le Conseil d'État et les tribunaux administratifs, ces deux États reprennent la méthode de fabrication du dualisme français : une dualité initialement élémentaire voire essentielle. Toutefois, l'existence antérieure des tribunaux administratifs sur celle du Conseil d'État dans les États africains précités témoigne de ce que l'édification de l'ordre administratif reste un processus long, complexe et parfois vacillant. L'on peut partir d'une édification par la base ou d'une fabrication par le sommet pourvu notamment qu'au-dessous d'une juridiction administrative suprême se plient des juridictions administratives du fond.

L'un des traits caractéristiques du système français est la dualité fonctionnelle du Conseil d'État qui imprime à cet organe des attributions juridictionnelles et consultatives. Cette marque distinctive est aussi reproduite en droits des États africains sous étude.

## **B - Le choix controversé de la dualité fonctionnelle du Conseil d'État**

**117.** La dualité fonctionnelle confère au Conseil d'État une double mission : il est, à la fois, juge et conseiller de l'Administration. Dans les États africains soumis à étude, ce particularisme du Conseil d'État français est largement imité<sup>211</sup>. Le problème de ce choix se rattache singulièrement au niveau de la fonction consultative du Conseil d'État. Celle-ci serait encombrante. Si les États étudiés recourent à ce dédoublement du juge administratif (1), l'examen de leurs textes démontre que la préoccupation de l'impartialité du juge administratif suprême s'y pose avec une grande acuité car la distinction entre section contentieuse et section consultative n'est guère observée (2).

---

<sup>211</sup> Quasi-unanimement, de l'unité à la dualité juridictionnelle, les États africains francophones ont toujours consacré la fonction consultative de la juridiction administrative autonome. Voir notamment en droit gabonais MBEMBO (P.-B.), « La fonction consultative de la Chambre administrative de la Cour suprême », *H.I.*, n° 288 du 31 janvier 1994, pp. 9-10.

## 1 - Le choix

Le choix pour la reconnaissance d'une fonction consultative au juge administratif a des ressorts historiques français qu'il faut rappeler avant d'examiner sa consécration notamment au Gabon et au Burkina Faso.

**118.** Historiquement, la juridiction administrative française s'est développée à l'intérieur de l'Administration. D'où la justesse de cette opinion de Michel DEBRE : « *A mon avis, la magistrature administrative n'existe pas ; il y a seulement des fonctionnaires administratifs qu'occupent des fonctions de juges* »<sup>212</sup>. Vérité d'hier, cette déclaration n'en est pas une aujourd'hui. Au fond, le Conseil d'État et les conseils de préfecture français ont commencé par être des conseils d'Administration avant d'être ses juges. La juridictionnalisation du Conseil d'État opérée en 1872 n'a pas substitué la compétence juridictionnelle à la compétence consultative ; elle a procédé à un cumul des deux attributions aux mains de la haute juridiction administrative. Ce dualisme fonctionnel fabrique un juge-administrateur<sup>213</sup> à la fois censeur et collaborateur de l'Administration. Il est un produit du dualisme juridictionnel français importé dans la plupart des États africains francophones indépendamment de leur choix à l'unité ou à la dualité organique des ordres de juridictions<sup>214</sup>.

**119.** La fonction consultative du Conseil d'État gabonais est précisée par l'article 36 de la loi n° 5/2002 qui dispose que les attributions de la haute juridiction administrative sont consultatives et contentieuses. Le législateur burkinabè adopte la même posture<sup>215</sup>. Les avis peuvent être rendus sur les projets de lois, d'ordonnances et de décrets soumis au Conseil d'État burkinabè et gabonais par leurs gouvernements respectifs. Ils concernent également toutes matières prévues par les dispositions législatives et réglementaires<sup>216</sup>. En outre, la haute juridiction administrative peut « *de sa propre initiative attirer l'attention des pouvoirs publics sur des réformes d'ordre législatif, réglementaire, administratif ou sur toute autre situation qui lui paraissent conforme à l'intérêt général* »<sup>217</sup>. Il ressort des lignes qui

---

<sup>212</sup> DEBRE (M.), alors Garde des Sceaux, Intervention devant le Comité consultatif constitutionnel le 5 août 1958.

<sup>213</sup> CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, op. cit., p. 44.

<sup>214</sup> BENABDALLAH (M.A.), « Justice administrative et dualité de juridictions », *Revue juridique, politique et économique*, n° 27, 1999, p. 37.

<sup>215</sup> Loi n° 032-2018 du 26 juillet 2018 relative au Conseil d'Etat, article 15.

<sup>216</sup> Loi n° 032-2018 du 26 juillet 2018 relative au Conseil d'Etat, article 20.

<sup>217</sup> *Ibid.*

précèdent que les fonctions consultatives du Conseil d'État burkinabè et de son homologue gabonais impriment deux attributs aux avis. Ceux-ci sont obligatoires ou facultatifs.

**120.** Plusieurs textes à valeur constitutionnelle et législative régissent les avis obligatoires en droit gabonais<sup>218</sup>. On retient essentiellement que « *Tous les projets de lois, d'ordonnances et de décrets réglementaires sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État* »<sup>219</sup>. Les avis obligatoires entraînent des conséquences notables. D'une part, le gouvernement est contraint de solliciter l'avis du Conseil d'État. « *Il est ici dans une situation de compétence liée* »<sup>220</sup>. D'autre part, l'avis rendu oblige le gouvernement à adopter une certaine attitude. Il est tenu de présenter au Parlement le texte soumis pour avis au Conseil d'État ou la version du texte modifiée par ce dernier<sup>221</sup>. En revanche, l'avis ne lie pas le Conseil d'État qui pourra adopter une position différente lorsqu'il est saisi en matière contentieuse relative à question sur laquelle il a émis cet avis.

**121.** Lorsque la consultation est facultative, l'Administration n'est ni obligée de consulter ni tenue de suivre l'avis émis si d'aventure elle recourait à la consultation. Dans l'affaire *Gnagna Dièye Fall contre Etat du Sénégal*, le Conseil d'État sénégalais énonce ceci : « *considérant que sur demande du Conseil d'État, la demande d'avis adressée par le Ministre de la Santé au Conseil de l'Ordre national des Pharmaciens a été effectivement versée dans la procédure en cours d'instruction ; considérant ainsi que l'Administration s'est bien conformée à l'obligation de consultation, l'avis requis n'étant que consultatif ; que cette branche du moyen est inopérante* »<sup>222</sup>. Les avis facultatifs sont donc marqués du sceau « *d'autodétermination* »<sup>223</sup>.

**122.** Le régime des avis suscite des débats sur l'opportunité de la fonction consultative du Conseil d'État. Tantôt les avis obligatoires sont considérés comme un frein à l'action gouvernementale ; tantôt la fonction consultative est perçue en tant qu'une complicité que le juge administratif tisse avec l'Administration. On craint que le juge ait du mal à se

---

<sup>218</sup> Ce sont notamment : l'article 30 de la Constitution du 26 mars 1991 ; l'article 30 de la loi n° 17/84 du 29 décembre 1994 portant code des juridictions administratives ; l'article 18 de la loi n° 7/94 du 16 septembre portant organisation de la justice et les articles 36 et 37 de la loi n° 32-2018/AN du 2018 du 26 juillet 2018 portant composition, organisation, attributions, fonctionnement et procédure applicable devant lui.

<sup>219</sup> Article 30 de la Constitution du 26 mars 1991 précité.

<sup>220</sup> TSATSABI (E.), *La justice administrative gabonaise, op. cit.*, p. 35.

<sup>221</sup> TSATSABI (E.), « La dualité des fonctions du Conseil d'Etat : l'exemple du Conseil d'Etat gabonais », *RJP*, n° 4, 2014, p. 430.

<sup>222</sup> CE, *Gnagna Dièye Fall c/ Etat du Sénégal*, 29 mars 2006.

<sup>223</sup> TSATSABI (E.), *La justice administrative gabonaise, op. cit.*, p. 36.

départir d'un avis qu'il a émis lorsque son application engendre une contestation juridictionnelle. C'est la question de son impartialité qui est ainsi controversée.

## 2 - La controverse

**123.** Les attributions en matière consultative du Conseil se fondent sur la nécessité d'établir et de maintenir un dialogue entre les pouvoirs en général<sup>224</sup> et entre le juge administratif et l'Administration en particulier. Ce dialogue présente des avantages certains pour le droit administratif. Il rapproche juge et Administration et permet, de ce fait, d'atténuer la méfiance que celle-ci entretient à l'égard de celui-là. À mesure que l'Administration a confiance à l'office du juge, elle le saisit et se soumet à ses décisions.

**124.** De plus, la fonction consultative aiguise la connaissance du juge sur les difficultés, les motivations des actions de l'autorité publique voire la compréhension de l'univers de la gestion administrative ainsi que celui de chaque décision qui en résulte<sup>225</sup>. Nul doute que pareille connaissance participe de la clairvoyance et de la qualité aussi bien de la jurisprudence administrative que des actes administratifs. Les administrateurs peuvent ignorer l'existence de certains textes ; manquer de temps efficient pour procéder à des recherches juridiques nécessaires ; ils peuvent aussi douter de l'interprétation qu'impose le texte. Dans chacune de ces hypothèses, « *Le juge-conseil évite à la puissance publique de voir ses actes presque systématiquement annulés pour illégalité à la suite de recours pour excès de pouvoir intentés par les administrés* »<sup>226</sup>. Mieux, le Conseil d'État se positionne comme un acteur du processus décisionnel, un participant actif de l'élaboration des lois et ordonnances<sup>227</sup>. Considérant la jeunesse, l'inexpérience, la faible culture juridique des Administrations africaines, la consultation du juge est salutaire<sup>228</sup>. À travers sa fonction consultative, le Conseil d'État dans chacun des États visés est, en principe, récepteur du dialogue engagé avec l'Administration en ce qu'il est saisi par une autorité administrative en vue de donner son avis sur la légalité d'un acte qu'elle entend accomplir.

---

<sup>224</sup> PRETOT (X.), « La Cour de cassation et le législateur. Réflexions sur la séparation des pouvoirs », *R.D.P.*, n° 2-2019, p. 397.

<sup>225</sup> LABETOUILLE (D.), « Sur la double fonction du Conseil d'État », *RJEP*, 2009, p. 2.

<sup>226</sup> MASSINA (P.), « Plaidoyer pour le fonctionnement de la juridiction administrative au Togo », *Revue de droit des pays d'Afrique, Penant*, n° 802, 1990, p. 405.

<sup>227</sup> CHALTIEL TERRAL (F.), *Le Conseil d'État, acteur et censeur de l'action publique*, Paris, LGDJ, 2017, p. 124.

<sup>228</sup> BINI (E.), « De la justice pour une administration efficiente en Afrique », *International Journal of Innovation and Applied Studies*, vol. 19, n° 2, mai 2020, p. 199.

**125.** Cependant, la compétence consultative n'est pas moins perçue comme une immixtion du juge administratif dans la gestion des affaires administratives que la compétence juridictionnelle dont elle constitue une manifestation<sup>229</sup>. En vertu du principe du privilège du préalable, le contrôle juridictionnel ne peut intervenir qu'à *posteriori*, c'est-à-dire que l'Administration exécute ses décisions sans avoir recours au juge et ce dernier n'est amené à se prononcer sur la validité de ces décisions qu'en cas de recours. La compétence consultative enliserait donc « *le caractère agressif* »<sup>230</sup> du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires. Cela peut être apprécié de deux manières : une concurrence entre le Conseil d'État et l'Administration dans la gestion administrative et un concours du Conseil d'État à l'action administrative. Dans tous les cas, et dans le second encore plus, un soupçon peut peser sur l'impartialité de la justice administrative.

**126.** En effet, dans un contexte où le droit au procès équitable est largement garanti par les législations nationales<sup>231</sup> et les conventions régionales<sup>232</sup>, le seul fait que certains membres d'une institution exercent successivement, à propos des mêmes décisions, les fonctions consultative et juridictionnelle, est de nature à mettre en cause l'impartialité de ladite institution<sup>233</sup>. Si cette interpellation a entraîné une modification du dualisme fonctionnel du Conseil d'État luxembourgeois, elle intéresse implicitement le Conseil d'État français ainsi que les juridictions administratives qui s'en inspirent.

**127.** En France, le problème semble être résolu par la répartition des affaires au sein des sections administratives du Conseil d'État et de la section du contentieux du Conseil d'État. De plus, « *lorsque l'assemblée du contentieux est saisie d'un recours contre un acte pris après avis du Conseil d'État, le président de la section administrative qui a eu à délibérer de cet avis ne siège pas (...)* »<sup>234</sup>. La CEDH a décidé, le 6 novembre 2006, qu'ainsi aménagé en France, le cumul des fonctions administratives et des fonctions juridictionnelles n'est pas, en soi, contraire aux principes contenus dans l'article 6 de la CEDH<sup>235</sup>. Toutefois, l'aménagement du Conseil d'État au Burkina Faso ainsi qu'au Gabon ne rassure pas d'une telle garantie.

---

<sup>229</sup> TSATSABI (E.), « La dualité des fonctions du Conseil d'Etat : l'exemple du Conseil d'Etat gabonais », *RJP*, n° 4, 2014, p. 431.

<sup>230</sup> Selon l'expression de WEIL (P.) et POUYAUD (D.), *Droit administratif*, Paris, PUF, 25e éd., 2017, p. 90.

<sup>231</sup> Indicativement : article 4 de la Constitution Burkinabè ; Préambule de la Constitution du Gabon.

<sup>232</sup> Article 6 du paragraphe 1 de la CEDH; CADHP, 1981.

<sup>233</sup> CEDH, 28 septembre 1995, *Procola*.

<sup>234</sup> Article R 122-21 du CJA.

<sup>235</sup> CEDH, 6 novembre 2006, *Sacilor-Lormines c/ France*, n° 65411/01.

**128.** En effet, si dans chacun de ces États, le Conseil d'État est composé d'une chambre contentieuse séparée de la chambre consultative<sup>236</sup>, ce dernier peut se réunir en plénière<sup>237</sup> c'est-à-dire en chambres réunies. Or, il n'est nullement interdit aux membres ayant eu à délibérer sur l'avis de siéger en plénière contre un acte administratif pris en fonction de cet avis. La pratique ne fournissant pas d'exemples à ce sujet, on admet que rien n'empêcherait une situation pareille de se produire.

**129.** La fonction consultative des juridictions administratives du fond semble moins tolérable. L'analyse du processus de construction de ces juridictions au Burkina Faso et au Gabon permettra de préciser ce point.

## **Paragraphe 2 - La création des juridictions administratives du fond**

**130.** L'ordre juridictionnel administratif, en France, s'est construit au fil du temps depuis la création puis la juridictionnalisation du Conseil d'État par la loi de 1872. L'encombrement du prétoire du Conseil d'État a posé la nécessité de créer de véritables juridictions inférieures, en l'occurrence, les tribunaux administratifs, juridictions de premier degré en substitution des Conseils de préfecture. Le nombre croissant des affaires pendantes devant les tribunaux administratifs et la crainte de tomber dans un retard de la procédure judiciaire portée devant eux induisent la création des cours administratives comme juridiction de second degré. Le nombre de ces juridictions du fond, en France, a évolué et atteint, ce jour, un nombre considérable<sup>238</sup>.

**131.** Le Gabon et le Burkina Faso reprennent avec tâtonnement la logique de la création progressive des tribunaux et cours administratifs sur leurs territoires respectifs (A). Mais, la raison de leur démarche semble différente de ce qui a commandé les réformes françaises : plutôt que de désengorger les prétoires des juges administratifs, l'on veut stimuler le nombre d'affaires qu'ils devront connaître. Cependant, force est de constater que la création de ces juridictions administratives du fond reste déficiente (B).

---

<sup>236</sup> Article 15 de la loi n° 32-2018/AN du 26 juillet 2018 portant composition, organisation, attributions, fonctionnement et procédure applicable devant lui (Burkina Faso) ; article 11 de la loi organique n° 5/2002 du 27 novembre 2002, précitée (Gabon).

<sup>237</sup> Article 41 de la loi organique n° 5/2002 du 27 novembre 2002, précitée (Gabon).

<sup>238</sup> A ce jour, on dénote quarante-deux tribunaux administratifs dont trente et un en métropole et onze en outre-mer ; neuf Cours administratives d'appel, toutes en métropole. Les Cours administratives d'appel sont fixées précisément à : Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Paris, Versailles et depuis le 16 décembre 2021, à Toulouse.

## **A - Une création progressive des tribunaux et cours administratifs**

**132.** La création des tribunaux et cours administratifs marque inéluctablement le choix d'une spécialisation du juge administratif du fond. Si matériellement l'importance des tribunaux administratifs et celle des cours administratives d'appel se valent, les premiers précèdent les secondes en termes d'existence. Le temps qui sépare la création des tribunaux administratifs et la construction des cours administratives d'appel répond aux préoccupations conjoncturelles. C'est aussi le fruit d'une planification guidée par des objectifs spécifiques. L'idée de création progressive comporte celle de la création des premiers tribunaux administratifs autonomes. La naissance de ces derniers est, à la fois, l'aboutissement d'un long processus (1) et le début de l'édification de l'ordre juridictionnel administratif (2).

### **1 - L'aboutissement d'un long processus**

**133.** L'antériorité de l'existence théorique ou pratique des tribunaux administratifs est réelle à un double égard : à l'égard du Conseil d'État et à l'égard de la Cour administrative. Nous l'avons signifié, les tribunaux administratifs sont d'une création antérieure à celle du Conseil d'État au Burkina Faso et au Gabon. Un autre élément rapproche les deux États : le fonctionnement effectif de leurs juridictions administratives respectives. Ce qui les distingue des exemples ivoirien et sénégalais qui, pour l'un, ces juridictions n'ont qu'une existence nominale ; pour l'autre, leur création a été hypothéquée.

**134.** Le Gabon se présente comme l'un des premiers pays africains à introduire sur son espace un tribunal administratif au lendemain des indépendances. En effet, la loi du 22 juin 1959 créait le tribunal administratif de Libreville compétent en premier et dernier ressort de l'ensemble du contentieux administratif au Gabon. Cette juridiction relevait, par la voie de la cassation, du Conseil d'État français en raison de l'appartenance du Gabon à la communauté française. Au fond, la loi de 1959 est une « *conséquence directe* »<sup>239</sup> de la loi n° 56-619 du 23 juin 1956 dite loi-cadre Defferre autorisant le gouvernement à mettre en œuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant de la France d'Outre-mer<sup>240</sup>.

---

<sup>239</sup> Selon l'expression de TSATSABI (E.), *La justice administrative gabonaise*, Paris, Connaissances et savoirs, 2017, p. 16.

<sup>240</sup> Cette loi adoptée sur l'initiative de Gaston Defferre, ministre français d'outre-mer dont il porte le nom, et Félix Houphouët-Boigny, premier président de la Côte d'Ivoire annonçait déjà en son article 1er que : « *Sans préjuger la réforme attendue du titre VIII de la Constitution, afin d'associer plus étroitement les populations*

**135.** Au Burkina Faso également, un tribunal administratif dans le même registre que le Gabon fut créé en 1962, mais il n'a pratiquement pas fonctionné puisque, dès 1963, il fut supprimé au profit de la Chambre administrative de la Cour suprême<sup>241</sup>. Après des modifications apportées à la loi de 1959 par un décret du 4 juin 1959 et la loi du 8 juin 1960, la Constitution du 21 février 1961 instituait la Cour suprême en prévoyant la suppression des tribunaux administratifs. Cela fut effectif avec la loi n° 24-62 du 20 novembre 1962.

**136.** Le législateur gabonais, du fait de la loi de 1962, adopte le système de monisme juridictionnel dont la Cour suprême est la haute juridiction administrative. Elle est divisée en quatre chambres compétentes chacune en matière civile, administrative, constitutionnelle et des comptes. Tout le contentieux se dénoue au sein de cette cour. La chambre administrative qui s'est substituée au tribunal administratif statue en premier et dernier ressort du contentieux administratif. Elle est, par ailleurs, juge en premier et dernier ressort de l'ensemble du contentieux électoral relevant du droit public sous certaines réserves en matière d'élections présidentielles et parlementaires.

**137.** À l'évidence, les mesures constitutionnelles et législatives intervenues après l'indépendance du 17 août 1960 ont cassé l'élan du dualisme gabonais par la suppression du tribunal administratif. Le pouvoir du monisme juridictionnel a donc longtemps régné dans ce pays sans perturbations majeures. Même la loi n° 6-78 du 1<sup>er</sup> juin 1978 qui apportait des innovations au contentieux administratif gabonais n'a pu en constituer une menace<sup>242</sup>.

**138.** Toutefois, à partir de 1994, le système juridictionnel gabonais va connaître une grande révolution qui consacrera avec une vitesse que n'a même pas connue la France, toutes les juridictions de l'ordre administratif. Les tribunaux et la cour d'appel administratifs, rappelons-le, sont créés simultanément par la loi n°7-94 du 16 septembre 1994 portant organisation de la justice. Les tribunaux administratifs sont issus, en effet, de la transformation des sections administratives des tribunaux de première instance. Leur

---

*d'outre-mer à la gestion de leurs intérêts propres, des mesures de décentralisation et de déconcentration administratives interviendront dans le cadre des territoires, groupes de territoires et des services centraux relevant du ministère de la France d'outre-mer* ». Cf. JORF du 24 juin 1956, p. 5782.

<sup>241</sup> Loi n°10-63/AN du 10 mai relative à la Cour suprême.

<sup>242</sup> La loi n°6-78 du 1<sup>er</sup> juin 1978 introduisait une double innovation. D'une part elle étendait le double degré de juridiction au contentieux administratif. Les affaires étant portées en premier ressort devant les sections administratives des tribunaux judiciaires de première instance ; les appels contre les décisions rendues par celles-ci étant soumis à la chambre administrative de la cour suprême. D'autre part La généralité de la collégialité qui était seulement garantie au niveau des chambres judiciaire et administrative de la Cour suprême. Sur les avancées et les limites de cette loi : REMONDO (M.), *Le droit administratif gabonais*, Paris, LGDJ, 1987, p. 212 et s.

autonomie est affirmée aussi bien au regard de leur nouvelle situation géographique<sup>243</sup> que de leur fonctionnement. La Cour administrative d'appel ou reprenant les termes de la loi, « *la cour d'appel de l'ordre administratif* »<sup>244</sup> est la juridiction de second degré.

**139.** Au Gabon, la création des juridictions administratives du fond ainsi qu'il vient d'être démontré a fait dire à des auteurs que le schéma normal du parachèvement de l'ordre administratif a été atteint<sup>245</sup>. Par normal, il faut entendre, ici, ce qui répond au standard du dualisme français et non une étape qui répondrait à certains principes ou contraintes juridiques. La doctrine a souvent recours à certaines expressions pour qualifier l'organisation de la justice administrative à l'aune du dualisme français. Des modèles de dualité sont, par exemple, qualifiés de parachevés, d'inachevés, d'imparfaits, de faux, d'intégraux et même de quasi intégraux. Ces qualifications peuvent être discutées parce qu'elles considèrent le dualisme français comme la seule véritable représentation d'un tel système. Modèle originaire certes, mais il a connu et est appelé à connaître des transformations<sup>246</sup>. Le modèle burkinabè a quant à lui été considéré comme quasi intégral, car l'ordre administratif est, dans la pratique, à l'instar du Gabon, constitué de juridictions administratives de premier et second degré. En clair, ces qualifications démontrent que la construction de la dualité juridictionnelle est en gestation en Afrique subsaharienne francophone.

## **2 - Le signe d'une dualité juridictionnelle en gestation**

**140.** La création des tribunaux administratifs au Burkina Faso marque la gestation du dualisme juridictionnel burkinabè. En conséquence de la loi n°21/95/ADP du 16 mai 1995, la qualité de juge de droit commun est dévolue aux tribunaux administratifs. À cet égard, ils sont juges de premier ressort et leurs jugements sont susceptibles de recours portés devant la Chambre administrative de la Cour suprême alors régie par l'ordonnance de 1991<sup>247</sup>. L'architecture institutionnelle du dualisme juridictionnel se caractérisait, de ce fait, par une unité juridictionnelle au sommet et une dualité à la base<sup>248</sup>. La création des tribunaux

---

<sup>243</sup> Article 44 de la loi n°7/94 du 16 septembre 1994 portant organisation de la justice.

<sup>244</sup> Ibid

<sup>245</sup> TSATSABI (E.), *La justice administrative gabonaise*, op. cit., p. 18.

<sup>246</sup> BENABDALLAH (M.A.), « Justice administrative et dualité de juridictions », op. cit., p. 55.

<sup>247</sup> Les exceptions sont apportées à l'article 146 de l'Ordonnance n°91-005/PRES du 26 août 1991.

<sup>248</sup> Il convient d'indiquer qu'à ce jour, certains pays africains subsahariens pratiquent une telle organisation de la justice administrative. Ce sont les cas notamment du Mali

administratifs ne présageait, en elle seule, aucune volonté irréversible et rassurante du législateur burkinabè à asseoir les fondements d'un ordre juridictionnel administratif<sup>249</sup>.

**141.** Mais, nous partageons le sentiment de Tidjani BA qui voudrait que la loi burkinabè de 1998 ait instauré une justice administrative de « *proximité* »<sup>250</sup>. Les textes ultérieurs à celui de 1995 vont mieux dessiner la trajectoire d'un ordre juridictionnel administratif burkinabè. La loi de 2000 susmentionnée consacrant le Conseil d'État induit une compétence de premier et dernier ressort des tribunaux administratifs. Dès lors, un ordre juridictionnel minimum est construit et donne lieu, sur le plan organique, comme au Gabon en 1994, à une dualité juridictionnelle élémentaire dans lequel le Conseil d'État est simultanément juge en cassation et juge d'appel des décisions rendues par les tribunaux administratifs.

**142.** Si en France cet aménagement a connu une longévité de deux cents ans, elle n'a duré au Burkina Faso que quelques années. La création de la Cour administrative d'appel en 2016 en constitue la raison<sup>251</sup>. Il ressort de l'article deuxième de la loi de 2016 que la Cour administrative est « *la juridiction de second degré de l'ordre administratif* ». Elle décharge le Conseil d'État de sa compétence à connaître en appel des jugements des tribunaux administratifs et assure ainsi une meilleure garantie de l'effectivité du principe du double degré de juridiction<sup>252</sup>. On y voit, sans embûches, l'achèvement formel de la construction de l'ordre juridictionnel administratif burkinabè qui présente désormais trois niveaux : le Conseil d'État, juridiction suprême<sup>253</sup>, la Cour administrative, juridiction d'appel<sup>254</sup> et les tribunaux administratifs, juridictions de première instance<sup>255</sup>. Présentement, là où l'on constate un

---

<sup>249</sup> L'exemple malien nourrit bien le doute à ce sujet. La Loi n°94-006/AN-RM du 18 mars portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs a été modifiée par la Loi n°95-057/AN dans laquelle le législateur se limite uniquement à consolider la dualité à la base plutôt que d'évoluer vers une certaine autonomie de la juridiction administrative au sommet. En effet, il consacre l'existence de trois (3) tribunaux administratifs situés respectivement à Bamako, Kayes et Mopti. Chacune d'elle jouit d'une compétence territoriale large couvrant plus de régions du pays. On a estimé qu'on était en présence de « *pole de juridiction administrative* ». Cf. OUEDRAOGO (O), « La crise du système de dualité de juridiction en Afrique francophone », *op. cit.* p. 41

<sup>250</sup> BA (A.T.), « Quelques aspects de la réforme du contentieux administratif au Burkina Faso », *op. cit.* p. 65.

<sup>251</sup> Elle est le fait de la Loi n° 010-2016/AN du 26 avril 2016 relative à l'institution de la Cour administrative d'appel

<sup>252</sup> Certes la formation du Conseil d'Etat qui siégeaient en appel des jugements des tribunaux administratifs étaient différents de celle qui statuait en cassation des décisions rendues en appel, mais rien ne garantissait, en pratique, cette recomposition différente du Conseil d'Etat en cassation. Qui plus est, rien ne rassurait que les membres de la nouvelle formation seraient totalement indépendants des décisions prises en appel par leurs pairs.

<sup>253</sup> Loi organique n°15-2000, modifiée par la loi de 2018 relative au Conseil d'Etat.

<sup>254</sup> Loi organique n° 011-2016/AN portant création, composition, organisation, attributions, fonctionnement de la Cour administrative

<sup>255</sup> *Ibid.*

certain dépérissement du dualisme français<sup>256</sup>, les dualismes juridictionnels gabonais et burkinabè continuent leur difficile marche vers la maturation. Des lois plus récentes sont intervenues pour donner corps et vitalité aux juridictions administratives<sup>257</sup>. Cependant, la mission est loin d'être accomplie tant la création des juridictions administratives territoriales demeure quantitativement insuffisante.

## **B - Une création encore déficiente des tribunaux et cours administratifs**

**143.** Pour convaincre de ce qu'au Gabon et au Burkina Faso, le nombre des juridictions administratives du fond reste insuffisant, il convient d'analyser les résultats des ratios des couples juridiction/espace ; espace/population et juridiction/population. Le but de ces outils d'analyses est d'apprécier si les juridictions sont efficacement sur les territoires concernés. Sur quelle(s) base(s) alors interpréter les résultats qui seront obtenus pour qualifier le nombre de tribunaux et cours administratifs de déficitaire ? Est-il cohérent, en la matière, de recourir à la pratique d'un pays comme référentiel ? Une voie plus évidente s'ouvre à nous : les prévisions législatives (1)<sup>258</sup>. Ces prévisions seront confrontées à la réalité des juridictions effectivement créées. Elles seront également comparées à la pratique française et à l'expérience des juridictions judiciaires de chaque pays (b).

### **1 - En considération des prévisions législatives**

**144.** Les législateurs gabonais et burkinabè prévoient la création des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel respectivement dans chaque province<sup>259</sup> et chef-lieu de province. La nuance doit être soulevée : les tribunaux sont prévus d'être créés dans chaque province, c'est-à-dire un espace géographique d'une province qui peut être différent du chef-lieu de la province auquel il est rattaché. Il ne faut pas, en dépit de la similitude de leur prévision législative, s'attendre à une stricte égalité entre les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Avec une superficie de 274 400 km<sup>2</sup>, le

---

<sup>256</sup> TRUCHET (D.), « Réflexions sur la contestation actuelle du dualisme juridictionnel », in JOBERT (S.) (dir.), « L'avenir du dualisme juridictionnel : continuité ou rupture ? », n° 18, 2019, *RDA*, mai 2019, p. 47.

<sup>257</sup> Au Burkina Faso, la plus récente est la loi n° 032-2018/AN portant composition, attribution, fonctionnement du Conseil d'Etat et procédure applicable devant lui.

<sup>258</sup> Les prévisions législatives le nombre de juridictions que le législateur prévoit créer

<sup>259</sup> Pour le Gabon, cf. l'article 75 de la loi n°7/1994 du 16 septembre 1994. En optant pour une possibilité de créer des tribunaux administratifs en dehors des chefs-lieux de provinces, la loi de 1994 se démarque de la loi n° 06-78 du 1er juin 1978 précitée. Cette dernière prévoyait que les sections administratives rattachées aux tribunaux judiciaires soient créées dans chaque chef-lieu de province. Cela s'explique par le fait que ces tribunaux eux-mêmes étaient fixés dans chaque chef-lieu de province.

Burkina Faso compte quarante-cinq provinces<sup>260</sup> comparativement au Gabon qui, sur une superficie de 266 667 km<sup>2</sup>, est composé de neuf provinces<sup>261</sup>.

**145.** Quoi qu'il en soit, aucune prévision législative quant à la création des juridictions administratives territoriales n'est, à l'état actuel des choses, respectée ni au Burkina Faso ni au Gabon. On devrait dire que ces États sont à l'image de la France qui, non plus, n'est à jour sur ses prévisions notamment sur sa volonté de créer un certain nombre de cours administratives d'appel<sup>262</sup>.

**146.** Une décennie après les interventions des législateurs burkinabè et gabonais, les tribunaux administratifs et les cours d'appel administratives sont insuffisamment fixés. À ce jour, il n'existe que trois tribunaux administratifs effectivement créés au Gabon<sup>263</sup> et vingt-quatre tribunaux administratifs créés au Burkina Faso bien que ceux-ci ne bénéficient de garanties acceptables au niveau de leur autonomie. Parce qu'elles sont exécutées au tiers au Gabon et à la moitié au Burkina Faso, des nombres initialement prévus, les tribunaux administratifs dans ces pays restent déficitaires.

---

<sup>260</sup> Voir <http://www.burkinafaso-cotedazur.org> . Consulté le 18/12/2018 à 23h 40 mn.

<sup>261</sup> Par ordre de la province la plus peuplée : Estuaire, Haut-Ogooué, Ogooué Maritime, Woleu Ntem, Ngounié, Moyen Ogooué, Ogooué Lolo, Ogooué Ivindo et Nyanga.

<sup>262</sup> Voir à cet effet, SENAT (France), *Conséquences de la création des cours administratives d'appel sur la durée des procédures*, 12e législaure, Question écrite n° 21443 de M. Jean Louis MASSON, JORF, Sénat du 02/02/2006, p. 250 ; Réponse du ministère de la Justice publiée dans le JO Sénat du 22/06/2006, p. 1730.

<sup>263</sup> Ce sont les tribunaux situés à Libreville, chef-lieu de la province de l'Estuaire ; à Port-Gentil, chef-lieu de la province de Ogooué Maritime et à Franceville, chef-lieu de la province de Haut-Ogooué.

Nomenclature des juridictions de l'ordre administratif du Gabon<sup>264</sup>

<b>Juridictions</b>	<b>Ressorts territoriaux</b>	<b>Nombre prévus</b>	<b>Nombre effectif</b>
Conseil d'État	Territoire national (art. 17, al. 2)	1	1
Cour d'appel de l'ordre administratif	Provinces, départements, communes (art. 44)	9	1
Tribunaux administratifs	Provinces, départements, communes (art. 75)	9	3

*Loi n° 7/94 du 16 septembre 1994 portant organisation de la justice (modifiée)*

**147.** Le législateur gabonais pallie cette insuffisance en maintenant à titre transitoire l'effet de la loi de 1978<sup>265</sup> qui rattache des sections administratives aux mamelles des tribunaux de première instance installés dans chaque chef-lieu de province. Ces sections administratives statuant en matière administrative et en premier ressort qui sont au nombre de six ont fait admettre à certains auteurs gabonais de l'existence de neuf tribunaux administratifs<sup>266</sup>. Une telle considération ne méconnaît point la faiblesse de l'autonomie des sections administratives, mais elle répond à l'esprit de la loi qui les considère, par défaut, comme des tribunaux administratifs.

**148.** Cette séquence de la réflexion qui évalue l'effectivité des lois créant les tribunaux administratifs n'a d'approche raisonnable que de considérer qu'au Gabon, à l'heure actuelle, il existe trois tribunaux administratifs effectivement créés. La cartographie des tribunaux administratifs au Burkina Faso est aussi morose que celle du Gabon. À la vérité, sur les vingt-quatre tribunaux créés, deux sont, comme nous le verrons dans les prochaines lignes de notre développement, réellement autonomes. Ce sont les tribunaux de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso. Les autres tribunaux installés dans les provinces ressemblent fortement aux

---

<sup>264</sup> Tableau dressé par l'auteur de la présente réflexion.

<sup>265</sup> « *Les sections administratives des tribunaux de première instance gardent leur compétence, jusqu'à la mise en place des tribunaux compétents en matière administrative* ». Cf. Article 89 de Loi n°7/94 du 16 septembre 1994 portant organisation de la justice.

<sup>266</sup> KWAHOU (S.), *Le contentieux administratif gabonais en 13 leçons*, Publibook, Droit et Sciences politiques, 2016, p. 45.

sections administratives gabonaises. La différence fondamentale entre les uns et les autres se situent, on le perçoit, sur le plan de la dénomination, car les tribunaux administratifs provinciaux burkinabè sont logés dans les mêmes enceintes que les tribunaux de première instance. Selon les propres termes de la loi n° 21/95/ADP du 16 mai 1995, le tribunal administratif est créé « *au siège* »<sup>267</sup> de chaque tribunal de grande instance avec qui, ils partagent un personnel identique.

**149.** À l'analyse de ces différents chiffres, il ressort que le nombre de tribunaux administratifs est en deçà des prévisions des législateurs burkinabè et gabonais. La création des cours administratives d'appel n'échappe pas à une telle critique.

**150.** Le législateur burkinabè faisant preuve d'une certaine prudence disposait qu'« *Il est créé au siège de chaque Cour d'appel de l'ordre judiciaire, une Cour administrative d'appel* »<sup>268</sup>. C'est dire que le législateur burkinabè n'entend pas créer une Cour administrative d'appel « *dans chaque chef-lieu de province* »<sup>269</sup> comme le prévoit son homologue gabonais. Ce faisant, il doit être créé deux cours administratives d'appel correspondant aux deux cours d'appel judiciaire actuellement fonctionnelles au Burkina Faso<sup>270</sup>. Au Gabon, se sont neuf cours administratives d'appel qui étaient prévues.

**151.** À l'instar des prévisions relatives aux tribunaux administratifs, l'état des lieux sur la création des cours d'appel n'est pas fidèle à la volonté des législateurs : aucune n'a été créée au Burkina Faso tandis qu'une seule est fonctionnelle au Gabon. Ainsi, « *l'unique cour d'appel de Libreville connaît des recours contre les jugements du tribunal administratif de la même ville (donc de la province de l'Estuaire) et des huit sections administratives survivantes des tribunaux de première instance* »<sup>271</sup>. L'absence de cour administrative d'appel au Burkina Faso, fait du Conseil d'État le juge d'appel à titre transitoire<sup>272</sup>.

**152.** Eu égard à ce qui précède, on déduit que les juridictions administratives territoriales sont inférieurs aux nombres prévus. Est-ce à dire qu'elles sont vraiment insuffisantes ? Les prévisions législatives ne sont-elles pas excessives ?

---

<sup>267</sup> Article 1er de la loi n° 21/95/ADP du 16 mai 1995 portant création, composition, attributions, fonctionnement des tribunaux administratifs et procédures devant eux.

<sup>268</sup> Article premier de la loi n° 011-2016/AN du 26 avril 2016 relative aux tribunaux administratifs précitée.

<sup>269</sup> Article 44 de la loi n°7/94du 16 septembre 1994portant organisation de la justice'

<sup>270</sup> Le ressort territorial des cours administratives d'appel est déterminé par la loi. Actuellement, il n'existe que deux ressorts territoriaux déterminés par la loi : les ressorts territoriaux de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso.

<sup>271</sup> TSATSABI (E.), Le contentieux administratif gabonais, *op. cit.*, p. 42.

<sup>272</sup> Loi n°32-2018/AN du 26 juillet 2018 portant composition, organisation, attributions et fonctionnement du Conseil d'Etat et procédure applicable devant lui en son article 92.

**153.** Nul ne doute qu'au niveau de la création des cours administratives d'appel, le déficit est incontestable. Cependant, prévoir la construction de vingt-quatre tribunaux administratifs autonomes sur une superficie de 274 400 km<sup>2</sup> est quelque peu excessif. *A fortiori* quarante-deux tribunaux. Mais, ces prévisions ne sont pas d'application immédiate et leur matérialisation factuelle est évolutive, car celle-ci dépend des exigences du moment. Aussi ne peuvent-elles, seules, convaincre du caractère suffisant ou non des juridictions effectivement créées. Il importe donc d'apprécier leurs nombres par rapport à ceux des juridictions territoriales judiciaires.

## **2 - À la lecture du nombre des juridictions territoriales judiciaires**

**154.** Le Burkina Faso enregistre vingt-quatre tribunaux de première instance et deux cours d'appel judiciaires alors que le Gabon fixe sur son territoire neuf tribunaux de grande instance et trois cours d'appel judiciaires. Ces chiffres sont supérieurs à ceux des juridictions administratives territoriales. Certes le volume des affaires que connaissent et traitent les juridictions de droit privé est toujours plus important que celui des litiges soumis au juge administratif. Ce qui justifie la supériorité en nombre des juridictions privées de droit commun. Mais, ces juridictions privées sont elles-même en nombre insuffisant. En conséquence, l'on estime qu'elles sont géographiquement éloignées des justiciables et que cela entrave à la saisine du juge judiciaire<sup>273</sup>. Que dire alors des juridictions administratives si ce n'est que le problème est accentué. Dans la boucle du Mouhoun (34 333 km<sup>2</sup>), qui compte six provinces, trois sections administratives sont créées au sein des tribunaux judiciaires et aucune cour administrative n'y est fonctionnelle. Pourtant, dans cette même région, les trois tribunaux judiciaires sont qualifiés d'insuffisants au regard de leur éloignement d'une importante frange de la population régionale. Dès lors, les trois sections administratives rattachées à ces tribunaux sont condamnées au même sort. C'est dire qu'aussi bien en capitale qu'en province, le juge est géographiquement éloigné des justiciables.

---

<sup>273</sup> Voir Ministère de la Justice et de la Promotion des Droits Humains et Système des Nations Unies, *Etude sur l'accès à la justice au Burkina Faso*, Rapport final, 2012, p. 25. En outre, l rapport du MAEP, au Burkina Faso, fait les observations suivantes : « *Les populations doivent parcourir de longue distance pour accéder à un tribunal. Ce qui pose un problème dans le contexte de pauvreté d'un pays comme le Burkina Faso. À titre d'illustration, pour une région comme la Boucle du Mouhoun qui comprend six provinces, il n'existe que trois tribunaux fonctionnels et un quatrième en construction. Au surplus, l'enclavement, l'absence de route, les trop grandes distances découragent les populations et les conduisent à recourir à d'autres modes de règlement de leurs différends.* »

**155.** Au Gabon, plusieurs décisions de justice déboutant les plaideurs pour forclusion sont dues aux difficultés d'accès au prétoire du juge<sup>274</sup>. Ces exemples ne sont que symptomatiques de la rareté des juridictions administratives du fond sur l'ensemble des territoires gabonais et burkinabè. Un tel déficit neutralise la portée des réformes qui entendaient créer des juridictions administratives de proximité. La proximité recherchée, en effet, met en relation deux paramètres : le nombre important de juridictions et la réduction des difficultés de déplacement. Le premier constitue un élément du second sans s'y confondre entièrement. On peut toujours trouver à redire sur l'efficacité d'une carte judiciaire<sup>275</sup> d'un Etat, mais l'amélioration de l'environnement de mobilité des usagers comme c'est le cas en France notamment permet d'atténuer la teneur de la critique.

**156.** À ceux qui prétendraient que l'insuffisance des juridictions administratives dans les États africains soumis à réflexion serait justifiée par la faiblesse des affaires soumises au juge, on objecterait qu'« *au regard des objectifs recherchés, la réforme devrait adapter les structures de la juridiction administrative dans la perspective d'une évolution quantitative du contentieux administratif* »<sup>276</sup>. D'autant que la réforme du contentieux opérée au Burkina Faso se fondait sur le constat de l'éveil des mentalités « *qui a multiplié les plaintes des citoyens contre les actes de l'administration et de ses démembrements* »<sup>277</sup> et visait à asseoir une justice administrative de proximité<sup>278</sup>.

**157.** Les lignes qui précèdent renseignent que les lacunes relatives à la construction des juridictions administratives obstruent la bonne marche de l'édification de l'ordre juridictionnel administratif dans les Etats africains visés. Dans le même prolongement, la garantie de l'autonomie de cet ordre qui constitue une autre condition d'existence d'une justice administrative autonome peine à être assurée.

---

<sup>274</sup> MISSANG-BIBANG (C.), *La justice administrative au Gabon et au Cameroun : contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en Afrique noire francophone*, *op. cit.*, p. 141

<sup>275</sup> La carte judiciaire est avant tout une carte voire une représentation qui indique la répartition des juridictions sur l'étendue du territoire national. Elle renseigne, à la fois, sur le type ou la nature de la juridiction ainsi que la ville de sa fixation.

<sup>276</sup> Cf. BA (A.T.), « Quelques aspects de la réforme du contentieux administratif au Burkina Faso », *op. cit.*, p. 45

<sup>277</sup> Exposé des motifs annexé au projet de loi portant création des tribunaux administratifs.

<sup>278</sup> *Ibid.*

## SECTION II - LA FRAGILITÉ DE L'AUTONOMIE DE L'ORDRE JURIDICTIONNEL ADMINISTRATIF

**158.** Après avoir donné corps à l'ordre juridictionnel administratif, d'avoir attribué à chacun de ses membres un rôle et une place, il faut lui insuffler une âme qui lui permette de fonctionner et surtout de s'affirmer à l'égard de l'Administration et de l'ordre judiciaire. Il se pose ainsi la nécessité de l'autonomie de la justice administrative dans la construction du dualisme juridictionnel<sup>279</sup>. Comprise comme la reconnaissance de pouvoirs propres de gestion, l'autonomie de la justice administrative doit s'exercer aux plans interne et externe. En interne, les juridictions administratives de droit commun, d'appel et suprêmes disposent de personnel, de prérogatives et de domaine de compétence déterminés. L'ensemble de ces domaines relève de la matière administrative ou du contentieux administratif. L'autonomie externe, plus éprouvée, s'exprime aux niveaux fonctionnel et organique.

**159.** Au plan fonctionnel, il s'agit pour le juge administratif d'exercer son office en échappant à l'emprise du juge judiciaire et de l'Administration. Or le juge administratif africain issu du système dualiste demeure sous l'influence du juge judiciaire (paragraphe 1). Au plan organique, les juridictions administratives sont invitées à employer un personnel tout aussi différent que celui du corps judiciaire. Sur ce point, la pratique des États soumis à étude laisse à désirer : l'insuffisance des tribunaux administratifs entraîne la greffe des tribunaux administratifs aux tribunaux judiciaires (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 - Une autonomie fonctionnelle contrastée : de l'absence de spécialisation du juge administratif**

**160.** Quand le Tribunal des conflits français, dans son historique arrêt *Blanco*, considérait que « (...) la responsabilité qui peut incomber à l'État (...) ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil (...) ; Que cette responsabilité n'est ni générale ni absolue ; qu'elle a ses règles spéciales... »<sup>280</sup>, il reconnaissait le principe de la spécialisation du juge administratif. Ce principe se traduit en termes de connaissance et de maîtrise des règles et technique du contentieux administratif par le juge administratif. La spécialisation du juge est simultanément un objectif et un moyen de qualité de la justice administrative. Elle exige l'adoption de politiques cohérentes et concordantes favorables au

---

<sup>279</sup> FANDJIP (O.), *Les mutations récentes de la justice administrative en Afrique francophone : étude à partir du modèle camerounais*, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 113.

<sup>280</sup> TC, 8 février 1873, *Blanco*, n° 00012, Rec. Lebon, p. 61.

renforcement des capacités et compétences du juge. Le fondement de ces politiques se situe au niveau de la formation du juge. La cohérence voudrait que, depuis l'école de magistrature, les futurs magistrats administratifs soient formés au contentieux administratif. Cet impératif n'est pas unanimement reconnu en droit et en pratique des États africains questionnés. En effet, au sein de la plupart de ces États, ni un cadre formel de formation (A) ni une pratique constante du contentieux qui devrait favoriser une autoformation du juge administratif ne sont assurés (B).

### **A - La rareté de cadre formel de spécialisation**

**161.** La question de la spécialisation présente des enjeux notables pour l'édification de l'ordre juridictionnel administratif. On y retrouve une partie des préoccupations liées au statut du juge administratif. S'y réfère, en outre, les conditions d'une protection efficace des droits des citoyens contre l'Administration<sup>281</sup>. Il s'ensuit que la spécialisation du juge administratif est une préoccupation permanente de l'ordre juridictionnel administratif. La permanence ainsi évoquée contraste avec l'instabilité et la rareté des cadres formels de spécialisation du juge administratif en Afrique. La rareté s'entend, en l'espèce, de la carence générale de cadre formel (1) de spécialisation que l'exception gabonaise ne peut combler (2).

#### **1 - La singularité gabonaise dans l'aménagement d'un cadre formel de spécialisation**

**162.** « *La spécialisation d'une formation en matière administrative n'a de sens véritable que s'il est possible d'y affecter un personnel apte à trancher des problèmes, souvent délicats et particuliers qui y sont évoqués* »<sup>282</sup>. Affirmé autrement, la création de juridictions administratives autonomes impose que soient affectés à ces juridictions, des magistrats formés au contentieux administratif. Pour les juges Daniel CHABANOL<sup>283</sup> et Bernard STIRN<sup>284</sup>, la spécialisation du juge administratif est la raison technique en faveur du dualisme juridictionnel. Cette exigence, le Gabon l'a bien comprise dès qu'il institua la Cour administrative comme juridiction administrative suprême. Depuis 1994<sup>285</sup>, le parcours au sein de l'École Nationale de Magistrature dresse désormais les lignes de cette spécialisation du

---

<sup>281</sup> COULIBALEY (B.D.), « Le juge administratif, rempart de protection des citoyens contre l'Administration en Afrique noire francophone ? », *Revue électronique Afrilex*, 2013, p. 4.

<sup>282</sup> BOCKEL (A.), « Le contrôle juridictionnel de l'administration », in CONAC (G.) (dir.), *Les institutions administratives des États francophones d'Afrique noire*, Paris, Economica, 1979, p. 207.

<sup>283</sup> CHABANOL (D.), *Le juge administratif*, Paris, LGDJ, 1993, p. 27.

<sup>284</sup> STIRN (B.), « Quelques réflexions sur le dualisme juridictionnel », *Revue Justices*, n° 3, 1996, p. 42.

<sup>285</sup> Article 5 de la Loi n° 12 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats.

juge administratif. Trois filières de formation existent désormais conformément aux ordres créés par la constitution de 1991. Ce sont la filière judiciaire où sont formés les futurs magistrats de l'ordre judiciaire, la filière administrative, canal de spécialisation du juge administratif, et la filière des comptes où se forment les futurs magistrats de la Cour des comptes et des cours des comptes provinciaux. Mieux, à l'étape précédant l'entrée à l'École Nationale de Magistrature gabonaise, la logique de la spécialisation est requise aux différents candidats. Ainsi, les postulants doivent candidater dans l'une des filières selon qu'ils ont une maîtrise en droit privé, en droit public ou en économie.

**163.** Pour la filière administrative, les matières soumises au concours sont les Finances publiques, le Droit constitutionnel ou les Libertés publiques selon le choix du candidat<sup>286</sup>. Après leur admission, les élèves de la filière administrative sont soumis à une formation essentiellement consacrée aux matières de droit public. En renfort à cette formation théorique, suit une formation pratique c'est-à-dire un stage dans une juridiction administrative. Ces mesures sont salutaires et doivent être soutenues en ce qu'elles donnent un intérêt à l'importation du dualisme juridictionnel. Elles reprennent d'ailleurs, hormis l'existence de la filière des comptes, les mesures prises en France. Leur importance se traduit par leur capacité à corriger également cette vieille critique, mais toujours sensée du déficit d'un personnel magistrat qualifié en matière administrative dans les États africains. Paradoxalement, dans la majorité des États, ce problème de non-spécialisation de magistrats administratifs est connu et la solution qu'il engendre est effectivement une des plus hypothétiques et précaires : c'est celle de ne pas en créer, de recourir aux juges essentiellement formés au contentieux privé. Telle est l'incompréhension des dualismes burkinabè, ivoirien et sénégalais.

## **2 - L'absence générale de cadre formel de spécialisation en Afrique francophone**

**164.** « *Le Président du tribunal administratif est toujours un magistrat de l'ordre judiciaire* »<sup>287</sup> cette « *restriction rédhibitoire* »<sup>288</sup> qui frappe le juge administratif burkinabè ne s'est pas significativement améliorée en dépit de l'adoption de la loi n° 11/2016/AN du 26 avril 2016 portant création, composition, attributions des tribunaux administratifs et de la

---

<sup>286</sup> Telles étaient les conditions fixées par le ministère de la Justice.

<sup>287</sup> Article 3 de l'ancienne loi n° 21/95/ADP portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, JOBF, 20 juillet 1995, p. 1747.

<sup>288</sup> Suivant l'appréciation de BA (T.A.), « L'avenir de la juridiction administrative au Burkina Faso », *RBD*, 2014, p. 11.

procédure applicable devant eux. Excepté que le législateur burkinabè s'est montré moins catégorique et plus tolérant en prévoyant que : « *Le président, le vice-président, les juges, le commissaire du gouvernement, le premier commissaire du gouvernement adjoint sont nommés parmi les magistrats de carrière* ». Or ces magistrats de carrière, depuis l'accession à l'indépendance, sont les produits d'une formation essentiellement privatiste. Ce handicap précoce qui ne saurait se justifier dans le système africain postcolonial d'unité organique et de dualité fonctionnelle le serait moins après l'importation du dualisme français.

**165.** Pourtant, depuis l'enclenchement du processus d'importation du modèle français jusqu'à sa fixation sur la « *terre des hommes intègres* »<sup>289</sup>, les modes de recrutement et de formation des futurs magistrats ne sont emprunts d'aucune démarche de spécialisation. L'ensemble des élèves de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) burkinabè est soumis à un concours de recrutement exigeant de solides connaissances en droit privé et public. Les auditeurs sont ensuite formés à partir d'une maquette commune construite sous une logique de tronc commun.

**166.** Bien plus, l'examen de chacune des maquettes de première et de deuxième année confirme que la formation dispensée répond davantage aux besoins d'un juge privatiste qu'à ceux d'un juge publiciste. Dans ces conditions, il appartient au futur magistrat, sur la base de ses connaissances acquises dans les facultés de Droit, de se perfectionner au droit du contentieux administratif. Mais combien ont-ils acquis ces connaissances quand on sait que le droit public attire peu d'étudiants comparativement au droit privé ? Ces connaissances, en plus de celles acquises en formation, ne semblent pas suffisantes pour appréhender amplement les matières comme le droit des marchés publics<sup>290</sup> et des finances publiques dont le contentieux est davantage porté devant le juge<sup>291</sup>.

**167.** Au surplus, cette volonté de renforcer ses capacités se fonde aussitôt qu'elle naît car faible est la probabilité que l'élève magistrat soit affecté, à la fin de la formation, à une juridiction de son choix, *a fortiori* dans une juridiction administrative dont le nombre se fait désirer. L'affectation relevant de la seule compétence du ministre de la Justice sur avis du

---

<sup>289</sup> Signification littérale de Burkina Faso qui a été préféré par les révolutionnaires du début des années 1980 dirigés par le Capitaine Thomas SANKARA.

<sup>290</sup> KWAHOU (S.), « Le juge administratif, parent pauvre du contentieux des marchés des personnes publiques au Gabon », *RJP*, n° 2, avril-juin 2013, p. 140.

<sup>291</sup> OUEDRAOGO (O.), « La crise du système de dualité de juridiction en Afrique francophone : cas du Burkina Faso, du Sénégal et du Mali », *op. cit.* p. 45.

Conseil supérieur de la magistrature<sup>292</sup> burkinabè. Ce faisant, l'édification des juridictions administratives sans magistrats spécialisés conduit à une dualité juridictionnelle sans âme, à un « *faux dualisme* »<sup>293</sup> ou du moins à un défaut d'autonomie de l'ordre juridictionnel administratif. Cette menace est aussi présente en Côte d'Ivoire. Bien que le modèle de justice administrative autonome y ait été consacré en 2000 et renforcé en 2016, aucun cadre formel n'a été aménagé pour produire des magistrats<sup>294</sup> devant siéger au sein des juridictions administratives<sup>295</sup>. Inévitablement, le problème de spécialisation des premiers juges de ces nouvelles juridictions administratives se posera comme ce fut le cas au Sénégal entre 1992 et 2008. L'aveu de la nécessité de la spécialisation du juge n'a pas suffi au constituant sénégalais à préparer en amont cette spécialisation du juge<sup>296</sup>. De sorte qu'entre le passage du dualisme à l'unité, le contenu de la formation des auditeurs de justice sénégalais n'a point varié.

**168.** Il est évident que si la spécialisation n'a pas été exigée au juge administratif, elle le serait moins à l'encontre des avocats intervenants dans le contentieux administratif. Aucune spécialisation n'est visée dans la formation de l'avocat des Etats afriains sous étude. À lui de se spécialiser suivant les affaires qu'il veut défendre. En général, les avocats se donnent une marge d'appréciation du fond du litige pour lequel ils sont sollicités avant de décider ou non d'assister les parties. Ainsi, il est fréquent de constater que les avocats renvoient à des cabinets partenaires un litige sur lequel ils ne veulent ou ne peuvent intervenir. Certes, se trouve dans cette pratique, une alternative à l'absence de spécialisation dont ne peuvent jouir les magistrats au risque d'être condamnés pour déni de justice.

**169.** Incidemment, l'analyse du défaut de spécialisation du juge administratif révèle le débat sur la corrélation entre la spécialisation et l'existence de deux juges. Autrement dit, en raison de la spécialisation du juge, ne faudrait-il pas deux juges pour appliquer deux droits

---

<sup>292</sup> L'article 15 de la loi organique n° 049-2015/CNT portant organisation, composition, attributions et fonctionnement du conseil supérieur de la magistrature dispose en effet que : « *Le Conseil supérieur de la magistrature fait des propositions sur les nominations et les affectations des magistrats du siège de la Cour suprême, du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes et sur celles des premiers présidents des Cours d'appel. Il donne son avis sur les propositions du ministre de la Justice, relatives aux nominations des autres magistrats de siège* ».

<sup>293</sup> OUEDRAOGO (O.), « La crise du système de dualité de juridiction en Afrique francophone : cas du Burkina Faso, du Sénégal et du Mali », *op. cit.* p. 44.

<sup>294</sup> Voir Annexe 5. Maquette pédagogique de la formation initiale – promotion 2020 – Ecole de la Magistrature de Cote d'Ivoire.

<sup>295</sup> Comme au Burkina Faso, les élèves magistrats sont formés en Côte d'Ivoire à l'appui des maquettes communes sans qu'un départ ne soit établi entre futur magistrat administratif et judiciaire. Les maquettes se présentent ainsi qu'il suit :

<sup>296</sup> SY (D.), « La condition du juge en Afrique : l'exemple sénégalais », *Afrilex*, n° 3, 2003, p. 38.

différents que sont les droits privé et public<sup>297</sup> ? Jean-Marie WOEHLING relativise ce postulat en ce qu'il trouve que « *la distinction entre les deux branches, l'une administrative, l'autre judiciaire au sein du service public de la justice ne traduit plus aujourd'hui qu'un aménagement technique et non, comme dans le passé, une option politique et une différence de nature* »<sup>298</sup>. Au mieux, même en admettant cette approche de l'auteur, on ne peut s'empêcher de soutenir que « *l'opportunité de ce choix technique tend à s'imposer, en dehors de toute considération doctrinale, dans un nombre croissant de pays pour des raisons évidentes de spécialisation du droit* »<sup>299</sup>.

**170.** En tout état de cause, les États adoptant le modèle de justice administrative autonome ont, de ce seul fait, tranché le débat de la présence de deux juges spécialisés l'un et l'autre en matière administrative et judiciaire. Aussi l'absence de spécialisation en amont dans les États africains précités, contredit-elle cette volonté d'adoption du dualisme juridictionnel. D'autant que la pratique de l'exercice de magistrat ne présente pas d'alternative rassurante en la matière.

## **B - La contestation d'un cadre factuel de spécialisation**

**171.** En dehors et/ou à travers les textes, la spécialisation du juge administratif est possible. Le résultat contraire est aussi plausible : certains actes peuvent rimer à contre-courant de l'objectif de spécialisation du juge. On songe à la problématique de la rotation des magistrats administratifs notamment (1). De même, la nomination des magistrats au sein des juridictions administratives ignore souvent cette nécessité de spécialisation (2).

### **1 - La rotation des magistrats**

**172.** Un aspect qui doit être considéré dans la recherche d'un personnel spécialisé est l'exclusivité constante ou principale de son affectation, car « *un personnel, même non spécialisé à l'origine peut parfaitement acquérir le minimum de formation nécessaire pour valablement trancher les problèmes évoqués s'il consacre toute son activité à cette tâche* »<sup>300</sup>.

---

<sup>297</sup> TRUCHET (D.), « Plaidoyer pour une cause perdue : la fin du dualisme juridictionnel », *AJDA*, 2005, p. 1767.

<sup>298</sup> WOEHLING (J.M.), « Réflexions sur une crise : la juridiction administrative à la croisée des chemins », in Mélanges, R.-E. Charlier, *Service public et Libertés*, 1981, p. 351.

<sup>299</sup> BA (A.T.), « L'avenir de la juridiction administrative au Burkina Faso », *op. cit.*, p. 12. ; CARTIER (G.), COMTOIS (S.), « La reconnaissance d'une forme mitigée de dualité de juridictions en droit administratif canadien », *op. cit.*, p. 72.

<sup>300</sup> BOCKEL (A.), « Le contrôle juridictionnel de l'administration », *op. cit.*, p. 217-218.

Le maniement exclusif et à long terme permet de découvrir, de s'approprier et d'améliorer les règles voire techniques du contentieux administratif. Cette situation pratique est souvent rattachée à un cadre formel c'est-à-dire à l'intervention de la loi *lato sensu*. Par exemple, le législateur peut garantir l'affectation d'un magistrat dans une juridiction répondant à sa qualification et à sa formation de base : c'est le cas au Gabon<sup>301</sup>. Il peut également, en renfort ou en correction du cadre formel de spécialisation, intervenir en faveur de l'inamovibilité plus précisément de la permanence des magistrats au sein d'une juridiction. C'est contrairement le cas au Burkina Faso.

**173.** Le législateur burkinabè a consacré un système de mutation ou de rotation des magistrats au sens où un juge administratif ayant servi dans une juridiction administrative après une durée plus ou moins longue, peut être affecté dans une juridiction judiciaire et vice-versa. Si dans le premier flux, l'on y voit un avortement de spécialisation, le flux inverse pourrait être perçu comme un empoisonnement de la spécialisation. Ces différents mouvements induisent l'inconvénient d'affecter au contentieux administratif un juge dont l'expérience ne permet guère de maîtriser ses règles. Le faux secours ne pouvant venir que de sa formation initialement privatiste et faiblement publiciste. D'où la tendance à une privatisation ainsi qu'à une faiblesse qualitative du contentieux administratif en Afrique francophone. Comment forger une jurisprudence propre si un magistrat après avoir exercé respectivement pendant trois ans au tribunal administratif de Bobo-Dioulasso et cinq ans au tribunal administratif de Ouagadougou est muté en 2017 au tribunal de grande instance de Ouagadougou ? Cet exemple n'est pas plus déplorable que celui de l'actuel ministre burkinabè de la justice qui après douze années passées au tribunal administratif de Ouagadougou a été, en 2012, affecté à la chambre sociale de la Cour d'appel judiciaire.

**174.** Le système de rotation des magistrats, parce qu'il empêche une spécialisation de fait, à long terme, compromet le développement et l'autonomie de la justice administrative. D'autant que, même au sein de l'ordre judiciaire, le passage du parquet au siège pose la difficulté d'adaptation dans le nouveau milieu d'intervention du magistrat. Ce système que consacre le législateur burkinabè favorise, au fond, ce climat banal où « *tout le monde touche à tout et n'importe qui fait n'importe quoi* »<sup>302</sup>.

---

<sup>301</sup> L'article 3 de la loi organique n° 8/94 du 17 septembre 1994 portant modification de la loi organique n° 2/93 du 14 avril 1993 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement du conseil supérieur de la magistrature.

<sup>302</sup> Propos recueillis lors de notre entretien avec Maître GUITANGUI au Burkina Faso, le 17 juillet 2018.

**175.** Mais certains auteurs ont pu déceler des vertus du système de rotation des magistrats. Ces vertus sur lesquelles il convient de revenir ne sont énoncées que dans le cadre de la mobilité s'opérant au sein d'un même ordre juridictionnel. Elles ne sauraient être admises dans une mobilité entre tribunaux en sens large d'ordres juridictionnels distincts. Par ailleurs, à supposer être dans la première perspective, la mobilité des magistrats dans un même ordre juridictionnel n'est pas toujours porteuse d'avantages : les intérêts présentés sont critiquables alors que des inconvénients constatés sont indéniables.

**176.** Le Conseil supérieur de la magistrature français a, en effet, rendu public, le 12 septembre 2017, une étude sur la mobilité des magistrats menée en 2015 et 2016. L'étude éclaire sur l'économie générale de ce phénomène<sup>303</sup>. Il en résulte trois principales vertus de la mobilité des magistrats que l'on retrouve également dans les États africains soumis à étude.

**177.** La mobilité, qu'elle soit géographique ou fonctionnelle, est, avant tout, une pratique légale<sup>304</sup>. C'est un facteur considéré dans l'avancement et le passage au grade supérieur du magistrat<sup>305</sup>. Cet argument à lui seul ne suffit point pour réclamer le maintien de cette rotation en ce qu'elle demeure tributaire de la volonté du législateur. Une orientation nouvelle et dans un autre sens de la loi invalide un tel postulat. Loin d'être arbitraire, cette orientation du législateur devrait se fonder sur les limites de la mobilité.

**178.** La mobilité est, ensuite, vantée comme « *une source d'enrichissement pour le magistrat. Elle présente aussi une garantie contre les risques de pratiques routinières et de trop grande implication locale* »<sup>306</sup>. Au magistrat, la mutation devrait assurer la découverte de nouveaux outils, un nouvel espace et son indépendance en brisant les liens de familiarité que pourrait engendrer sa trop grande présence sur un espace donné<sup>307</sup>. Si la raison de briser la

---

<sup>303</sup> Etude menée par DARBET (J.), *Conseil supérieur de magistrature. Mouvements et mobilités d'un corps : une étude des « transparences » au siège et au parquet (années 2015 – 2016)*, 2017, 238 p.

<sup>304</sup> En France : article L.231-3 du CJA ; DUFOUR (O.), « La hausse de la mobilité des magistrats interpelle le CSM », *LPA*, n° 119, 10 août 2016, p. 4 ; en Côte d'Ivoire : article 10, loi organique n° 2020-968 du 17 décembre 2020 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat ; au Burkina Faso : article 15 de la loi organique n° 049-2015/CNT, portant organisation, composition, attributions et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature du 25 août 2015.

<sup>305</sup> Rapport Cour de cassation française, Le recrutement et l'avancement des juges français, 6 mars 2017, p. ix. Disponible à <https://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/2691/Lerecrutementetlavancementdesjugesfrancais.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Consulté le 15/01/2019 à 20h 20mn.

<sup>306</sup> Cour de cassation, Rapport annuel 1999, p. 45.

<sup>307</sup> SY (D.), « La condition du juge en Afrique : l'exemple sénégalais », *Afrilex*, n° 3, 2003, p. 41.

routine ou la monotonie résulte d'une gestion entrepreneuriale de la justice<sup>308</sup> et vise à maintenir chez le magistrat la volonté de produire une œuvre jurisprudentielle innovante et dynamique, elle s'accommode mal à la fonction créatrice du juge. Cette fonction ne dépend pas uniquement de la volonté de son auteur.

**179.** Créer et innover commandent la maîtrise et l'appropriation des techniques de base et le dépassement de celles-ci. Ce que réalise difficilement, dans le cadre d'une mobilité fonctionnelle, un juge en exercice entre cinq et sept ans<sup>309</sup>. La limite ainsi soulevée est certes atténuée dans le cadre d'une simple mobilité géographique, mais doit être accentuée concernant une mobilité intervenant dans un ordre juridictionnel différent. Cette pratique propre au Burkina Faso est regrettable pour le développement du contentieux judiciaire et administratif. Ce dernier présente encore des particularités et spécificités qui ne tolèrent guère l'amateurisme du juge administratif. Aussi son ignorance dépeint-elle sur l'indépendance du juge que veut garantir la pratique de la mobilité. L'indépendance ne doit pas être circonscrite dans son aspect relationnel, elle doit aussi être appréhendée dans sa réalité psychologique, dans le for intérieur du juge lui-même. Chose que ne peut réaliser un juge conscient de son inaptitude intellectuelle à exercer son office dont la nomination soulève parfois des curiosités.

## **2 - Des nominations curieuses**

**180.** Des nominations opérées par les pouvoirs politiques des Etats importateurs de la dualité juridictionnelle montrent que l'affectation de magistrats spécialisés au sein des juridictions administratives est marginalisée. Cela est vrai pour le Gabon, le Burkina Faso comme à l'égard des autres Etats reproduisant le modèle français. La nomination récente d'un magistrat de formation civiliste à la présidence de la haute juridiction administrative ivoirienne en substitution à un enseignant de droit public dont les actions en vue d'une vulgarisation de la jurisprudence administrative étaient largement visibles a suscité des interprétations<sup>310</sup>. Plus sérieusement, la nomination à la présidence du Conseil d'État gabonais

---

<sup>308</sup> La question de la mobilité est d'abord une préoccupation sur laquelle se penchent régulièrement les syndicats, les institutions internationales du travail.

<sup>309</sup> Le juge français, en effet, est soumis à une obligation statutaire de mobilité géographique ou fonctionnelle qui est exercé, généralement, tous les cinq à sept ans.

<sup>310</sup> Monsieur Pierre-Claver KOBO, enseignant de droit public et Magistrat hors hiérarchie avait été nommé en juillet 2011 en qualité de Président de la Chambre administrative de la Cour suprême où il exerçait auparavant la fonction de conseiller. Son positionnement à la tête de cet organe a permis incontestablement d'améliorer la qualité des décisions de la juridiction administrative ivoirienne. On met à son actif l'accessibilité des décisions de justice régulièrement publiées sur le site internet officiel de ladite juridiction ainsi la clarté et la qualité rédactionnelle des décisions. C'est donc avec quelque surprise qu'a été su son remplacement le 24 avril 2019, au

d'un magistrat de l'ordre financier mis en position de disponibilité pendant plus de dix ans s'est faite au mépris de trois règles qui régissent la matière. Sa réintégration ne s'opérait pas au même niveau qu'il occupait avant sa mise en disposition<sup>311</sup> ; et n'a pas été précédée d'un test d'aptitude prouvant son aptitude à reprendre le service. De plus, la nomination portait frontalement atteinte à l'article 30 de la loi gabonaise régissant le Conseil d'État qui exige que le Président du Conseil d'État soit notamment un magistrat de l'ordre administratif de grade hors hiérarchie<sup>312</sup>.

**181.** Entre nomination surprenante et nomination illégale, critiquée<sup>313</sup>, les exemples ivoirien et gabonais qui viennent d'être rappelés donnent libre cours aux interprétations quelque peu gênantes et non prouvées. La cessation des fonctions de l'ancien président de la haute juridiction administrative en Côte d'Ivoire intervenait plusieurs mois après les élections municipales suivi d'un contentieux électoral quelque peu défavorable aux candidats rattachés au parti pouvoir politique. Au Gabon, on a interprété la nomination de l'ancien magistrat de l'ordre financier au Conseil d'État comme un retour de l'ascenseur. Ce magistrat, dans ses fonctions de président de la Commission électorale, aurait été un artisan de la victoire contestée d'Ali BONGO à la présidentielle de 2016<sup>314</sup>.

---

moment même que l'intérêt des gouvernants pour la création du Conseil d'Etat se fait grandissant. Sa substitution a même donné lieu à des interprétations politiques et politiciennes la mettant en relation avec l'invalidation de quelques résultats des élections municipales qu'il avait prononcés et dont certains donnaient initialement des candidats du parti au pouvoir victorieux. Pour certains observateurs, si la reprise des élections a confirmé la victoire du parti au pouvoir, c'est l'audace du président de la chambre administrative qui aurait été mal apprécié. D'un point de vue scientifique et moins partisan, le remplacement de Monsieur Pierre-Claver KOBO à la tête de la juridiction administrative soulève un gros malaise porté surtout par le profil de son successeur. En effet, avec la création de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, l'ancienne présidente de la chambre judiciaire de la Cour suprême Madame Chantal CAMARA a été nommée présidente de la Cour de cassation tandis que l'ancien président de la chambre administratif est remplacé par un magistrat de formation privatiste Monsieur Patrice-Yao KOUAKOU. Ce dernier vient d'être maintenu à sa fonction par un décret du 3 avril 2020 après la révision constitutionnelle de mars 2020 est un magistrat hors hiérarchie Groupe A échelon unique.

<sup>311</sup> Monsieur René Aboghe ELLA était Magistrat de l'ordre de grade hors hiérarchie et président de chambre à la Cour des comptes avant sa mise en disposition.

<sup>312</sup> Il est disposé à cet article que : « *Le premier président du Conseil d'État et le commissaire général à la loi sont choisis parmi les magistrats de l'ordre administratif du grade hors hiérarchie, exerçant ou ayant exercé effectivement les fonctions de président de chambre, de commissaire général adjoint, de secrétaire général au Conseil d'État, de secrétaire général de la chancellerie ou d'inspecteur général des services judiciaires* ».

<sup>313</sup> La nomination a été fortement critiquée par le Syndicat national de la magistrature (SYNAMAG) qui dénonçait dénonçait son caractère illégal. Finalement, Monsieur René Aboghe ELLA a été remplacé de sa fonction de Président du Conseil d'Etat et nommé en tant que Président de la Cour des comptes depuis septembre 2021.

<sup>314</sup> CENAP : Commission électorale nationale autonome et permanente.

Le contraste de l'autonomie fonctionnelle est aussi dû, sans s'y confondre entièrement, au dysfonctionnement de l'autonomie organique dont souffrent les juridictions administratives.

## **Paragraphe 2 - Une autonomie organique discutée : la dualité dédualisée**

**182.** L'autonomie organique précède l'autonomie fonctionnelle même si la considération de celle-ci commande la prise en compte de celle-là. L'existence propre et manifeste d'une institution découle de la réalité de son autonomie. L'autonomie confère à l'institution le pouvoir de déterminer librement les modalités de ses interventions. Appréhendée sous cet angle, l'autonomie organique des juridictions administratives suppose un corps de magistrats administratifs distincts des magistrats judiciaires et exerçant son office en dehors des locaux des tribunaux judiciaires. Il est tout aussi indispensable que cette autonomie soit exprimée à l'égard de l'Administration<sup>315</sup> qui demeure un justiciable de la juridiction administrative. Le respect de ces deux exigences en Afrique francophone connaît une fortune variable selon que l'on se situe au niveau de la juridiction administrative suprême ou dans l'environnement des juridictions administratives du fond. En d'autres termes, si l'autonomie organique de l'ensemble des juridictions administratives burkinabè et gabonaises est contrariée à l'égard de l'Administration (A), celle des tribunaux et cours administratifs d'appel l'est particulièrement à l'égard de la juridiction judiciaire (B).

### **A - À l'égard de l'Administration**

**183.** L'intrusion de l'Administration dans le fonctionnement des juridictions administratives est une pratique ancienne tant en France<sup>316</sup> que dans ses ex-colonies d'Afrique subsaharienne<sup>317</sup>. Elle s'est progressivement atténuée dans les États africains depuis les époques coloniales, postcoloniales jusqu'à l'importation du dualisme juridictionnel. Mais, elle demeure encore très présente. Cette technique de tour extérieur inspirée de la pratique

---

<sup>315</sup> Le terme de "Administration" s'emploie ici, également, à l'égard de ce qu'on a pu nommer Administration active. La distinction entre l'Administration active c'est-à-dire l'Administration justiciable et l'Administration tout court désignant l'autorité administrative qui connaissait du litige administratif est aujourd'hui obsolète et surannée.

<sup>316</sup> BOSVIEUX-ONYEKWELU (C.), « Le service public au Conseil d'État : comment un grand corps se professionnalise en captant une idée (1872-1940) », *Sociologie du travail*, vol. 60, n°4, octobre-décembre 2018. Disponible à <https://journals.openedition.org/sdt/8069>. Consulté le 15/01/2022 à 20h 51mn. ; CE, 8 février 1924, *Sieurs Evesques et Lavila*, n° 72292, Rec. Lebon, p.145.

<sup>317</sup> Les articles 1er et 4 du Décret portant organisation des conseils d'administration des colonies, J.O.R.F., 16 janvier 1910, p. 449 ; Les articles 1er et 2 du Décret du 3 avril 1920 portant organisation du conseil d'administration des colonies de l'Afrique équatoriale française, J.O.A.E.F., 1920, 15 juillet 1920, p. 305.

française<sup>318</sup> tend, dans les cas d'espèce, à atténuer l'autonomie du Conseil d'État. Il suffit d'analyser la composition du personnel des différents Conseils d'État (1) et des juridictions administratives du fond (2) des États africains sous étude pour s'en convaincre.

### **1 - L'intrusion de l'Administration au sein des juridictions administratives suprêmes : une atteinte tolérable ?**

**184.** À la lumière des différentes législations, nous découvrirons les portes d'accès du personnel de l'Administration aux Conseils d'État, avant d'analyser les raisons de cette présence et ses effets sur l'autonomie organique de la Cour suprême de l'ordre administratif<sup>319</sup>.

**185.** Faisant l'économie de mentionner, ici, la structure du Conseil d'État logé à la capitale gabonaise<sup>320</sup>, précisons néanmoins que son personnel est composé de membres ordinaires et de membres extraordinaires. Tandis que les premiers sont choisis parmi les magistrats de l'ordre administratif du grade hors hiérarchie exerçant ou ayant exercé des fonctions au moins équivalentes à celles de conseiller au Conseil d'État<sup>321</sup>, les seconds n'ont pas statut de magistrat et ne jouissent point d'une présence régulière au sein du Conseil d'État. Certes, la méconnaissance d'un statut de magistrat ne traduit pas absolument que les membres extraordinaires ne soient pas magistrats de formation et soient issus de l'Administration.

**186.** La décision qu'a rendue le juge constitutionnel burkinabè sur une préoccupation similaire mérite d'être rappelée. En substance, le juge constitutionnel, saisi d'un recours en inconstitutionnalité a jugé inconstitutionnelle une disposition légale qui concédait le statut de magistrat à un corps du personnel du Conseil d'État burkinabè issu de la fonction publique. Cette solution a amené le législateur burkinabè, dans une nouvelle et récente loi organique de 2018, à clarifier sa position sur le régime juridique des membres du

---

<sup>318</sup> Sur l'interrogation de la pratique en France, voir : DEMAULES-BOUCHER (A.), *Les « Extérieurs » du Conseil d'Etat, leurs influences et leurs rôles dans la fabrication du droit*, Mémoire de recherche, Spécialité Affaires Publiques et Gestion de Biens Communs, Sciences Po. Lille, 2020-2021, 140 p. ; DAMIEN (A.), « Le tour extérieur », in MASSOT (J.) (dir.), *Le Conseil d'Etat de l'an VIII à nos jours*, Paris, Adam Biro, 1999, p. 74-76 ;

<sup>319</sup> Selon l'expression de DEVOLVE (P.), « Le Conseil d'Etat, Cour suprême de l'ordre administratif », *Pouvoirs*, n° 123, novembre 2007, pp. 51-60.

<sup>320</sup> Loi organique n°005/2002 du 27 novembre 2002 fixant l'organisation, la compétence et le fonctionnement du Conseil d'Etat, articles 10 et suivants (Gabon).

<sup>321</sup> *Ibid.*, article 30.

Conseil d'État non-magistrats. On y perçoit que sa démarche contient une nuance comparativement à celle du législateur gabonais.

**187.** En effet, aussi bien parmi les membres ordinaires qu'extraordinaires du Conseil d'État gabonais, figurent les agents publics. Conscients de la carence en nombre des membres magistrats administratifs, le législateur gabonais a, sous certaines conditions énumérées par la loi n° 005/2002 sur le Conseil d'État, ouvert l'entrée au Conseil à des agents publics non-magistrats de formation. Ainsi, outre les magistrats du grade hors hiérarchie des Cours administratives d'appel, les conseillers et les commissaires à la loi peuvent être recrutés parmi les fonctionnaires. Ceux-ci doivent être titulaires d'au minimum une maîtrise ou d'un diplôme équivalent ; âgés au moins de quarante ans et totalisant au minimum quinze ans d'exercice dans leur profession. De plus, ne pouvant excéder le dixième du nombre total de magistrats de carrière, ils doivent être nommés par le Conseil supérieur de la Magistrature. Leur mode de recrutement notamment les distingue des membres extraordinaires qui, tout de même, sont aussi composés d'agents de l'Administration. Ces derniers sont nommés exceptionnellement par le Président de la République du Gabon et ne peuvent siéger que dans les formations consultatives<sup>322</sup> pour un mandat de cinq ans non renouvelable.

**188.** L'admission des agents de l'État au sein du Conseil d'État gabonais ; de même que les restrictions qu'elle impose sur leur nombre, leur mandat et la fonction à eux dévolus démontrent que la cohabitation magistrats et agents de l'Administration semble, à la fois, nécessaire et contingente. Tout est disposé de sorte que la présence des agents publics ne puisse pas troubler l'autonomie voire l'indépendance de la juridiction administrative suprême. Le législateur burkinabè épouse cette approche de son homologue gabonais avec une similitude certes relative, mais suspecte. Soyons-en juges : « *Outre les magistrats, les fonctionnaires en activité, titulaires au moins de la maîtrise en droit et ayant une expérience professionnelle d'au moins quinze ans en matière juridique administrative peuvent être nommés membres non-magistrats aux fonctions de conseillers ou de commissaires du gouvernement adjoints au Conseil d'État, pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois* »<sup>323</sup>. Même si cette disposition ne limite pas leur nombre ; étend les fonctions que peuvent exercer les fonctionnaires d'État et l'éventualité de leur présence au Conseil d'État, elle reste fidèle à la volonté du législateur de réduire l'influence de l'Administration sur les

---

<sup>322</sup> Article 33 de la loi n° 005/2002 précitée.

<sup>323</sup> Article 8 de la Loi n°32-2018/AN précitée.

magistrats de la juridiction administrative. D'une simple éventualité, l'intrusion de l'Administration dans le fonctionnement de la juridiction administrative a pris l'allure d'une nécessité impérieuse<sup>324</sup>. Et, la carence des magistrats administratifs africains serait la cause<sup>325</sup>.

**189.** Cette intrusion menace l'indépendance de la juridiction administrative et laisse, en conséquence, supposer une absence d'autonomie de la fonction juridictionnelle en ce sens que, le personnel non-magistrat n'est pas relevé de toute subordination hiérarchique à l'égard de l'Administration. L'intrusion porterait alors atteinte au principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, plus largement au principe de la séparation des pouvoirs<sup>326</sup>.

**190.** Au Gabon, le Code des juridictions administratives établi en 1984 et qui continue de régir l'essentielle de la procédure applicable devant le Conseil d'État confère à l'Administration le pouvoir de muter à tout moment les juges non-magistrats vers un autre service<sup>327</sup>. Ce qui traduit parfaitement l'approche adoptée par le législateur burkinabè selon laquelle les membres non-magistrats du Conseil d'État, « *sont régis par la loi applicable à leur corps d'origine* »<sup>328</sup>.

**191.** En maintenant le lien ombilical de l'agent public logé au Conseil d'État avec l'Administration, on retient par-là même, l'indépendance de ce dernier et l'autonomie de la juridiction administrative à l'égard de l'Administration. Et ce ne sont guère des atténuations apportées telles que « *Toutefois, pendant la durée de leur mandat, et sauf pour ce qui concerne l'âge de la retraite, ils ont les mêmes droits, avantages et obligations que les magistrats de carrière* »<sup>329</sup> qui garantiront cette autonomie.

**192.** En outre, le recrutement du personnel administratif au sein du Conseil d'État peut se muer en nomination de « *faveur* »<sup>330</sup>, dépourvue de mérite<sup>331</sup> voire de « *pure*

---

<sup>324</sup> KWAHOU (S.), *La justice administrative au Gabon. Essai sur l'exercice de la fonction juridictionnelle en matière administrative*, op. cit., p. 106.

<sup>325</sup> Ibid, p. 103. Voir également TSATSABI (E.), *La justice administrative gabonaise*, op. cit., p. 32.

<sup>326</sup> TSATSABI (E.), *La justice administrative gabonaise*, op. cit., p. 33.

<sup>327</sup> La Loi n° 17/84 du 29 décembre 1984 portant Code des juridictions administratives dispose en son article 6 ce qui suit : « (...) les magistrats autres que ceux de carrière sont nommés pour une durée de cinq ans renouvelable. En cas d'empêchement dû, soit à un changement d'affectation, soit à une maladie prolongée, ils sont remplacés dans les conditions fixées à l'article 103 de la loi 6/78 du 1er juin 1978 ». Certes, l'article 103 a été abrogé par la loi de 1994, mais la subordination des agents non-magistrats à l'administration demeure.

<sup>328</sup> Article 9 de la loi n° 32-2018/AN précitée

<sup>329</sup> Ibid.

<sup>330</sup> BUI-XUAN (O.), « Faveur et tour extérieur », in GUGLIEMI (G.) (dir), *La faveur et le droit*, Paris, PUF, « Hors collection », 2009, p. 227.

<sup>331</sup> Ibid.

*opportunité* »<sup>332</sup> et. Le tour extérieur étant considéré comme « *La possibilité, pour le Gouvernement et de manière discrétionnaire, de nommer au Conseil des personnalités de son choix, pour services rendus ou pour des raisons de proximité politique* »<sup>333</sup>.

**193.** Cependant, la présence des fonctionnaires au Conseil d'État ne devrait pas être strictement appréhendée comme une limite à son autonomie. Elle peut en constituer une vertu. C'est dire que les raisons de l'intrusion de l'Administration dans le fonctionnement de la juridiction administrative suprême ne sont pas seulement consécutives de la faiblesse en nombre de magistrats administratifs. Elle obéit à d'autres considérations plus louables qui favoriseraient qu'elle soit tolérée.

**194.** Le juge administratif doit être proche de ses justiciables que sont l'Administration et les particuliers. Cela commande qu'il soit imprégné de leurs réalités respectives. Qui plus est, la fonction de conseiller de l'Administration que les Etats africains ont emprunté au modèle français impose au Conseil d'Etat l'immersion et la connaissance du monde qu'il conseille et qu'il juge<sup>334</sup>. Il y va de l'amélioration qualitative de la jurisprudence administrative<sup>335</sup> et de l'assurance dans l'exécution des décisions de justice<sup>336</sup>. L'isolement du juge de l'Administration ne serait-il pas pour lui une forme de suicide ? Certes la réponse affirmative<sup>337</sup> est critiquable, mais l'intérêt d'une présence de fonctionnaires au sein du Conseil d'État induit que la pratique soit tolérée. La même tolérance devrait-elle requise pour l'intrusion de l'Administration au sein des juridictions administratives du fond ?

---

<sup>332</sup> DEMAULES-BOUCHER (A.), *Les « Extérieurs » du Conseil d'Etat, leurs influences et leurs rôles dans la fabrication du droit*, op. cit., p. 43.

<sup>333</sup> BOSVIEUX-ONYEKWELU (C.), « Le service public au Conseil d'État : comment un grand corps se professionnalise en captant une idée (1872-1940) », précité.

<sup>334</sup> CHABANOL (D.), *Le juge administratif*, LGDJ, 1993, p. 27 et s.

<sup>335</sup> MODERNE (F.), « Origine et évolution de la juridiction administrative en France », *Revue Administrative*, numéro spécial, 1999, p. 20 : « *Le rapprochement entre les fonctions juridictionnelles et les fonctions administratives donne au contraire à cette jurisprudence le caractère concret et pragmatique qui permet d'assurer une conciliation adéquate entre l'intérêt général et les intérêts particuliers des administrés* » ; BA (A.T.), *Précis de Droit du contentieux administratif burkinabè*, Ouagadougou, coll. Précis de droit burkinabè, PADEG, p. 105.

<sup>336</sup> « *Les administrations écoutent davantage ce juge qui fait partie d'elles-mêmes* », avoue STIRN (B.), « Le Conseil d'Etat après la réforme du contentieux », *RFDA*, mars-avril 1988, p. 34.

<sup>337</sup> *Ibid.*

## 2 - L'intrusion de l'Administration au sein des juridictions administratives du fond : une atteinte inconcevable

195. Avant d'indiquer à quel point la présence des fonctionnaires au sein des tribunaux et cours administratifs burkinabè et gabonais est attentatoire à l'autonomie de ces juridictions, il incombe, tout d'abord, de situer cette présence.

196. Au Burkina Faso, dans toutes les provinces, le Procureur de la République près du tribunal de grande instance exerce, en outre, la fonction de commissaire de gouvernement du tribunal administratif. Il ne s'agit donc pas d'une simple intrusion de l'Administration, mais d'un véritable dédoublement fonctionnel. Une telle situation est plausible au Gabon en ce qu'elle est implicitement prévue<sup>338</sup> ainsi qu'il suit : « *Les juges magistrats, les représentants du ministère public sont choisis à titre principal parmi les magistrats de l'ordre administratif* »<sup>339</sup>. Certes, le Procureur est magistrat, mais la fonction qu'il exerce le rattache au ministère de la Justice donc à l'Administration. Comment concilier cette fonction et celle du commissaire de gouvernement d'une juridiction administrative qui, rappelons-le n'est pas subordonnée au gouvernement comme son nom laisserait imprudemment croire<sup>340</sup> ? En dépit de ce qu'il agit sous une double casquette marquée par des régimes juridiques différents, toujours est-il que c'est le même agent appartenant initialement à l'Administration qui officie en qualité de commissaire de gouvernement dans les tribunaux administratifs. D'où l'atteinte à l'autonomie de ceux-ci. On sait complexe la manière dont le Commissaire du gouvernement d'attribution peut se défaire de son manteau partisan de représentant du Procureur de la République. Le ménage heureux de ces deux fonctions n'est pas évident et l'agent pourrait

---

<sup>338</sup> TSATSABI (E.), *La justice administrative gabonaise, op. cit.*, p. 41.

<sup>339</sup> Article 77 de la loi n°7/94 du 16 septembre 1994 portant organisation de la justice.

<sup>340</sup> Le commissaire du gouvernement Xavier MODESERT précisait à cet effet en ces termes : « *Faut-il préciser à l'intention de ceux qui ne connaissent pas l'institution que, contrairement à ce que sa dénomination laisse entendre, le Commissaire du Gouvernement ne reçoit aucune instruction du ministre ?* ». Extrait de son exposé lors de l'audience solennelle de rentrée du tribunal administratif de Caen, le 21 janvier 2008. Disponible à [http://www.ta-caen.juradm.fr/ta/caen/pdf/actu-service-publ\\_mondesert\\_210108.pdf](http://www.ta-caen.juradm.fr/ta/caen/pdf/actu-service-publ_mondesert_210108.pdf) . Pour Rémi ROQUETTE, « le syntagme est complètement lexicalisé, et le mot gouvernement n'a plus, sauf exception, de pouvoir signifiant propre ». Cf. ROQUETTE (R.), *Dictionnaire du droit administratif*, Paris, Le moniteur, 2003, V° « gouvernement ». Il serait plus simple et juste d'affirmer qu'en France, commissaire de gouvernement des juridictions administratives a une fonction bien différente des commissaires de gouvernement intervenant en matière non contentieuse. En cette matière, comme l'affirme Gérard CORNU, ce sont des « *fonctionnaires placés auprès d'organismes ou d'entreprises privées semi-publics ou publics exerçant sur leurs activités, un contrôle qui s'exprime en général par le pouvoir d'opposer un veto aux délibérations des organes de gestion de ces entreprises ou organismes* ». De ce fait, ces commissaires agissent au nom et pour le compte du ministère qu'il représente. La levée de cette ambiguïté est d'ailleurs l'une des raisons qui ont amené à un changement de dénomination des commissaires de gouvernement des juridictions administratives que l'on nomme aujourd'hui par commissaires à la loi. La nouvelle appellation est également celle retenue par le législateur gabonais.

très vite être rappelé au galop par sa fonction initiale. Ni les statuts, ni les techniques employées encore moins les finalités poursuivies ne garantissent une symbiose entre les fonctions de représentant du procureur de la République et de commissaire du gouvernement.

**197.** Une revue littéraire relative à l'évolution historique de la fonction de commissaire du gouvernement en France<sup>341</sup> prouve qu'à travers l'évolution de son statut, le Commissaire de gouvernement s'est progressivement affranchi de l'autorité de l'Administration ou du Roi suivant un double mouvement : le passage du Commissaire du Roi<sup>342</sup> au Commissaire du gouvernement d'une part ; le passage du Ministère public à un orateur indépendant d'autre part.

**198.** Si les législateurs burkinabè et gabonais restent silencieux sur la définition du commissaire du gouvernement (rapporteur public en France) son homologue français, l'appréhende ainsi : « *un membre de la juridiction, chargé des fonctions de commissaire du gouvernement, expose publiquement, et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent* »<sup>343</sup>. Cette définition implicite et fonctionnelle est davantage précisée par le Conseil d'État français dans la détermination qu'il opère du rôle de la rapporteure à travers l'arrêt *Gervaise*<sup>344</sup>, puis l'arrêt

---

<sup>341</sup> A titre indicatif et de manière chronologique : TOLOZAN (J.F.D.), *Règlement du conseil, Précédé de l'explication des différents articles compris dans chacun des chapitres ; Avec des Formules de Procédures qu'on y fait et celle des Arrêts ou Jugements qui s'y rendent*, Paris, Imprimeur-Librairie de la REINE, 1786, 920 p. ; JUGUE (A.) *Le commissaire du gouvernement près les tribunaux militaires en tant de paix : son statut, son rôle dans la mise en mouvement de l'action publique et l'instruction préparatoire d'après le code de justice militaire de 1928*, Thèse de doctorat de droit, Université de Lyon, 1936, 236 p. ; BERNARD (A.), « Aperçu sur l'œuvre juridictionnelle des commissaires du gouvernement durant la deuxième moitié du XIXe siècle », *Livre jubilaire du Conseil d'Etat*, Sirey, 1952, p. 299 ; GUILLIEN (R.), « Les commissaires de gouvernement près le Conseil d'Etat français », *RDP.*, 1955, p. 293 ; DUPEYROUX (O.), « Le ministère public auprès des juridictions » in *Mélanges Achile MESTRE*, Sirey, 1961 ; SAUVEL (T.), « Les origines des commissaires du gouvernement auprès du Conseil d'Etat statuant au contentieux », *RDP*, 1949, pp. 5-20 ; DE GAUDEMAR (H.), MONGOIN (D.), *Les grandes conclusions de la jurisprudence administrative*, vol. 1, 1831 – 1940, LGDJ, novembre 2015, 976 p.

<sup>342</sup> « Commissaires du Roi » ou « Sieurs commissaires », ces agents examinaient les affaires avant qu'elles ne fussent soumises au Conseil du Roi, sous l'ancien Régime. Voir TOLOZAN (J.F.D.), *op. cit.*, p. 763 ; SAUVEL (T.), « Les origines des commissaires du gouvernement auprès du C.E. statuant au contentieux », *op. cit.*, p. 7.

<sup>343</sup> Article L. 7 du CJA.

<sup>344</sup> CE, 10 juillet 1958, *Gervaise*, n° 26517, Rec. Lebon, p. 466. Le juge administratif français ajoute que le rapporteur « (...) a pour mission d'exposer au Conseil les questions que présente à juger chaque recours contentieux et de faire connaître, en formulant en toute indépendance ses conclusions, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction ».

*Esclatine*<sup>345</sup> et récemment dans l'arrêt *Communauté d'agglomération du pays de Martigues*<sup>346</sup>.

**199.** Il ressort de ces acceptions que la fonction de commissaire du gouvernement est caractérisée par deux éléments qui fondent son statut. Ce sont : l'impartialité et l'indépendance. L'impartialité s'impose dès lors que le commissaire ne défend la cause d'aucune partie au procès. On serait même tenté d'affirmer naïvement qu'il défend la cause de la loi<sup>347</sup>, de la 'chose publique'.

**200.** L'indépendance du Commissaire du gouvernement ou à la loi - selon qu'on soit en droit burkinabè ou en droit gabonais - qui sert aussi aux Commissaires près les tribunaux et cours administratifs, s'exprime aussi bien à l'égard de l'Administration, du premier président<sup>348</sup> du Conseil d'État et des juges administratifs lors du procès. Aussi le Commissaire du gouvernement burkinabè a-t-il le même rang que celui du premier président du Conseil d'État bien que ce dernier ait la préséance<sup>349</sup>. C'est donc en toute indépendance qu'il « *fait part au Tribunal, en conscience, de ce qu'il pense des questions que le dossier contentieux présente à juger et (...) il propose une solution* »<sup>350</sup>. Le revers de cette indépendance du commissaire est l'indépendance des tribunaux et cours administratifs d'appel à son égard<sup>351</sup>.

---

<sup>345</sup> Conseil d'Etat, 29 juillet 1998, *Mme Esclatine*, n° 179635, Rec. Lebon, p. 320, concl. CHAUVAUX (D.), AIDA, 1998, p. 69, note. Le Conseil reprend essentiellement l'arrêt Gervaise en ces termes : « *Il a pour mission d'exposer les questions que présente à juger chaque recours contentieux et de faire connaître, en formulant en toute indépendance ses conclusions, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction à laquelle il appartient* »

<sup>346</sup> CE sect, 21 juin 2013, *Communauté d'agglomération du pays de Martigues*, 21 juin 2013, Rec Lebon, 167.

<sup>347</sup> LAFERRIERE (E.), *Traité de droit administratif*, op. cit., p. 236. L'auteur y présentait déjà le commissaire de gouvernement comme « concluant selon la loi et sa conscience ».

<sup>348</sup> Le premier président peut être considéré comme l'équivalent du Vice-président du Conseil d'Etat français mais ayant également les prérogatives comparables à ceux du président du conseil d'Etat français.

<sup>349</sup> Article 7 de la loi n° 032-2018 relative au Conseil d'Etat du Burkina Faso, précitée.

<sup>350</sup> Exposé de MONDESERT précité.

<sup>351</sup> Voir en France, loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, JORF, n° 0005, 07/01/1986, p. 332. Par ailleurs, pour prévenir tout manquement à l'impartialité et à l'indépendance, voire tout risque de suspicion à ce sujet, une affaire dont un magistrat a eu à connaître ne peut lui être confiée au titre de ses nouvelles fonctions de commissaire de gouvernement. Cf. CE Sect. 4 mai 1973, X..., p. 317. En l'espèce, il s'agit du conseiller du tribunal administratif ayant présidé la commission départementale des impôts directs lors de l'examen d'une affaire portée ensuite devant le tribunal ; CE, 30 mai 1973, *Elect. à la Commission instituée par la loi du 16 juillet 1971*, p. 384. Il s'agit d'un conseiller ayant présidé une commission de contrôle des opérations de consultation des populations des communes dont la fusion est déferée ensuite au tribunal. Il en va ainsi pour un magistrat qui a fait connaître ses conclusions en sa qualité de commissaire de gouvernement sur une affaire, ne peut siéger plus tard dans une formation de jugement statuant sur cette affaire. Cf. CE Sect. 21 octobre 1966, *Société française des mines de Sentein*, p. 564 ; CE 30 novembre 1994, *Sarl Etude Ravalement Constructions*, p. 1125.

Tous ces points opposent frontalement le Commissaire du gouvernement ou à la loi au Procureur de la République.

**201.** En somme, autant le procureur de la République est initialement rattaché à l'Administration ; qu'il est techniquement difficile pour lui de se défaire de ce manteau pour exprimer, selon le Professeur René CHAPUS, son « *opinion personnelle de jurisconsulte* »<sup>352</sup>, moins engagée qu'impose celui du commissaire du gouvernement, autant ce dédoublement qu'autorise le dualisme burkinabè porte atteinte à l'autonomie des tribunaux administratifs provinciaux. Ce faisant, le législateur burkinabè a littéralement ignoré cette interpellation du Professeur si clairement exprimée : « *Les Commissaires du gouvernement ne doivent pas être confondus avec les membres du ministère public, organisés hiérarchiquement et placés « près un tribunal », avec la mission de veiller à l'application de la loi* ». Toutefois, pourrait-on reconduire, ici, l'argument de nécessité d'ouvrir les juridictions administratives du fond aux fonctionnaires à l'instar du Conseil d'État ?

**202.** Précisons, au demeurant, que l'intrusion de l'Administration au sein des juridictions administratives du fond est inconcevable car elle ne répond à aucune cohérence, à aucune justification logique au regard des évolutions récentes de la justice administrative autonome burkinabè en particulier et africaine en général. On a estimé qu'en raison de la fonction consultative du Conseil d'État, qu'il était important que siègent en son sein, des membres issus et ayant servi l'Administration ; que ceux-ci étaient aptes à comprendre ses techniques, ses réalités et contraintes pratiques pouvant échapper au droit. Cette justification ne saurait servir à permettre la présence de ces fonctionnaires au sein des juridictions administratives du fond.

**203.** Mais l'objection ne doit pas être surestimée : la fonction consultative n'est pas en divorce absolu avec la fonction juridictionnelle. Si le Conseil d'État peut mieux conseiller l'Administration en raison de la présence de fonctionnaires parmi ses membres, cela sous-entend qu'il peut mieux juger dans les mêmes conditions. Donc le motif de l'intolérance de la présence des agents publics au sein des tribunaux et cours administratifs doit-il être recherché ailleurs ? Pas nécessairement : il peut être formulé autrement.

**204.** Le motif d'une connaissance suffisante de l'Administration ne doit pas dénaturer les juridictions administratives par des usages qui se rapprocheront des pratiques du

---

<sup>352</sup> CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 13<sup>e</sup> éd., 2008, p. 903.

ministre-juge ou de l'administrateur-juge. Il est impératif qu'un certain équilibre soit préservé. Le Conseil d'État étant déjà imprégné d'agents publics et investi à statuer en cassation sur les décisions des tribunaux et cours administratifs, on estimerait que le besoin d'affecter des fonctionnaires à ces juridictions du fond est moins important. On peut déployer encore une objection relative à la participation des juges judiciaires dans le fonctionnement des juridictions administratives du fond.

## **B - À l'égard de la juridiction judiciaire**

**205.** De toute évidence, les termes actuels du débat sur l'opportunité de la dualité juridictionnelle ne sauraient laisser échapper du raisonnement l'analyse relative au degré d'autonomie des juridictions administratives à l'égard des juridictions judiciaires. Avant d'envisager une séparation des matières de chaque juridiction, il faut d'abord s'assurer que le juge administratif peut être distingué du juge judiciaire. Au Gabon et au Burkina Faso, l'autonomie des tribunaux administratifs est fortement éprouvée par deux phénomènes. Ce sont l'affectation des magistrats judiciaires au sein des formations juridictionnelles administratives (1) et la confusion des locaux de ces juridictions (2).

### **1 - L'affectation des magistrats judiciaires au sein des formations juridictionnelles administratives**

**206.** La survivance des sections administratives dans les tribunaux de première instance de l'intérieur du pays gabonais, la création des tribunaux administratifs « *au siège des tribunaux de grande instance* » dans les provinces burkinabè ont eu pour fâcheux inconvénient de confondre le juge judiciaire au juge administratif du fond dans ces pays. Au fond, des formules législatives aussi précises qu'implicites opèrent soit un dédoublement fonctionnel entre juge judiciaire et juge administratif burkinabè soit une intrusion du juge judiciaire au sein des juridictions administratives gabonaises. À la fin, ces formules aboutissent à un même constat : un cumul, au profit du magistrat de juridiction judiciaire, des fonctions judiciaires et administratives.

**207.** Ainsi, si le Président du tribunal administratif était toujours le président du tribunal de grande instance au Burkina Faso, le juge judiciaire peut être affecté dans les juridictions administratives dans les pays susmentionnés. Certes la situation d'ouverture des

juridictions administratives aux magistrats judiciaires est une pratique ancienne<sup>353</sup> maintenue jusqu'à un passé récent dans certains États africains<sup>354</sup>, mais elle n'est pas une expérience à pérenniser pour les États à la conquête de l'autonomie de la juridiction administrative. Cet agissement crée ce que l'on évoque ironiquement au Burkina Faso une « *dé-dualisation* »<sup>355</sup> de la dualité juridictionnelle. Cette « *dé-dualisation* » était d'autant plus flagrante que le juge civil ou pénal du tribunal judiciaire provincial était le seul juge administratif de la province<sup>356</sup>. De même, le procureur près du tribunal judiciaire est le Commissaire de gouvernement du tribunal administratif<sup>357</sup> ; le greffier en chef du tribunal de grande instance cumulait la même fonction au sein du tribunal administratif<sup>358</sup>.

**208.** « *On pourrait se borner à affirmer que nonobstant leurs diverses origines, tous les juges administratifs sont soumis, dans le cadre de l'exercice de leur fonction juridictionnelle, aux règles régissant le fonctionnement des juridictions administratives et atténuer ainsi la portée des critiques faisant de cette dépendance* », concède Sylvestre KWAHOU<sup>359</sup>. Mais les juges administratifs provenant des juridictions judiciaires exercent, dans le même temps, des fonctions au sein de celles-ci<sup>360</sup>. Ce dernier constat fait par l'auteur est aussi valable pour le Burkina Faso. Nous sommes bien en situation d'un cumul de fonctions. Quel régime juridique encadre alors la carrière du magistrat spécialement affecté à la juridiction administrative et demeurant rattaché à son service d'origine ? Ces juges sont-ils en situation de détachement ? Le silence des juges oblige à recourir à la teneur de la loi et à une certaine interprétation doctrinale.

**209.** Selon l'article 80 de la loi n° 8-91 du 26 septembre 1991 portant statut général des fonctionnaires au Gabon<sup>361</sup> « *le détachement est la position du fonctionnaire placé hors de l'administration (...)* ». Plus précisément, « *la position du fonctionnaire placé hors de son*

<sup>353</sup> On songe au fonctionnement des Conseil du contentieux administratif sous la colonisation.

<sup>354</sup> A travers la composition Chambres administratives des Cours suprême africaines.

<sup>355</sup> Expression non formalisée mais qui revient dans les discours du milieu judiciaire et universitaire du Burkina Faso dans la qualification du système de dualité juridictionnelle créée.

<sup>356</sup> Deux facteurs favorisent la présence d'un seul juge judiciaire en tant que juge administratif dans toute une province. Ce sont : la consécration d'un magistrat de l'ordre judiciaire comme Président du tribunal administratif telle qu'il ressortait de l'article 3 de la loi n° 21/95/ADP du 16 juin 1995 relative aux tribunaux administratifs d'une part et la pratique du juge unique d'autre part.

<sup>357</sup> Article 2 de la loi n° 21/95/ADP du 16 juin 1995 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs précitée.

<sup>358</sup> *Ibid.*

<sup>359</sup> KWAHOU (S.), *La justice administrative au Gabon. Essai sur l'exercice de la fonction juridictionnelle en matière administrative*, Thèse de doctorat, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 7 octobre 2004, p. 103.

<sup>360</sup> *Ibid.*

<sup>361</sup> Loi n° 8-91 du 26 septembre 1991 portant statut général des fonctionnaires, Hebdo-informations, n° 239, 28 septembre 1991, p. 125.

*corps d'origine, mais continuant à bénéficier, dans ce corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite* »<sup>362</sup>. Le juge judiciaire intervenant dans une juridiction administrative n'est pas placé hors de son corps d'origine en ce qu'il demeure toujours un magistrat dans sa nouvelle fonction<sup>363</sup>. Nous partageons alors la pensée selon laquelle il conviendrait d'évoquer les situations d'« *affectations qui sont prononcées selon les nécessités de service et dans la mesure compatible avec ces services* »<sup>364</sup>. Aussi la loi de septembre 1996 clarifie-t-elle que « *Les magistrats du siège sont inamovibles. Cependant, ils peuvent recevoir, lorsque les nécessités du service l'exigent, des affectations...* »<sup>365</sup>.

**210.** Quelle soit revêtue d'un caractère exceptionnel, contingent au Gabon ou plus ou moins permanent pour les présidents des tribunaux de grande instance au Burkina Faso, l'intrusion du juge judiciaire au sein des juridictions administratives témoigne d'une absence de séparation effective entre les ordres juridictionnels. C'est une expression de la persistance, en Afrique francophone, d'avatar de la juridiction administrative en matière d'autonomie organique<sup>366</sup>. On pourrait polémiquer pour dire qu'en France, les premiers juges du Conseil d'État qui ont d'ailleurs écrit les lettres de noblesse de cette institution étaient de formation civiliste. L'on doit être bien conscient que les aptitudes des uns à pouvoir manier parfaitement les techniques et procédures des contentieux judiciaire et administratif, à une période où la question de la spécialisation des droits n'était pas aussi poussée, ne devraient pas être généralisées. Le génie étant à l'intérieur de chacun, mais le génie de chacun s'exprimant de façon et à des degrés différents.

**211.** Outre l'insuffisance des magistrats administratifs, l'affectation des magistrats judiciaires au sein des juridictions administratives est rendue possible et est davantage facilitée par la confusion des locaux des tribunaux judiciaires et administratifs.

## **2 - La confusion des locaux des tribunaux administratifs et judiciaires**

**212.** La conséquence immédiate de la création progressive et insuffisante des juridictions administratives territoriales telle que démontrée au paragraphe précédent est

---

<sup>362</sup> Article 45 de la loi française du 11 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

<sup>363</sup> Voir KWAHOU (S.), *La justice administrative au Gabon. Essai sur l'exercice de la fonction juridictionnelle en matière administrative*, op. cit., note 239.

<sup>364</sup> Article 58 du statut général des fonctionnaires du Gabon

<sup>365</sup> Article 9, alinéa 2 de la loi du 16 septembre 1994, portant statut des magistrats.

<sup>366</sup> REMONDO (M.), « Réflexions sur le système juridictionnel gabonais », *RJP*, n° 771, 1981, p. 12.

l'aménagement d'un espace au sein des locaux des tribunaux judiciaires devant abriter tribunaux ou sections de tribunaux administratifs. La faiblesse du contentieux administratif que connaissent le Burkina Faso et le Gabon confère, à la vérité, une place résiduelle à ces juridictions administratives. En cela, l'expression du législateur burkinabè qui projetait de créer les tribunaux administratifs « *au siège de chaque tribunal de grande instance* » trouve, encore une fois, tout son sens.

**213.** La confusion indiquée est plus ou moins poussée selon que les juridictions administratives partagent un même site avec des bâtiments distincts ou ont des bâtiments communs. Nul besoin de préciser qu'il n'y a aucune confusion possible lorsque le tribunal administratif est fixé sur un site totalement distinct de celui d'un tribunal judiciaire. L'illustration de la première hypothèse est celle des tribunaux administratifs de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso qui sont fixés sur le même site que le tribunal de grande instance de ces villes bien que logés sur des bâtiments propres. À la vérité, ce sont des anciens bâtiments du tribunal de grande instance qui ont été concédés et transférés au tribunal administratif.

**214.** La seconde hypothèse est celle des tribunaux administratifs burkinabè et des sections de tribunaux administratifs gabonais provinciaux dont les bâtiments se confondent entièrement à ceux des tribunaux judiciaires. Le décor ainsi planté explique en deux points la manière dont la confusion des locaux est attentatoire à l'autonomie de la juridiction administrative territoriale. Ces points sont relatifs à la visibilité de ces juridictions ; à l'ignorance de leur existence qu'engendre ce défaut de visibilité et au blocage psychologique créé chez leurs magistrats.

**215.** Au demeurant, la fixation résiduelle des tribunaux administratifs qui donne l'allure d'une place négociée qu'ils occupent met en mal leur visibilité. On peine à distinguer les locaux du tribunal administratif de Ouagadougou de ceux de tribunal de grande instance. Pis, on confond même le tribunal administratif au tribunal de grande instance dans la mesure où ce dernier a une existence et une fixation antérieure sur le site. Ce qui entraîne chez certains justiciables, une ignorance de l'existence de ces tribunaux administratifs. Nous n'affirmerons pas, ce qui relève d'une évidence, que le tableau est plus sombre dans les provinces burkinabè et gabonaise. Cette marginalisation physique de la juridiction administrative emporte une marginalisation psychologique de ses juges voire un frein psychologique à leur autonomie. Comment se sentiront-ils des égaux à leurs homologues

judiciaires s'ils peinent à siéger dans un local accessible et propice à l'offre judiciaire ?<sup>367</sup> Il est évoqué que « *Les espaces dans lesquels les individus se meuvent et ceux, à l'inverse qui leur sont interdits aident à définir leur statut et leur pouvoir, ainsi que la nature de l'ordre social. Subtilement, mais avec force, ils suggèrent tantôt l'autorité, la dignité, l'indépendance, la compétence, la créativité tantôt leurs contraires* »<sup>368</sup>.

**216.** La vie des institutions, organisations nationales et internationales nous enseigne que la fixation d'une institution, d'un siège sur des bâtiments "imposants", "impressionnants" n'est pas une obsolète exposition de luxe ou un simple souvenir d'un passé glorieux. La raison se retrouve au-delà. L'importance architecturale de l'institution poursuit notamment deux objectifs capitaux : mettre en évidence l'institution et montrer sa force institutionnelle. Si la mise en évidence entraîne la reconnaissance de l'institution ; établit le dialogue et la proximité entre l'institution et son public ; rassure sur la disponibilité de celle-ci à accompagner ceux-là, l'incarnation de la force institutionnelle procure assurance, sécurité et sérénité aussi bien au niveau du personnel qui l'anime que du public cible à qui elle propose des services<sup>369</sup>. Aussi hormis la menace à leur autonomie, le confinement des juridictions administratives au sein des tribunaux judiciaires sape-t-il l'objectif de la proximité de la justice administrative d'avec les justiciables que poursuivent les réformes important le dualisme en Afrique francophone<sup>370</sup>.

**217.** Le plaidoyer pour une effectivité de l'autonomie de l'ordre administratif ne vise pas à maintenir la juridiction judiciaire et administrative chacune cantonnée, isolée et renfermée dans son univers de compétence. L'analyse juridique qu'emporte l'exercice de la fonction juridictionnelle rapproche ces différentes juridictions. Elles ne sauraient s'ignorer bien que le dualisme soit marqué par une spécificité du contentieux administratif<sup>371</sup>. Voici

---

<sup>367</sup> Exemple des magistrats tribunaux administratifs de Libreville et de Franceville qui, jusqu'à 2016 n'avaient pas encore siégé en raison de l'indisponibilité des locaux devant abriter les tribunaux.

<sup>368</sup> EDELMAN (M.), « L'espace et l'ordre social », Texte traduit de l'anglais par HABART (C.) et DESAGE (F.), *Politix*, n° 97, 2012/1, p. 10.

<sup>369</sup> « Qu'un homme reçoive ses collaborateurs dans le Bureau ovale de la Maison Blanche et cela lui rappelle aussitôt, ainsi qu'à son équipe et à tous ceux informé de leur réunion, son statut et sa responsabilité de président, tout comme cela élève ses collaborateurs et renvoie les membres du grand public à leur condition de non-participants, qui ne pénètrent jamais ce lieu », confirment EDELMAN (M.), « L'espace et l'ordre social », Texte traduit de l'anglais par HABART (C.) et DESAGE (F.), précité.

<sup>370</sup> Il ressort de l'exposé des motifs annexé au projet gouvernemental de création des tribunaux administratifs, loi n° 021/95/ADP du 16 juin 1995 précitée que « *la décentralisation va opposer de plus en plus administration et administrés ; et il est en conséquence utile de rapprocher la justice des justiciables* ».

<sup>371</sup> KOBO (P.-C.), « Les contrariétés de décisions entre les cours administratives, judiciaires et constitutionnelles », AOA-HJF, Colloque de juillet 2004, Bamako, *Revue d'informations juridiques et judiciaires*, n°80/2014, p. 282. Le président de la Chambre administrative de la Cour suprême ivoirienne mentionnent deux

ainsi dévoilé un autre défi que les États africains questionnés par l'étude s'efforcent de relever.

---

éléments du mouvement qui tend à rapprocher les juridictions administratives et judiciaires notamment l'exigence de simplicité et de cohérence demandée par le corps social d'une part et le processus de constitutionnalisation de l'ordre juridique qui place la juridiction constitutionnel au-dessus des deux cours suprêmes et qui, de ce fait, accentue leur rapprochement avec l'adoption de positions et méthodes identiques. A cela, il faudra adjoindre la sécurité juridique qui serait menacée si des décisions de ces juridictions venaient à se contredire constamment et sans arbitrage (pp. 278-286)



## CHAPITRE II - LA REPRISE DE LA SPÉCIFICITÉ DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

**218.** Évoquer la spécificité du contentieux administratif rappelle le lien entre dualité juridictionnelle et droit administratif<sup>372</sup>. Sans que ces notions ne soient irréductibles<sup>373</sup>, elles entretiennent une influence réciproque l'une sur l'autre. C'est en prenant conscience de la spécificité de l'action administrative que l'histoire française a pensé le dualisme juridictionnel. En retour, cette forme d'organisation juridictionnelle est censée servir et développer le droit de l'action administrative<sup>374</sup>. Mais en quoi le contentieux administratif est-il spécifique<sup>375</sup>? Notons que la spécificité du contentieux administratif réside dans sa spécialité institutionnelle et procédurale. La spécialité institutionnelle renvoie à l'Administration, personne de droit public, jouissant de prérogatives mais aussi contrainte à des sujétions exorbitantes de droit commun. Assurément « *Le contentieux administratif existe par cela seul qu'il existe des administrations publiques...* »<sup>376</sup>.

**219.** Le principe de répartition des compétences entre les juges en matière administrative retenu en France et chanté en chœur par les droits burkinabè et gabonais reflète la négociation entre la spécificité du contentieux administratif et la transversalité de l'action administrative (Section 1). Si le partage de compétence se justifie, de ce fait, les règles qui en fixent les contours de même que les mécanismes sanctionnant leur violation connaissent des infortunes (Section 2).

---

<sup>372</sup> MOMO (C.), « L'évolution du modèle africain de justice administrative en Afrique subsaharienne francophone », *RJP*, vol. 67, n° 3, 2013, p. 321.

<sup>373</sup> Le dualisme juridictionnel est un des aspects plausibles du droit du contentieux administratif. Or, selon René Chapus, il est impérieux d'éviter de confondre le régime juridique du contentieux administratif et les règles de fond qui constituent le droit administratif. Cf. CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 13e éd., 2008, p. 7.

<sup>374</sup> WEIDENFELD (K.), *Histoire du droit administratif, du XIVe siècle à nos jours*, Paris, Economica, 2010, 352 p. ; MESTRE (J.-L.), « Le contentieux administratif sous la Révolution française d'après les travaux récents », *RFDA*, 1996, pp. 289-304.

<sup>375</sup> Des éléments de réponses sont apportées par MOUREAU (L.), « Notions et spécificités du contentieux administratif », *Mélanges en l'honneur de Jean DABIN*, Bruxelles, 1963, p. 185 et s.

<sup>376</sup> HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif*, Paris, Sirey, 11e éd. 1927, p. 941.

## SECTION I - LE PARTAGE DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE

**220.** En l'espèce, la répartition des compétences évoque l'ensemble des mécanismes visant à distribuer le pouvoir de statuer aux juges judiciaires et administratifs dans un litige relevant du contentieux administratif. Elle revêt un caractère fondamental pour le juge<sup>377</sup> en ce qu'elle fonde son aptitude légale à instruire et à juger une affaire<sup>378</sup>. L'érection d'un ordre administratif autonome traduit déjà la démarcation entre les juridictions de cet ordre avec celles de l'ordre judiciaire notamment. On devrait donc s'attendre à cette catégorisation brutale qui confinerait celles-ci à connaître les litiges de droit privé et celles-là, les litiges de droit administratif.

**221.** Mais l'action administrative a la particularité d'être transversale, comportant simultanément des aspects de la gestion privée et publique<sup>379</sup>. Dès lors, le principe de partage ou de concurrence des compétences entre les juridictions administratives et judiciaires en matière administrative semble justifié. Cette solution adoptée en France et reprise en Afrique francophone notamment au Gabon et au Burkina Faso pose le problème de la détermination du juge compétent. Le principe de partage des compétences recouvre deux dimensions : partage de compétences au sein de la juridiction administrative (paragraphe 1) et entre les juridictions suprêmes administrative et judiciaire (paragraphe 2).

### Paragraphe 1 - La répartition des compétences au sein de l'ordre juridictionnel administratif

**222.** Au Burkina Faso et au Gabon, il a fallu, en fonction des juridictions disponibles, déterminer des critères de compétences de la juridiction administrative suprême et des juridictions administratives du fond de sorte à couvrir une grande partie du contentieux administratif. La compétence qui est une notion d'ordre public<sup>380</sup> implique, pour la juridiction, une définition à la fois de la nature du litige et du ressort territorial. Relativement

---

<sup>377</sup> Voir KWAHOU (S.), *Le contentieux administratif gabonais en 13 leçons*, *op. cit.*, p. 51.

<sup>378</sup> Voir TSATSABI (E.), *La justice administrative gabonaise*, *op. cit.*, p. 53.

<sup>379</sup> KOBO (P.-C.), « Les contrariétés de décisions entre les cours administratives, judiciaires et constitutionnelles », *op. cit.*, p. 284.

<sup>380</sup> C'est dire que ni le juge ni les justiciables ne peuvent y déroger par des règles ou conventions particulières. En conséquence, un juge incompétent saisi doit avant tout notifier son incompétence et s'empêcher de connaître du fond du litige. Ainsi, le juge du principal, administratif ou judiciaire, peut être confronté à une question incidente de nature préalable ou préjudicielle. Devant une question préalable, en vertu de la règle « *le juge de l'action est juge de l'exception* », le juge est compétent pour en connaître. Dans le second cas, cependant, il doit surseoir à statuer jusqu'à ce que le juge compétent en espèce apporte la solution à la question soulevée.

à la distribution des compétences entre les juridictions administratives burkinabè et gabonaise, nous éviterons de consacrer des parties différentes et renvoyant respectivement aux tribunaux administratifs, aux cours administratives d'appel et au Conseil d'État<sup>381</sup>. Les cours administratives d'appel bénéficient, en effet, d'une compétence de principe d'appel des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux administratifs<sup>382</sup>, l'examen de leur compétence « *ne nécessite point qu'on s'y étende longuement* »<sup>383</sup>. Aussi analyserons-nous les compétences des cours et tribunaux administratifs gabonais et burkinabè sous un même titre (A) avant l'examen des compétences de leur Conseil d'État respectif (B).

## **A - La compétence des juridictions administratives du fond : un reflet de la compétence des tribunaux et cours administratifs français**

**223.** La compétence des tribunaux administratifs n'a jamais coïncidé avec celle des cours administratives d'appel. En dépit des transformations apportées par une maturation progressive du dualisme au Burkina et au Gabon, cet avertissement demeure. Tel n'est point, le cas quand il s'agit de rapprocher par une analyse historique, les compétences des tribunaux administratifs et celles du Conseil d'État ou les compétences de ce dernier avec celles des cours administratives. L'état du droit positif de ces pays confie d'une part, une compétence de droit commun aux tribunaux administratifs (1) ; et d'autre part, dans une approche différente de la France, une compétence d'attribution élargie aux cours administratives d'appel (2).

### **1 - La compétence de droit commun des tribunaux administratifs**

**224.** Les droits positifs gabonais et burkinabè consacrent la compétence de droit commun des tribunaux administratifs<sup>384</sup>. Lorsqu'une juridiction dispose d'une aptitude juridique à connaître, sauf dérogation expresse, un ensemble de contentieux, on admet qu'elle jouit d'une compétence de droit commun. Ce qui signifie que la compétence de droit commun

---

<sup>381</sup> Cette indisposition est souvent commise par des auteurs notamment KWAHOU (S.), *La justice administrative gabonaise : essai sur l'exercice de la fonction juridictionnelle en matière administrative*, op. cit., p. 61 et 63. Cependant, la nature de l'œuvre, un ouvrage présentant le contentieux administratif gabonais aux praticiens et théoriciens du droit, également au public censé y puiser le minimum des informations sur ce contentieux explique sans doute le choix davantage de compartimentage et d'usage d'intitulés. Yves GAUDEMET dans son ouvrage *Droit administratif*, page 96 fait l'économie de parler de la compétence de la Cour administrative.

<sup>382</sup> Sous réserve des compétences d'appel dévolues directement au Conseil d'Etat'

<sup>383</sup> KWAHOU (S.), *La justice administrative gabonaise*, op. cit., p. 61 et 63.

<sup>384</sup> Loi n° 7/94 du 16 septembre 1994 portant organisation de la justice au Gabon, JORG, septembre 1994, n° 9, p. 190. L'article 7 reprend en tout point 5 de la loi du 16 mai 1995 relative aux tribunaux administratifs.

n'est pas absolue<sup>385</sup>. Elle repose sur des critères tenant notamment à l'objet du litige (a) et à l'espace de fixation de l'autorité à qui l'acte litigieux peut être rattaché (b).

#### **a- La compétence *ratione materiae***

**225.** Les articles 80 de la loi n° 07/94 du 16 septembre 1994 au Gabon et 7 de la loi n° du 26 avril 2016 au Burkina Faso renvoient avec une similitude quasi complète à la reconnaissance de la compétence de droit commun des tribunaux administratifs en matière administrative. La seule différence qui sied dans l'usage des expressions de contentieux administratif au Burkina Faso<sup>386</sup> et de matière administrative au Gabon<sup>387</sup> ne contredit aucunement la compétence *ratione materiae* des tribunaux administratifs de ces États.

**226.** Toutefois, si le législateur gabonais a dressé une liste de matières qui ressortissent à la compétence des tribunaux administratifs, son homologue burkinabè s'en tient à la formule de juge de droit commun. On peut lire de la liste du législateur gabonais : des recours pour excès de pouvoir formés contre les décisions règlementaires, individuelles ou collectives des autorités provinciales, départementales, municipales ou autres de son ressort ; des litiges relatifs à la situation des agents nommés par arrêts provinciaux, départementaux, municipaux ou de toute autre collectivité publique assimilée ; le recours dirigé contre les actes administratifs dont le champ d'application ne s'étend pas au-delà de son ressort ; des actions en responsabilité dirigées contre les collectivités locales et du contentieux de l'inscription sur les listes électorales. Cette liste n'est pas exhaustive. L'emploi du mot notamment qui précède l'énumération confirme la fonction purement illustrative des matières citées. En règle générale, seule l'exception à la compétence de droit commun qui restreint la compétence du juge doit être limitativement énoncée.

**227.** Aussi le tribunal administratif compétent pour connaître d'une demande principale l'est-il pour connaître de toute demande accessoire, incidente ou reconventionnelle ressortissant à la compétence des tribunaux administratifs<sup>388</sup>. À l'évidence, les matières qui ressortissent à la compétence des tribunaux administratifs gabonais et burkinabè sont à

---

<sup>385</sup> L'admission même des exceptions rappelées dans les lignes suivantes qui côtoient l'affirmation de cette compétence est une illustration topique.

<sup>386</sup> Le législateur burkinabè est plus précis en employant le terme de contentieux administratif qui tout en entretenant un lien avec l'expression "matière administrative", consacre une approche juridictionnelle de la notion de contentieux comme nous avons eu à l'expliquer dans l'introduction.

<sup>387</sup> Expression retenue par le législateur gabonais. La matière administrative est définie en droit gabonais de manière énumérative.

<sup>388</sup> Confèrent les articles 9 de la loi de 2016 au Burkina Faso.

rechercher dans une énumération négative. Les matières qui ne sont pas expressément citées comme dévolues au Conseil d'État et aux juridictions administratives spécialisées relèvent de la compétence du tribunal administratif. Ces matières sont donc d'une importance quantitative et qualitative.

**228.** Théoriquement, la règle de la compétence *ratione materiae* des tribunaux administratifs est suffisamment consolidée dans les droits positifs des États susmentionnés. L'examen de la portée de cette compétence, vu sous deux de ces aspects à savoir sa nature d'ordre public et les exigences de la question préjudicielle soulevée devant le juge, confirme ce constat.

**229.** Sur la nature d'ordre public de la compétence matérielle des tribunaux administratifs, on retient que le silence des législateurs burkinabè et gabonais n'en constitue point une remise en cause en ce qu'elle demeure un principe général du droit qui, dès lors, s'applique sans texte. D'où l'encadrement strict de la question préjudicielle soulevée devant le juge administratif de premier degré. Au Burkina Faso, l'article 28 de la loi de 2016 impose au juge de surseoir à statuer lorsqu'une question préjudicielle est soulevée par les parties. Et, le tribunal administratif renvoie la partie intéressée à se pourvoir devant la juridiction compétente dans un délai qu'il fixe. A l'expiration du délai, sans diligence de la partie, le tribunal n'a d'autres pouvoirs que d'écarter la question préjudicielle afin de statuer sur le litige. C'est dire que le tribunal administratif ne saurait aucunement connaître d'un litige échappant aux matières qui ne relèvent de sa compétence. La compétence territoriale est aussi rigoureusement aménagée.

#### **b- La compétence *ratione loci***

**230.** La consécration d'une compétence territoriale fonde et limite l'aptitude du juge à connaître d'un litige en raison soit du lieu d'établissement du requérant à qui l'acte fait ou menace de faire grief soit du lieu où se trouve l'autorité administrative auteur de l'acte. Cette dernière alternative découle du principe selon lequel le demandeur doit poursuivre le défendeur devant le tribunal de son domicile. C'est ce critère qui fut retenu au Gabon<sup>389</sup>. En d'autres termes, c'est le tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve l'autorité

---

<sup>389</sup> L'article 3 de la Loi n°17/84 du 29 décembre 1984 portant Code des juridictions administratives dispose, en effet, que : « *Les règles de procédure civile sont applicables en matière administrative lorsqu'elles ne sont pas écartées par une disposition législative formelle ou lorsqu'elles ne sont pas incompatibles avec l'organisation même de la juridiction administrative* ».

administrative à laquelle est imputable un dommage qui doit être saisi. En revanche, la solution de principe retenue par le législateur burkinabè est tout autre : « (...) *Le tribunal territorialement compétent est celui dans le ressort duquel le recourant a son domicile* »<sup>390</sup>.

**231.** On comprend que la posture du législateur burkinabè se justifie par l'objectif qu'il s'est assigné depuis 1995 à savoir promouvoir une justice administrative de proximité<sup>391</sup>. Posture aussi bien inquiétante qu'encourageante. Elle est inquiétante en ce qu'elle peut déboucher sur « *des situations inextricables* »<sup>392</sup>. On note la difficulté de déterminer le tribunal compétent quand le litige met en cause une décision administrative à caractère collectif et concernant des requérants domiciliés dans le ressort de plusieurs tribunaux administratifs. Elle est encourageante tant elle réduit la distance géographique entre le requérant et le juge, et facilite, de ce fait, l'accès à ce dernier<sup>393</sup>. Pourquoi avoir alors exclure de l'application de la compétence du tribunal du lieu de domicile du recourant la matière foncière ainsi que l'hypothèse où ce dernier réside hors du Burkina Faso ?

**232.** Le principe de la compétence du tribunal rattaché au domicile de l'auteur de l'acte est rétabli en matière foncière et dans l'hypothèse où le recourant réside hors du Burkina Faso<sup>394</sup>. Si la seconde circonstance se comprend aisément, la première, au contraire, mérite quelques éclaircissements. En Afrique en général, le domaine foncier est l'espace privilégié de dialogue, de compromis et souvent de tensions entre les droits étatique et traditionnel<sup>395</sup>. Le droit foncier des États africains intègre souvent et tolère le plus souvent l'application de règles coutumières qui peuvent diverger d'une région à une autre au sein d'un même État<sup>396</sup>. En conséquence, le dénouement des litiges fonciers fait appel à une

---

<sup>390</sup> Article 10 de la loi de 2010 précitée.

<sup>391</sup> Dans la réforme de 1995, le législateur burkinabè s'est fixé trois objectifs à savoir : l'éveil des mentalités qui a multiplié les plaintes des citoyens contre les actes de l'administration et de ses démembrements ; la volonté de respecter le principe du double degré de juridiction et l'instauration d'une justice administrative de proximité.

<sup>392</sup> BA (T.A.), *Précis du contentieux administratif burkinabè*, op. cit., p. 121.

<sup>393</sup> DONIER (V.), LAPEROU-SCHENEIDER (B.), (dir.), *L'accès au juge. Recherche sur l'effectivité d'un droit*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 17.

<sup>394</sup> *Ibid.*

<sup>395</sup> NENEBI (S.B.) et al, *Le droit foncier ivoirien*, Abidjan, Centre National de Documentation Juridique, 2016, p. 45 ; BONI (S.), *Comprendre l'esprit de la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 portant code foncier rural en Côte d'Ivoire*, HAL archive-ouvert, 2015 ; DAGROU (T.), *Comprendre le code foncier rural de la Côte d'Ivoire*, 2e éd., Abidjan, Frat-mat édition, 2005 ; CHAUVEAU (J.-P.), « La question foncière de 1998 en Côte d'Ivoire et construction nationale en Côte d'Ivoire, *Politique africaine*, vol. 78, 2002, pp. 2-36; « Une lecture sociologique de la loi ivoirienne de 1998 sur le domaine foncier », *IRD REFO*, Réglementations foncières politiques publiques logiques des acteurs, septembre 2002.

<sup>396</sup> CHAUVEAU (J.-P.), « La réforme foncière de 1998 en Côte d'Ivoire à la lumière de l'histoire des indépendances de sécurisation des droits coutumiers », *Institut de Recherche pour le Développement Associé à l'UMR MOISA*.

connaissance conjointe du droit positif et des règles coutumières. Il importe au juge de posséder ces outils qui imposent notamment sa proximité géographique avec le bien immobilier objet du litige. Cette exigence se perçoit amplement en zone rurale où les autorités administratives locales ont généralement compétence pour régir la matière foncière.

**233.** De ces restrictions, on voit bien que le législateur burkinabè adopte une position différente de sa propre orientation de 1995 à travers laquelle, échappaient à la règle du tribunal territorialement fixé au lieu du domicile du recourant, les matières de marché public et de contrat de concession<sup>397</sup>. On déduit également qu'il ne décline pas totalement le principe selon lequel le demandeur doit poursuivre le défendeur devant le tribunal de son domicile. Il se rapproche donc incidemment de son homologue gabonais. Excepté qu'en droit gabonais, les contrats passés par les autorités locales visées à l'article 80 de la loi n° 7/94 portant organisation de la justice précitée peuvent déroger à la compétence territoriale sus-indiquée<sup>398</sup>. À cela, il faut ajouter les litiges relatifs au domaine public, à l'urbanisme, à l'habitat, au permis de construire et d'une façon générale, toutes les contestations en matière immobilière relèvent de la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve l'immeuble objet du litige<sup>399</sup>.

**234.** Par ailleurs, au plan formel, la compétence des tribunaux administratifs burkinabè et gabonais s'étend aux provinces. Mais la disproportionnalité entre le nombre de provinces et celui des tribunaux administratifs étend la compétence de certains tribunaux à plusieurs provinces. Quoi qu'il en soit, la protection de la compétence territoriale est, contrairement à la compétence matérielle, explicitement affirmée par les législateurs. On conviendrait alors avec Covaks MISSANG BIBANG que « *le critère de territorialité est au centre de la compétence des juridictions administratives provinciales* »<sup>400</sup>.

**235.** Le code gabonais des juridictions administratives énonce que « *la compétence territoriale ne peut faire l'objet de dérogation, même en cas d'accord entre les parties* »<sup>401</sup>. Il n'a fait que précéder le législateur burkinabè qui l'imite en ces termes : « *La compétence*

---

<sup>397</sup> Article 9 loi de 1995 précitée.

<sup>398</sup> Cf. Code de la justice administrative gabonaise. Le code précise également que les litiges relatifs au domaine public, à l'urbanisme, à l'habitat, aux permis de construire, et toutes les contestations en matière immobilière relevant de la juridiction administrative sont de la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve l'immeuble objet du litige.

<sup>399</sup> *Ibid.*

<sup>400</sup> MISSANG BIBANG (C.), *La justice administrative au Gabon et au Cameroun. Contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en Afrique noire francophone*, p. 188.

<sup>401</sup> TSATSABI (E.), *La justice administrative gabonaise, op. cit.*, pp. 62-63.

*territoriale des tribunaux administratifs est d'ordre public. Les règles de compétence lient les tribunaux administratifs qui doivent opposer même d'office leur incompétence »<sup>402</sup>.*

**236.** Ces développements précédents démontrent, à bien des égards, l'enracinement de la compétence de droit commun des tribunaux administratifs burkinabè et gabonais autour des principes et règles empruntés au contentieux administratif français. Néanmoins, la persistance de la pratique du système du juge unique tend à fragiliser cette dynamique de reprise du système français.

### **c- La portée relative de la compétence de droit commun des tribunaux administratifs par la persistance d'un juge unique**

**237.** L'idée de persistance de la pratique du juge unique dans le fonctionnement des tribunaux administratifs burkinabè renseigne de l'ineffectivité de la réforme instituant la pratique de collégialité. À travers la loi de 2016, le législateur a institué le principe de collégialité<sup>403</sup> en lieu et place de la pratique du juge unique qu'il consacrait vingt et un ans plus tôt<sup>404</sup>. En attendant de déployer tous ses effets, la loi de 2016 dispose que : « *titre transitoire, les tribunaux administratifs siègent à juge unique lorsque le nombre de juges affectés à la juridiction ne permet pas de constituer une formation collégiale... »<sup>405</sup>. En clair, le système du juge unique est loin de disparaître aussi promptement. D'où l'intérêt de revenir sur la portée du système du juge unique dans la fonction juridictionnelle des tribunaux administratifs burkinabè notamment sans que l'on ne puisse se plaindre « *Encore, les juges uniques !... »<sup>406</sup>.**

---

<sup>402</sup> Article 11 de la loi de 2016 précité. Cet article reprend au juste mot l'article 9 de la précédente loi n°21/95/ADP précitée.

<sup>403</sup> L'article 20 de la loi de 2016 dispose, en effet, que : « ... *Le tribunal administratif est une juridiction collégiale. En formation de jugement, il siège en nombre impair d'au moins trois juges* ». Cette disposition tire son explication dans la reconstitution des membres du tribunal administratif qui sont désormais composés : d'un président ; d'un vice-président ; de juges ; d'un commissaire de gouvernement ; d'un premier commissaire de gouvernement ; de commissaires de gouvernement adjoints ; d'un greffier en chef, chef de greffe ; de greffiers en chef ; de greffiers et de secrétaire des greffes et parquets.

<sup>404</sup> Certes, le législateur burkinabè n'emploie pas le terme de juge unique, mais la composition du tribunal administratif qu'il décline à l'article 2 de la loi n° 21/95/ADP portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux, JO n° 29, 1995, fait incontestablement référence au système du juge unique. Qu'on en soit juge : « *Le Tribunal Administratif comprend, un Président, un Commissaire du Gouvernement et un Greffier* ».

<sup>405</sup> Cf. article 57.

<sup>406</sup> DRAI (P.), Préfacier de CADIET (L.) et al, *Les juges uniques : dispersion ou réorganisation du contentieux ?* p. VII. L'auteur reprend cette formule plaintive avant de la déclasser en démontrant toute la pertinence et l'actualité du sujet.

**238.** Qualifiée de « *révolution juridique* »<sup>407</sup> ou de solution hasardeuse<sup>408</sup>, l'apparition du juge unique dans le paysage du contentieux administratif burkinabè s'est faite quelque peu brutalement dès la réforme de 1995. Alors que le principe de collégialité était requis sous le monisme juridictionnel, la loi de 1995 crée une rupture nette avec ce principe. C'est dire que, contrairement à la France où le juge unique est entré, en toute discrétion, par des pas négociés, dans la demeure du contentieux administratif comme « *un voleur et presque par surprise* »<sup>409</sup>, au Burkina Faso, il s'y est introduit à l'image d'un agresseur tellement son entrée et son mode opératoire furent brutaux. Les lignes qui suivent permettront d'appréhender ces propos.

**239.** Mais avant, apportons réponses à ces questions guides : juge unique, juge inique ? Ou juge unique, juge sauveur ? L'affirmatif est vrai pour chacune de ces questions. Elle mérite d'être démontrée en traversant le temps et des contrées.

**240.** En France, l'on est passé d'une conception d'iniquité à une acceptation de nécessité de la fonction du juge unique dans le contentieux administratif. Ce passage est bien résumé en ces termes : « *Même s'il est entré un peu comme un voleur et presque par surprise dans le monde de la justice administrative qui l'ignorait, voire le rejetait, on peut songer sinon à l'acclamer en sauveur et en tout cas à l'accepter comme une chance et à l'aménager avec profit* »<sup>410</sup>.

**241.** Le juge unique a longtemps été reçu comme un scandale en droit privé<sup>411</sup> encore plus en droit administratif<sup>412</sup>. On y voyait une menace à l'efficacité de la justice ou du

---

<sup>407</sup> BA (T.A.), *Précis de contentieux administratif, op. cit.*, p. 121.

<sup>408</sup> *Ibid.*, p. 125.

<sup>409</sup> PACTEAU (B.), « Le juge unique dans les juridictions administratives », *Gaz Pal*, 1998, p. 7.

<sup>410</sup> *Ibid.*

<sup>411</sup> PERROT (R.), « Le juge unique en droit français », *R.I.D.C.*, vol. 29, n° 4, Oct-déc. 1977 ; VINCENT (J.), « Juridiction collégiale ou juge unique dans la procédure civile française », *Mélanges Faletti* in *Ann. Fac. Dr. Lyon* 1971, t. II, p. 561 ; Travaux du IXe Colloque des Institutions d'études judiciaires de Nice en 1974 avec les rapports de MM. NORMAND, ROUJOU DE BOUBEE, CHARLES et J. VINCENT ; SOLUS (H.), et PERROT (R.), *Droit privé judiciaire*, t. I, n° 541 et s. ; VINCENT (J.), *Précis Dalloz de la procédure civile*, 18e éd., n° 100 ; CATALA (P.) et TERRE (F.), *Procédure civile et voie d'exécution*, Paris, PUF, 1965, p. 61.

<sup>412</sup> « La solution du juge unique qui peut paraître expédiente est, en contentieux administratif, une solution détestable ». Cf. ODENT (R.), *Cours de droit administratif*, Paris, Les cours de droit, 1980, p. 910. En témoigne également la résistance de la jurisprudence administrative française à admettre qu'une instance non collégiale puisse, dans le silence des textes, être qualifiée de juridiction. Cf. CE, sect. 20 nov. 1970, *Bouez et UNEF*, *AJDA* 1971, p. 483, note CHEVALLIER (J.). Pour CHAPUS (R.), « Qu'est-ce qu'une juridiction ? La réponse de la juridiction administrative », in *Mélanges Eisenmann*, Cujas, 1977, p. 269, la restriction en cause « *n'a pas de fondement avouable nous voulons dire : juridique* », il rejoint ainsi les conclusions du commissaire du gouvernement THERY (J.-F.), *AJDA* 1971, p. 519. Cela est d'autant soutenable que, même dans les hypothèses où la loi a admis que statue un seul juge au cours de la procédure administrative contentieuse, le Conseil d'Etat a propension à y voir une procédure particulière plutôt qu'un recours au juge unique car, pour lui, l'intervention de

moins aux vertus de la collégialité. Le système de collégialité qui, présenté comme un « système d'organisation judiciaire selon lequel les décisions de justice sont en principe prises après délibération en commun par plusieurs magistrats... »<sup>413</sup>, semble une « garantie de bonne justice »<sup>414</sup>. La raison de sa préférence se trouve dans le fait que « la collégialité garantit la libre expression de sa conviction par chacun des juges qui concourent à la décision »<sup>415</sup>. Les parties auront donc l'assurance morale et psychologique qu' « une majorité au moins s'est dégagée en faveur de la solution retenue »<sup>416</sup>. Elles seront, de ce fait, plus enclines à accepter la décision rendue et à recourir aux juges.

**242.** Alors, devant la juridiction administrative, la collégialité tient lieu de règle fondamentale et de garantie contre le risque de décision arbitraire<sup>417</sup>. À l'inverse, le juge unique était un symbole d'iniquité, de dysfonctionnement de la justice, de nuisance à l'équité du procès. Ces maux étaient alimentés par l'adage juge unique, juge inique<sup>418</sup>. Le procès fait au système du juge unique n'était curieusement pas dressé de façon intrinsèque contre ses propres résultats, mais contre les avantages plausibles de la collégialité<sup>419</sup>. Pourtant, la bonne justice n'est pas l'apanage de la collégialité encore moins une de ses conséquences immanquables.

---

ce juge n'est ni subséquente ni annonciatrice de la création d'une juridiction distincte de celle au titre de laquelle se produit cette intervention isolée. Voir CE, 2 juill. 1982, *AJDA* 1982, p. 657, concl. J. Biancarelli, *Rev. adm.* 1982, p. 627, note B. PACTEAU. On devrait plutôt comprendre, par cette interdiction, la volonté du juge de ne pas créer l'opportunité d'un éventuel retour au système de l'administrateur juge. Au soutien de cette approche, voir : *Rec. CE*, p. 1148, concl. P.H. Jagerschmidt ; S. 1892. 3. 17, note M. HAURIOU.

<sup>413</sup> CORNU (G.) (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 12e éd., 2018, p. 437.

<sup>414</sup> CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 62.

<sup>415</sup> DENOIX De SANT-MARC (R.), « La loi du 8 février 1995 – Présentation », *RFDA*, janv.-fév. 1996, p. 2.

<sup>416</sup> *Ibid.*

<sup>417</sup> La collégialité entend préserver trois garanties de la justice : une justice mieux éclairée en ce que les décisions ne sont pas prises en catimini ; une justice plus impartiale car rendue après analyse de plus avis et adoptée le plus souvent par la majorité ; et une justice plus indépendante du moment que les juges ne sont pas formellement responsables des décisions prises.

<sup>418</sup> Montesquieu affirmait que : « *Le Magistrat ne pouvait avoir lieu que dans le gouvernement despotique* ». Mais il ne faudrait pas se méprendre, l'origine de cet adage remonte bien loin. Il serait étroitement en lien avec une parabole biblique. D'après la traduction de la Bible Louis SEGOND, cette parabole est issue de l'Évangile selon Luc, chapitre 18, verset 1 à 8. On peut y lire : « *Jésus leur adressa une parabole, pour montrer qu'il faut toujours prier, et ne point relâcher. Il dit : il y avait dans une ville un juge qui ne craignait point Dieu et qui n'avait d'égard pour personne. Il y avait dans cette ville une veuve qui venait lui dire : Fais-moi justice de ma partie adverse. Pendant longtemps, il refusa. Mais ensuite, il dit en lui-même : Quoique je ne craigne point Dieu et que je n'aie d'égard pour personne, néanmoins, parce que cette femme m'importune, je lui ferai justice, afin qu'elle ne vienne pas sans cesse me rompre la tête. Le Seigneur ajouta : Entendez ce que dit le juge inique : Et Dieu ne fera-t-il pas justice à ses élus, qui crient à lui jour et nuit, et tardera-t-il à leur égard ? Je vous le dis, il leur fera promptement justice. Mais, quand le fils de l'Homme viendra, trouvera-t-il la foi sur la terre ?* ».

<sup>419</sup> Sur les avantages de la collégialité, voir à titre illustratif : BOITEAU (C.), « Le juge unique en droit administratif », *AJDA*, janvier-février 1996, p. 10 ; PERROT (R.), *Institutions Judiciaires*, 7e éd., Montchrestien, Précis Domat, 1995, n° 294.

**243.** La qualité de la justice rendue est-elle garantie si les juges qui composent le collège n'ont pas plein sens de leurs responsabilités ? Le débat s'impose-t-il inéluctablement ou se tient-il toujours même devant un litige ne présentant pas de difficultés juridiques particulières ? L'indépendance d'un collège de magistrats sans véritables prérogatives ne peut-elle pas être facilement écorchée comparativement à celle d'un seul magistrat dont les pouvoirs sont renforcés ? Ces différentes préoccupations auxquelles on ne peut qu'apporter des solutions nuancées tissent un nid fécond du sentiment que la collégialité n'est pas moins importante à assurer l'indépendance du juge que les règles de fonctionnement des juridictions<sup>420</sup>.

**244.** En conséquence, le contournement de la règle de collégialité peut s'avérer nécessaire au regard de certains défis à relever pour un perfectionnement de la justice administrative. Ces défis se révèlent sous deux formes : l'efficacité et la modernisation de la juridiction administrative. Si l'efficacité devait permettre un traitement rapide des affaires pendantes devant les juridictions administratives, la modernisation de celles-ci s'entend de leur adaptation au besoin de leur environnement.

**245.** En effet, « *l'engorgement alarmant* »<sup>421</sup> du prétoire des juges administratifs<sup>422</sup> et un délai insatisfaisant de jugement<sup>423</sup> ; le succès croissant des procédures d'urgence est l'une des raisons ayant commandé de tourner une page de l'histoire du régime contentieux français<sup>424</sup>. Il était alors indispensable d'adopter de nouvelles procédures permettant aux juridictions de statuer rapidement au cours d'une procédure allégée, inspirée du mécanisme du référé et du sursis. C'est alors que le juge unique s'est imposé comme une solution salutaire « *dans le cadre de cette nouvelle culture de l'urgence* »<sup>425</sup>. En d'autres termes, « *la recherche d'une plus grande efficacité pour la justice administrative a amené le législateur français à s'avancer dans deux directions qui l'ont porté à la rencontre du juge unique : d'une part, on*

---

<sup>420</sup> BOITEAU (C.), précité ; CADIET (L.), « Le juge unique en question », in *Les juges uniques : dispersion ou réorganisation du contentieux ?* p. 18, disait à cet effet : « *Quant à la collégialité comme garantie d'impartialité et d'indépendance, elle n'est pas acceptable que sous bénéfice d'inventaire : outre que ces arguments postulent un préjugé singulièrement négatif à l'égard pris individuellement, est-il nécessaire d'observer que les juridictions collégiales sont loin d'être inconnues des régimes totalitaires et que la France a eu, elle aussi, ses sections spéciales. La collégialité n'est donc pas aussi inhérente que cela à l'Etat de droit* ».

<sup>421</sup> PAILLET (M.), *Le juge administratif, juge unique*, *op. cit.*, p. 95.

<sup>422</sup> *Ibid.* 180 000 affaires étaient en stock pour l'ensemble tribunaux – cours administratives d'appel – Conseil d'Etat.

<sup>423</sup> D'après les chiffres cités par LONG (M.) devant le Sénat, Rapport n° 30, 1ère session ordinaire 1994-95, le délai moyen de jugement était égal à 23 mois pour le Conseil d'Etat et les Tribunaux et à 13 mois pour les Cours.

<sup>424</sup> CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 1356.

<sup>425</sup> BA (T.A.), *Précis du contentieux administratif burkinabè*, *op. cit.*, p. 122.

a assisté à la multiplication des interventions d'un juge unique pour urgence ; d'autre part (...) le choix a été de faire trancher certains litiges considérés comme pouvant échapper à la collégialité par un juge statuant seul, ainsi promu juge de la simplicité »<sup>426</sup>. Toutefois, les pouvoirs du juge unique sont doublement limités : il ne bénéficie pas de pouvoirs plus étendus que ceux du juge principal<sup>427</sup> et il ne peut prendre que des mesures provisoires dépourvues de force de la chose jugée<sup>428</sup>.

**246.** Juge unique, juge inique ou juge unique, juge sauveur ? L'affirmative qui répondrait à chaque question repose, cette fois, sur l'espace géographique considéré. Alors qu'en France, le juge unique semble avoir « sauvé l'honneur de la justice »<sup>429</sup>, au Burkina Faso, son omniprésence au sein des tribunaux administratifs de premier degré soulève nombre d'inquiétudes. L'intronisation du juge unique dans ce pays ne s'est point opérée progressivement : il est, d'une part, jusqu'à l'application effective de la loi de 2016, compétent pour connaître de l'ensemble du contentieux administratif au premier degré ; et d'autre part, il est l'unique formation de jugement se confondant même au tribunal.

**247.** Par ailleurs, il statue par un véritable jugement rendu en audience publique et après auditions des conclusions du Commissaire du gouvernement<sup>430</sup>. Ses jugements sont revêtus de force de la chose jugée en toutes circonstances et sans aucune réserve de renvoi à une formation collégiale. Pour ainsi dire, « c'est le tribunal qui statue par l'organe du juge unique »<sup>431</sup>. Le législateur burkinabè ne se serait-il pas précipité bien que la collégialité ne soit constitutionnalisée au Burkina Faso et qu' « aucun principe général du droit n'impose que les fonctions juridictionnelles soient exercées collégalement »<sup>432</sup> ? La réponse possible qu'on pourrait alléguer pour sa défense est, encore une fois, le nombre très insuffisant de magistrats administratifs à l'aurore du dualisme burkinabè ainsi que des raisons d'impératifs économiques. Mais cette défense ne peut convaincre quand on sait qu'au regard de la loi qui instituait ce juge, le président du tribunal officiant en qualité de juge administratif unique était toujours un magistrat judiciaire. Se situe là, un pan du paradoxe du juge unique dans le contentieux administratif burkinabè.

---

<sup>426</sup> BA (T.A.), *Précis du contentieux administratif burkinabè*, op. cit., p. 123.

<sup>427</sup> Article L511-1 du CJA.

<sup>428</sup> Article L521-1 du CJA.

<sup>429</sup> DRAI (P), préface *Les juges uniques : dispersion ou réorganisation du contentieux ?* précitée.

<sup>430</sup> Article 19 de la loi de 1995 relative aux tribunaux administratifs précité.

<sup>431</sup> BA (T.A.), *Précis du contentieux administratif burkinabè*, op. cit., p. 121.

<sup>432</sup> MASSOT (J.) et MARIMBERT (J.), *Le Conseil d'Etat, Notes et études documentaires*, n° 4869, 1988, p. 142.

**248.** Le caractère salubre du juge unique en France a été possible, car celui-ci était loin d'être un généraliste touche-à-tout, mais plutôt un juge, fin spécialiste de techniques de plus en plus avancées<sup>433</sup>. On ne saurait exiger un tel exploit de célérité et d'efficacité de jugement à un juge de formation judiciaire statuant seul en matière administrative. En somme, le juge unique ne répond ni à un souci d'urgence ni à une volonté d'allègement de la procédure administrative contentieuse au Burkina Faso. Cette absence d'exigence de rapidité est perceptible à travers le maintien d'une procédure contentieuse classique, propre aux formations collégiales. Pis, on est fondé à craindre une justice expéditive en raison de l'absence de débat entre juges et de la non-spécialisation du juge statuant seul<sup>434</sup>. Ainsi, le risque est grand de voir se réaliser cette crainte d'Etienne PICARD : « *Mais il ne faudrait naturellement pas que ces décisions rendues par un juge unique suscitent, chez les justiciables, une suspicion telle qu'ils mettent à former davantage d'appels que lorsque ces litiges se voyaient régler en formation collégiale* »<sup>435</sup>.

**249.** Le second aspect plus inquiétant de l'implantation brutale du juge unique au Burkina Faso est le danger de l'abandon de l'anonymat qui frappe la décision de justice. Cela est un problème lié au juge unique en général, mais qui présente plus d'effets pervers dans les sociétés africaines fortement relationnelles. Dans un tel contexte, le juge statuant seul, dont l'anonymat n'est point voilé, n'échappe pas aux poids des préjugés et aux influences sociales, culturelles ou ethniques qui menacent son indépendance<sup>436</sup>.

**250.** Nous n'entendons aucunement, par ces propos, mettre en quarantaine le système de juge unique dans les jeunes modèles de dualisme juridictionnel africains. Nous n'encourageons ni un collégialisme intransigeant ni un unicisme complaisant<sup>437</sup>. Il s'agit plutôt d'inviter les législateurs à une véritable réflexion sur les moments d'intégration de ce juge, les modalités et surtout les matières qui fonderont sa compétence. Autrement dit, il faut « *savoir distinguer où il peut être utile, voire supérieur au système collégial (...)* »<sup>438</sup>. C'est d'ailleurs le sens du retour du législateur burkinabè au système de collégialité depuis la loi de 2016 qui tarde à être effective. La détermination de la compétence matérielle des cours

---

<sup>433</sup> DRAI (P), préface *Les juges uniques : dispersion ou réorganisation du contentieux ?* précité.

<sup>434</sup> NGUECHE (S.), « Le juge unique dans le contentieux administratif des Etats de l'Afrique noire francophone », *RAMReS*, n° 1, janvier 2021, p. 280.

<sup>435</sup> PICARD (E.), « La loi du 8 février 1995 », *JCP*, I, n° 3840.

<sup>436</sup> FALL (A.B.), « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique », *Afrilex* n° 3, 2003, p. 39.

<sup>437</sup> BA (T.A.), *Précis de contentieux administratif burkinabè*, *op. cit.*, p. 124.

<sup>438</sup> PACTEAU (B.), « Le juge unique dans les juridictions administratives », *op. cit.*, p. 9.

administratives gabonaise et burkinabè paraît-elle, néanmoins, plus tranquille ? Les lignes qui suivent nous renseigneront.

## **2 - La compétence d'attribution élargie et imprécise des cours administratives d'appel**

**251.** L'examen des droits positifs gabonais et burkinabè relatifs aux compétences des juridictions administratives du fond permet de conclure qu'en tant que juridictions de second degré, la compétence des Cours administratives d'appel constitue un prolongement de celle des tribunaux administratifs (a). La particularité des exemples gabonais et burkinabè réside dans l'absence de partage de la compétence d'appel entre la Cour administrative d'appel et le Conseil d'État (b).

### **a- Un prolongement de la compétence des tribunaux administratifs**

**252.** Les Cours administratives d'appel burkinabè et gabonaises sont habilitées à connaître de tous les pourvois contre les jugements des tribunaux administratifs<sup>439</sup>. Elles ne disposent pas de compétences particulières en dehors de ces jugements. Leur compétence s'établissant dans le prolongement de celle des tribunaux administratifs<sup>440</sup>, le commissaire général gabonais à la loi a conclu à l'incompétence de la Cour administrative au profit du tribunal administratif sur la base des dispositions 80 de la loi n° 7/94 du 16 septembre 1994 suite à l'action en responsabilité formée devant la Cour administrative et dirigée contre la Mairie de Libreville. Son postulat a été consolidé par la Cour qui a déclaré son incompétence<sup>441</sup>. Au fond, c'est l'ensemble du contentieux de l'excès de pouvoir ou du plein pouvoir qui peut être soumis en appel à la compétence des Cours administratives d'appel. C'est sous cet angle que l'on devrait saisir le sens de compétence élargie ou générale et non dans une extension arbitraire de cette compétence.

**253.** Le juge administratif gabonais précise pertinemment que la compétence de la Cour administrative « *ne peut s'étendre aux organismes privés gérant un service public* »<sup>442</sup>

---

<sup>439</sup> Burkina Faso, confère article 10 de la loi n° 10-2016/AN portant création, composition, organisation, attributions, fonctionnement de la Cour administrative d'appel et de la procédure applicable devant elle ; au Gabon, c'est l'article 51 de la loi n° 7/94 du 16 septembre 1994 portant organisation de la justice.

<sup>440</sup> MISSANG BIBANG (C.), *La justice administrative au Gabon et au Cameroun. Contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en Afrique noire francophone*, précitée, p. 188.

<sup>441</sup> Cour administrative (Gabon), 29 mai 1998, *Eteka Louis Serge c/Mairie de Libreville*, Répertoire n° 45.

<sup>442</sup> Cour administrative (du Gabon), 8 mars 2000, *Ankombié Céline c/Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS)*, Rép. n° 2.

encore moins à un organisme international<sup>443</sup>. Dans l'affaire *Ngouangou Marcel c/ ASSECNA*, sa formule est sans appel : « *Que le champ de compétence réservé à cette juridiction est limitativement énoncé à l'article 35 du Code des juridictions administratives ; qu'en l'absence de toute autre disposition réglementaire ou législative spéciale, la Cour ne saurait être fondée à retenir sa compétence* »<sup>444</sup>. Par une telle disposition des choses qu'on observe aussi au Burkina Faso, il apparaît que les limites de la compétence des Cours administratives d'appel découlent respectivement des compétences afférentes aux attributions du Conseil d'État et des tribunaux administratifs.

La compétence élargie s'entend, par ailleurs, de la plénitude de la compétence des Cours administratives burkinabè et gabonaises en matière des pourvois formés contre les jugements des tribunaux administratifs.

#### **b- Une absence de partage de compétence d'appel entre la Cour administrative et le Conseil d'État**

**254.** La pratique du partage de compétence d'appel entre la Cour administrative et le Conseil d'État voudrait que, pour certaines matières, l'interjection d'appel contre les jugements des juridictions de premier degré soit portée devant la Cour administrative et pour d'autres, l'appel relève de la compétence du Conseil d'État. Cela étant, l'appel contre les jugements de ces juridictions de premier degré n'est pas l'apanage de la Cour administrative. C'est le cas en France<sup>445</sup>. L'état du droit au Gabon et au Burkina Faso démontre que les législateurs de ces pays en ont décidé autrement. La création de cours administratives y est accompagnée d'un transfert total, à leur profit, des compétences d'appel du Conseil d'État. La compétence des Cours administratives burkinabè et gabonaise résulte, dès lors, d'une ligne de démarcation entre la compétence des tribunaux administratifs et celle du Conseil d'État. Un tel aménagement pourrait trouver explication dans la volonté d'explicitier et d'éviter la complexité des règles de détermination de compétence au sein de l'ordre juridictionnel administratif. On pourrait y voir une mesure de prévention contre les conflits de compétences entre les juridictions administratives. Cependant, une telle garantie est loin d'être acquise au

---

<sup>443</sup> Cour administrative (du Gabon), 8 mars 2000, *Ankombié Céline c/Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS)*, Rép. n° 2.

<sup>444</sup> Cour administrative, 20 mai 1998, *Ngouangou Marcel c/ ASSECNA*, Rép. n° 40.

<sup>445</sup> Depuis la loi du 23 décembre 1987, il est procédé à un transfert progressif des compétences d'appel du Conseil d'État vers les cours administratives sans déposséder entièrement le Conseil d'État de sa compétence d'appel.

regard du mode de détermination des compétences territoriales des juridictions administratives provinciales et du Conseil d'État dans les Etats concernés.

### **c- Les avatars de la répartition des compétences au sein de l'ordre administratif**

**255.** La distribution de compétences entre les juridictions administratives gabonaises recèle des incohérences dont les principales sont la superposition maladroite de deux degrés de juridiction sur un même ressort territorial et l'existence des zones de confusion de compétences entre les tribunaux, les cours administratives et le Conseil d'État.

**256. La superposition maladroite de deux degrés de juridiction sur un même ressort territorial au Gabon.** L'article 44 de la loi de 1994 relative à l'organisation de la justice dispose qu' « *il est institué une cour d'appel au chef-lieu de chaque province* ». Parallèlement, selon l'article 75, « *il est institué, dans chaque province, un tribunal administratif...* ». En logeant une cour administrative dans chaque ressort territorial des tribunaux administratifs, l'on s'inquiète sur la préservation de certaines vertus du principe de double degré de juridiction ainsi que sur l'opportunité même de la création des cours administratives d'appel au Gabon. Une raison juridique, une vision ethnographique et une appréciation pragmatique ne sont guère favorables à un tel aménagement.

**257.** Juridiquement, l'harmonisation des jugements des tribunaux est une des missions des Cours d'appel. Assurément, l'identité des ressorts territoriaux entre les cours et les tribunaux administratifs rend impossible cette mission parce que l'harmonisation commande qu'un organe placé au-dessus de plusieurs autres puisse, par son pouvoir de contrôle, donner une orientation unique et claire à l'ensemble du système. Dans la prévision des législateurs burkinabè et gabonais, il n'y a qu'une cour administrative compétente pour connaître en appel des jugements d'un seul tribunal sur un ressort territorial ; et ce, sur l'ensemble des territoires nationaux.

**258.** Empruntant les lentilles à un ethnographe, l'analyse d'une telle organisation fonctionnelle permet d'observer une destruction psychologique de la symbolique d'une suprématie des cours administratives d'appel sur les tribunaux administratifs. On a une sorte de projection renvoyant à l'image de deux juges qui se disputent une matière et un espace communs à des moments différés. Certes, en précisant les pouvoirs et instants de compétence des cours et tribunaux administratifs, les règles juridiques font perdre tout intérêt à cette inquiétude. Mais d'un point de vue pragmatique, le malaise demeure.

**259.** « Est-il réaliste d'instituer dans la même ville, et de surcroît dans les mêmes locaux administratifs des juges appartenant à deux degrés de juridiction différents soumis à l'éventualité de connaître des mêmes litiges administratifs ? » s'interrogeait-on sur la pratique gabonaise<sup>446</sup>. Ce faisant, le nombre des cours administratives d'appel n'est-il pas excessif pour des États en début d'expérimentation du dualisme juridictionnel où le volume du contentieux semble faible ? À tout le moins, les orientations des réformes dans les pays susmentionnés manquent de pragmatisme à deux égards.

**260.** D'abord, la faiblesse du contentieux administratif s'accommode difficilement avec autant de cours administratives d'appel que les législateurs burkinabè et gabonais entendent créer<sup>447</sup>. L'intérêt de la création de cours administratives dans un tel contexte serait davantage plus faible que le Conseil d'État pourrait être érigé en juridiction nationale d'appel en matière administrative. Toutefois, cette proposition inspirée de la pratique française qui a duré deux siècles ne doit pas être surestimée. La proximité des juridictions d'appel des justiciables peut contribuer au développement du contentieux surtout que la distance qui sépare ceux-ci de la capitale où est logé le Conseil d'État est difficilement parcourue<sup>448</sup>. D'où la solution d'opter plutôt pour une réduction rationnelle du nombre des cours administratives d'appel.

**261.** Ensuite, le nombre excessif des cours d'appel, l'identité de leur champ d'intervention avec celui des tribunaux administratifs constituent une voie de dépréciation du rôle de ces juridictions d'appel. Aussi la réduction de leur nombre doit-elle être suivie d'une extension de leurs ressorts territoriaux. La structure pyramidale qui supporte le projet de l'édification d'un ordre juridictionnel administratif en dépend.

**262.** La confusion créée par les articles susmentionnés est-elle une maladresse dans l'aménagement ou un aménagement maladroit sciemment mené ? La réponse est nuancée suivant les cas : l'excuse d'inattention qu'on pourrait prêter au législateur burkinabè ne saurait servir à son homologue gabonais. En effet, les alinéas l'article 88 issue de la loi de 1994 dispose successivement que : « *Le ressort d'une cour d'appel peut couvrir plusieurs*

---

<sup>446</sup> MISSANG BIBANG (C.), *La justice administrative au Gabon et au Cameroun. Contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en Afrique noire francophone*, op. cit., p. 190.

<sup>447</sup> Pour rappel : il est prévu la construction de cours administratives dans chaque chef-lieu de provinces burkinabè et gabonaises.

<sup>448</sup> PANGO-TATY, *La justice administrative au Gabon et au Cameroun. Contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en Afrique noire francophone*, Thèse de doctorat en Droit public, Université Paris XII – Val de Marne, 2004, p. 76. ; NANG ONDO, *La protection du citoyen par le juge administratif au Gabon*, Thèse de doctorat en Droit public, Université Aix-Marseille 3, 1991, 340 p.

provinces »<sup>449</sup> ; « *Le ressort d'un tribunal administratif peut également couvrir plusieurs provinces* »<sup>450</sup>.

**263.** La confusion semble être entretenue à la lecture de l'alinéa 2 de l'article 35 de la loi n°10/94 du 17 septembre 1994 sur la Cour Administrative devenue Conseil d'État. Le législateur y fonde la compétence d'attribution de la Cour en matière de : « *recours dirigés contre les actes administratifs individuels dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort d'une cour d'appel administrative* »<sup>451</sup>. La préoccupation est alors de savoir lequel des articles 88 et 35 prévaut sur l'autre. Posée autrement, quelle juridiction sera compétente si l'on considère que le Conseil d'État, les cours et tribunaux administratifs sont déclarés compétents pour connaître des actes administratifs dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort d'un tribunal administratif ?

**264.** L'imprécision sur les actes administratifs qui relèveraient des juridictions provinciales et ceux dont le Conseil d'État serait exclusivement compétent constitue le nœud de la préoccupation. On comprend bien que l'extension du ressort territorial des tribunaux administratifs et cours d'appel a un objet précis : la connaissance des actes administratifs des autorités administratives provinciales relevant du ressort territorial des juridictions administratives dont la mise en place est encore ineffective. L'imprécision sur le nombre de provinces que peut couvrir un tribunal administratif au Gabon est donc volontaire et vise à anticiper les disparités probables dans la mise en place des juridictions administratives locales. Elle a, néanmoins, l'inconvénient de placer les justiciables dans l'incertitude de déterminer le juge compétent. C'est donc à une démarche de compromis qu'a été invité le législateur gabonais. Son homologue burkinabè n'a pas été soumis à un tel dilemme. Que ce soit sous l'empire de la loi de 1995 que celui de 2016, la délimitation territoriale des tribunaux administratifs a toujours été explicite<sup>452</sup> ; les compétences de ceux-ci seraient bien fixées à l'image de celles du Conseil d'État.

---

<sup>449</sup> Alinéa 1<sup>er</sup>.

<sup>450</sup> Alinéa 2.

<sup>451</sup> Loi n° 10/94 du 17 septembre 1994 portant organisation de la justice.

<sup>452</sup> Rappelons que l'article 1er de la loi de 2016 fixe la compétence territoriale des tribunaux administratifs burkinabè au niveau des provinces. Mais en son article 58, le législateur précise qu'à titre transitoire, « *les tribunaux administratifs existant à l'entrée en vigueur de la présente loi conservent les compétences qui leur sont dévolues* ». Or aux termes de l'article 1er de la loi de 1995, « *Il est créé au siège de chaque Tribunal de Grande Instance, un Tribunal Administratif* » et la compétence territoriale du Tribunal de Grande Instance est explicitement définie.

## **B - Les compétences du Conseil d'État**

**265.** Les compétences juridictionnelles du Conseil d'État issues des droits étudiés rapprocheraient cette haute juridiction administrative des juridictions administratives de droit commun qui viennent d'être analysées. La consécration d'une compétence du fond en faveur du Conseil d'État burkinabè et sénégalais fonderait ce rapprochement (1). Mais, outre que les matières à lui dévolues restent distinctes de celles que connaissent les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, le juge administratif suprême a l'apanage de la compétence en cassation (2).

### **1 - Le Conseil d'État, une compétence du fond**

**266.** La haute juridiction administrative des États soumis à étude est juge de premier ressort en certaines matières (a). Cette approche ainsi que le domaine de compétence en premier ressort du Conseil d'État rapprochent chacun des États africains au modèle français. Elle se justifierait par la sensibilité et l'importance particulière desdites matières. Ce faisant, la compétence en premier ressort de la juridiction administrative suprême se distingue de sa compétence en appel des jugements rendus par les tribunaux. Celle-ci étant, à la fois, singulière et conjoncturelle (b).

#### **a- Le Conseil d'État, juge de premier ressort**

**267.** Le juge bénéficiant d'une compétence de premier ressort est celui habilité à connaître d'un litige en premier lieu. La décision rendue est susceptible ou non de recours devant un autre juge. Cela dépend du degré qu'occupe ce premier juge. Traditionnellement, les tribunaux administratifs jouissent de cette compétence susceptible d'appel ou de cassation. La compétence de premier degré du Conseil d'État prive le litige de toute voie de recours devant une autre juridiction administrative. C'est le partage de compétence de premier degré notamment entre tribunaux de premier degré et Conseil d'État qui fut retenu dans les États africains importateurs du dualisme français. L'on est en droit de se poser la question de savoir pourquoi avec la création des tribunaux administratifs, suivie de l'enlèvement de certaines compétences du Conseil d'État, le législateur français n'a pas transféré la compétence de premier degré en toutes matières à ces nouvelles juridictions de droit commun. Il ressort du code français de la justice administrative que cette orientation du législateur est dictée par

« l'objet du litige ou l'intérêt d'une bonne administration de la justice »<sup>453</sup>. Cependant, cette compétence du Conseil d'État considérée comme des attributions « *par défaut* »<sup>454</sup> n'a pas l'air de séduire certains de ses membres<sup>455</sup>. Sans l'annoncer aussi formellement, les législateurs burkinabè et gabonais semblent s'approprier ces justifications.

**268.** En effet, les matières qui ressortissent, en premier lieu, de la compétence de leur Conseil d'État respectif sont particulièrement importantes soit en raison de l'étendue de leur portée soit au regard de l'importance de l'autorité administrative à qui est rattaché l'acte litigieux. Sur cette question, le Conseil d'État gabonais connaît en premier et dernier ressort des recours pour excès de pouvoir formés contre les actes individuels des autorités administratives ; des recours contre les actes administratifs unilatéraux et individuels dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort d'une cour administrative d'appel ; des recours en annulation dirigés contre les décisions administratives et disciplinaires prises par des organismes collégiaux à compétence nationale et les ordres professionnels ; actions en responsabilité dirigées contre l'État ou ses établissements publics ; des recours en matière d'élections autres que les élections politiques et les opérations de référendum ; des recours en matière fiscale conformément aux lois et règlements régissant cette matière<sup>456</sup>.

**269.** Également, les attributions du Conseil d'État burkinabè en premier ressort, bien qu'elles soient déclinées en moins de mots, embrassent un champ identique à celui du Gabon. En reconnaissant la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'État contre « *les décrets, les autres actes réglementaires dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort d'un seul tribunal administratif* »<sup>457</sup>, le législateur justifie son choix par l'objet du litige. Cet objet renvoie aux affaires de portée nationale voire d'une certaine importance. Ce choix serait-il motivé par l'intérêt d'une bonne administration de la justice ? Faisant l'économie des confluences et influences de l'usage de cette expression dans la pratique du

---

<sup>453</sup> Article L. 311-1 du CJA.

<sup>454</sup> SAUVE (J.M), « La répartition des compétences dans la juridiction administrative », Colloque organisé par l'Association des Juristes de Contentieux de Droit Public (AJCP) du Master II Contentieux Public de l'Université de Paris 1, vendredi 15 mai 2009, p. 4. Disponible à <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/La-repartition-des-competences-dans-la-juridiction-administrative>, p. 5. Consulté le 02/05/19 à 10h58.

<sup>455</sup> Pour le Vice-président Jean-Marc SAUVE, il importe de parachever la réforme de 1953 en faisant des tribunaux administratifs les juges de droit commun du contentieux administratif en premier ressort. Plaidant pour que la compétence juridictionnelle du Conseil soit concentrée sur la cassation, il ne concède notamment que ne demeure de la compétence en premier et dernier ressort de celui-ci « *outre le contentieux des ordonnances et des décrets, le contentieux des actes réglementaires des ministres et quelques contentieux spécifiques, en particulier électoraux ou ultra-marin...* ». Cf. SAUVE (J.M), *ibid.*

<sup>456</sup> Cf. article 38 de la loi organique n° 5/2002 sur le Conseil d'Etat.

<sup>457</sup> Article 16 de la loi de 2016 relative au Conseil d'Etat.

contentieux administratif<sup>458</sup>, nous pouvons retenir que l'intérêt d'une bonne administration de la justice se traduit particulièrement par les exigences d'efficacité, de célérité et de qualité de la justice<sup>459</sup>. Ces critères peuvent être étendus à tout environnement juridique et judiciaire.

**270.** Cependant, une rupture initiale entre le contexte français et ceux des États africains importateurs du dualisme est à relever. La création des tribunaux administratifs d'où est né le partage de compétence en premier ressort entre ceux-ci et le Conseil d'État en France a pour principale raison le désengorgement du prétoire du Conseil d'État. Ce tableau est différemment présenté au Gabon et au Burkina Faso dans lesquels les juridictions administratives sont les parents pauvres des justiciables. Qui plus est, les Conseils d'État qui se trouvent dans leurs capitales respectives sont difficilement accessibles comparativement aux tribunaux ou sections de tribunaux administratifs<sup>460</sup>.

**271.** Toutefois, l'objectif de qualité de justice que poursuit, en outre, l'intérêt d'une bonne administration de justice semble plaider la cause de la reprise d'une compétence directe du Conseil d'État dans des matières importantes et à portée nationale au Burkina Faso et au Gabon. La délicatesse de ces matières s'aménage difficilement avec la pratique du juge unique ainsi que le faible niveau de spécialisation du juge administratif de droit commun observés dans ces États. En plus, il revient au Conseil d'État, juridiction administrative supérieure, de construire une jurisprudence, d'harmoniser les cadences de celle-ci voire d'assurer l'unité dans l'interprétation de la loi<sup>461</sup>. L'intérêt d'éviter les divergences de jugements et de décisions sur les questions à portée nationale est incontestable. Ce rôle est certes joué en appel ou en cassation, mais il l'est mieux quand le Conseil d'État intervient en premier ressort.

---

<sup>458</sup> Dans le contentieux administratif français, l'expression « *l'intérêt d'une bonne administration de la justice* » est généralement utilisée pour justifier une dérogation de droit commun. En témoigne l'article L. 311-1 du Code de la Justice Administrative susmentionné. En témoigne également la décision du Conseil constitutionnel du 23 janvier 1987 dans laquelle le juge constitutionnel en se référant à cette expression, motive sa décision d'autoriser le législateur à attribuer au juge judiciaire certains contentieux relevant normalement de la juridiction administrative.

<sup>459</sup> BROYELLE (C.), *Contentieux administratif*, Paris, LGDJ, 6<sup>e</sup> éd., 2018-2019, p. 40.

<sup>460</sup> Voir *infra*, p. 511.

<sup>461</sup> Pouvoir dont le juge administratif français se dit investi en vertu « *des pouvoirs généraux de régulation de l'ordre juridictionnel administratif* », CE, 10 novembre 1999, *Société Coopérative agricole de Brinon*. Lire aussi sur les fonctions d'une juridiction suprême : BORE (L.), « Les deux fonctions des juridictions suprêmes », *La semaine juridique*, n° 1-2, 8 janvier 2018.

En dépit de ces nuances, l'analyse du fond du droit induit de constater un grand rapprochement des contentieux qui échoient en premier ressort au Conseil d'État de la France et de ces deux États africains<sup>462</sup>. Il en va ainsi de leur compétence d'appel.

### **b- Le Conseil d'État, juge d'appel ? : des solutions diverses**

**272.** En France, la création des cours administratives d'appel n'a pas entièrement dépossédé le Conseil d'État français de sa compétence d'appel<sup>463</sup>. Certes il en conserve encore un pan moins important<sup>464</sup>, mais il se redécouvre une nouvelle dynamique<sup>465</sup>. La distribution des compétences au sein des juridictions administratives entretient une liaison complice avec l'évolution historique de la construction du dualisme des ordres juridictionnels.

**273.** Le dualisme français est parti de la création du Conseil d'État et s'est édifié autour de celui-ci, dans une moindre mesure, suivant aussi l'expérience des conseils de préfecture. Les compétences des autres juridictions administratives sont le fruit d'un transfèrement progressif des compétences initiales du Conseil d'État. L'historicité récente de la création du dualisme dans les États africains est toute différente. Le dualisme africain s'est construit souvent à la base, par la création des tribunaux et cours administratifs, et parfois en bloc, à partir de la consécration formelle dans la même décennie de toutes les juridictions administratives. L'aménagement des compétences des cours administratives d'appel notamment n'est donc pas censé répondre aux mêmes contenus que le modèle français sans

---

<sup>462</sup> Rappelons que le Conseil d'Etat français est principalement compétent en premier et dernier ressort pour connaître des litiges dirigés : contre les ordonnances du président de la République et les décrets ; contre les actes règlementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale et contre leurs circulaires et instructions de portée générale ; contre les décisions prises par un certain nombre des autorités administratives indépendantes et contre les décisions ministérielles prises en matières de contrôle des concentrations économiques.

<sup>463</sup> Au regard de l'article L. 321-1 du Code de Justice Administrative, les cours administratives d'appel sont juges d'appel de droit commun des jugements rendus par premier ressort par les tribunaux administratifs. Cependant, les jugements rendus en premier et dernier ressort qui ne peuvent faire l'objet que d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat échappent aux cours.

<sup>464</sup> Le Conseil d'Etat n'est compétent en appel que dans les hypothèses suivantes : à l'égard des jugements rendus en premier ressort par les juridictions spécialisées ou les juridictions arbitrales statuant sur un litige administratif, cf. article L. 321-2 du Code de Justice Administrative ; CE, 28 déc. 2005, *USMA*, n° 274527, Rec. 591 ; à l'encontre des jugements relatifs aux élections municipales et cantonales, cf. article R. 321-1 ; et contre les ordonnances prises dans le cadre du référé-liberté, cf. CJA article L. 523-1. La restriction de la compétence d'appel du Conseil d'Etat français en fait, dans la pratique, une compétence résiduelle : elle ne représente en 2017 que 2,5% des affaires dont il a été saisi.

<sup>465</sup> Le juge administratif a, en effet, une conception large de la notion de litiges relatifs aux élections municipales et cantonales. Il assimile à ces litiges, ceux que peuvent provoquer les opérations électorales. De même, il les assimile à des litiges provoqués par des mesures prises en matière électorale et qui affectent la composition des conseils municipaux ou généraux. Cf. CE, 5 février 1990, *Copel*, req. n° 102920, Rec. Lebon, p. 609. Par ailleurs, le contentieux de la révision des listes électorales relève de la compétence du Conseil d'Etat. Voir CE Ass, 3 février 1989, *Mairie de Paris*, n° 104680, Rec. Lebon, p. 47.

pour autant le condamner de s'en distinguer. Ainsi, si au Gabon, le Conseil d'État ne dispose d'aucune compétence d'appel en matière administrative, au Burkina Faso, la législation est en transition : la nouvelle loi mettant fin à la compétence d'appel du Conseil d'État est encore ineffective.

**274. L'absence de compétence d'appel du Conseil d'État gabonais.** Nous précisons déjà dans les lignes précédentes que la compétence d'appel de la Cour administrative gabonaise est d'ordre général. En d'autres termes, cette juridiction de second degré jouit d'une compétence exclusive pour connaître des pourvois formés contre les jugements des tribunaux administratifs. Aussi la confusion sur la compétence territoriale des juridictions provinciales et du Conseil d'État ne constitue-t-elle aucune entrave à la compréhension encore moins à l'application de la compétence exclusive de la Cour administrative d'appel gabonaise. C'est dire que le Conseil d'État n'en dispose d'aucune compétence. Choix autrement judicieux qu'uniquement motivé par la recherche de simplification dans la répartition des compétences au sein de l'ordre administratif ? La réponse peut-elle être fournie par le droit burkinabè ?

**275. Le Conseil d'État burkinabè, juge d'appel en matière administrative à titre transitoire.** D'après la loi de 2000, le Conseil d'État était juge d'appel à titre exclusif, du contentieux administratif au Burkina Faso. La raison en est simple et réside d'une part en l'inexistence des cours administratives d'appel et d'autre part au respect du principe du double degré de juridiction<sup>466</sup>. L'ordre administratif étant constitué de tribunaux administratifs et du Conseil d'État. Toutefois, cette apparente simplicité est ponctuée d'incommodités.

**276.** En effet, la loi consacre la compétence du Conseil d'État en appel des jugements des tribunaux administratifs et en cassation de ses propres décisions rendues en

---

<sup>466</sup> Le principe de double degré de juridiction se perçoit comme une garantie contre les erreurs des juges du premier degré en ce qu'il permet au justiciable insatisfait de la décision du premier juge, de voir rejurer le litige par un autre juge appartenant à un rang hiérarchique supérieur. Néanmoins, la valeur juridique ainsi que la portée de ce principe doivent être situés pour expliciter le sens de notre propos. Le principe de double degré n'est pas d'application absolue, il est souvent mis en veilleuse. En France, les juges ont rappelé qu'en dépit de son importance, que ce principe : « n'a pas, en lui-même, valeur constitutionnelle », cf. CC, n° 2004-491 DC 12 février 2004, *Loi complétant le statut d'autonomie de la Polysémie française* ; les règles d'un procès équitable n'impose pas l'institution d'un deuxième degré de juridiction, cf. CEDH 17 janvier 1970, *Delcourt c/ Belgique*, PELLOUX (R.), « L'arrêt de la Cour des droits de l'homme dans l'affaire Delcourt », *Annuaire Française De Droit International*, n° 17, 1971, p. 343 ; relève d'un principe général de procédure dont l'application ne s'impose que par une consécration expresse de la loi. Cf. CE, Section, du 16 décembre 1977, *Lehodey*, req. n° 04895, Recueil Lebon, p. 508.

appel. Certes, en tant que juge de cassation, le Conseil d'Etat burkinabè délibère en plénière,<sup>467</sup> mais rien n'indique, contrairement à l'état du droit français<sup>468</sup>, que les membres ayant siégé en appel sont interdits de siéger en cassation. D'ailleurs, si tel était le cas, des risques d'influence des premiers juges sur leurs pairs n'en demeurent pas moins réels. Au fond, le cumul, en toutes matières, des compétences d'appel et de cassation du Conseil d'État tel qu'aménagé au Burkina Faso menace l'impartialité des juges statuant en cassation. Aussi, la nouvelle loi de 2018 relative au Conseil d'État y apporte-telle une modification en mettant totalement fin à la compétence d'appel du Conseil d'État. Tout de même, la rupture avec l'ordonnancement est négociée. L'article 92 de loi dispose en effet que : « *En attendant la mise en place effective des cours administratives d'appel, le Conseil d'État continue d'exercer les compétences qui sont dévolues à ces juridictions* ».

**277.** À l'évidence, le législateur burkinabè n'envisage pas un partage de compétence d'appel entre les cours administratives et le Conseil d'État. Ce qui porterait à croire qu'admettre une compétence d'appel du Conseil d'État serait une option par défaut sinon une incongruité. Bien au contraire, on y trouve deux manifestations de l'intérêt d'une telle compétence. D'une part, elle serait « *justifiée par la nécessité d'apporter rapidement une réponse définitive à certains litiges, en les détournant du circuit normal des voies de recours* »<sup>469</sup> ; et d'autre part, elle devrait aider à éviter la redondance que constituerait le contrôle de cassation du Conseil d'État dans le contentieux de l'excès de pouvoir des actes réglementaires<sup>470</sup>. D'où le maintien d'une compétence<sup>471</sup> d'appel exclusive du Conseil d'État du contentieux des actes réglementaires par la loi de 1987<sup>471</sup>. Mais la pratique a démontré que la pertinence de ces justifications doit être relativisée.

**278.** Sous la formule de partage de compétence d'appel entre le Conseil d'Etat et la Cour administrative, les justiciables peuvent rencontrer des difficultés à déterminer le juge

---

<sup>467</sup> Article 16 de la loi organique de 2018.

<sup>468</sup> Le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Dlle Arbouset* a posé le principe empêchant qu'un membre d'une juridiction administrative participe au jugement d'un recours relatif à la décision dont il est l'auteur, ou qui a été prise par un organisme collégial dont il a participé. CE, Section, 2 mars 1973, *Demoiselle Arbouset*, req. n° 84740, Rec. Lebon.

<sup>469</sup> BROYELLE (C.), *Contentieux administratif, op. cit.*, p. 41

<sup>470</sup> Idem, note 77. Voir aussi sur le caractère redondant de la compétence d'appel et de cassation dans le contentieux de l'excès de pouvoir : MARTINEZ (J.C.), J.O. déb., Ass. Nat. 1ere session ordinaire 1987-1988, 2e séance du 4 déc. 1987, p. 6810 ; CHABANOL (D.), « Une réforme inachevée », *AJDA*, 1988, n° 2, p. 105.

<sup>471</sup> Il s'agit précisément de l'article 1 de la loi n°87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif.

administratif d'appel compétent<sup>472</sup>. Le législateur français a semblé partager cette opinion en consacrant, par la loi du 8 février 1995, la compétence de principe de la Cour administrative d'appel en contentieux de l'excès de pouvoir des actes réglementaires<sup>473</sup>. L'on tend ainsi progressivement à un caractère résiduel de la compétence d'appel du Conseil d'État en France<sup>474</sup>. Sur ce point, on dirait que le dualisme français emboîte les pas des modèles gabonais et burkinabè<sup>475</sup>.

La similitude entre les compétences de la juridiction administrative en France, au Gabon et au Burkina Faso est également traduite dans la compétence de cassation du Conseil d'État.

## 2 - Le Conseil d'État, juge de cassation

**279.** Si la logique que supporte la compétence de cassation visait davantage à distinguer le droit et le fait<sup>476</sup>, elle n'entend aucunement exclure les faits des préoccupations du Conseil d'État<sup>477</sup>. La compétence de cassation n'opère pas une césure absolue avec les autres compétences<sup>478</sup>. Sa particularité essentielle réside dans l'insusceptibilité de recours

---

<sup>472</sup> SAUVE (J.M), « La répartition des compétences dans la juridiction administrative », *op.cit.*, p. 4.

<sup>473</sup> L'article 75 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative déclare en effet que : « *Dans le premier alinéa de l'article 1er de la loi n°87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, les mots « et sur les recours pour excès de pouvoir formés contre les actes réglementaires » sont supprimés... ».*

<sup>474</sup> Ce contentieux ne représente que 0,5% à 6% selon les années des activités contentieuses du Conseil d'Etat.

<sup>475</sup> Mais on n'est pas encore au stade où le Conseil d'Etat ne dispose d'aucune compétence d'appel. Le Conseil d'Etat, lui-même, par la voix de son Vice-président SAUVE, plaide pour un maintien de cette compétence minimum dont il jouit aujourd'hui. Voir SAUVE (J.M), « La répartition des compétences dans la juridiction administrative », *op.cit.*, pp. 6-7. L'avenir nous renseignera certainement sur le sort que donneront les pouvoirs publics à cette doléance.

<sup>476</sup> Par définition, la juridiction de cassation se prononce que sur la légalité et non sur les faits des décisions rendues par les juridictions de premier et second degré. Ce qui exclut le fait qu'elle soit considérée comme une juridiction de troisième degré en dépit de la position de J.C. Martinez pour qui, lorsque la Conseil d'Etat intervient en cassation contre un arrêt rendu en excès de pouvoir par la Cour d'appel, on n'est en présence de trois degrés de juridiction. Cf. MARTINEZ (J.C.), J.O. déb., Ass. Nat. 1ere session ordinaire 1987-1988, 2e séance du 4 déc. 1987, p. 6810.

<sup>477</sup> STIRN (B.), « Le Conseil d'Etat et la réforme du contentieux », *RFDA*, n°4(2), 1988, mars-avril, p. 32, disait à cet effet : « *Droit réaliste, proche de l'action des services, le droit administratif donne, en effet, une large place aux faits. Le contrôle du juge de l'excès du pouvoir, en particulier, pénètre au cœur du processus de décision parce qu'il exclut un contrôle des motifs de fait qui ont conduit à prendre une mesure* ». Quant à BA (A.T.), *Précis du contentieux administratif, op. cit.*, p. 110, il opine ainsi : « *On voit mal, en effet, que même en cassation, un débat sur la légalité d'une décision individuelle exclue toute discussion sur l'appréciation de fait qui a conduit à cette décision* ».

<sup>478</sup> Sur le rapprochement compétence d'appel et compétence de cassation, précisément pour ce qui est de la garantie de l'unité du droit par le Conseil d'Etat, voir CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif, op. cit.*, p. 989.

adressé contre l'arrêt qui en résulte<sup>479</sup>. Toutefois, ces compétences sont déployées à une échelle variable comparativement au droit français : le système de cassation est empreint d'incohérence au Burkina Faso (a) tandis qu'il est restreint au Gabon (b).

#### **a- Un système de compétence empreint d'incohérences au Burkina Faso**

**280.** La nouvelle loi burkinabè de 2018 sur le conseil d'État n'a pas contredit la réforme du contentieux enclenchée en 2000 qui organise une coexistence de deux juges de cassation au sein de la juridiction administrative suprême. D'une part, il s'agit de la Chambre du contentieux, perçue comme le juge de cassation normale ; et d'autre part, il est question des chambres réunies, juge de cassation exceptionnel contre les décisions du juge de cassation normal<sup>480</sup>. La composition du Conseil d'Etat burkinabè varie donc suivant qu'il intervient en cassation des décisions des autres juridictions administratives ou de ses propres arrêts. Le véritable juge de cassation est incontestablement la formation réunissant les chambres. Cette formation comprend « *sous la présidence du premier président du Conseil d'État, les présidents de chambres et les conseillers n'ayant pas connu de l'affaire* »<sup>481</sup>.

**281.** Un tel procédé répond-il au besoin d'un renforcement de la fonction de régulation du Conseil d'État ? À tout le moins, il fait présager une forme de hiérarchisation dans l'exercice de cette fonction. Qui plus est, il est de pratique qu'un juge logé au sommet d'un ordre juridictionnel et qui statue en premier et dernier ressort rend des décisions insusceptibles de recours ; il statue souverainement. Ce qui le distingue notamment d'autres juridictions de degrés inférieurs, investies d'une compétence en premier et dernier ressort en certaines matières. L'exception que consacre la pratique burkinabè est empreinte d'incohérence car elle consacrerait « *un juge de cassation de premier degré et un juge de cassation de second degré* »<sup>482</sup>.

**282.** Le Conseil d'État burkinabè à l'instar de son homologue français dispose d'un pouvoir en cassation contre les décisions prononcées à l'égard des décrets, des actes réglementaires, des élections locales notamment ; il n'est point le cas au Gabon.

---

<sup>479</sup> « *Lorsqu'un recours en cassation est rejeté, la partie qui l'avait formé ne peut plus se pourvoir en cassation dans la même affaire, sous prétexte et quelque moyen que ce soit* ». Cf. Article 71 de la loi n°032-2018 précitée du Burkina Faso. Au Gabon : loi n° 5/2002 du 27 novembre 2002, article 38, alinéa 2. Au Burkina Faso : loi n°038-2018 du 26 juillet 2018, article 17.

<sup>480</sup> BA (T.A.), *Précis de contentieux administratif*, op. cit., p. 111.

<sup>481</sup> Article 22 loi n°038-2018 précitée.

<sup>482</sup> BA (T.A.), *Précis de contentieux administratif*, op. cit., p. 112.

## **b- Un système de compétence restrictif au Gabon**

**283.** Des limitations sont portées à la compétence du Conseil d'État gabonais par la loi de 1990 et pour donner suite aux différentes modifications constitutionnelles. Ces restrictions se rapportent à une double restriction des compétences du juge administratif gabonais : l'exclusion du contentieux des élections politiques<sup>483</sup> et l'exclusion du contentieux des actes administratifs réglementaires<sup>484</sup>.

**284. L'exclusion du contentieux des élections politiques du juge administratif gabonais.** Cette exclusion appelle des éclaircissements relatifs à l'identification des élections politiques, la portée ainsi que la pertinence d'une telle restriction. D'emblée, qu'est-ce qu'une élection politique ? Est considérée d'élection politique, l'élection qui a pour but de désigner des responsables politiques et à laquelle ne peuvent participer, sauf quelques exceptions, que les nationaux<sup>485</sup>. Elle se distingue, de ce fait, à d'autres types d'élections dont les élections professionnelles et les élections universitaires. Au Burkina Faso, le Conseil d'État connaît du contentieux électoral local<sup>486</sup>. Il importe alors d'identifier si l'élection locale est une élection politique.

**285.** On penserait à tort que le caractère politique d'une élection rime avec son caractère national. Tant s'en faut. Le Conseil constitutionnel français l'a si bien précisé dans sa décision du 18 novembre 1982<sup>487</sup>. Le juge constitutionnel y rappelle que les élections locales, au même titre que les élections nationales, sont des élections politiques auxquelles s'appliquent les prescriptions d'universalité, d'égalité et de secret du suffrage consacrées à l'article 3 de la Constitution française. Il n'en saurait autrement tant les élections locales visent l'élection des responsables politiques et sont généralement réservées aux nationaux. Aussi ces élections se rapportent-elles essentiellement aux élections municipales, départementales et régionales. En conséquence, leur exclusion du contentieux administratif au Gabon atrophie le domaine de celui-ci de même que les compétences du Conseil d'État gabonais.

---

<sup>483</sup> Cf. Article 38, alinéa 1 de la loi n° 5/2002 sur le Conseil d'Etat, précité.

<sup>484</sup> CC, Déc n° 16/CC, du 15 septembre 1994, relative à la loi organique fixant l'organisation, la composition, le fonctionnement de la Cour administrative (Gabon).

<sup>485</sup> L'Etat du droit français par exemple autorise que les ressortissants des Etats membres de l'Union Européenne résident en France à participer aux élections municipales sans pour autant éligibles ; de même qu'ils peuvent être électeurs aux élections européennes.

<sup>486</sup> Article 19 de loi n° 032-2018/AN du 26 juillet 2018 relative au Conseil d'Etat (Burkina Faso).

<sup>487</sup> CC, Déc. n° 82-146 DC du 18 novembre 1982.

**286.** La portée de la restriction est alors évaluée à la fois au niveau de l'objet que de la dynamique du contentieux administratif. En effet, la compétence du Conseil d'État gabonais en matière électorale n'est pas totalement nulle : elle est foncièrement réduite car elle se limite au contentieux de l'inscription sur les listes électorales<sup>488</sup>. L'on comprend aisément que la sensibilité du contentieux électoral impose qu'il soit vidé rapidement<sup>489</sup> ; et que de ce fait, il ne saurait connaître le même sort qu'un contentieux administratif classique.

**287.** Aussi dans la plupart des États, relève-t-il de la compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'État. Le Conseil constitutionnel burkinabè l'a récemment signifié à un candidat aux élections municipales qui lui demandait de valider la liste de son parti à la suite de l'invalidation prononcée par la Commission ad hoc compétente en la matière. Après avoir rappelé la compétence des tribunaux administratifs pour contrôler la régularité et la transparence des élections locales, le juge constitutionnel burkinabè ajoute que « *La proclamation des résultats définitifs de ces élections relève de la compétence du Conseil d'État* »<sup>490</sup>. Il s'est, en toute logique, déclaré incompétent. Ce faisant, le juge constitutionnel fait une application fidèle de la loi.

**288.** En revanche, on ne pourrait affirmer, avec certitude, qu'un motif identique a fondé le choix du législateur gabonais à confier ce contentieux au juge constitutionnel plutôt qu'au juge administratif. Le législateur a peut-être considéré que le juge de la légalité comparativement au juge de la constitutionnalité est moins outillé ou moins légitimé à connaître du contentieux des élections politiques locales qui demeurent particulièrement contestées et violentes en Afrique<sup>491</sup>. Cette supposition vaut-elle pour la contestation de la compétence du Conseil d'État en matière du contentieux des recours des actes réglementaires ?

---

<sup>488</sup> Voir article 118 loi n° 7/96 portant Code électoral du 12 mars 1996 portant dispositions communes portant dispositions communes à toutes les élections politiques, modifié par la loi n° 10/38 du 10 juillet 1998. (Gabon).

<sup>489</sup> KEUTCHA TCHAPNGA (C.), « L'émergence d'une entente conceptuelle en matière électorale entre les juridictions constitutionnelle et administrative au Cameroun », in KAMTO (M.), DOUMBE-BILLE (S.), METOU (B.M.) (dir.), *Regards sur le droit public en Afrique*, Mélanges en l'honneur du Doyen Joseph-Marie BIPOUN WOUM, Paris, L'Harmattan, 2016, p. 34.

<sup>490</sup> Conseil constitutionnel du Burkina Faso, Décision n° 2016-06/CC sur le recours de monsieur DOBLONI Ollo Tiamourè portant demande de validation de la liste de candidature de l'Union pour le Progrès et le Changement (UPC) / NAKO, province du Poni.

<sup>491</sup> En témoignent les récentes élections couplées municipales et régionales en Côte d'Ivoire. Elles ont été marquées par des violences et des contestations. Au total cent deux recours ont été déposés devant la Chambre Administrative de la Cour suprême ; les élections municipales à Port-Bouet (une commune d'Abidjan) et régionale dans le département de Facobly (région du Guémon Ouest) ont été invalidées en raison d'incidents. Dans leur ensemble, ces élections couplées ont causé quatre morts.

**289.** L'exclusion de la compétence du Conseil d'État gabonais des recours formés contre l'ensemble des actes réglementaires constitue la plus sérieuse restriction au champ d'intervention de celui-ci. Pis, on prétendrait qu'elle est une violation choquante occasionnée et entretenue par la pratique juridictionnelle y compris celle de la justice administrative elle-même.

**290.** Le point de départ de cette mésaventure loge dans l'interprétation de l'article 84 de la Constitution de 1994 qui, énumérant l'ensemble des matières sur lesquelles la Cour constitutionnelle statue obligatoirement y mentionne « *les actes réglementaires censés portés atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques* ». La compréhension qui en dérive tout naturellement est de considérer que le constituant gabonais s'est inspiré de ses homologues allemand et autrichien en confiant, à la justice constitutionnelle, la protection des droits fondamentaux<sup>492</sup>. Qu'ainsi, ce n'est qu'un aspect, un pan des contentieux des actes réglementaires qui échappe à la compétence du juge administratif. Ce dernier ne serait donc pas entièrement dépossédé de ses compétences en matière de recours contre les actes réglementaires ; le juge constitutionnel n'en détiendrait pas une compétence exclusive.

**291.** Pourtant, les neuf sages de Libreville ont procédé à « *une interprétation foncièrement erronée* »<sup>493</sup> de l'article 84. La Cour constitutionnelle gabonaise a, en effet, dans sa décision du 15 septembre 1994, exclu le contrôle du contentieux de la régularité de tous les actes réglementaires du champ de compétence du Conseil d'État. La lecture du considérant principal suffit à partager la perplexité qui habiterait plus d'un théoricien du droit public<sup>494</sup>. On y découvre qu' « *aux termes de l'article 84 (...); qu'il en résulte que le contrôle de la régularité juridique des actes réglementaires relève de la compétence de cette Haute instance ; qu'il suit de là qu'en énonçant que la Cour administrative (actuel Conseil d'État) connaît en matière contentieuse, en premier et dernier ressort, des recours pour excès de*

---

<sup>492</sup> DITMANN (V.A.), « Le recours constitutionnel en droit allemand », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 10, 2001, disponible à <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-recours-constitutionnel-en-droit-allemand>. Consulté le 24/09/2019 à 00h52 ; KUCSKO-STADLMAYER, « Les recours individuels devant la Cour constitutionnelle en droit constitutionnel autrichien », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 10, 2001, disponible à <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/les-recours-individuels-devant-la-cour-constitutionnelle-en-droit-constitutionnel-autrichien>. Consulté le 24/09/2019 à 01h25

<sup>493</sup> TSATSABI (E.), *La justice administrative gabonaise*, op. cit., p. 64.

<sup>494</sup> Ibid

*pouvoir formés contre les décrets réglementaires, l'article 35, premier et deuxième tirets du texte déféré à la Cour est contraire à la Constitution* »<sup>495</sup>.

**292.** « *Interprétation foncièrement erronée* »<sup>496</sup> ou la manifestation d'une « *révolution* »<sup>497</sup>, d'une « *autoattribution des actes réglementaires par le juge constitutionnel* »<sup>498</sup>, d'une « *aventure ambiguë* »<sup>499</sup> voire d' « *un déni de justice* »<sup>500</sup>, la décision ainsi critiquée par la doctrine est loin d'être un accident de parcours. Elle est désormais bien enracinée dans le droit gabonais en ce qu'elle est confirmée par le juge constitutionnel<sup>501</sup> et acceptée par le juge administratif<sup>502</sup>. De plus, le législateur a fini par suivre la voix de ce dialogue improprement entretenu entre ces juges<sup>503</sup>.

---

<sup>495</sup> Il convient de rappeler qu'en espèce, il s'agissait d'une saisine de la Cour par le premier ministre en phase avec les articles 60 et 85 de la Constitution. La Cour constitutionnelle était invitée à apprécier la conformité à la Constitution de la loi de l'article 35 de la loi organique relative à la Cour Administrative, ancêtre du Conseil d'Etat. Cet article mentionnait, en effet, la compétence de la Cour « en matière contentieuse, en premier et dernier ressort, des recours pour excès de pouvoir formés contre les décrets à caractère réglementaire et les actes unilatéraux réglementaires ».

<sup>496</sup> TSATSABI, *Le contentieux administratif gabonais*, op. cit., p.64.

<sup>497</sup> KWAHOU (S.), *La justice administrative au Gabon : essai sur l'exercice de la fonction juridictionnelle en matière administrative*, op. cit., p. 135.

<sup>498</sup> *Ibid.*

<sup>499</sup> MOUDOUDOU (P.), « Réflexion sur le contrôle des actes réglementaires par le juge constitutionnel africain : cas du Bénin et du Gabon », *Annales de l'Université Marien NGOUABI*, 2011-2012 ; 12-13 (3), p. 65 ; *Jus Politicum*, n° 13. Disponible à : <http://juspoliticum.com/article/Reflexions-sur-le-contrôle-des-actes-de-l-executif-par-le-juge-constitutionnel-africain-cas-du-Benin-et-du-Gabon-ARTICLE-RETIRE-DE-LA-PUBLICATION-EN-LIGNE-913.html>. Si cet article reste toujours disponible sur le site des Annales de l'Université de Marien à l'adresse suivante [www.annales-umng.org](http://www.annales-umng.org), il a été, au contraire, retiré de la deuxième source à savoir la revue *Jus Politicum* « en raison des emprunts illégitimes à d'autres écrits que l'auteur a commis ». Cf. la Direction et le Comité de rédaction de *Jus Politicum* sur le lien renvoyant à l'article.

<sup>500</sup> TSATSABI (E.), *La justice administrative gabonaise*, op. cit., p. 56.

<sup>501</sup> Cf. CC, Déc. n° 008/96 du 3 mai 1996, Loi relative à la décentralisation, Recueil et avis, 1996, p. 33 ; CC, Déc., n° 008/2001 du 17 avril 2001 concernant une demande en annulation de l'arrêté n° 00139/MTMM/DGTT relatif à la production de plaques d'immatriculation de véhicules automobiles par le comptoir gabonais de pneumatique. Le juge constitutionnel, reprenant le considérant principal de sa décision de 1994, conclut que c'est à bon droit que la Cour administrative, alors juridiction administrative suprême, s'est déclarée incompétente au profit de la Haute juridiction. CC, Déc. n° 144/2002 du 28 octobre 2002 relative à la loi organique n°5/2002 sur le Conseil d'Etat dans laquelle on peut lire : « ... à la différence de l'article 61 de la Constitution (...) le constituant gabonais a confié la compétence de la régularité des actes réglementaires à la seule Cour constitutionnelle »

<sup>502</sup> CA, 23 juin 2000, *Comptoir gabonais du pneumatique c/ Etat Gabonais*, Rép. n° 36 : « Cons., s'agissant de la compétence de la Cour administrative à connaître du recours pour excès de pouvoir formé contre cette décision dont le caractère réglementaire est acquis, qu'il résulte des motifs essentiels au dispositif de la Décision n° 16/CC du 15 septembre 1994 de la Cour constitutionnelle que le contrôle de la régularité juridique des actes réglementaires relève de la compétence de cette haute instance ; qu'il s'ensuit que la Cour administrative est désormais incompétente pour connaître des recours pour excès de pouvoir formés contre tous les actes réglementaires, comme le confirme du reste l'écriture subséquente de l'article 35 de la loi organique n° 10/94 du 17 septembre 1994 ... ».

<sup>503</sup> Article 35 de la loi n° 10/94 sur la Cour administrative ; Article 38 de la loi n° 5/2002 relatif au Conseil d'Etat.

**293.** Nées du regain d'intérêt pour la protection constitutionnelle des droits et libertés sur le continent africain, les Cours constitutionnelles africaines ont souvent tendance à faire preuve d'une grande audace<sup>504</sup>. Le juge constitutionnel gabonais entendait sûrement saisir une opportunité d'un contrôle « *renové et osé* »<sup>505</sup> de la constitutionnalité des lois. Cependant, à supposer qu'elle soit régulière, la dévolution au juge constitutionnel d'une nouvelle fonction administrative contentieuse mérite un examen approfondi. « *Constitue-t-elle une avancée ou un recul dans le mouvement général en cours visant la protection juridictionnelle des droits fondamentaux* »<sup>506</sup> ? Telle est l'un des questionnements pertinents à traiter. Ce qu'il convient singulièrement de mettre en évidence, c'est le caractère contestable aux plans théorique et pratique de l'élimination de tous les actes réglementaires de la compétence du Conseil d'État par le juge constitutionnel gabonais.

**294.** La situation consacrée par la Cour constitutionnelle est contraire à la Constitution gabonaise fut-elle l'émanation de la Haute juridiction constitutionnelle. L'article objet d'interprétation établit sans équivoque une distinction entre les actes réglementaires attentatoires aux droits et libertés fondamentaux et ceux qui violeraient d'autres droits des administrés. De cette distinction résulte la répartition des compétences en matière de contentieux des actes réglementaires entre la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État. Dès lors, l'inconstitutionnalité de la décision de la Haute juridiction constitutionnelle se saisit au regard de deux négations qu'elle établit : d'une part, elle nie la distinction entre droits fondamentaux et autres droits ; et d'autre part, elle dénie au Conseil d'État sa compétence à connaître des recours pour excès de pouvoir formés contre les décrets réglementaires attentatoires aux droits non fondamentaux. Le débat doctrinal que nourrit la classification des droits en fondamentaux ou non, les incertitudes théoriques et pratiques qui fragilisent cette division de droit ne constituent guère un prétexte au juge constitutionnel à se substituer au constituant gabonais.

---

<sup>504</sup> DOSSO (K.), « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », *RFDC*, n° 90, 2012/2, p. 63 ; KEUTCHA TCHAPNGA (C.), « Le juge constitutionnel, juge administratif au Bénin et au Gabon », *RFDC*, n° 73, janvier 2008, p. 551 ; VIGNON (Y.B.), « La protection des droits fondamentaux dans les nouvelles constitutions africaines », *RND*, n° 3, décembre 2000, p. 77-135 ; SINDJOUN (L.), *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine. Droit constitutionnel jurisprudentiel et politiques constitutionnelles au prisme des systèmes politiques africaines*, Bruxelles, 2010, p. 10.

<sup>505</sup> Selon l'expression de HOLO (T.), « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les Constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », *RBSJA*, n° 16, 2006, p. 25.

<sup>506</sup> KEUTCHA TCHAPNGA (C.), « Le juge constitutionnel, juge administratif au Bénin et au Gabon », *op. cit.*, p. 552.

**295.** Ensuite, l'autre aspect contestable de la décision de la Cour constitutionnelle est plus pratique. Cette décision atrophie le prétoire du juge administratif qui est faiblement fréquenté. Dit différemment, le juge constitutionnel prive le Conseil d'État gabonais d'un volume important de son activité juridictionnelle déjà peu dynamique<sup>507</sup>. Plus curieux est que ce juge de la constitutionnalité sait pertinemment que, dans la plupart des États ayant choisi le dualisme juridictionnel, le Conseil d'État reste le juge naturel du contrôle de la légalité des actes réglementaires. C'est dire que l'approche du constituant n'est pas, non plus, exempte de critiques. « *Que reste-t-il de la grande famille des actes réglementaires une fois ceux-ci (les droits fondamentaux) extraits ?* » s'est-on logiquement inquiété<sup>508</sup>. À l'évidence, « *pas grande chose* »<sup>509</sup>.

**296.** Si le dépouillement du juge administratif d'une partie du contentieux administratif en faveur du juge constitutionnelle est une originalité de certains États africains<sup>510</sup>, le partage de compétences en la même matière entre juge administratif et juge judiciaire est inspiré de la pratique française.

## **Paragraphe 2 - La concurrence de compétences entre les juridictions administrative et judiciaire en matière administrative : la reprise du principe de dualité de la justice administrative**

**297.** Le juge administratif autonome n'a jamais joui d'un monopole de la justice administrative. La reconnaissance des compétences au juge judiciaire en matière administrative ainsi que les règles de délimitation qui en découlent, expriment le principe de la dualité de la justice administrative. L'existence du modèle de dualité juridictionnelle n'en est pas conditionnée ; mieux, pour certains auteurs, elle devrait s'en défaire<sup>511</sup>.

**298.** Le partage des compétences entre les ordres juridictionnels administratif et judiciaire, importé par les États africains est ancien et précède la renaissance du dualisme juridictionnel sur leurs territoires respectifs. Même sous le monisme, ceux-ci n'ont jamais

---

<sup>507</sup> Selon les statistiques officielles du 1<sup>er</sup> octobre 2009 au 30 juin 2010, le Conseil d'Etat a été saisi de quatre cent vingt-deux affaires dont trois cent vingt-deux ont été jugé au 30 juin 2010.

<sup>508</sup> TSATSATBI (E.), *La justice administrative gabonaise, op. cit.*, p. 66.

<sup>509</sup> *Ibid.*

<sup>510</sup> Outre le Gabon, le constituant béninois consacre la compétence de la Cour constitutionnelle à l'égard des litiges nés des actes administratifs réglementaires portant atteinte aux droits et libertés fondamentaux. Cf. articles 3 alinéa 3 ; article 117 alinéa 3 de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin de la Constitution béninoise.

<sup>511</sup> UNTERMAIER-KERLEO (E.), « Le juge judiciaire : quel gardien de la liberté individuelle ? » in *Le juge judiciaire*, AFDA, Dalloz, p. 24-25.

abandonné cette particularité française<sup>512</sup>. Ce partage est guidé par des principes assortis d'exceptions. On peut retenir que les litiges mettant en cause les personnes publiques sont confiés au juge administratif tandis que les litiges opposant les personnes privées relèvent de la compétence du juge judiciaire. Ce principe est assorti de deux importantes exceptions. Premièrement, des personnes privées peuvent relever du juge administratif<sup>513</sup>. En second lieu, les personnes publiques sont souvent soumises au contrôle du juge judiciaire<sup>514</sup>. En clair, les juges administratifs burkinabè et gabonais jouissent d'une compétence de principe en matière administrative (A) tandis qu'au juge judiciaire, est dédiée une compétence exceptionnelle (B).

## **A - La compétence de principe de la juridiction administrative**

**299.** En Afrique francophone, la compétence de principe de la juridiction administrative a un fondement essentiellement textuel (1). Ce fondement résulterait du caractère foncièrement écrit du droit administratif africain francophone<sup>515</sup>. La prééminence du législateur relative à la détermination des compétences du juge administratif africain est en déphasage avec l'expérience française où les règles desdites compétences sont largement construites sous la toile de la jurisprudence administrative. C'est dire que le juge administratif africain joue un rôle secondaire dans la reconnaissance de sa propre compétence (2).

### **1 - Compétence par détermination textuelle**

**300.** En droit des Etats africains francophones sous étude, c'est la Constitution qui pose le principe de la compétence naturelle de la juridiction administrative en matière administrative<sup>516</sup>. Prenant appui sur la loi fondamentale, les législateurs de ces États se sont incontestablement imposés comme les principaux acteurs de la détermination de la compétence de ladite juridiction<sup>517</sup>. Cette compétence de principe est fixée suivant deux procédés : l'énumération législative (a) et la clause générale (b).

---

<sup>512</sup> Voir ACOUETÉY (E.M.), *Le contrôle juridictionnel de l'Administration en Afrique Noire Francophone*, Thèse d'Etat en Droit, Université de Nancy II, 1974, p. 21.

<sup>513</sup> CE (France) 31 juillet 1912, *Société des granits porphyroïdes des Vosges*, Rec. Lebon, p. 909, concl. Blum. 54.

<sup>514</sup> CE (France), TC 15 janvier 1968, *Compagnie Air France c/Epoux Barbier*, Rec. Lebon, p. 789.

<sup>515</sup> LATH (Y.S.), « Les caractères du droit administratif des États africains de succession française. Vers un droit administratif africain ? », *RDP*, n° 5, 2011, p. 1255.

<sup>516</sup> Il en va ainsi des articles 67 puis 74 à 75 C de la loi fondamentale gabonaise.

<sup>517</sup> Au Gabon, l'article 75 c de la Constitution dispose que : « Une loi organique fixe l'organisation, la composition, la compétence et le fonctionnement du Conseil d'Etat ».

## a- Le procédé énumératif

**301.** Lorsque le législateur rattache la compétence de la juridiction administrative à une liste de matières qu'il décline, fut-ce-t-elle non exhaustive, il adopte l'option de l'énumération législative. Cette option a l'avantage de la précision de sorte que les justiciables et les juges soient en mesure, sans ambiguïtés majeures, de connaître les contentieux qui relèvent de la compétence du juge de la légalité. Il y va de l'assurance dans la transaction juridictionnelle<sup>518</sup> ainsi que de la sécurité juridique<sup>519</sup>.

**302.** La législation gabonaise n'a jamais varié son approche quant à la méthode de détermination de la compétence de la juridiction administrative. Qu'il reprenne, en toutes les étapes de son histoire, les matières fondant la compétence du juge administratif français, il procède ainsi par l'établissement d'une liste non exhaustive. L'examen des compétences des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, à l'instar de celles du Conseil d'État mené plus haut, témoigne la constance du législateur gabonais à indiquer nommément les domaines de compétence de ces juridictions. Ces matières sont presque identiques à celles qui relèvent du contentieux administratif burkinabè. Pour ainsi dire, « *le procédé de l'énumération législative est partiellement employé au Burkina Faso pour la détermination de la compétence de la juridiction administrative* »<sup>520</sup>.

**303.** Les lois n° 37-63 du AN du 24 juillet 1963 fixant la réglementation applicable aux organismes d'assurance de toute nature et aux opérations d'assurance<sup>521</sup> ; n° 15-64 AN du 30 octobre 1964 portant réorganisation des collectivités locales<sup>522</sup> ; n° 77-63 AN du 12 juillet 1960 portant réglementation des terres du domaine privé de la Haute-Volta<sup>523</sup> ; la loi n° 51/98 AN du 4 décembre 1998 portant réforme du secteur des télécommunications au Burkina

---

<sup>518</sup> Nous appelons transaction juridictionnelle, les conditions facilitant d'une part le rapport entre le juge à sa clientèle dont on compte les justiciables et les pouvoirs publics ; et d'autre part le dialogue entre les juges indispensables à la bonne exécution de l'offre de justice.

<sup>519</sup> AKENDENGUE (M.), « L'organisation de la justice administrative au Gabon », *La Revue administrative*, n° 6, numéro spécial, 1999, Paris, PUF, p. 45.

<sup>520</sup> BA (A.T.), *Précis de Droit du contentieux administratif*, op. cit., p. 156.

<sup>521</sup> Loi n° 37-63 du AN du 24 juillet 1963, J.O.R.H.V du 17 août 1963, p. 52. Son article 9 mentionne qu'en cas de suspension, retrait de l'agrément, « un recours contre les décisions prévues aux articles 6, 7 et 8 peut être introduit devant les juridictions administratives compétentes dans les formes et délais fixés par la loi ».

<sup>522</sup> Loi n° 15-64 AN du 30 octobre 1964 portant réorganisation des collectivités locales, J.O.R.H.V du 5 novembre 1964, p. 515. L'article 28 de cette loi stipule que : « *si la décision, confirmée par le conseil est à nouveau annulée par le Ministre de l'Intérieur, le Conseil peut se pourvoir devant la juridiction administrative...* ».

<sup>523</sup> Loi n° 77-63 AN du 12 juillet 1960 portant réglementation des terres du domaine privé de la Haute-Volta : article III : « *Toutes contestations relatives à l'application de la présente loi sont de la compétence du Conseil juridique et du contentieux* ».

Faso<sup>524</sup> et la loi n° 55-2004/AN du 21 décembre 2004<sup>525</sup> sont symptomatiques de la constance de l'usage de l'énumération législative dans la détermination de la compétence du juge administratif. Les avantages de cette méthode justifieraient cet état de fait.

**304.** Certes, l'on peut admettre que le risque d'un conflit de compétences et d'une contrariété de décisions entre le Conseil d'État et la Cour judiciaire en raison de l'énumération assez claire des matières où le Conseil d'État est juge d'attribution est considérablement atténué<sup>526</sup>. Mais, outre le fait que ce procédé ne peut prévoir tous les litiges susceptibles de se produire *a fortiori* d'échoir à la compétence du juge administratif, il entrave l'œuvre créatrice de ce juge. Se bornant majoritairement à appliquer les textes même approximatifs et obscurs, le juge administratif africain participe ainsi à maintenir les caractères d'un droit administratif textuel plutôt que de promouvoir ceux d'un droit administratif essentiellement jurisprudentiel sur le continent<sup>527</sup>.

**305.** On ne peut prendre position pour l'une ou l'autre orientation tant les sources du droit administratif ne sauraient être totalement textuelles ou exclusivement jurisprudentielles. L'apport du législateur devrait stimuler l'effort du juge à faire œuvre de création. Autrement dit, entre les mots des textes, la cadence des faits et le détachement de ceux-ci des textes, se trouvent des passerelles où peuvent s'exercer le pouvoir normatif du juge administratif africain<sup>528</sup>.

**306.** Eu égard aux insuffisances de l'énumération législative, les législateurs gabonais et burkinabè recourent, à l'image de leur homologue français, à la technique de la clause générale de compétence.

---

<sup>524</sup> Loi n° 51/98 AN du 4 décembre 1998 portant réforme du secteur des télécommunications au Burkina Faso, JOBF du 28 janvier 1999, p. 244. Article 72 : « *Les décisions administratives prises par l'autorité (de régulation des télécommunications) peuvent faire l'objet d'un recours en annulation auprès de la chambre administrative de la Cour suprême* ».

<sup>525</sup> Loi constituant Code général des Collectivités territoriales dont l'article 279 laisse entrevoir que « Toute décision de l'autorité de tutelle portant suspension ou révocation du Maire ou d'un adjoint est susceptible du recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative ». Quant à l'article 70, il dispose que : « Le juge administratif est juge du contentieux né de l'exercice du contrôle de légalité ».

<sup>526</sup> AUBY (J.M), DRAGO (R.), *Traité de contentieux administratif*, Paris, L.G.D.J, 3<sup>e</sup> éd., 1984, n° 393.

<sup>527</sup> LATH (Y.S.), « Les caractères du droit administratif des Etats africains de succession française. Vers un droit administratif francophone ? », *op. cit.*, p. 1255.

<sup>528</sup> NGAH NOAH (M.U.), « Quelques réflexions sur le silence et le droit : essai de systématisation », *Les Cahiers de Droit*, 2015, vol. 56, n° 3-4, p. 610.

## **b- La clause générale guidant la détermination législative de la compétence de la juridiction administrative au Gabon**

**307.** Pareil procédé « *consiste dans l'énonciation d'un principe qui, sans viser spécialement aucun objet concret, vient déterminer d'une façon abstraite le domaine d'une compétence juridictionnelle* »<sup>529</sup>. Selon Jean-Marie AUBY et Roland DRAGO, la clause générale présente un caractère exhaustif et apporte une solution à la question de compétence susceptible de se poser au sujet de quelconque type de litige<sup>530</sup>. C'est dire que ce procédé n'intervient pas à titre subsidiaire dans la détermination de la compétence juridictionnelle. Mieux, c'est uniquement à titre d'exception posée par la clause générale que peuvent être mobilisées des clauses spéciales fixant la compétence pour des catégories de litiges déterminés.

**308.** Cependant, le caractère abstrait qui particularise la clause générale constitue une sérieuse source de crainte sur son efficacité. Le caractère équivoque des mots, le silence des textes ou le bruit des contradictions entre les textes peuvent entraîner une perturbation dans la détermination de la juridiction compétente ; et induire, de ce fait, une préférence pour l'énumération législative. Au fond, il est presque impossible de ne retenir qu'un seul procédé entre l'énumération législative et la clause générale pour fixer les compétences de principe du juge administratif en matière administrative. La combinaison des deux techniques telle qu'opérée en France et reprise au Burkina Faso ainsi qu'au Gabon est la mieux adaptée.

Les juges burkinabè et gabonais s'approprient le principe de la compétence du juge administratif en matière administrative.

## **2 - La reconnaissance jurisprudentielle de la compétence de principe du juge administratif**

**309.** La compétence de principe du juge administratif jouit aussi d'une reconnaissance jurisprudentielle dans les Etats importateurs du dualisme français<sup>531</sup>. Ainsi, les juridictions administratives gabonaises et burkinabè ont forgé leurs compétences suivant les

---

<sup>529</sup> BONNARD (R.), *Précis de droit administratif*, Paris, L.G.D.J., 4e éd., 1943, p. 192.

<sup>530</sup> AUBY (J.M.), DRAGO (R.), *Traité de contentieux administratif*, op. cit., p. n° 393.

<sup>531</sup> Elle emporte que « *les litiges mettant en cause l'administration sont en principe de la compétence administrative. Soit qu'ils naissent à l'occasion d'un acte administratif ; soit qu'ils naissent à l'occasion d'un service public* ». Cf. PANGOU-TATY (A.), *La transposition de la justice administrative française dans les pays d'Afrique noire francophone*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Paris XII – Val de Marne, 2004, p. 128.

critères très classiques du contentieux administratif français à savoir le service public (a), la gestion publique et la nature du litige et du droit applicable (b).

### **a- Le critère du service public**

**310.** Le débat sur la prééminence entre les critères de service public et de puissance publique pour fonder la compétence du juge administratif est ancien<sup>532</sup>. Certes, il n'a jamais disparu des réflexions doctrinales<sup>533</sup> mais son intérêt a considérablement baissé aujourd'hui. Il ne sera donc pas rappelé dans ces présentes lignes.

**311.** Il est vrai que la compétence de la juridiction administrative ne couvre que les activités de l'Administration. Toutefois, elle ne concerne pas toutes ces activités. Seules ressortissent de la compétence du juge administratif, les activités qui constituent des services publics au détriment de celles qui sont de simples manifestations privées de l'Administration<sup>534</sup>. Ce critère consacré par l'arrêt *Blanco*<sup>535</sup> n'a jamais été abandonné, depuis lors, par les juges administratifs gabonais et burkinabè notamment.

**312.** Cependant, le critère de service public n'est pas seul suffisant pour déclencher la compétence administrative. Aussi la jurisprudence administrative des États africains questionnés retient un autre critère : la distinction gestion publique et gestion privée

### **b- Le critère de gestion publique**

**313.** « *Il y a gestion publique, lorsque l'administration accomplit une opération ou gère un service en usant les prérogatives spéciales, exorbitantes, qu'elle lie de sa qualité de puissance publique, lorsqu'elle use des modes de gestion qui n'ont pas cours en droit privé* »<sup>536</sup> nous confie René CHAPUS. Conséquemment, « (...) il faut réserver, pour les départements et les communes tout comme pour l'État, les circonstances où l'administration est réputée agir dans les mêmes conditions qu'un simple particulier et se trouve soumise aux

---

<sup>532</sup> LOUVARIS (A.), « Puissance publique, service public et droit administratif : éternel retour ou fin de l'histoire ? », in *permanence et variations d'un couple mythique : service public, puissance publique*, Mélanges en l'honneur du professeur Alain-Serge MESCHERIAKOFF, Bruylant, Bruxelles, 2013, p. VIII-282

<sup>533</sup> CHAPUS (R.), « Le service public et la puissance publique », *AJDA*, 1968, pp. 235-282.

<sup>534</sup> De LAUBADERE (A.), *Traité élémentaire de droit administratif*, LGDJ, Paris, 8<sup>e</sup> éd., 1980, p. 467.

<sup>535</sup> Par l'arrêt *Blanco*, la jurisprudence abandonna définitivement, comme critère de répartition de compétence, à la fois, la théorie de l'État débiteur et la distinction des actes d'autorité et de gestion.

<sup>536</sup> CHAPUS (R.), *Responsabilité publique et responsabilité privée. Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire*, Paris, LGDJ, 1957, n°113.

*mêmes règles comme aux mêmes juridictions* »<sup>537</sup>. Ce qui revient à distinguer la gestion privée de la gestion publique dans le service public<sup>538</sup>. Posée par l'arrêt *Terrier*<sup>539</sup>, cette solution jurisprudentielle est largement ancrée dans les jurisprudences gabonaises et burkinabè.

**314.** A maintes reprises, le juge administratif burkinabè a décliné sa compétence dans des litiges opposant les agents non-fonctionnaires à l'Administration<sup>540</sup> au motif que l'Administration qui engage un agent temporaire pour l'exécution d'un service public agit comme un particulier car elle n'utilise point ses prérogatives exorbitantes de droit commun.

**315.** L'attitude du juge administratif burkinabè qui consiste à retenir sa compétence pour tout litige né de la relation entre le fonctionnaire et l'Administration dans l'exécution d'un service public et à recuser sa compétence pour les conflits émanant des rapports entre l'Administration et les agents temporaires indique deux orientations. D'une part, elle démontre que le service public demeure un critère important dans la détermination de la compétence administrative au Burkina Faso. D'autre part, elle illustre bien que la compétence des tribunaux judiciaires s'impose en cas de gestion privée du service public. Cette dernière orientation se détache de l'itinéraire de la jurisprudence française qui impose au juge d'examiner particulièrement les fonctions et les conditions de recrutement des agents afin de déterminer leur régime juridique<sup>541</sup>.

**316.** L'examen des critères retenus par les législateurs gabonais et burkinabè permet de s'interroger sur leur pertinence. On ne peut réfuter que la combinaison des critères de service public, de gestion publique auxquels s'ajoute une liste de matières est une démarche complexe dans la détermination de la compétence du juge administratif. D'où le

---

<sup>537</sup> Cf. Le Commissaire du Gouvernement ROMIEU dans ses conclusions sur l'affaire *Terrier*. En parallèle, il y a gestion privée et compétence des tribunaux judiciaires toutefois que : « *l'administration accomplit une opération dans les mêmes conditions qu'un simple particulier (...) en faisant abstractions des droits et prérogatives spéciaux qu'elle tient de la puissance publique* ». Cf. HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif*, Paris, 12<sup>e</sup> éd., 1933, 1064.

<sup>538</sup> Voir notamment : QUIOT (G.), *Aux origines du couple "gestion publique-gestion privée" : recherche sur la formation de la théorie de la gestion privée des services publics*, Thèse de doctorat de Droit, Université de Nice, 1992, 842 p. ; CROZIET (M.) et al, « Gestion publique, gestion privée », *RFAP*, 1991, n° 59, pp. 345-505.

<sup>539</sup> CE, 6 février 1903, *Terrier*, n° 07496.

<sup>540</sup> Ch. adm. 25 avril 1969, *TONDE Yamba Hamidou en service au projet Tombao c/ République de Haute-Volta*, arrêt n° 25 ; Ch. adm. 8 avril 1983, *Didoro Tiaho Robert c/ Etat de Haute-Volta*, arrêt n° 11 ; *Haute Cour d'Etat (Ch. adm)*, 19 mars 1986, *Koura Amadou c/ Etat burkinabè*, arrêt n°12 ; 25 mars 1988, *Zerbo Lankoé c/ Gouvernement Haute-Volta*, arrêt n°8 ; 12 décembre 1989, *Zongo Tambi Jean-Marie c/ Etat burkinabè*, arrêt n° 19 ; Ch. adm ; Ch. adm. 26 juin 1998, *Mme Zampaligré née Oubouda Aissata c/ Office Nationale des Postes, Etat burkinabè*, arrêt n° 48/97-98.

<sup>541</sup> Cela est dû en la présence de trois catégories de personnes intervenant au sein des administrations : les fonctionnaires, les agents soumis au droit public et les agents dont le statut est déterminé par le droit privé. La solution burkinabè est plus simple : tout le personnel non-fonctionnaire est régi par les règles et principes de droit privé.

questionnement des raisons qui ont conduit ces législateurs à ignorer l'option du critère organique d'après lequel tout litige tenant à la présence ou à la mise en cause d'une personne morale de droit public relève de la compétence administrative. Ce critère qui a fondé pendant des décennies la compétence du juge administratif ivoirien est plus digeste aussi bien pour le juge que pour les justiciables.

**317.** Incontestablement, quels que soient les critères retenus, le dualisme juridictionnel impose que la compétence du juge administratif en matière administrative soit le principe et que la reconnaissance d'une compétence du juge judiciaire soit exceptionnelle.

## **B - La compétence d'exception du juge judiciaire gabonais et burkinabè en matière administrative**

**318.** La compétence d'exception du juge judiciaire en matière administrative livre deux réalités à considérer : l'existence effective de cette compétence et le caractère restreint de son étendue. De façon sous-jacente, ces réalités suscitent le questionnement sur l'opportunité d'une telle compétence. Son ancrage historique et juridique n'éclipse pas la pertinence de la contradiction s'y rapportant. Nous reviendrons de manière plus approfondie sur ce point. Avant, précisons qu'à l'instar de la France, la compétence du juge judiciaire en matière administrative au Burkina Faso et au Gabon est déterminée par la loi (1) et par fidélité aux matières qui lui sont traditionnellement réservées (2).

### **1 - Par détermination de la loi**

**319.** Sans prétention de décliner une liste exhaustive de matières échappant aux juridictions administratives au profit du juge judiciaire, nous nous contenterons, à titre indicatif, de rappeler quelques-unes qui sont révélatrices de l'imitation du législateur français par ses homologues burkinabè et gabonais. Ainsi ressortissent de la compétence des juges judiciaires gabonais burkinabè les contentieux des accidents causés par des véhicules<sup>542</sup> ; les

---

<sup>542</sup> Gabon : Loi n°15/70 du 17 décembre 1970 ; Burkina Faso : Loi du 31 décembre 1957 en matière de responsabilité de l'administration pour les dommages causés par les véhicules. Certes, un débat de fond est posé quant à l'applicabilité immédiate de cette loi dans les territoires d'Outre-mer comme le Burkina Faso. Voir à cet effet, LAMPUE (P.), « Note sur l'arrêt de la Chambre administrative de la Cour suprême de Cote d'Ivoire, 14 janvier 1970, Société des Centaures routiers », *Penant*, 1972, p. 258. Mais, le juge judiciaire burkinabè a incorporé la loi de 1957 dans l'ordonnement juridique interne dès lors que la Cour d'appel a pu juger que : « (...) il y a donc lieu en principe à l'application de la loi du 31 décembre 1957 qui a donné aux tribunaux judiciaires compétence pour statuer sur les dommages causés par les véhicules de l'Etat et les personnes morales de droit public... ». Cf. Cour d'appel de Haute-Volta, 4 décembre 1970, *DIAKITE Salifou c/ Etat de Haute-Volta*.

contentieux des dommages causés aux élèves ou par les élèves des écoles publiques à la suite d'un défaut de surveillance<sup>543</sup> ; les actions contre les communes en matière de responsabilité pour les dommages commis par les attroupements ou rassemblements armés et non armés<sup>544</sup> ; les contentieux en matière de responsabilité des services postaux<sup>545</sup> ; les contentieux des poursuites en matière d'imposition<sup>546</sup> ; les litiges à la police de la conservation du domaine public<sup>547</sup> et les contentieux des décisions et délibérations du Conseil de l'ordre des avocats<sup>548</sup>.

**320.** L'explication de cette similitude de matières se perçoit aisément. Elle résulte d'une reconduction ou d'une nationalisation de lois coloniales françaises fixant la compétence des juridictions judiciaires en matière administrative au Gabon et au Burkina Faso après les indépendances<sup>549</sup>. En outre, le juge judiciaire burkinabè est compétent pour des litiges nés des contraventions douanières soulevées par voie d'exception<sup>550</sup> ; les contentieux relatifs à l'application des législations et réglementations de sécurité sociale visant les assurés, les employeurs et la Caisse, à l'exception des affaires pénales et des litiges appartenant, par leur nature, à un autre contentieux<sup>551</sup>.

---

<sup>543</sup> Au Gabon et au Burkina Faso, Loi française du 5 avril rendue applicable dans ces pays par le Décret du 3 juillet 1937 portant extension aux colonies, excepté les Antilles et la Réunion, ainsi qu'au pays de protectorat et aux territoires sous mandat relevant du ministère des colonies des dispositions de la Loi du 5 avril 1937 sur la responsabilité civile des membres de l'enseignement public, J.O.R.F du 8 juillet 1937, p. 8040.

<sup>544</sup> Au Gabon : article 140 de l'ordonnance du 6 avril 1963 portant organisation des municipalités gabonaises ; Au Burkina Faso : article 106 et s. de la Loi française du 5 avril 1984 relative à l'organisation municipale, rendue applicable dans les colonies par la Loi n° 55-1489 du 1er novembre 1955 portant loi municipale en Afrique occidentale française, J.O.A.O.F. n° 2796 du mardi 29 novembre 1955.

<sup>545</sup> Au Gabon : article 56 du Code des PTT annexé à l'ordonnance n°45/71 du 23 août 1971 ; au Burkina Faso : Loi n° 26-63 AN du 14 juillet 1963 portant code de l'enregistrement, du timbre et de l'impôt sur les valeurs mobilières.

<sup>546</sup> Au Gabon : Loi n° 27/2008 du 22 janvier 2009 portant Code Général des Impôts ; au Burkina Faso : Loi n° 26-63 AN du 14 juillet 1963 portant code de l'enregistrement, du timbre et de l'impôt sur les valeurs mobilières.

<sup>547</sup> Au Gabon : articles 5, 11 et s. de la Loi n° 6/61 du 10 mai 1961 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et instituant des servitudes pour l'exécution des travaux publics ; au Burkina Faso : article 8 du décret du 29 septembre 1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en Afrique occidentale française, Bulletin officiel des Colonies, octobre, p. 1522 ; Décret n° 73-201/MTP du 1er septembre 1973, J.O.R.H.V du 13 septembre 1973.

<sup>548</sup> Gabon : article 31, alinéa 3 de la Loi organique 9/94 du 17 septembre 1994 fixant l'organisation, la composition et le fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire.

<sup>549</sup> « La législation actuellement en vigueur reste applicable en ce qu'elle n'a rien de contraire à la présente Constitution sauf intervention de textes contraires ». Cf. article 76 de la Constitution de 1960 ; article 112 de la Constitution de 1970 ; article 116 de la Constitution de 1977 burkinabè.

<sup>550</sup> Article 188, 189 et 190 de la Loi n° 24-62 AN du 22 juillet 1962 déterminant le régime douanier applicable en Haute-Volta, J.O.R.H.V du 7 juillet 1962, p. 614.

<sup>551</sup> Article 86 de la Loi n° 13-72 AN du 28 décembre 1972 portant code de la sécurité sociale. Toutefois, le juge administratif a compétence pour connaître le contentieux des mesures individuelles prises par l'autorité de tutelle concernant le personnel dirigeant. Ainsi ressort-il de l'arrêt de la Chambre administrative burkinabè du 14 décembre 1973, *SAWADOGO Jean-Marie c/ Rép. de Haute-Volta*.

**321.** L'attribution de compétences aux juridictions judiciaires qui devraient être dévolues au juge administratif ne traduit pas seulement la volonté des législateurs, elle reflète également la fidélité à des considérations 'naturelles'.

## **2 - Par fidélité aux matières traditionnellement réservées au juge judiciaire ou par reconnaissance jurisprudentielle.**

**322.** Depuis longtemps, on a estimé que le juge judiciaire est le protecteur naturel de la propriété privée et de la liberté individuelle<sup>552</sup>. D'où sa compétence reconnue aussi bien par les textes que la pratique jurisprudentielle pour connaître des litiges impliquant l'Administration et concernant l'état des personnes ; les atteintes aux libertés fondamentales ou de la propriété privée ; et les atteintes conséquentes de voie de fait et d'emprise.

**323.** D'abord, les juges judiciaires burkinabè et son homologue gabonais sont seuls compétents pour trancher les litiges relatifs à l'état des personnes. Cette compétence renferme les questions d'état civil, nom, domicile, mariage, filiation, capacité, nationalité<sup>553</sup>. Son fondement textuel est l'article 326 modifié par 311-5 du Code civil français encore en vigueur au Burkina Faso et au Gabon. Il en résulte que : « *les tribunaux civils seront seuls compétents pour statuer sur les réclamations d'état* ».

**324.** Aussi le juge administratif burkinabè, dans sa décision du 5 août 1985, a-t-il prononcé son incompétence en ces termes : « *Attendu que les actes d'état civil ne constituent pas des actes administratifs, mais des actes instrumentaires constatant des faits constituant ou modifiant l'état des personnes. Qu'il échet de se déclarer incompétent en la matière* »<sup>554</sup>.

---

<sup>552</sup> A titre illustrative, voir dans la littérature classique : De LAUBADERE (A.), *Traité élémentaire de droit administratif*, op.cit., n° 777 ; BRETTON (P.), *L'autorité judiciaire, gardienne des libertés individuelles et de la propriété privée*, Paris, LGDJ., 1964, 293 p. ; HUET (P.), « La juridiction administrative gardienne de la liberté individuelle », *AJDA.*, 1973, p. 507 ; ROBERT (J.), « Le juge administratif et la liberté individuelle » in *Mélanges Waline*, p. 719. La perception du juge judiciaire comme gardienne des libertés individuelles a, par ailleurs, été constamment renforcée par la Constitution burkinabè ainsi qu'il suit : « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. Tout prévenu est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été établie à la suite d'une procédure offrant les garanties indispensables à sa défense. Le pouvoir judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* ». Cf. article 62 de la Constitution de 1960 ; article 94 de la Constitution de 1970 ; article 98 de la Constitution de 1977. Voir aussi au Gabon, article 1er du Préambule de la Constitution du 26 mars 1991. Dans la littérature contemporaine, voir notamment : UNTERMAIER-KERLEO (E.), « Le juge judiciaire, quel gardien de la liberté individuelle ? », in *Le juge judiciaire*, Actes du colloque organisé à l'Université Jean Moulin – Lyon 3, les 3, 4 et 5 juin 2015 par l'Association Française pour la recherche en droit administratif (AFDA), Dalloz, 2016, pp. 19-36.

<sup>553</sup> Il faut toutefois signifier que le juge administratif burkinabè peut connaître des actes administratifs d'acquisition ou de perte de nationalité à savoir les décrets de naturalisation, les actes de refus de naturalisation et les décisions de déchéance de la nationalité.

<sup>554</sup> Haute Cour d'Etat (Ch. adm.) 5 août 1985, *TRAORE Kounkou c/Etat Burkinabè*, arrêt n° 10.

Avec une vigilance particulière, il avait déjà déclaré le 9 juin 1972 son incompetence à apprécier la validité d'un certificat de tutelle et d'hérédité. Saisie en effet d'une requête aux fins d'annulation d'un permis urbain d'habiter et de deux certificats d'hérédité et de tutelle dressés par le tribunal de la subdivision de Bobo-Dioulasso en prélude à la confection du permis litigieux, la Chambre administrative burkinabè distingue les deux matières. Si elle reconnaît sa compétence au contentieux d'annulation du permis urbain d'habiter, elle déclare, par contre, son incompetence au second chef ainsi qu'il suit : « *Attendu qu'en ce qu'ils prétendent des liens de parenté, filiation ou alliance susceptible d'entraîner vocation successorale, ils touchent étroitement à une question d'état des personnes et que la juridiction administrative ne saurait apprécier leur validité sans outre passer les limites de sa compétence* »<sup>555</sup>.

**325.** Au fond, le juge administratif burkinabè établit implicitement un départ entre les actes de gestion privée et ceux de gestion publique. Les premiers relevant de la compétence du juge judiciaire. Cette conduite est identiquement observée par le juge administratif gabonais qui a toujours décliné sa compétence au profit du juge judiciaire en matière de gestion privée de l'Administration.

**326.** Ensuite, à l'instar du juge français, la compétence des juges judiciaires gabonais et burkinabè en cas d'atteintes aux libertés fondamentales ou de la propriété privée est suffisamment ancrée dans l'ordonnement juridique de chacun de ces États. En Afrique, la traduction de cette compétence en langage jurisprudentiel se mène à travers les théories de l'emprise et de la voie de fait<sup>556</sup>.

**327.** L'emprise s'appréhenderait comme la prise de possession d'une propriété privée par l'Administration. La compétence du juge judiciaire ne jouerait qu'en situation d'emprise irrégulière c'est-à-dire lorsque la possession est attentatoire aux règles de forme ou de fond requises. Se limitant à la propriété immobilière, le domaine d'application de l'emprise irrégulière ne commanderait pas une irrégularité aussi sévère que la voie de fait.

**328.** La voie de fait s'entend d'une « *mesure manifestement insusceptible de se rattacher à l'exercice d'un pouvoir appartenant à l'Administration* »<sup>557</sup>. Qu'elle résulte d'un

---

<sup>555</sup> CSCA. 9 juin 1972, *Dames TRAORE Diarra et Dioulasso SAMAKE c/ Commune Bobo-Dioulasso*, arrêt n° 16.

<sup>556</sup> ROUSSET (M.), « Consécration et évolution de la notion de voie de fait dans le contentieux administratif marocain », *RJPIC*, vol. 51, n° 1, 1997, p. 12.

<sup>557</sup> TC (France), 17 juin 2013, *M. Bergoend c/ Société ERDF annecy Léman*, n° C3911. Rec. Lebon.

manquement au droit ou d'une atteinte procédurale<sup>558</sup>, la voie de fait est doublement caractérisée : une opération administrative matérielle<sup>559</sup> correspondant à une grave illégalité et portant atteinte à la propriété privée ou à un droit fondamental. En conséquence, l'action administrative est qualifiée de dénaturée et ne saurait bénéficier de la protection du juge administratif<sup>560</sup>. Dans ce cas, comme en situation d'emprise irrégulière, l'Administration doit être jugée à l'image d'un particulier par les juridictions judiciaires. Cette tradition est bien préservée dans les offices des pouvoirs judiciaires au Gabon et au Burkina Faso.

**329.** Confrontés à l'emprise irrégulière et à la voie de fait, les juges administratifs de ces États se sont toujours déclarés incompétents au profit des juges judiciaires. « *Considérant que l'occupation par l'administration des autres immeubles appartenant à la succession Anziano Sauveur ne résulte de l'exercice d'aucun droit et constitue une emprise sur une propriété immobilière privée ; que cette occupation revêt un caractère irrégulier et entraîne de ce fait la compétence de l'autorité judiciaire gardienne de la propriété privée* », a ainsi jugé la Chambre administrative de la Cour suprême gabonaise<sup>561</sup>. De même, la Chambre confirme la compétence du juge judiciaire en matière de voie de fait en ces termes : « *Considérant qu'il appartient à l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, de statuer sur les conséquences de tous ordres des atteintes à cette liberté, celles-ci ayant par elles-mêmes le caractère d'une voie de fait* »<sup>562</sup>.

**330.** Au Burkina Faso, le silence du juge burkinabè quant à la consécration jurisprudentielle de l'emprise ne conclut guère à la contestation de cette théorie tant est-il que des textes de loi opèrent son ancrage en droit burkinabè.

**331.** Quant aux situations de voie de fait soumises au juge administratif, la pauvreté de la jurisprudence burkinabè en la matière permet tout de même de constater la consécration des solutions qui étaient celles du juge français. Dans l'affaire *Zangreyanogo Gabriel* et autres, le juge administratif considéra qu'il eut voie de fait lorsque l'autorité administrative exécuta une décision annulée pour excès de pouvoir. Il tire ensuite la conséquence que « (...)

---

<sup>558</sup> Sur les deux variétés de voie de fait, voir TC 8 avril 1935, *Actions françaises*, n° 00822, Rec. Lebon, p. 1226.

<sup>559</sup> Les actes juridiques de l'administration qui sont considérés sans aucun lien avec leur exécution ne pourraient constituer des voies de fait. A moins que l'acte administratif porte en lui-même son exécution comme le précise le Tribunal des conflits français, TC, 27 juin 1966, *GUIGNON*, Rec. Lebon, 830.

<sup>560</sup> DRAGO (R.), « Juge judiciaire, juge administratif » *RFDA*, 6(5), sept.-oct. 1990, Bicentenaire la loi des 16-24 aout 1790, p. 761.

<sup>561</sup> CSCA 26 février 1988, *Kuentz Anziano*, rép. 8.

<sup>562</sup> CSCA 18 décembre 1981, *Bobebe*, rép. 207. Voir également CACS 25 juin 1982, *Bernard*, rép. 83.

*la voie de fait dont se put rendre la défenderesse (...) ressort de la compétence exclusive des tribunaux de l'Ordre judiciaire et que n'en saurait connaître la Chambre Administrative »<sup>563</sup>.*

**332.** On voit bien les juges administratifs des États africains reprenant le dualisme juridictionnel marcher dans les pas du juge français dans la détermination de leurs compétences en cas de voie de fait et d'emprise. Mais, l'imitation ici devient complexe depuis la nouvelle définition de la voie de fait issue de l'arrêt du Tribunal des conflits français du 13 juin 2013. La voie de fait est désormais appréhendée au sens d' « *une atteinte à la liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction d'un droit de propriété* »<sup>564</sup>. Il en découle, désormais, une restriction de la voie de fait, car, auparavant, toute liberté fondamentale était considérée pour reconnaître l'existence d'une voie de fait. De plus, depuis la décision *Commune de Chirongui*, le Conseil d'État français<sup>565</sup> n'interdit plus la saisine du juge administratif que pour la réparation du préjudice. En d'autres termes, le juge administratif du référé-liberté et le juge judiciaire se trouvent en concurrence pour constater la voie de fait et pour la faire cesser.

**333.** L'arrêt *Bergoend* aurait le mérite de pallier le risque de chevauchement entre la compétence administrative et la compétence judiciaire qui résulterait de l'équivalence entre les libertés protégées dans le cadre du référé-liberté et celles protégées au titre de la voie de fait<sup>566</sup>. Elle présente aussi, pour le juge administratif français, l'avantage d'élargir son espace de compétence. Ce qui nourrirait les appétits de ses homologues burkinabè et gabonais dont les jurisprudences restent quantitativement très insuffisantes. La pénétration de nouvelles matières dans le domaine de compétence de ces juges n'est pas seule rassurante pour un développement de leurs jurisprudences ; encore faudrait-il qu'ils fassent preuve de création et qu'ils soient initialement saisis par les justiciables. Cette remarque vaut également pour les conséquences qu'on pourrait tirer du nouvel itinéraire de la jurisprudence française au sujet de l'emprise irrégulière.

**334.** Par une application combinée des jurisprudences *Bergoend* et *Panizzon*<sup>567</sup>, le Tribunal des conflits français a déclassé la théorie de l'emprise irrégulière. Le juge administratif devient, de ce fait, compétent pour faire cesser et réparer des situations

---

<sup>563</sup> CSCA., 26 janvier 1973, *Zangreyanogo Gabriel et autres c/ Commune de Ouagadoudou*, n° 3.

<sup>564</sup> TC 17 juin 2013, *Bergoend c/ ERDF Annecy Léman*, n° C3911.

<sup>565</sup> CE, ordonnance du 23 janvier 2013, n° 365262.

<sup>566</sup> UNTERMAIER-KERLEO (E.), « Le juge judiciaire : quel gardien de la liberté individuelle ? », in *Le juge judiciaire, op. cit.*, p. 23.

<sup>567</sup> TC 9 décembre 2013, *Panizzon c/ Commune de Saint Palais sur mer*, req. n° 3931, Rec. Lebon, p. 376.

résultantes d'une emprise régulière ou irrégulière. Le juge judiciaire n'intervient qu'en cas d'atteinte au droit de propriété. À ce jour, l'on ne saurait prédire si la conduite des juges administratifs et celle des législateurs des États africains épouseront cette nouvelle orientation dans la détermination de la compétence du juge judiciaire en matière administrative.

**335.** En dehors des cas sus-indiqués, d'autres contentieux traduisent encore l'imitation des règles françaises relatives à la fixation de la compétence du juge judiciaire en matière administrative au Gabon et au Burkina Faso. Ce sont les litiges relatifs aux actes de gestion privée de l'Administration<sup>568</sup> ainsi que les litiges inhérents au fonctionnement du service public de la justice<sup>569</sup>.

**336.** La concurrence des juges judiciaire et administratif en matière administrative est caractéristique du dualisme juridictionnel français sans constituer une condition d'existence de la dualité de juridictions. Autant elle a toujours existé sous le monisme juridictionnel africain autant elle semble émerger dans la pratique de l'unité de juridiction anglo-saxonne. Telle que définie en France et reprise dans des États africains, elle recèle des complications si bien qu'on peut remettre en cause son utilité.

**337.** En effet, « *La frontière qui sépare les deux ordres de juridictions est tourmentée, souvent encore mal définie, et parfois poreuse* »<sup>570</sup>. Dans les États où le juge peine à s'approprier les outils et techniques du contentieux administratif des solutions moins hermétiques tenant certes compte de la transversalité de l'action administrative et de la fragilité des acteurs de la justice administrative sont plutôt opportunes. Pour ainsi dire, tout n'est pas transposable dans le système de dualisme juridictionnel français. Ses règles de répartition de compétence connaissent des infortunes et peuvent être améliorées.

---

<sup>568</sup> Au Gabon, voir CACS 3 novembre 1967, Nzeh, rép. n° 95, à propos des contrats de droit privé entre l'administration et certaines catégories de ces agents ; CACS 22 juillet 1983, Koussadji-Etho, rép. n° 79, idem ; CA 22 décembre 1999, Medza Ndemezogo c/ CNSS, rép. n° 2, à propos des litiges des personnes morales de droit privé gérant un service public et leurs personnels ; CE 11 janvier 2002, Liamidi c/ CNBG, rép. n° 1, à propos des litiges entre les spic et leurs personnels.

<sup>569</sup> CE gabonais, 7 juin 2002, *Alandji Raphaël c/ Etat gabonais*, rép. n°14 ; CA Ass. 27 février 1998, *Edzodzomo Ella c./ Ministère de la justice*, rép. n° 28.

<sup>570</sup> CHABANOL (D.), *La pratique du contentieux administratif*, Paris, 13e éd. LexisNexis, 2020, p. 13.

## SECTION II - LES INFORTUNES DU SYSTÈME DE PARTAGE DES COMPÉTENCES

**338.** La reprise du système de partage des compétences entre les juridictions administratives et les juridictions judiciaires pose d'énormes difficultés. Les critères sont cloisonnés, peu lisibles et complexes. La reprise de la dualité française n'impose pas que soient reproduits ces traits déplorables. À moins qu'il soit prouvé que ceux-ci sont indispensables au succès du modèle importé ou que ces inconvénients soient indépassables. Ce qui revient à s'interroger ainsi qu'il suit : que faire face à la complexité des règles de partage des compétences entre juridictions administratives et juridictions judiciaires en matière administrative ? Autrement dit, comment pallier « *la parcellisation du contentieux de l'Administration* »<sup>571</sup> ?

**339.** Déjà, l'expérience française dont ne se sont jamais départi les États africains francophones fournit un début de solution : la mise en œuvre d'un organe de règlement des différends. Organe bien connu de la pratique de l'unité juridictionnelle, son importance semble avoir été oubliée avec l'institutionnalisation de la dualité dans les États africains sous étude (paragraphe 2). Mais avant, il convenait de penser à une simplification des critères de partage de compétences en matière administrative entre les ordres de juridictions. C'est une solution empruntable qui sera proposée dans les lignes suivantes (paragraphe 1).

### **Paragraphe 1 - Un partage ignorant des possibilités de simplification des règles compétences entre les ordres juridictionnels**

**340.** Des pistes de simplification des règles de compétence du juge administratif peuvent être défrichées si l'on ne condamne pas le système dualiste à la complexité. A cet effet, le Professeur François JULIEN-LAFERRIERE avait suggéré que : tout juge ait la préoccupation de la stabilité et de la simplicité dans la fixation de sa compétence ; il faut davantage mettre en œuvre la méthode des blocs de compétences ; la dénomination du juge compétent soit autant que possible liée au droit applicable ainsi que la compétence suive le fond<sup>572</sup>. L'analyse de cette proposition donne de constater qu'elle est vague et court le risque de faire retomber dans les mêmes travers que les critères classiques sus-indiqués. Aussi, des voies de rupture plus nette avec ceux-ci ont été envisagées. S'y inscrit la proposition formulée

---

<sup>571</sup> AUTIN (J.-L.), « Réflexions sur le système français de dualité juridictionnelle », *op. cit.*, p. 770.

<sup>572</sup> JULIEN-LAFERRIERE (F.), « La dualité de juridiction, un principe fonctionnel ? », in *L'unité du droit, Mélanges en hommage à Roland DRAGO*, 1996, p. 426

par le Sénat français et expérimentée en droit sénégalais dans le sens d'une attribution exclusive du contentieux de la responsabilité au juge judiciaire. Si l'efficacité de cet aménagement semble particulièrement douteuse dans le contexte africain (A), on peut, dès lors, songer à la voie de disparition ou quasi- disparition du principe de concurrence des compétences entre juridictions de différents ordres en matière administrative. On postulerait donc pour une exclusivité de la compétence des juridictions administratives (B).

### **A - L'impertinence d'une attribution exclusive du contentieux de la responsabilité au juge judiciaire**

**341.** Le départ entre les voies de solutions formulées se situe au niveau du degré d'intervention du juge judiciaire dans le contentieux administratif. Le Sénat français trouvait en 1999 qu'il serait judicieux de confier le contentieux de l'annulation au juge administratif et celui de la responsabilité au juge judiciaire. Le constituant sénégalais avait semblé faire sien cet appel lorsqu'il attribua, avant de se rétracter, le plein contentieux à la Cour de cassation. Les deux idées maitresses qui émergent de cette proposition retiendront notre attention. Ce sont le maintien du principe du partage de compétence entre les juridictions des différents ordres (1) et l'élargissement du domaine de compétence du juge judiciaire (2).

#### **1 - Le maintien discutabile du principe de la concurrence des compétences des juges administratif et judiciaire en matière administrative**

**342.** Si l'objectif des solutions proposées semble être de parvenir à une simplification des règles de détermination du juge compétent en matière administrative, son atteinte ne se fait pas à tout prix. En effet, en appui à cette simplification, il y a une cohérence du contentieux administratif que chaque proposition devrait préserver. Il s'agit de protéger l'autonomie et l'efficacité de ce contentieux. L'appréciation du respect de ladite autonomie porterait sur les conséquences probables ou avérées des aménagements proposés ou expérimentés.

**343.** Depuis la naissance du dualisme juridictionnel français, le juge judiciaire a toujours conservé une compétence dans le règlement des litiges auxquels l'Administration est partie<sup>573</sup>. Son rôle de gardien traditionnel de la liberté individuelle et de la propriété, la théorie

---

<sup>573</sup> C'est d'ailleurs la méconnaissance persistante du juge judiciaire du principe de séparation que s'est chargée de corriger la loi des 16 fructidor an III dont il n'est pas inutile de rappeler les termes : « *Défenses itératives sont*

de la voie de fait sont autant de considérations qui ont milité en faveur de cette compétence. On le sait, la loi des 16-24 août 1790 interdisant au juge judiciaire de connaître un litige auquel l'Administration est partie n'a jamais été d'une application absolue<sup>574</sup>. D'ailleurs, la compétence du juge de droit privé en matière administrative serait aujourd'hui nécessaire au regard de la complexité de l'action administrative, de la transversalité des règles et concepts applicables à l'Administration<sup>575</sup>.

**344.** Aujourd'hui, cette complexité s'analyse en termes de mutation de l'action publique, de l'intrusion de celle-ci dans des domaines qui lui étaient traditionnellement difficiles d'accès. La détermination du juge compétent dans un litige où l'Administration est partie devrait donc être en phase avec cette distinction des modes et modalités d'intervention de la puissance publique appréhendée au prisme du couple gestion privée / gestion publique. Commandées par la loi du marché et la tendance à une gestion entrepreneuriale du service public, ces mutations de l'action publique justifieraient la compétence du juge judiciaire en matière administrative. Le maintien de cette compétence telle que déduite de la proposition du Sénat français répond à une démarche objective. Dès lors, il n'apparaît pas inéquitable, par exemple, d'appliquer des règles de responsabilité différentes à la victime d'un accident médical selon que ce dernier se produit à l'hôpital ou dans une clinique privée<sup>576</sup>. Pour ainsi dire, quoique cela ne soit pas une approche obligée, le principe de la responsabilité peut exiger de se doter d'un système différent de droit et de procédure applicables à l'Administration<sup>577</sup> suivant la nature de l'intervention de celle-ci.

**345.** Certes on ne peut ignorer que la transversalité classique et la conduite managériale actuelle des affaires publiques rappellent fortement les inquiétudes relatives à

---

*faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit ».*

<sup>574</sup> La compétence même du juge judiciaire dans la protection des libertés individuelles et la théorie de la voie de fait en était, depuis l'origine, une atténuation.

<sup>575</sup> MAMBO (P.), « L'OHADA ou la privatisation du droit public », in ONDOA (M.), EDGARD (P.), ABANE (E.) (dir.), *L'exception en droit*, Mélanges en l'honneur de Joseph OWONA, Paris, L'Harmattan, coll. Etudes africaines, 2021, p. 17.

<sup>576</sup> GUETTIER (C.), « Disparition, maintien ou réformation de la dualité de juridiction ? », in Sénat, *Vers de nouvelles normes en droit de la responsabilité*. Actes de colloque du Sénat, Palais du Luxembourg, 11 et 12 mai 2001, p. 149.

<sup>577</sup> Atténuant ainsi l'opinion selon laquelle « *Le principe de la responsabilité publique n'exige pas de se doter d'un système distinct de droit et de procédures applicables à l'Administration et doté de tribunaux spéciaux de droit public ou administratif. Chaque Etat applique le principe de la manière la mieux adaptée à son système juridique* ». Cf. Conseil de l'Europe, *L'Administration et vous : Un manuel. Principes de droit administratif concernant les relations entre l'Administration et les personnes*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2018, p. 45.

une disparition du droit administratif<sup>578</sup>, à la sortie de l'Administration du système de droit administratif<sup>579</sup>. Mais elles ne concluent pas nécessairement au maintien de deux ordres juridictionnels en ce que la formule d'un seul juge appliquant soit le droit public soit le droit privé est envisageable<sup>580</sup>.

**346.** Les inquiétudes portant sur l'existence<sup>581</sup> ainsi que la mutation<sup>582</sup> de l'intérêt général, sur déclin de l'exorbitance du droit administratif<sup>583</sup> sont réelles. Elles sont le reflet de « *la suppression des frontières érigées entre droit public et droit (...) particulièrement signification sur le content africain* »<sup>584</sup>. Pourtant, une explication technique est donnée et tente de minimiser la portée de la crainte. En effet, pour atteindre un objectif fixé, l'Administration peut agir sous l'emprise du droit privé entraînant la compétence du juge judiciaire ou par le canal du droit public impliquant ainsi la compétence du juge administratif<sup>585</sup>.

**347.** Plus concrètement, d'autres matières et principes fournissent des arguments au maintien de la compétence du juge judiciaire en matière administrative. C'est notamment le partage entre le droit public et le droit privé dans le système juridique de la fonction publique territoriale<sup>586</sup>. La gestion publique locale recourt progressivement à l'externalisation et à la

---

<sup>578</sup> BOULOUIS (J.), « Supprimer le droit administratif ? », *Pouvoirs*, 46/98, p. 5.

<sup>579</sup> CAILLOSSE (J.), « L'administration française doit-elle s'évader du droit administratif pour relever le défi de l'efficacité ? » in LACASSE (F.) et THOENIG (J.-C.), (dir.), *L'action publique*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 307 et s.

<sup>580</sup> Bien que ne préférant pas cette option, le Professeur François JULIEN-LAFERRIERE n'a pu s'empêcher de l'admettre comme alternative plausible. Cf. JULIEN-LAFERRIERE (F.), « La dualité de juridiction, un principe fonctionnel ? », *op. cit.*, p. 425.

<sup>581</sup> PONTIER (J.M.), « L'intérêt général existe-t-il encore ? », *Dalloz*, 1998, chron., p. 327 et s.

<sup>582</sup> Conseil Economique, Social et Environnemental de France et al, *L'intérêt général : dès aujourd'hui, l'affaire de tous ? Une réflexion collective pour agir*, Actes de colloque, organisé le 12 janvier 2018 au Conseil Economique, Social et Environnemental à Paris, 2018, p. 1. Disponible à [https://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/20180801/actes\\_colloque\\_interet-general\\_2018.pdf](https://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/20180801/actes_colloque_interet-general_2018.pdf). Consulté le 08/09/2020 à 16h45mn. Voir également, HEIDSIECK (C.-B.), LAVIGNE (L.) (rédacteurs), *Intérêt général : nouveaux enjeux, nouvelles alliances, nouvelle gouvernance*, Rapport Collectif sur l'Intérêt Général, 2015, p. 22. Disponible à [https://co-constructionterritoriale.platformecapitalisation.org/wp-content/uploads/2016/07/kit-cct\\_bao\\_connaissance-2\\_rapport-intc3a9rc3aat-gc3a9nc3a9ral.pdf](https://co-constructionterritoriale.platformecapitalisation.org/wp-content/uploads/2016/07/kit-cct_bao_connaissance-2_rapport-intc3a9rc3aat-gc3a9nc3a9ral.pdf). Consulté le 08/09/2020 à 17h13mn.

<sup>583</sup> KEBE (A.A.D.), « Le déclin de l'exorbitance du droit administratif sénégalais sous l'effet du droit communautaire », *Revue électronique Afrilex*, p. 17. Disponible à [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Le\\_declin\\_de\\_l\\_exorbitance\\_du\\_droit\\_administratif\\_senegalais.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Le_declin_de_l_exorbitance_du_droit_administratif_senegalais.pdf). Consulté le 08/09/2020 à 19h21mn.

<sup>584</sup> MAMBO (P.), « L'OHADA ou la privatisation du droit public », précité.

<sup>585</sup> « La définition du droit administratif : à la recherche du critère perdu » p. 20. Disponible à <https://www.lepetitjuriste.fr/wp-content/uploads/2011/06/A%20la%20recherche%20du%20crit%25C3%25A8re%20perdu.pdf>. Consulté le 08/09/2020 à 20h 59mn.

<sup>586</sup> SENAT (France), *L'avenir de la fonction publique territoriale : les 14 propositions du Sénat*, Rapport de la Commission des lois, Paris, Sénat, 2018.

délégation de service public<sup>587</sup>. Ces transformations de paradigmes induisent une certaine banalisation de la division classique droit public / droit privé<sup>588</sup> ou une requalification de la responsabilité administrative en responsabilité civile<sup>589</sup>. On évoque ainsi les questions de « *privatisation du service public de l'État* »<sup>590</sup>, de « *travaillisation* » du droit de la fonction publique<sup>591</sup> ou plus globalement celles de pénalisation<sup>592</sup>, d'internationalisation<sup>593</sup> voire de communautarisation<sup>594</sup> ou constitutionnalisation<sup>595</sup> du droit administratif. Toutefois, l'ouverture du droit administratif à d'autres influences n'en fait pas perdre l'identité. Ce droit et son contentieux continuent d'être nourris par l'office du juge administratif ou du législateur en Afrique francophone<sup>596</sup>. L'autonomie du contentieux administratif semble encore résister aux différentes influences dont certaines viennent d'être rappelées. Cependant, la menace sur cet aspect est sérieuse si l'on s'en tient à la seconde implication de la proposition du Sénat

---

<sup>587</sup> Le LIDEC (P.), De MONTRICHER (N.), « Décentraliser et gérer. Analyse rétrospective et prospective de l'emploi public dans les collectivités territoriales », *La Documentation française*, coll. « Perspectives », 2004, 116 p. Disponible à <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/044000528.pdf>. Consulté le 09/09/2020 à 23h27mn.

<sup>588</sup> CAILLOSSE (J.), *La constitution imaginaire de l'administration : recherches sur la politique du droit administratif*, Paris, PUF, 2008, p. 116.

<sup>589</sup> CHAPUS (R.), *Responsabilité publique et responsabilité privée. Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire*, Paris, 1953, édité 2010, *Mémoire du Droit*, 584 p. ; EISENMANN (C.), « Sur le degré d'originalité du régime de la responsabilité extra-contractuelle des personnes publiques », *JCP*, 1949, I, 742.

<sup>590</sup> DEVOLVE (P.), « La privatisation du service public de l'Etat », *Pouvoirs*, n° 117, 2006, pp. 107-120. Dans le contexte africain, voir : SAMB (M.), « Privatisation des services publics en Afrique subsaharienne. A l'heure des bilans », *Revue électronique Afrilex*, pp. 1-38. ; PLANE (P.), « Privatisation des services publics en Afrique subsaharienne : enjeux et incertitudes », *Revue économique*, vol. 47, n° 6, 1996, pp. 1409-1421.

<sup>591</sup> CAILLOSSE (J.), *La constitution imaginaire de l'administration : recherches sur la politique du droit administratif*, op. cit., p. 117 ; AUBIN (E.), « Les dispositions relatives à la formation professionnelle des fonctionnaires tout au long de la vie », *AJDA*, 2007, p. 511-515.

<sup>592</sup> PREBISSY-SCHNALL (C.), *La pénalisation du droit des marchés publics*, Thèse de Droit public, Université de Paris 10, 2001, 617 p.

<sup>593</sup> GUGLIELMI (J.), COSSALTER (Ph.), *L'internationalisation du droit administratif*, Paris, Editions Panthéon-Assas, LGDJ, coll. Colloques, 1<sup>ère</sup> éd., p. 316 p.

<sup>594</sup> FLAUSS (J.-F.), « L'influence du droit communautaire sur le droit administratif français », *LPA*, 9 janvier 1995, n° 4, p. 4.

<sup>595</sup> FAVOREU (L.), « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », *RFDC*, 1990, n° 1, p. 71. Pour le Doyen Louis FAVOREU, la constitutionnalisation aboutit à l'unification du droit public, et au-delà, à l'unification du droit général. Embrassant cette idée d'unification du droit, le Doyen VEDEL, quant à lui, préfère plutôt évoquer le phénomène d'« *administrativisation du droit constitutionnel* » ou d'une « *constitutionnalisation à fronts renversés* ». Il estime, en effet, que « ce n'est pas dans la Constitution que les notions fondamentales puisent leur existence, c'est la Constitution qui s'enracine dans des notions fondamentales préexistantes ». Voir en ce sens VEDEL (G.), « Les bases constitutionnelles du droit administratif », in AMSELEK (P.) (dir), *La pensée de Charles Eisenmann*, Paris, Economica – PUAM, 1986, pp. 133-145. Une littérature florissante animant le débat de la constitutionnalisation du droit administratif peut être revisitée. Lire à cet effet : EISEIMMAN (C.), « La théorie des bases constitutionnelles », *RDP*, 1972, pp. 1345-1441 ; SCHRAMECK (O.), « Droit administratif et droit constitutionnel », *AJDA*, 1995, p. 34 ; MARTINEZ-CRUS (A.C.), *La constitutionnalisation en Droit administratif : L'expérience colombienne*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Bordeaux, 2018, 453 p.

<sup>596</sup> Rappelons que le droit administratif des Etats africains francophone est fortement construit, outre le juge, par le législateur.

français plaidant pour une compétence exclusive du juge judiciaire dans le contentieux de la responsabilité administrative.

## **2 - L'exclusivité non souhaitable de la compétence du juge judiciaire dans le contentieux de la responsabilité administrative**

**348.** Le maintien de la compétence du juge judiciaire en matière administrative tel que sous-entendu par la proposition du Sénat français est empreint de logique et de réalisme. En revanche, l'exclusivité de cette compétence dans la mise en œuvre de la responsabilité administrative paraît démesurée. L'argument portant ce projet s'avère inconsistant (a) autant sa conséquence sur le contentieux administratif est dommageable (b).

### **a- La contestation de l'argument tiré de la fragilité de la dualité du contentieux de la responsabilité**

**349.** Sans s'y fonder expressément, le Sénat français et le constituant sénégalais reprenaient chacun pour son compte l'ancien débat relatif à la fragilité de la dualité juridictionnelle dans le contentieux de la responsabilité<sup>597</sup>. La proposition de consacrer la compétence exclusive du juge judiciaire n'en est qu'une résultante. En effet, l'argument de la fragilité part de l'identification des objets où se manifeste davantage la complexité de la détermination du juge compétent pour arriver à la proposition d'octroyer la connaissance du contentieux de la responsabilité au juge judiciaire. Le motif allégué est la similitude des contentieux des responsabilités civile et administrative. Nous suivrons cet itinéraire dans les lignes explicatives suivantes avant de soulever les menaces sur le contentieux administratif d'un tel aménagement.

**350.** La complexité des règles de détermination du juge compétent porte essentiellement sur la dualité de juridiction pour connaître du contentieux de la responsabilité administrative<sup>598</sup>. Ainsi, à défaut d'envisager la disparition de ce contentieux, le Sénat français, dans son rapport de 2000, propose comme palliatif à l'égaré des justiciables et des juges sur les règles de compétence que soit attribué au juge judiciaire, l'ensemble du contentieux de la responsabilité administrative. Bien que cette démarche soit moins extrême

---

<sup>597</sup> Voir notamment CHAPUS (R.), *Responsabilité publique et responsabilité privée. Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire*, Thèse de doctorat en Droit, Paris, 1953, édité 2010, Mémoire du Droit, 584 p.

<sup>598</sup> GUETTIER (C.), « Disparition, maintien ou réformation de la dualité de juridiction ? », in *Vers de nouvelles normes en droit de la responsabilité*, précité.

que la voie de la suppression dudit contentieux, elle n'est pas totalement dépourvue de rigidité.

**351.** De plus, on admit que la responsabilité administrative remplit la même fonction réparatrice que la responsabilité civile. D'ailleurs, le juge administratif recourt aux trois caractéristiques fixées par le juge judiciaire que sont l'existence d'un préjudice, le fait générateur et le lien de causalité entre les deux<sup>599</sup>. En outre, des questions soulevées devant le juge administratif parce que relevant prioritairement du droit public en ce qu'il s'agit de déterminer la responsabilité d'une personne publique, sont enluminées de droit civil. Il en va ainsi du rapprochement récent de la jurisprudence administrative des solutions déjà adoptées par le juge judiciaire relativement à la patrimonialisation du droit à réparation des préjudices personnels subis par la victime<sup>600</sup>.

**352.** S'appuyant sur cette double similitude, la proposition du Sénat français privilégierait la solution raisonnable au détriment d'une originalité inopérante de la mise en œuvre de la responsabilité administrative. Elle répondrait au vœu selon lequel il serait mieux de confier tout le traitement du contentieux de la responsabilité réparatrice à un unique et même juge.

**353.** Hormis ces aspects matériels et fonctionnels, une analyse rétrospective de l'histoire de naissance de la justice administrative autonome en France renseigne mieux sur la question de la fragilité de la dualité de juridiction dans le contentieux de la responsabilité. Il n'est point douteux, comme ressortant des travaux du Professeur Jacques CHEVALLIER, que la loi des 16 et 24 août 1790 avait moins voulu interdire aux tribunaux judiciaires de juger l'Administration que de faire œuvre d'administration<sup>601</sup>. Plus précisément, c'est pour des raisons tenant à la méfiance à l'égard des tribunaux judiciaires que le pouvoir politique

---

<sup>599</sup> A titre indicatif, voir CSCA (Cote d'Ivoire), 20 décembre 2006, *Madame KOUA Ama Marie-Agnès c/ Etat de Côte d'Ivoire et Société IGS, Agence France Immobilier*, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative ivoirienne, p. 461.

<sup>600</sup> CE, sect., 29 mars 2000, *Assistance publique - Hôpitaux de Paris*, D. 2000, J., p. 563, note BOURREL (A.) ; JCP 2000, II, 10360, note DERRIEN (A.) ; CE, 27 octobre 2000, *Assistance publique - Hôpitaux de Paris, Petites Affiches* 2001, n° 132, p. 19, obs. C. GUETTIER (C.). Dans le premier arrêt, celui du 29 mars 2000, le Conseil d'État français admit que les héritiers puissent exercer une action tendant à l'indemnisation des préjudices subis par la victime. Ainsi, il a considéré qu'une cour administrative d'appel ne commet aucune erreur de droit en jugeant que le droit à réparation des préjudices matériels et personnels subis par la victime, contaminée par le virus de l'hépatite C lors d'une transfusion sanguine, est entré dans le patrimoine de ses héritiers même si, avant son décès, la victime n'avait, introduit aucune action réclamant la réparation de ces préjudices.

<sup>601</sup> CHEVALLIER (J.), « Du principe de séparation au principe de dualité », *RFDA*, 1990, p. 712 ; *L'élaboration historique du principe de séparation de la jurisprudence administrative et l'administration active*, Paris, LGDJ, Lextenso-éditions, coll. Anthologie du droit, 2015, 324 p.

écartera la compétence de ces derniers en matière administrative. Cet aménagement d'opportunité a survécu, non sans heurts<sup>602</sup>, en s'appuyant sur des positions bien plus dogmatiques.

**354.** En effet, on a estimé qu'en dépit de la similitude des deux types de responsabilités, le régime juridique de la responsabilité administrative serait singulier. Et ce, pour deux principales raisons dont l'une tenant à l'intérêt général et l'autre à la légitimation du contrôle juge administratif en matière de responsabilité. Le juge administratif a fait une application constante et conquérante de l'arrêt *Blanco* à travers laquelle le Tribunal des conflits a écarté le droit civil comme source générale de la responsabilité administrative<sup>603</sup>. Déjà en 1855, le Conseil d'État français avait considéré que les rapports résultant du fonctionnement des services publics de l'État ne pouvaient « être réglés selon les principes et les dispositions du seul droit civil »<sup>604</sup>. Il ajoutait que seuls l'Administration et le juge administratif devaient en apprécier les conditions et la nature. Si cette solution n'écarte pas entièrement la compétence du juge judiciaire, elle dégage la règle de la compétence de principe du juge administratif en matière de responsabilité administrative. Renforcé par la jurisprudence *Blanco*, le juge administratif trouvait l'opportunité de légitimer son contrôle qui était originellement contesté du fait de sa proximité au pouvoir public.

**355.** On le voit, que ce soit sous le fondement de l'intérêt général ou celui de la légitimité du juge administratif, l'argument tiré de la fragilité de la dualité de juridiction dans le contentieux de la responsabilité est contestable à bien des égards. Le rapport qu'il ménage avec la compétence exclusive du juge judiciaire en matière de responsabilité administrative est assez invraisemblable. Hier, l'argument était énoncé pour fixer la compétence du juge administratif ; aujourd'hui, il semble porter la proposition du Sénat français pour une compétence du juge judiciaire sur le même contentieux. Au fond, il est opéré une confusion entre similitude des contentieux et fragilité de la dualité de juridiction dans le contentieux de la responsabilité. Qui plus est, les arguments tirés de la différence entre l'intérêt général et les intérêts particuliers et fondés sur la légitimité du juge administratif sont plus proches de

---

602 Avant l'avènement de l'arrêt *Blanco*, les deux ordres de juridiction ont multiplié les querelles de partage de compétence pendant une bonne partie du XIX<sup>e</sup> siècle. A l'origine, avant la création du Tribunal des conflits en France en 1848, ces conflits positifs qui opposaient les Conseils de préfecture et les tribunaux judiciaires étaient tranchés par le Conseil d'Etat.

<sup>603</sup> En guise de rappel : « Considérant que la responsabilité qui peut incomber à l'État, pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu' il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil ». Cf. TC, 8 février 1873, *Blanco*, précité.

<sup>604</sup> CE, 6 décembre 1855, *Rotschild c/ Larcher et Administration des postes*, Rec. Lebon, p. 705

solutions dogmatiques que pragmatiques. Aussi, les politiques jurisprudentielles qui suivirent l'arrêt *Blanco* n'eurent-elles point pour effet d'attribuer le contentieux de la responsabilité à un seul ordre juridictionnel. Au contraire, elles ont abouti à un système de compétence « *quadruple bipolaire* »<sup>605</sup> repris en droit des Etats africains sous étude. Ce système renvoie à la compétence des juges administratif et judiciaire avec application, par chacun d'eux, soit du droit privé soit du droit public<sup>606</sup>.

**356.** En outre, l'ancrage historique de même que la constitutionnalisation de la dualité de juridiction en matière de responsabilité administrative feraient dire que le débat y relatif est « *dépassé* »<sup>607</sup>. Toutefois, ce postulat nous paraît insuffisant à condamner aussi longtemps des voies de recherche de solution qui iraient dans le sens de la proposition du Sénat. La critique allant au-delà des arguments évocables doit en effet s'appuyer sur les enjeux qu'une telle proposition représenterait pour le contentieux administratif.

#### **b- Les atteintes de la compétence exclusive du juge judiciaire en matière de responsabilité sur l'autonomie et de développement du contentieux administratif**

**357.** L'orientation proposée par le Sénat français et brièvement expérimenté et droit positif sénégalais<sup>608</sup> est enchanteresse en ce qu'elle contribue à la simplification de l'identification du juge du contentieux administratif. Mais, elle affaiblit le positionnement du juge et du droit administratifs déjà fragile en Afrique francophone subsaharienne. D'où son abandon par le constituant sénégalais<sup>609</sup>. On penserait qu'il serait impropre d'évoquer la menace à l'autonomie du droit administratif et moindrement celle du juge administratif si d'aventure le législateur reprenait la proposition du Sénat français. L'autonomie du juge s'exprimant, dans ce cas, à travers le cadre légal que définirait le législateur à savoir le champ du contentieux de la responsabilité. La légalité détermine et conditionne l'autonomie<sup>610</sup>.

---

<sup>605</sup> GUETTIER (C.), « Disparition, maintien ou réformation de la dualité de juridiction ? », *op. cit.*, p.160.

<sup>606</sup> D'une fois les deux ordres peuvent connaître du contentieux de la responsabilité administrative ; d'autre part, le droit applicable peut être le droit administratif comme le droit civil. Plus précisément, la responsabilité administrative peut être engagée devant le juge administratif qui applique majoritairement le droit administratif. Cependant, il applique occasionnellement le droit civil. Ce contentieux est aussi connu par le juge judiciaire qui y applique principalement le droit civil et parfois le droit administratif

<sup>607</sup> GUETTIER (C.), « Disparition, maintien ou réformation de la dualité de juridiction ? », *op. cit.*, p. 165.

<sup>608</sup> Voir *infra*, p. 222.

<sup>609</sup> Loi n° 96-30 du 21 octobre 1996 modifiant la loi n° 92-24 du 30 mai 1992 relative à la création du Conseil d'Etat notamment en son article 33. Voir JO (Sénégal) du 16 mars 1999, p. 841.

<sup>610</sup> Sur le rapport complexe entre la légalité et l'autonomie, voir CLARENNE (J.), ROMAINVILLE (C.), « La légalité face à l'autonomie d'organisation des assemblées parlementaires et des gouvernements. Une logique de

Toutefois, on ne saurait dire autant de l'autonomie du droit administratif : soumettre la responsabilité administrative au régime du contentieux civil porte atteinte à l'essence même de ce droit. Partant, la proposition du Sénat entraîne un recul de l'autonomie du juge et du droit administratifs. C'est dire que si l'orientation proposée a le mérite de la simplicité, elle s'oppose à l'exigence de cohérence du contentieux administratif dont nous faisons allusion. On pourrait même y voir un déclenchement du processus de dépérissement du dualisme juridictionnel<sup>611</sup>. Cela est d'autant plus exact qu'on ne puisse ignorer la difficile coexistence entre la responsabilité publique et l'unité juridictionnelle en Afrique francophone<sup>612</sup>.

**358.** Par ailleurs, en reprenant la logique même des arguments évoqués, on ne peut souscrire à leur incontestabilité. La responsabilité administrative se distingue de la responsabilité civile. Les techniques particulières et étrangères au droit privé développées par le juge administratif sur l'appréhension de la faute<sup>613</sup>, le cumul de responsabilité<sup>614</sup> et les règles d'indemnisation de la victime<sup>615</sup> sont révélatrices de la différenciation des deux types

---

contrepouvoirs face à la séparation organique des Pouvoirs », in DETROUX (L.) et al, *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril ?* Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 423-476.

<sup>611</sup> BIGOT (G.), « L'Etat du droit administratif au XIX<sup>e</sup> siècle. Les leçons du droit de la responsabilité administrative », p. 2. Disponible à [https://www.academia.edu/38771007/LEtat\\_du\\_droit\\_administratif\\_au\\_XIX\\_%C3%A8me\\_si%C3%A8cle\\_Les\\_le%C3%A7ons\\_du\\_droit\\_de\\_la\\_responsabilit%C3%A9\\_administrative](https://www.academia.edu/38771007/LEtat_du_droit_administratif_au_XIX_%C3%A8me_si%C3%A8cle_Les_le%C3%A7ons_du_droit_de_la_responsabilit%C3%A9_administrative). Consulté le 19/09/2020 à 22h 47mn.

<sup>612</sup> FALL (A.B.), *La responsabilité extra-contractuelle de la puissance publique : essai de transposition des règles de droit administratif dans un pays d'Afrique noire francophone*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 1994, p. 24.

<sup>613</sup> Entre fondement initial, résistance et effritement de la place de la faute dans la mise en œuvre de la responsabilité administrative voir à titre indicatif : GAZZANIGA (J.-L.), « Les métamorphoses historiques de la responsabilité », in MICHAUX (P.) (dir.), *Les métamorphoses de la responsabilité*, Colloque, Sixièmes Journées René SAVATIER, Poitiers, 15 et 16 mai 1997, PUF, 1997, p. 3 ; BURDEAU (F.), *Histoire du droit administratif français*, PUF Thémis, 1995 ; PAILLET (M.), *La faute du service public en droit administratif français*, LGDJ, 1980, no 136 ; *La responsabilité administrative*, Dalloz, 1996, p. 90 et s ; AMSELEK (P.), « La responsabilité sans faute des personnes publiques d'après la jurisprudence administrative », *Mélanges Charles Eisenmann*, Cujas, 1975, p. 233-262.

<sup>614</sup> CE, Sect, 3 février 1911, *Anguet*, req. n° 34922, Rec. p. 146 ; HAURIUO (M.), « Note sous Conseil d'Etat, 20 janvier 1911, Epoux Delpech-Salgues et Conseil d'Etat, Section, 3 février 1911, Anguet, requête numéro 34922, S. 1911.3.137 », *Revue générale du droit on line*, 2013, n° 12205. Disponible à <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2013/11/06/le-cumul-des-responsabilites-pour-fait-de-service-et-pour-fait-personnel/>. Consulté le 11/02/2021 à 14h 36mn.

<sup>615</sup> Précisons qu'outre son caractère indemnitaire, le système de responsabilité en droit administratif, à la différence du droit privé, est sanctionnatrice ; il est aussi guidé par une préoccupation de moralisation de l'action administrative. Revenant concrètement à la fonction réparatrice voire indemnistrice, la technique d'indemnisation appliquée par le juge administratif singularise la responsabilité de l'Administration. Certes le juge a opéré une extension du préjudice indemnisable par l'extension des catégories de personnes susceptibles de demander réparation de préjudice subi (Les personnes publiques : CE (France) Ass. 8 janv. 1988, *Ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire contre CU de Strasbourg et autres*, req. n° 74361, Rec. Lebon, RFDA 1988.25, concl. DAEL (S.) ; les proches : CHAPELARD (R.), *Le préjudice indemnisable dans la responsabilité extra-contractuelle de la puissance publique*, Thèse de Doctorat de Droit, Université de Grenoble, 1981, p. 64.). Egalement, le juge administratif procède à une plus grande considération de la personne, victime directe en ce prend en compte la souffrance (CAA Nantes 3e ch., 18 nov. 1999, *Mme Dominique Vorilhon*, req. n° 95 NT 00 588) ainsi que l'atteinte à l'intégrité physique résultant d'actes médicaux (CE (France), Ass. 9 avril

de responsabilités. Qui plus est, l'approche selon laquelle les contentieux de la responsabilité judiciaire et administrative partagent la finalité de la réparation doit être nuancée aujourd'hui. En effet, les victimes sont davantage tournées vers l'indemnisation que la réparation<sup>616</sup>. De ce fait, la responsabilité administrative semble, le plus souvent, être convoquée en vue de l'indemnisation plutôt que de la réparation *lato sensu*<sup>617</sup>.

**359.** En clair, l'attribution de tout le contentieux de la responsabilité administrative au juge judiciaire conteste la nécessité de soumettre l'Administration à des règles spéciales de la responsabilité<sup>618</sup>. Il serait, dès lors, incohérent de réclamer une telle solution dans les États africains où l'espoir d'une effectivité de la dualité juridictionnelle continue d'être nourri en dépit des obstacles rencontrés.

**360.** Outre son essence, l'autonomie du contentieux serait en recul dans sa densité voire son expression<sup>619</sup>. En effet, même si le juge judiciaire est juge de l'Administration, le contentieux administratif est fondamentalement porté par l'office du juge administratif. Lui ôter, donc, une part considérable de ce contentieux constitue une restriction du champ d'autonomie du contentieux administratif. Au fond, l'autonomie tient à des prérogatives dont la réalité se traduit dans l'expression. Ainsi, une autonomie non manifestée, inexprimée ne convainc point autant une autonomie fortement limitée est regrettable.

**361.** Ce second inconvénient de la proposition du Sénat français renforce la position de son inopportunité dans les États africains sous étude où la faiblesse quantitative du

---

1993, *Bianchi*, Rec. 17, concl. DAEL (S.), AJDA 1993 p. 349, chron. MAUGUE (C.) et G. TOUVET (G.), D. 1994, SC, p. 65, obs. p. Bon et p. Terneyre, JCP 1993, 1, n° 3700, chron. PICARD (E.), JCP 1993 n° 22061, note MOREAU (J.), *LPA*, 13 juin 1994, p. 15, note PAULIAT (H.), RDP 1993, p. 1059, note PAILLET (M.) comme des préjudices indemnisables. Cependant, d'autres considérations ou éléments amoindrissent la portée de la réparation indemnitaire en contentieux administratif. Ces éléments constituent surtout une particularité des règles d'indemnisation de la victime dédagées par le juge administratif. On pourrait rappeler, elliptiquement, la mise en œuvre partielle, selon la nature du dommage, de la réparation intégrale ; l'anomalie du préjudice en tant que condition de réparation des dommages et l'existence de l'indemnisation forfaitaire.

<sup>616</sup> POIROT-MAZERES (I.), « Réflexions sur l'évolution de l'indemnisation (où le droit de la responsabilité publique rencontre, brièvement, l'analyse économique...) », in HECQUARD-THERON (M.), KRYEN (J.), *Regards critiques sur quelques r(évolutions) récentes du droit* ; Tome 1 : bilan, Toulouse, Presse universitaire de Toulouse, LDGJ, Lextenso Editions, 2005, p. 287.

<sup>617</sup> Si la réparation a un sens plus large, elle ne devrait, en conséquence être réduite à la l'indemnisation bien que des auteurs utilisent indifféremment ces deux notions. En effet, la réparation est vise à compenser les dommages ou torts par divers moyens parmi lesquels se trouve l'indemnisation. Partant, l'indemnisation est un moyen de réparation sans que la réparation n'impose nécessairement l'indemnisation. Lire sur ce point, notamment, SOUSSE (M), *La notion de réparation de dommages en droit administratif français*, LGDJ, no 174, 1994, p. 7.

<sup>618</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>619</sup> Autrement dit, on évoquerait l'idée d'une perte de densité du principe d'autonomie telle qu'employée par les auteurs CLARENNE (J.), ROMAINVILLE (C.), « La légalité face à l'autonomie d'organisation des assemblées parlementaires et des gouvernements. Une logique de contrepouvoirs face à la séparation organique des Pouvoirs », *op. cit.*, p. 431.

contentieux et la timidité du juge administratif provoquent déjà une faible expression du juge administratif. Les réformes instituant le modèle de justice administrative autonome devraient, à la recherche des critères pour une détermination simple du juge compétent, être dirigées vers un élargissement raisonnable du champ d'expression du juge administratif. N'est-il judicieux de consacrer en Afrique francophone sous influence une compétence exclusive du juge administratif en matière administrative ? Que recouvrira alors la matière administrative ? Ne renverrait-elle pas au critère classique de service public ou celui de puissance publique de sorte à ressusciter le classique débat sur le fondement du droit administratif ? Ou serait-elle, peut-être, la reprise de toutes les règles de détermination de compétence actuellement en vigueur dans les Etats sous étude ?

**362.** Sans doute, les pistes de solution placent toute initiative dans un inconfort et révèlent la difficulté d'obtenir un consensus de la doctrine autour d'une formule. Le choix qui sera opéré par un État ou proposé par un auteur sera, de ce point de vue, arbitraire<sup>620</sup> et soumis à des rudes épreuves évaluatives. Il en va ainsi pour celui qui sera exposé dans les très prochaines lignes.

## **B - De la pertinence d'une compétence exclusive du juge administratif en matière administrative**

**363.** La plume de la critique dénonciatrice est féconde, souvent légère ; celle de la proposition constructive est, en revanche, lourde et contrainte à la mesure. Aussi répondre aux préoccupations posées plus haut reste-t-elle une initiative délicate. Aucun des critères traditionnels de dévolution de la compétence du juge administratif n'est suffisant. On peut, néanmoins, repartir de ceux-ci pour aboutir à une proposition constructive. De cette démarche, peuvent émerger des solutions audacieuses qui doivent éviter d'être purement fantaisistes. Aussi notre proposition devra-t-elle être juridiquement fondée (1), pratiquement réaliste et conséquemment avantageuse (2).

---

<sup>620</sup> La répartition des compétences entre les juridictions administratives et les juridictions judiciaires n'émanent pas toujours de logique rigoureuse. Certaines compétences tiennent plus à la volonté du législateur qu'à une explication rationnelle. Il en va ainsi de la compétence juridictionnelle pour connaître des dommages causés par des attroupements ou rassemblements qui était confiée aux tribunaux judiciaires, avant d'être transférée par simple opportunité à la juridiction administrative avec l'article 27 de la loi du 9 janvier 1986. Voir article 27 de la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, JORF du 11 novembre 1986.

## 1 - Fondement de la proposition

**364.** Fondement s'entend ici des justifications juridiques ou purement circonstanciées qui expliquent le choix d'une exclusivité de la compétence du juge administratif en matière administrative. Il porte sur des raisons ou motifs qui justifieraient la proposition<sup>621</sup>. La justification se rapporte d'une part à la précarité des causes des transferts législatifs des compétences du juge judiciaire en matière administrative (a) ; et d'autre part, sur le caractère suranné du « *principe sacralisé* »<sup>622</sup> faisant du juge judiciaire le gardien de la propriété et des libertés individuelles (b).

### a- La précarité des causes des transferts de compétences en matière administrative au juge judiciaire

**365.** Le législateur français anticipant sur l'ouverture du juge constitutionnel a constamment transféré des matières dans les compétences du juge judiciaire. Nous le soulignons, s'il fut timidement suivi par ses homologues africains francophones, les juges administratifs de ceux-ci ont servi de relai à ce mimétisme si bien que les contentieux qui ressortissent de la compétence du juge judiciaire en matière administrative sont quasi identiques en France et dans les États africains étudiés. Or, les causes des transferts des compétences en matière administrative au juge judiciaire français sont loin de justifier incontestablement ce choix voire de militer pour leur maintien. Elles sont doublement marquées et chacune de leurs empreintes ne rassure guère sur leur pertinence.

**366.** En effet, eu égard à la nature des contentieux transférés au juge judiciaire, nous souscrivons que ces transferts sont frappés d'une « *absence de motivation uniforme* »<sup>623</sup> que tente, sans grand succès, de combler le recours à la notion de bonne administration de la justice<sup>624</sup>.

**367.** C'est Edouard LAFERRIERE qui avait décelé les premières causes des transferts législatifs dont la mutation au gré des circonstances conforte l'idée d'une absence

---

<sup>621</sup> Autre sens de la notion de fondement. Il renvoie aux arguments rationnels justifiant un postulat. Voir REY (A.), REY-DEBOVE, *Le Petit Robert de la langue française*, *ibid.*

<sup>622</sup> CARL (I.), *La compétence judiciaire en matière administrative en droit libanais et en droit français*, Thèse de doctorat en Droit public, Université Grenoble Alpes, 2014, p. 59.

<sup>623</sup> BRACQ (S.), « Les causes des transferts législatifs de compétence en faveur de juge judiciaire », *Petites affiches*, n° 251, 17 décembre 1999, p. 5.

<sup>624</sup> BRACQ (S.), « Les causes des transferts législatifs de compétence en faveur de juge judiciaire », *Petites affiches*, n° 251, 17 décembre 1999, p. 8.

de motivation uniforme. Analysant les contentieux des contributions indirectes<sup>625</sup>, les contestations relatives aux élections des membres des tribunaux de commerce<sup>626</sup> et une partie du contentieux de la petite voirie<sup>627</sup>, il rattachait ces matières transférées au juge judiciaire à « *l'administration des intérêts généraux* »<sup>628</sup>. Il en découle une sorte de distinction entre les actes d'autorité et les actes de gestion<sup>629</sup>. Les contentieux précités seraient dévolus au juge judiciaire en ce qu'ils ne mettraient pas en jeu, du moins à titre principal, la puissance publique<sup>630</sup>. Toutefois, si une telle systématisation empreinte de pragmatisme<sup>631</sup> n'est pas exempte de critiques<sup>632</sup>, c'est surtout sa constante perturbation par le législateur français lui-même qui révèle le caractère non uniforme des raisons de la compétence judiciaire. Ce dernier a, en effet, été guidé par des circonstances de fait plus que de droit pour transférer des compétences administratives au juge judiciaire. Il en va ainsi, entre autres, des contentieux nés des réquisitions militaires<sup>633</sup>, de la distribution d'énergie<sup>634</sup>, du régime des calamités agricoles<sup>635</sup>, de la législation relative aux troubles mentaux<sup>636</sup>, de la situation des pupilles de

---

<sup>625</sup> LAFERRIERE (E.), *Traité de droit administratif*, *op. cit.*, p. 634.

<sup>626</sup> *Ibid.* p. 645.

<sup>627</sup> *Ibid.* p. 647.

<sup>628</sup> *Ibid.* p. 634.

<sup>629</sup> BRACQ (S.), « Les causes des transferts législatifs de compétence en faveur de juge judiciaire », *op. cit.*, p. 6.

<sup>630</sup> *Ibid.*

<sup>631</sup> *Ibid.* Pour M. Stéphane BRACQ, le pragmatisme viendrait du fait que le législateur, dans chacun des contentieux en question, « *tient compte de la position du justiciable vis-à-vis de l'acte proprement dit* ». Plutôt que l'organe institutionnel, ce serait la matière concernée qui importerait.

<sup>632</sup> Relativement au contentieux des contributions indirectes, il est loisible de croire que la compétence du juge judiciaire était plutôt commandée par des considérations historiques et politiques en ce que, la juridiction administrative n'existait point quand la nécessité s'est posée de rétablir les impôts indirects condamnés par la Révolution. Cette thèse est défendue par TROTABAS (L.), COTTERET (J.M.), *Droit fiscal*, Paris, Dalloz, Droit public, 8e éd., p. 247. Cependant, leur postulat n'est, lui non plus, pas à l'abri de limites. La position du législateur français n'ayant aucunement varié depuis l'avènement des juridictions administratives en dépit de nombreuses occasions de réformes dont il fut l'acteur notamment à l'issue de la Loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963 portant unification ou harmonisation des procédures, délais et pénalités en matière fiscale, JORF du 29 décembre 1963, p. 11827. Mieux, le rapporteur du projet de loi avait indiqué que cet instrument n'entendait point altérer « *les règles traditionnelles du partage de compétence, en matière de contentieux de l'impôt, entre les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires* ». Cf. « Unification et harmonisation des procédures, délais et pénalités en matière fiscale », discussion du projet de loi, intervention du rapporteur général Louis VALLON, Assemblée nationale 1963, 1ere séance du 9 juillet 1963, JORF débats, Assemblée Nationale, p. 3942. Concernant la motivation de la compétence du juge judiciaire relative aux contentieux de la petite voirie et de l'élection au tribunal du commerce, l'approche de Laferrière est remise en cause par des auteurs préconisant des réformes dans le simple d'une simplification des règles de compétence en la matière. Voir dans ce sens : « Unification des compétences en matière de police de circulation et de la conservation des voies publiques », JORF, lois et décrets du 30 décembre 1926, p. 13698, rapport de Raymond POINCARE.

<sup>633</sup> Loi 5 juillet 1877 relative aux réquisitions militaires, JORF du 6 juillet 1877, p. 5053.

<sup>634</sup> Art 12 de la Loi du 15 juin 1906 sur la distribution d'énergie, JORF du 17 juin 1906, p. 11523.

<sup>635</sup> Loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles, JORF du 12 juillet 1964, p. 6204.

<sup>636</sup> Code de la santé publique, article L. 351.

l'État<sup>637</sup>, des risques nucléaires<sup>638</sup>. Il s'agit surtout du contentieux de la responsabilité des membres de l'enseignement public ainsi que le contentieux de la responsabilité du fait des dommages causés par des véhicules. Sur ces deux derniers contentieux, marquons un arrêt afin de démontrer le caractère contingent des motivations qui ont commandé le transfert législatif.

**368.** Dans sa note sous la Loi du 5 avril 1937,<sup>639</sup> le Doyen Marcel WALINE situe le contexte et les raisons de l'intervention législative<sup>640</sup>. Il en résulte que deux éléments majeurs à savoir les différences de jurisprudences administratives et judiciaires en matière de contentieux de la responsabilité des instituteurs de l'enseignement public ainsi que la sévérité du juge administratif à l'égard de ces instituteurs sont à l'origine de la modification de régime dudit contentieux. Affirmé autrement, le législateur devait répondre à la critique sociale formulée contre ce régime de concurrence des compétences dans lequel le contrôle du juge administratif était particulièrement défavorable aux instituteurs.

**369.** On comprend, dès lors, que l'unification du contentieux fondé sur la compétence exclusive du juge judiciaire et la substitution de la responsabilité de l'État à celle des instituteurs<sup>641</sup> n'avait qu'un caractère contingent et circonstanciel visant à contenir les critiques sociales. Adopter un régime particulièrement protecteur à l'égard des enseignants semblait être alors la solution idoine<sup>642</sup>. Si les critiques sociales n'eurent existé, rien ne garantit que le législateur français se soit interrogé sur la pertinence juridique du régime de responsabilité initial. De ce point de vue, le système où le juge administratif se montrerait plus protecteur des intérêts des membres de l'enseignement public devrait pouvoir lui

---

<sup>637</sup> Loi n° 84-422 du 6 juin 1984 relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance, et au statut des pupilles de l'Etat, JORF du 7 juin 1984, p. 1762.

<sup>638</sup> Loi n° 90-188 du 16 juin 1990 modifiant la Loi n° 68-943 du 30 octobre 1968 relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, JORF du 17 juin 1990, p. 7069.

<sup>639</sup> Loi du 5 avril 1937 modifiant les règles de la preuve en ce qui concerne la responsabilité civile des instituteurs et l'article 1384 (paragraphe 5, dernier al.) du code civil relatif à la substitution de la responsabilité de l'Etat à celle de membres de l'enseignement public.

<sup>640</sup> WALINE (M.), note sous Loi du 5 avril 1937, Dalloz, 4e partie, lois et décrets, 1938, p. 41.

<sup>641</sup> A son article 2, la loi du 5 avril 1937 dispose, en effet, que : « *Dans tous les cas où la responsabilité des membres de l'enseignement public est engagée à la suite ou à l'occasion d'un fait dommageable commis soit par les enfants ou jeunes gens qui leur sont confiés à raison de leurs fonctions, soit à ces enfants ou jeunes gens dans les mêmes conditions, la responsabilité de l'Etat sera substituée à celles desdits membres de l'Enseignement, qui ne pourront jamais être mis en cause devant les tribunaux civils par la victime ou ses représentants (...)* »

<sup>642</sup> Sur la portée de la loi, voir notamment : TC (France), 30 juin 2008, *Préfet des Alpes-Maritimes c/ Caisse régionale Groupama*, C3671, publié au bulletin. Saisi par la Cour de cassation aux fins de déterminer le juge compétent, le juge des conflits procède à une explication quelque peu surprenante de la loi du 5 avril 1937. Il insiste sur les conditions pour qu'une personne soit qualifiée d'enseignant et le caractère éducatif qu'aurait l'activité à l'origine du dommage.

attribuer la connaissance d'un tel contentieux. Ces variantes prouvent le caractère précaire des raisons qui fondent la compétence du juge judiciaire dans le contentieux de l'enseignement public. C'est également le cas pour le contentieux de la responsabilité du fait des dommages causés par des véhicules.

**370.** Au demeurant, précisons que ce contentieux relevait, avant la loi n° 57-1424 du 31 décembre 1957<sup>643</sup>, de la compétence du juge administratif<sup>644</sup>. Son transfert dans le domaine du juge judiciaire résulte de la parcimonie dont se rendait coupable le juge administratif lorsqu'il allouait des indemnités aux victimes d'accidents de véhicules<sup>645</sup>. Analysant le débat parlementaire et à lettre de cette loi, Jean-Marie AUBY avoue que les raisons de la dérogation qu'elle apporte à l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790<sup>646</sup> sont foncièrement circonstanciées<sup>647</sup>. On voit mal comment aurait-elle été envisagée si le juge administratif avait, alors, fait preuve d'une protection suffisante des victimes d'accidents de véhicule.

**371.** Il est à préciser également que soulever la précarité des causes qui fondent certaines compétences judiciaires en matière administrative ne renvoie pas à conclure à leur incongruité<sup>648</sup>. Le droit, à la fois régulateur et produit social, ne saurait mépriser, dans ses ressorts, les exigences permanentes ou circonstanciées qu'impose la société. Mais, la viabilité des règles juridiques dépend de la permanence des préoccupations qu'elle entend encadrer. Alors, le sort des réformes suit celui des circonstances dont elles sont issues.

---

<sup>643</sup> Loi n° 57-1424 du 31 décembre 1957 attribuant compétence aux tribunaux judiciaires pour statuer sur les actions en responsabilité des dommages causés par tout véhicule et dirigés contre une personne de droit public, JORF du 5 janvier 1958, p. 196.

<sup>644</sup> Selon que le commandait l'article 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire.

<sup>645</sup> HUGUES (P.), « Chronique législative », *Dalloz*, 1958, I., p. 45-46.

<sup>646</sup> L'idée de dérogation à l'article 13 de la loi des 16 et 24 août est expressément formulé dans les termes de l'article 1er de la loi du 31 décembre ainsi qu'il suit : « *Par dérogation à l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, les tribunaux de l'ordre judiciaire sont seuls compétents pour statuer sur toute action en responsabilité tendant à la réparation des dommages de toute nature causés par un véhicule quelconque (...)* ».

<sup>647</sup> AUBY (J.-M.), « Commentaire de la Loi n° 57-1424 du 31 décembre 1957 [attribuant aux tribunaux judiciaires compétence pour statuer sur les actions en responsabilité des dommages causés par tout véhicule et dirigées par une personne morale de droit public] », *Dalloz*, 1958, Législation, p. 229-302.

<sup>648</sup> Jean-Marc SAUVE affirmait, à cet effet, « *Que l'acte administratif puisse être placé sous le regard du juge judiciaire est une hypothèse qui n'a rien d'incongru...* ». Cf. SAUVE (J.-M.), Intervention, in *L'acte administratif sous le regard du juge judiciaire*, colloque organisé par la Cour de cassation du vendredi 4 avril 2014. Disponible à <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/l-acte-administratif-sous-le-regard-du-juge-judiciaire>. Consulté le 20/11/2020 à 12h27 mn.

**372.** Aussi, suivant sa volonté de fixer la compétence judiciaire en matière administrative, le Conseil constitutionnel français s'accroche-t-il à une « *matrice* »<sup>649</sup> plus ou moins solide. Les transferts de compétence trouveraient leur salut « *dans un souci bonne administration de la justice* »<sup>650</sup>. L'expression de bonne administration de la justice quoique rationalisant les transferts législatifs n'est pas une marque indélébile. Elle demeure difficilement reconnaissable, voire saisissable. En dépit de ses garanties et enjeux<sup>651</sup>, la bonne administration de la justice a des caractères flottants et incertains.

**373.** Comment présager qu'au nom de la bonne administration de la justice tel litige administratif ou tel autre doit ou non être déféré à la compétence du juge judiciaire ? Entendue comme un principe assurant le bon fonctionnement des services publics et la préservation des droits des administrés, la bonne administration de la justice reste un objectif et un moyen. Saisie comme un objectif, la pertinence d'un transfert ne peut être nécessairement saisie sans avoir observé ses résultats. C'est dire que l'expression ne saurait guider judicieusement toutes les initiatives de transfert. D'ailleurs cette incertitude a constitué l'enjeu du dialogue<sup>652</sup> tripartite entre le juge, le Sénat et le gouvernement français conduit autour de la décision du 23 juillet 1996 relative à la loi de réglementation des télécommunications<sup>653</sup>.

**374.** Les sénateurs signataires de la saisine du juge estimaient qu'on ne saurait exciper de l'intérêt d'une bonne administration de la justice une justification permettant au juge judiciaire de connaître des décisions prises par l'Autorité de régulation des

---

<sup>649</sup> GUYOMAR (M.), DOMINO (X.), « Renvois préjudiciels et bonne administration de la justice », *Chronique général de jurisprudence administrative française*, *AJDA*, 2012, p. 27.

<sup>650</sup> Conseil constitutionnel (France), Décision 96-378 DC du 23 juillet 1996, Lois de réglementation des télécommunications. Disponible à <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1996/96378DC.htm>. Consulté le 23/11/2020 à 18h48 mn ; Conseil constitutionnel (France), « Commentaire de la décision Commentaire de la décision n° 96-378 DC du 23 juillet 1996 », Loi de réglementation des télécommunications, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, Cahier n° 2, p. 3. Disponible à [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/commentaires/cahier2/ccc\\_378dc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/commentaires/cahier2/ccc_378dc.pdf). Consulté le 23/11/2020 à 19h02 mn. La décision fondatrice de la notion demeure : Cons. const. 23 janv. 1987, n° 86-224 DC, *GDCC*, 15e éd., 2009, n° 32 ; *GAJA*, 18e éd., 2011, n° 89). Voir également MONTALIVET (P.), *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Thèse de droit public, Université Panthéon-Assas, Paris II, 2004, p. 288.

<sup>651</sup> Voir notamment sur ces points : MEYNAUD (A.), *La bonne administration de la justice et le juge administratif*, Mémoire de Droit public, Université Panthéon-Assas, 2012, p. 78 p. BOUSTA (E.), *Essai sur la bonne administration de la justice*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2010, 566 p. ; GABARDA (O.), « L'intérêt d'une bonne administration de la justice », *RDP*, 2006, 153, spéc. p. 156. L'auteur retient deux utilités de la bonne administration de la justice : une utilité organique et une utilité fonctionnelle ; FAVRET (J.-M.), La « bonne administration de la justice » administrative, *RFDA*, 2004, p. 943

<sup>652</sup> Entendu que chaque décision de justice est un cadre de dialogue entre notamment le juge et les parties.

<sup>653</sup> Voir note 1753.

télécommunications<sup>654</sup>. Quant au gouvernement, il alléguait qu' « *il était plus pertinent d'envisager la notion de bloc de compétences sous l'angle de la matière traitée et de la situation du requérant que sous celui de l'organisme dont les décisions sont contestées* »<sup>655</sup>. Pour lui, le législateur aurait recherché la préservation de l'unité du contentieux de la matière considérée. C'est dans ce sens que s'est orientée la décision du juge constitutionnel bien qu'admettant que l'unification « *peut être opérée tant en fonction de l'autorité dont les décisions sont contestées, qu'au regard de la matière concernée* »<sup>656</sup>.

**375.** Cet épisode démontre à quel point la notion de bonne administration de la justice peut être différemment mobilisée par les acteurs. Cela est encore vrai même si ceux-ci sont constitués de juges essentiellement. La diversité des termes que ceux-ci utilisent pour la définir constitue un point d'analyse probant.

**376.** Le Conseil d'État français évoque indistinctement les expressions de « *motifs de bonne administration de la justice* » ou de « *bon fonctionnement du service public de la justice* » faisant ainsi allusion à « *l'intérêt d'une bonne justice* »<sup>657</sup>. Or le juge constitutionnel a souvent recours à « *l'intérêt de la bonne administration de la justice* »<sup>658</sup> ou « *souci de bonne administration de la justice* »<sup>659</sup> pour désigner la même expression. Quant à la Cour de cassation, elle emploie, entre autres, les termes de « *notion de bonne administration de justice* », « *exigences de bonne administration de la justice* », « *principe d'ordre public de la bonne administration de la justice* » ou dans une autre variante « *principes de sécurité juridique et de bonne administration de la justice* »<sup>660</sup>. Assurément, la diversité sémantique ainsi mise en exergue participe du caractère flou de la notion de bonne administration de la justice<sup>661</sup>.

**377.** Par ailleurs, l'incertitude sur la nature juridique de la notion constitue un autre point d'achoppement et de précarité. Serait-il un principe général du droit ? Si finalement le Conseil constitutionnel français l'a reconnu comme un objectif à valeur constitutionnelle<sup>662</sup>, il

---

<sup>654</sup> Saisine du Conseil constitutionnel par plus de soixante sénateurs, Loi de réglementation des télécommunications en date du 24 juin 1996, Loi de réglementation des télécommunications, JORF du 27 juillet 1996, p. 11404.

<sup>655</sup> *Ibid.*

<sup>656</sup> Conseil constitutionnel, Décision 96-378 DC du 23 juillet 1996 précitée.

<sup>657</sup> GABARDA (O.), « L'intérêt d'une bonne administration de la justice », *op. cit.*, p. 175.

<sup>658</sup> Cons. const. 10 juin 2009, n° 2009-580 DC, *AJDA*, 2009, p. 1132.

<sup>659</sup> Cons. const. 20 janv. 2005, n° 2004-510 DC, D. 2006, p. 826. Obs. V. Ogier-Bernaud et C. Severino

<sup>660</sup> GABARDA (O.), « L'intérêt d'une bonne administration de la justice », précité.

<sup>661</sup> APTCHAIN (H.), « Retour sur la notion de bonne administration de la justice », *AJDA*, n° 11, mars 2012, p. 587.

<sup>662</sup> Cons. Const., Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, *Loi sur la communication audiovisuelle*. Disponible à <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82141DC.htm>. Consulté le 24/11/2020 à 14h35 mn.

importe de signifier que plusieurs principes généraux sont évoqués et appliqués au nom de la bonne administration de la justice. On y a adjoint le principe d'impartialité<sup>663</sup>, l'indépendance des juges<sup>664</sup>, mais aussi la célérité de la justice<sup>665</sup>. Ses potentielles implications sont tellement variées qu'on postulerait que la notion est trop flottante<sup>666</sup> pour constituer une mesure dérogatoire sûre à la compétence du juge administratif en matière administrative. Sans prétention aucune d'épuiser toute la question, nous concluons sur une espèce du Tribunal des conflits français confortant ce postulat.

**378.** D'après les jurisprudences *Conseil de la Concurrence*<sup>667</sup> et *Septfonds*<sup>668</sup>, la bonne administration de la justice est un mécanisme dérogatoire aux règles de répartition des compétences entre les ordres juridictionnels. Toutefois, l'arrêt *SCEA du Chéneau*<sup>669</sup> du tribunal des conflits s'oppose à cette interprétation. En effet, le juge des conflits consacre la compétence du juge judiciaire concurremment à celle du juge administratif<sup>670</sup> en cas d'illégalité manifeste d'un acte administratif. Il motive sa décision par « l'exigence d'une bonne administration de la justice » et les « principes qui gouvernent le fonctionnement des juridictions, en vertu desquels tout justiciable a droit à ce que sa demande soit jugée dans un délai raisonnable ».

**379.** On comprend, dans la mise en opposition du terme « en vertu desquels » à l'aide d'une virgule, que le délai raisonnable ne découle pas immédiatement de la bonne administration de la justice. En d'autres termes, il n'existerait qu'un simple rapport entre les deux notions de sorte que la bonne administration de la justice pourrait être alternativement un moyen et une fin du délai raisonnable. D'où l'incertitude de sa portée et, en conséquence,

---

<sup>663</sup> FAVRET (J.-M.), *op. cit.*, p. 943.

<sup>664</sup> CEDH 27 nov. 2003, *Slimane Kaïd c/ France*, req. n° 48943/99, où la Cour a jugé que la participation de l'avocat général de la Cour de cassation à la procédure était contraire aux exigences de bonne administration de la justice. v. aussi, CEDH 7 juin 2001, *Kress c/ France*, req. n° 39594/98. Concernant cette fois-ci le commissaire du gouvernement et le Conseil d'Etat, *AJDA*, 2001, p. 675.

<sup>665</sup> TC, 17 octobre 2011, *SCEA du Chéneau, Préfet d'Ille-et-Vilaine, SCEA du Chéneau contre Interprofession nationale porcine, M. C et autres contre Centre national interprofessionnel de l'économie laitière*, n°3828 et 3829, Rec. Lebon, 2011, p. 1133.

<sup>666</sup> LAVAL (N.), « La bonne administration de la justice », *LPA*, 1999, août, n° 160, pp. 12-21, emploie l'expression de « notion gigogne ».

<sup>667</sup> Cons. Const. 23 janvier 1987, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence, n° 86-224 DC.

<sup>668</sup> TC, 16 juin 1923, *Septfonds*, Rec. Lebon p. 498.

<sup>669</sup> TC, 17 octobre 2011, *Préfet de la Région Bretagne, Préfet d'Ille-et-Vilaine, SCEA du Chéneau contre Interprofession nationale porcine, M. C et autres contre Centre national interprofessionnel de l'économie laitière*, n°3828 et 3829, Rec. Lebon, SRCELETA (J.-D.), Conclusions, RFDA, 2011, p. 1122.

<sup>670</sup> SEILLER (B.), Note sous TC, 17 octobre 2011, *SCEA du Chéneau*, n° 3828 et 3829, RFDA, 2011, p. 1133.

son impertinence en tant que fondement à la compétence du juge judiciaire en matière administrative<sup>671</sup>.

**380.** Le second fondement au transfert législatif est la théorie de la voie de fait et de l'emprise alimentée au générateur du vieux principe considérant le juge judiciaire comme le protecteur naturel des libertés et droits individuels. Ce fondement possède également des ressorts vétustes susceptibles de provoquer une éjection de la logique des transferts législatifs.

### **b- Du caractère suranné du principe fondant le juge judiciaire comme gardien de la liberté individuelle**

**381.** Les divergences sur le sens et la portée du principe selon lequel le juge judiciaire est le gardien de la liberté individuelle tel qu'il ressort des articles 64 et 66 de la Constitution française de 1958 repris par les différentes constitutions des États africains francophones existent<sup>672</sup>. Elles portent sur l'étendue ou le contenu qu'on prête aux notions d'autorité judiciaire et de liberté individuelle. La première renverrait-elle exclusivement au juge judiciaire ? La seconde embrasserait-elle toutes les libertés ou devrait-elle être appréhendée restrictivement ?<sup>673</sup> L'éclaircissement de ces zones de doute est d'intérêt et a suscité des apports doctrinaux<sup>674</sup>. Nous interrogerons particulièrement l'application faite de ce principe qui a favorisé l'intervention du juge judiciaire en matière administrative.

**382.** D'un point de vue théorique, le débat sur l'appréhension de la notion d'autorité judiciaire ne se posait véritablement pas en Afrique francophone subsaharienne en ce que les constitutions évoquant plutôt le terme de pouvoir judiciaire précisaient bien qu'il renvoyait à la justice judiciaire et administrative. Mais l'analyse de la question n'intéresse pas moins ses États. Dans la pratique, on l'a vu, ceux-ci se sont alignés sur les principes dégagés en France et gouvernants la compétence du juge judiciaire en matière administrative. Ce faisant, ils reprennent notamment ce débat relatif à la conception du juge judiciaire en tant que gardien

---

<sup>671</sup> MEYNAUD (A.), *op. cit.*, p. 18.

<sup>672</sup> DIA (O.), « Le juge administratif sénégalais et la construction de l'Etat de droit », *LEJA*, vol. 12, n° 27, 2012, p. 79.

<sup>673</sup> LOUVEL (B.), « L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle ou des libertés ? », Réflexion à l'occasion de la rencontre des premiers présidents de Cour d'appel et de Cour de cassation. Disponible à [https://www.courdecassation.fr/publications\\_26/prises\\_parole\\_2039/discours\\_2202/premier\\_president\\_7084/gardienne\\_liberte\\_33544.html](https://www.courdecassation.fr/publications_26/prises_parole_2039/discours_2202/premier_president_7084/gardienne_liberte_33544.html). Consulté le 24/11/2020 à 11h32 mn.

<sup>674</sup> Voir à titre purement indicatif : PICARD (E.), « Dualisme juridictionnel et liberté individuelle : le principe selon lequel l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle », in Centre d'Etudes et de Recherches sur l'Administration Public (CERAP), *Le contrôle juridictionnel de l'Administration. Bilan critique*, Paris, Economica, 1991, pp. 165-180. Pour l'auteur, trois caractéristiques mineraient ce principe : ses origines douteuses, sa portée incertaine et sa valeur équivoque.

de la liberté individuelle. Assurément, la reprise du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires a constitué un pas décisif à cet alignement<sup>675</sup>.

**383.** Le principe fondant l'autorité judiciaire comme gardienne de la liberté individuelle a induit une sorte de monopole de la compétence du juge judiciaire en toutes matières fondées sur une violation des libertés. Deux grands temps ont marqué cette intervention judiciaire. On admettra qu'au début, le juge était à « *l'assaut* »<sup>676</sup> de la protection de la liberté individuelle. Puis, éprouvé par les différentes controverses susmentionnées, il marque désormais un « *repli* »<sup>677</sup> en faveur d'un positionnement du juge administratif désormais habillé de la toge de gardien des libertés et droits individuels<sup>678</sup>. Le sens de notre raisonnement est de démontrer que le principe visé n'impose pas une compétence obligée du juge judiciaire en matière administrative.

**384.** Aussi notre démarche s'articulera autour des explications tirées dudit principe qui légitimeraient la compétence du juge judiciaire en matière administrative. Elle sera également guidée vers le caractère suranné de ces considérations dont la conséquence déboucherait sur une ouverture : celle d'envisager une compétence exclusive juge administratif dans le contentieux administratif relatif à la protection des libertés et droits individuels.

---

<sup>675</sup> Le lien entre la séparation des autorités administratives et judiciaires avec le principe faisant du juge judiciaire le gardien des libertés a des relents historiques et politiques. Avant l'arrêt *Cadot*, le contrôle de l'Administration était l'œuvre de l'Administration elle-même. La disparition de la pratique de ministre-juge ne rendait pas plus le Conseil d'Etat indépendant de l'appareil administratif. A travers son œuvre, c'était encore l'Administration qui se jugeait. Le principe de la séparation des autorités intervenu plutôt ne favorisait guère une intervention du juge judiciaire, pouvoir indépendant de l'Administration. Or se trouvait là une faille à combler. L'encadrement, en toute impartialité, de l'action administrative en certains domaines s'est avéré impérieuse. Ainsi les questions d'importance politique et juridique comme la protection des libertés contre l'activité administrative devraient échapper à l'administration voir au Conseil d'Etat qui en était lié. Exerçant cette protection dans les rapports entre sujets de droit privé et traditionnellement indépendant, souvent opposé à l'Administration, le juge judiciaire est alors perçu comme l'autorité compétente. A l'autel de cette nécessité, fut concédée, en conséquence, une atténuation au principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires et le principe faisant du juge judiciaire gardien des libertés en dépit de la nature du contentieux. Dans une autre approche, voir WASCHMANN (P.), « Le Conseil constitutionnel et principe de séparation des autorités administrative et judiciaire », *Jus Politicum*, n° 20-21, juillet 2018, La jurisprudence du Conseil constitutionnel, pp. 237-260.

<sup>676</sup> DESGORCES (R.), « Les armes du juge judiciaire dans la protection des libertés fondamentales : le point de vue de la doctrine », in ÉVEILLARD (G.) (dir.), *La guerre des juges aura-t-elle lieu ? - Analyse comparée des offices du juge administratif et du juge judiciaire dans la protection des libertés fondamentales*, 2016, p. 3. Disponible à <https://www.revuegeneraledudroit.eu>. Consulté le 26/11/2020 à 11h 43mn.

<sup>677</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>678</sup> Lire sur ce sujet DIA (O.), « Le juge administratif sénégalais et la construction de l'Etat de droit », *op. cit.*, p. 72.

**385.** C'est l'article 64 de la Constitution française de 1958 qui construirait explicitement le périmètre de la compétence du juge judiciaire comme gardien de la liberté judiciaire. Il dispose en effet que « *Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature (...)* ». La confusion du juge judiciaire à l'autorité judiciaire obéit à une triple légitimité à savoir une légitimité constitutionnelle justifiée par l'indépendance qui lui est garantie<sup>679</sup> et surtout une légitimité historique. Cette dernière reprenant les caractères des deux précédentes mérite explications.

**386.** Le juge judiciaire a toujours été investi comme gardien de la propriété privée. Le lien que ce droit fondamental entretient les autres droits fondamentaux telle la liberté individuelle commanderait d'étendre la compétence du juge judiciaire en matière dernière matière<sup>680</sup>. La Cour de cassation française va faire sienne ce raisonnement par analogie en ces termes : « *si les tribunaux judiciaires sont institués pour être la sauvegarde du droit de propriété, la liberté de la personne et ses accessoires sont bien plus précieux encore* »<sup>681</sup>. Raisonnement contestable et d'ailleurs contesté<sup>682</sup>, mais semble être justifié par des considérations historiques.

**387.** Il est constant que le rôle du juge en matière de protection des libertés soit, avant tout, une question politique en France<sup>683</sup> comme en Afrique<sup>684</sup>. Confiant les libertés

---

<sup>679</sup> La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 traduit l'approche que le constituant français de 1958 eût de l'étendue de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Adopté par le dernier parlement de la IV<sup>ème</sup> République l'article unique de cette loi dispose ainsi en son alinéa 4: « *Le gouvernement de la République établit un projet de loi constitutionnelle mettant en œuvre les principes ci-après 4° L'autorité judiciaire doit demeurer indépendante pour être à même d'assurer le respect des libertés essentielles telles qu'elles sont définies par le préambule de la Constitution de 1946 et par la Déclaration des droits de l'homme à laquelle il se réfère.* »

Deux idées se dégagent principalement de ce texte : le respect des libertés essentielles est assuré par l'autorité judiciaire ; - pour ce faire, l'autorité judiciaire doit demeurer indépendante.

<sup>680</sup> CHAPUS (R.), *Responsabilité publique et responsabilité privée. Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire*, Paris, LGDJ, 1953, n° 132. Sur ce lien, lire également BRETTON (P.), *L'autorité judiciaire, gardienne des libertés essentielles et de la propriété privée*, Thèse de doctorat en Droit, Université de Poitiers, 1963, dact., IX-404 f°; 295 p.

<sup>681</sup> Cass. civ., 12 février 1901.

<sup>682</sup> Voire : TC (France), 5 novembre 1880, *Marquigny c/ Préfet du Nord*, Rec., p. 80 ; PICARD (E.), « Dualisme juridictionnel et liberté individuelle : le principe selon lequel l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle », *op. cit.*, p. 169 et s.

<sup>683</sup> PETIT (J.), « Les armes du juge administratif dans la protection des libertés fondamentales », in ÉVEILLARD (G.) (dir.), *La guerre des juges aura-t-elle lieu ? - Analyse comparée des offices du juge administratif et du juge judiciaire dans la protection des libertés fondamentales*, 2016, p. 2. Disponible à <https://www.revuegeneraledudroit.eu>. Consulté le 26/11/2020 à 11h 43mn.

<sup>684</sup> DOUNKENG ZELE (C.), « L'instrumentalisation ou les usages politico-juridique de l'Etat de droit », *Annales de la Faculté des Sciences Juridiques*, Ed. Spéciale Droits de l'Homme, tome 4, Presses Universitaires d'Afrique, 2000, p. 24.

fondamentales à la garde de l'autorité judiciaire, le constituant français entendait placer ces libertés sous la protection d'un juge indépendant du pouvoir exécutif et présentant des garanties statutaires certaines. Ce qui paraissait plus convenable au juge judiciaire qu'au juge administratif.

**388.** En effet, dès sa naissance, le juge administratif entretenait un rapport suspect émaillé de dépendance avec le pouvoir politique<sup>685</sup>. Le Conseil d'État fut longtemps considéré comme un rouage du pouvoir censé limiter ce dernier de l'intérieur. Bien que cette approche ait évolué dans le sens d'une plus grande indépendance du juge administratif, sa fonction serait réduite, du moins elle ramènerait principalement à la satisfaction de l'intérêt général. Alain BOCKEL n'avait pas manqué de souligner que le droit administratif africain était un droit engagé plutôt en faveur de la rationalisation de l'action administrative qu'à constituer un contrepoids au profit des droits individuels<sup>686</sup>. C'est dire que l'enchanteresse formule émise par Gaston JESE considérant le recours pour excès de pouvoir comme « *l'arme la plus efficace, la plus économique et la plus pratique qui existe au monde pour défendre les libertés* »<sup>687</sup> devait être prise avec quelques mesures.

**389.** A l'origine, ce recours constituerait une expression d'esprit républicain octroyée aux citoyens aux fins de la défense de la légalité. Ce serait de façon incidente, suite à l'avènement de la III<sup>e</sup> République consacrant les libertés, que le recours pour excès de pouvoir s'est révélé protecteur des libertés<sup>688</sup>. En outre, le recours pour excès de pouvoir n'a pas d'effet suspensif et, d'après le droit positif de plusieurs États africains francophones, reste commandé par des conditions d'exercice défavorables aux justiciables<sup>689</sup>.

---

<sup>685</sup> KANTE (P.F.), « Essai sur les causes de l'ineffectivité du principe de la séparation des pouvoirs dans les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire dans le Sénégal post alternance », *LEJA*, vol. 12, n° 27, 2012, p. 55 et s.

<sup>686</sup> BOCKEL (A.), *Droit administratif*, tome 2, *op. cit.*, p. 36. Lire également MAMOUDOU (P.), « Les tendances actuelles du droit administratif dans les États africains francophones », *op. cit.*, p. 46.

<sup>687</sup> JESE (G.), « Les libertés individuelles », Rapport de l'Institut International de Droit Public, Annuaire, 1929, p. 180. Lire aussi TEITGEN (P.-H.), « Avis et débats du Comité consultatif constitutionnel », *La Documentation française*, 1960, p. 77. Il affirmait en substance que « *De l'avis unanime des juristes et des hommes politiques du monde entier, il n'est pas de meilleur système de garantie des libertés individuelles que le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État français* ».

<sup>688</sup> PETIT (J.), « Les armes du juge administratif dans la protection des libertés fondamentales », in ÉVEILLARD (G.) (dir.), *La guerre des juges aura-t-elle lieu ? - Analyse comparée des offices du juge administratif et du juge judiciaire dans la protection des libertés fondamentales*, *op. cit.*, p. 4.

<sup>689</sup> SALAMI (I.D.), « L'efficacité du contentieux de pleine juridiction en droit administratif béninois et camerounais », *op. cit.*, p. 15 ; AHIPEAUD (A.), *Le contentieux de la légalité au moyen du recours pour excès de pouvoir en droit ivoirien : contribution à l'étude du contrôle juridictionnel de l'administration*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Toulouse 2005, 360 p.

**390.** Cependant, ces données historiques si exactes soient-elles ont connu aujourd'hui un véritable dépérissement. Le régime de la responsabilité sans fautes, l'affaiblissement de la théorie de voie de fait et de l'emprise, la découverte des principes généraux à valeur constitutionnelle<sup>690</sup>, le renforcement de son indépendance<sup>691</sup>, la consécration du référé-liberté<sup>692</sup> positionnent le juge administratif comme un véritable protecteur des droits et libertés individuels<sup>693</sup>. Désormais, il est erroné d'affirmer que « *Rien n'égale le désespoir des plaideurs quand on leur annonce qu'ils seront jugés par le Conseil d'État* »<sup>694</sup>. L'on devrait se souvenir encore longtemps du symbole que représente l'arrêt *Canal* du 19 octobre 1962. En l'espèce, le Conseil d'État français a annulé une ordonnance du Président de la République prise en application de l'article 16 de la Constitution. L'effet majeur de l'arrêt fut de rendre caduque une condamnation à mort prononcée par la juridiction créée par le texte annulé<sup>695</sup>.

**391.** Mieux, c'est la portée restreinte de l'interprétation de l'alinéa 2 de l'article 66 qui est remise en cause. Disposition dérogatoire au principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires et rendant complexe la répartition des compétences, sa survie est menacée<sup>696</sup>. Pour le juge constitutionnel français, la garantie effective des droits des intéressés peut être satisfaite aussi bien par la juridiction judiciaire que par la juridiction administrative<sup>697</sup>. Ainsi, sous l'autorité d'Étienne PICARD, nous convenons que, ce qui doit orienter le choix de la compétence du juge administratif ou du juge judiciaire est bien la

---

<sup>690</sup> CE (France), 3 juillet 1996, *Koné*, req. n° 169219.

<sup>691</sup> En Afrique subsaharienne francophone, l'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif du juge administratif n'était pas moins garantie formellement que celle du juge judiciaire. Les deux juges faisant partie intégrante du pouvoir judiciaire. En France, cette indépendance fut renforcée à travers...

<sup>692</sup> LE BOT (O.), *La protection des libertés fondamentales par la procédure du référé-liberté. Étude de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative*, Fondation Varenne, 2007, préface Bernard STIRN, 698 p.

<sup>693</sup> FALL (S.), « Le juge administratif sénégalais et la protection des droits et libertés », in DEMBA (SY), BADARA FALL (A.) (dir), *Les nouvelles tendances du droit administratif en Afrique*, Troisièmes rencontres de Dakar, Presse de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2018, p. 86.

<sup>694</sup> DUPIN (M.J.-J.), Propos tenus à la Chambre en séance du 10 avril 1828. Cité par KELLER (R.), « La mission constitutionnelle de l'autorité judiciaire », in Cour de cassation, *La Cour de cassation sur la place de l'Autorité judiciaire*, colloque de la Cour de cassation du 26 mai 2016. Disponible à <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/la-mission-constitutionnelle-de-l-autorite-judiciaire>. Consulté le 08/02/2021 à 21h 05mn.

<sup>695</sup> CE, 19 octobre 1962, *Canal*, JCP 1963, II, 13068, note Ch. Debbasch ; AJDA 1962, p. 612, note A. de Laubadère.

<sup>696</sup> PICARD (E.), « Dualisme juridictionnel et liberté individuelle : le principe selon lequel l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle », *op. cit.*, p. 177.

<sup>697</sup> CC (France), Décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, JORF du 1er août 1989, p. 9676 Rec, p. 71.

garantie qu'il offre à la protection de la liberté individuelle<sup>698</sup>. Cela pourrait, par exemple, être apprécié à l'aune de l'accessibilité et de la rapidité de l'un ou l'autre juge.

**392.** Quoi qu'il en soit, le dépérissement du principe de la compétence réservée du juge judiciaire en matière de liberté individuelle commande d'envisager des réformes peu ou prou profondes. Le Président de la Cour de cassation française Bertrand LOUVEL situait déjà les enjeux ainsi qu'il suit : « *Le temps est venu que la société s'interroge sur cette évolution qui a consisté à diminuer la position du juge judiciaire dans l'État et à assurer la promotion du juge de l'administration* ». L'importance de l'enjeu serait telle qu' « *On ne peut plus différer un débat de clarification : quelles sont aujourd'hui les spécificités irréductibles du juge judiciaire ? Quels justificatifs fondent encore l'existence de deux ordres de juridiction distincts ?* »<sup>699</sup>. Évitant de marcher entièrement dans les pas du Président, nous relativiserons la dernière préoccupation. Il s'agit plutôt de s'interroger sur les justificatifs qui fondent encore la compétence du juge judiciaire en matière administrative.

**393.** Le questionnement s'impose eu égard à la démonstration qui vient d'être menée et de laquelle on retient que la pratique de transfert de compétence judiciaire en matière administrative ne repose point sur une logique juridique qui obligerait son maintien. Si cela est vrai en France, il l'est aussi dans les États soumis à étude où les règles de répartition de compétences demeurent une gageure à l'éclosion d'une justice administrative. Sans conclure à son inefficacité, la disparition de la concurrence des compétences peut être au moins envisagée. Plus clairement, c'est le système de répartition de compétences qui ne doit pas être prisonnier d'un choix idéalisé. Les ajustements répondant à des besoins pratico-juridiques peuvent varier selon l'espace et l'époque<sup>700</sup> ou suivant les aspirations et objectifs que se fixent le constituant ou le législateur.

---

<sup>698</sup> PICARD (E.), « Dualisme juridictionnel et liberté individuelle : le principe selon lequel l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle », précité

<sup>699</sup> LOUVEL (B.), « L'autorité judiciaire gardienne de la liberté ou des libertés individuelles », *op. cit.*, p. 8.

<sup>700</sup> L'idée est suffisamment exprimée par le Professeur Chapus en ces termes : « *Tout partage du contentieux du contentieux des services publics entre les juridictions administratives et judiciaires est privé de justification, quelles que soient les bases sur lesquelles il est fait et quel que soit l'esprit dont il procède : ou bien ce partage est assuré de façon à traduire exactement la part respective des différentes règles en présence, et alors le respect de ce qui doit revenir à chaque juridiction n'est assuré que par la méconnaissance d'une réalité qui est faite de l'union d'éléments différents et au regard de laquelle le respect des compétences apparaît comme procédant d'un excès d'analyse ; ou bien le partage est aménagé de façon à répondre à cette union, et dans ce cas l'unité du régime n'est respectée que par la soustraction à la compétence de l'une des juridictions ce qui devrait normalement lui revenir, si bien que le respect de cette unité apparaît, au regard du système de répartition des compétences, comme résultant d'un excès de synthèse. On a le choix entre l'abus de la complication et l'abus de la simplification* ». Cf. CHAPUS (R.), « Le service public et la puissance publique », *RDP*, 1968, p. 276.

**394.** En définitive, l'élargissement du domaine de compétence du juge administratif très faiblement saisi en Afrique constituerait un autre souffle de la dualité juridictionnelle importée sur cet espace. Mais, pour éviter de tomber dans les travers d'une réforme fantaisiste ou purement symbolique, la proposition mérite de présenter des intérêts pratiques en vue du développement du contentieux administratif.

## **2 - Des garanties de succès de la proposition**

**395.** En quoi la fin de la compétence du juge judiciaire en matière administrative constitue-t-elle une visibilité du juge administratif (a) ? Ce dernier est-il armé pour assurer efficacement son office à l'égard des matières administratives traditionnellement réservées au juge judiciaire (b) ? Telles sont les deux questions dont les réponses justifieront l'intérêt d'une éventuelle compétence exclusive du juge administratif en matière administrative.

### **a- La visibilité du juge compétent à partir d'une définition monosémique de la matière administrative**

**396.** Parce qu'elle est le résultat premièrement recherché par la solution proposée, la détermination aisée du juge compétent en matière administrative est la première garantie que celle-ci doit offrir. L'exclusivité de la compétence du juge administratif aura pour conséquences immédiates de pallier deux voies de difficultés dans l'identification du juge compétent en matière administrative. Elle permettra en effet de lever l'équivoque sur le juge seul compétent pour connaître d'un litige donné ainsi que le juge particulièrement compétent à une étape précise de la procédure dans les cas où les deux juges sont variablement compétents. La préoccupation sera alors de définir la matière administrative<sup>701</sup> qui serait l'apanage du juge administratif. La clarification que porte notre proposition n'est pas fortuite en ce que l'appréhension de cette notion est souvent controversée.

**397.** La matière administrative a été déterminée à l'aune tantôt du critère organique tantôt du critère matériel. Ces critères fondés sur la nature de l'organe ou l'objet du contentieux ont chacun le mérite de faciliter la détermination du juge compétent, mais présentent l'inconvénient de restreindre son domaine de compétence. Autrement dit, ces critères écartent du contentieux administratif les litiges administratifs qui ressortissent de la

---

<sup>701</sup> Sur la genèse de cette notion, voir SANDEVOIR (P.), *Etudes sur le recours de pleine juridiction, l'apport de l'histoire à la théorie de la justice administrative*, Thèse de doctorat, Droit public, Lille, 1962, dact., 427 f°; Paris, LGD J., 1964, 461 p.

compétence du juge judiciaire<sup>702</sup>. Alors qu'on a estimé que la matière administrative était clairement définie par les droits positifs des États sous étude en ce qu'elle reposait sur le critère organique, l'analyse de la jurisprudence expose, au fond, que la notion embrasse aussi un critère matériel. Nous nous bornerons à l'illustrer à partir des exemples ivoirien et sénégalais desquels la clarification de la notion par le juge s'est opérée inversement.

**398.** Au Sénégal, si le juge s'est constamment référé au critère matériel<sup>703</sup>, il s'engage progressivement vers la conception organique<sup>704</sup>. On le sait, aucun de ces critères n'est incontestable. Qui plus est, cette évolution traduit les hésitations du juge sénégalais quant à la qualification de la matière administrative. Le dommage qui en découle est l'entrave des avantages de chacun des critères<sup>705</sup>.

**399.** L'arrêt fondateur de l'approche jurisprudentielle de la matière administrative au Sénégal part, comme il est partout coutumier de le constater<sup>706</sup>, d'une affaire quelque peu anodine. Le juge sénégalais était saisi à la suite de la blessure au bras d'une écolière causée par le bris d'un carreau de la porte de la salle où elle avait déposé son cartable. Son père Abdourahmane N'DOYE introduisit un recours en responsabilité unique divisé en deux branches<sup>707</sup>. Dans le raisonnement de la seconde branche, le juge sénégalais a estimé ceci : « *tant en ce qui concerne le mauvais entretien des bâtiments que l'organisation défectueuse du service* » prétendu par le demandeur. Pour lui, « (...) *la responsabilité de l'État ne peut être*

---

<sup>702</sup> AUBY (J.-M.), DRAGO (R.), *Traité de contentieux administratif*, LGDJ, 1962, p. 13.

<sup>703</sup> Tribunal de Première Instance de Dakar, 23 mai 1970, *Abdourahmane Ndoye* ; CA (Sénégal), 20 mai 1977, *Mor Tall et autres*.

<sup>704</sup> « La revanche du critère organique ». Tel était d'ailleurs les termes employés par N'GAIDE (M.), « La notion de matière administrative : évolution de la jurisprudence sénégalaise », Communication au Centre de Formation Judiciaire (CFJ) de Dakar, août 1998, p. 10. Disponible à <file:///E:/La%20notion%20de%20matière%20administrative-volutiondelajurisprudencesngalaise.pdf>. Consulté le 10/12/2020 à 14h 38mn.

<sup>705</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>706</sup> On songe au célèbre et incontournable arrêt Blanco, « pierre angulaire » du droit administratif. Cf. JESE (G.), « Commentaire de l'arrêt Blanco du Tribunal des conflits le 8 février 1873 ». Les faits pouvaient, n'eût été le sens donné par l'arrêt du Tribunal des conflits, tomber dans l'oubli ou passer inaperçus. Agnès Blanco, âgée de cinq ans, est renversée et grièvement blessée par un wagonnet poussé par quatre ouvriers de la manufacture des tabacs de Bordeaux. Le wagonnet étant exploité en régie par l'État, le père de l'enfant Jean Blanco saisit le tribunal civil de Bordeaux d'une action en dommages-intérêts contre l'État, estimé civilement responsable de la faute commise par les quatre ouvriers. Le conflit de compétence qui en résulte entre les juridictions judiciaire et administratif est tranché par le Tribunal des conflits français et donna lieu à l'arrêt le 18 février 1873. Par ailleurs, on accorde très peu d'intérêt que la victime se nommerait, à l'origine, Agnecia BLANCO ressortissante espagnole, ainsi que sur les raisons de la « francisation » du prénom Agnecia à Agnès. Voir sur ce dernier aspect : ROLIN (F.), « Elle s'appelait Ignacia. Un regard d'histoire sociale sur Tribunal de conflits, 8 février 1873, *Blanco*, et Conseil d'État, 8 mai 1874, *Blanco* », *RFDA*, pp. 413-428.

<sup>707</sup> Le fondement de la première branche est l'article 146 du Code des Obligations de l'Administration. Cette disposition est relative à la responsabilité des membres de l'enseignement pour donner suite à un dommage dont sont victimes les enfants placés sous leur responsabilité.

recherchée qu'au titre du contentieux administratif »<sup>708</sup>. Il en résulte une définition matérielle de la matière administrative suffisamment enracinée dans la jurisprudence sénégalaise<sup>709</sup>.

**400.** Une telle conception longtemps émise par Edouard LAFERRIERE<sup>710</sup> et rejoint par Raymond ODENT<sup>711</sup> est constamment remise en cause en ce qu'elle induit une restriction du domaine de ladite matière<sup>712</sup>. Y étaient exclus des litiges relevant de la compétence du juge judiciaire bien que ceux-ci ne soient résolus qu'au regard des règles et procédures de droit public<sup>713</sup>. À cette critique classique, s'ajoute, une défaillance particulière à la jurisprudence sénégalaise. Le juge confond en effet la matière administrative à la procédure administrative.

**401.** A ce sujet, la Cour d'appel de Dakar a infirmé un jugement du Tribunal de 1<sup>ère</sup> instance qui déclarait recevable l'action des héritiers Abdou Lo sur le fondement des articles 118, 119 et 137 du Code des Obligations civiles et commerciales<sup>714</sup>. Elle considérait que : « *Le préjudice causé aux demandeurs résulte d'une action de police des douaniers en service commandé (...) qu'ainsi donc, ne s'agissant pas d'un dommage causé par un véhicule administratif, réparable selon les principes de droit commun* ». Elle en déduit que « *les demandes des héritiers Abdou Lo ne sauraient prospérer que sur le fondement de la responsabilité de la puissance publique* »<sup>715</sup>. Pour la Cour, s'inscrivant dans la matière administrative, la demande devait respecter la procédure prévue par l'article 729 et suivant du Code de Procédure civile. Ainsi, on pourrait résumer la conception que le juge sénégalais a de la matière administrative en deux éléments à savoir une tentative de correction de la lacune des textes et une limitation du domaine de la ladite notion.

**402.** Cependant, l'évolution de la jurisprudence sénégalaise laisse entrevoir une « *revanche du critère organique dans la qualification de la matière administrative* »<sup>716</sup>.

---

<sup>708</sup> Tribunal de première instance de Dakar, 23 mai 1970, *Abdourahmane N'doye*.

<sup>709</sup> FALL (A.B.), *La responsabilité extra-contractuelle de la puissance publique au Sénégal : Essai de transposition des règles de droit administratif français dans un pays d'Afrique Noire francophone*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Bordeaux I, Faculté de Droit, des Sciences Sociales et Politiques, 1994, T.I., p. 259.

<sup>710</sup> LAFERRIERE (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, op. cit., p. 13.

<sup>711</sup> ODENT (R.), *Les cours de droit*, 1970, p. 67 et s.

<sup>712</sup> FALL (A.B.), *La responsabilité extra-contractuelle de la puissance publique au Sénégal : Essai de transposition des règles de droit administratif français dans un pays d'Afrique Noire francophone*, op. cit., p. 261 ; AUBY (J.-M.), DRAGO (R.), *Traité de contentieux administratif*, op. cit., p. 13.

<sup>713</sup> N'GAIDE (M.), « La notion de la matière administrative : évolution de la jurisprudence sénégalaise », *RSDP*, 1997-1998, n° 5-6-7-8, p. 151.

<sup>714</sup> Tribunal de 1<sup>ère</sup> instance (Sénégal) 11 mars 1982, *Héritiers de LO*.

<sup>715</sup> Cour d'appel (Sénégal), 18 février 1983, *Etat du Sénégal c/ Héritiers Abdou Lo*.

<sup>716</sup> N'GAIDE (M.), « La notion de matière administrative : évolution de la jurisprudence sénégalaise... », op. cit., p. 151.

**403.** La conception organique de la matière administrative se rapporte à l'ensemble des litiges mettant en cause une personne publique. Elle a le mérite d'embrasser des litiges exclus de la conception matérielle de la notion de matière administrative. Aussi est-elle appréhendée comme une acception large de celle-ci et favorable à une identification moins complexe du juge<sup>717</sup>. Ses garanties à l'égard d'un contentieux administratif relativement jeune ont certes commandé au juge sénégalais de préciser que : « *La notion de matière administrative rendant impératif le recours hiérarchique s'entend non pas seulement des litiges dans lesquels le droit applicable, quant au fond est le droit administratif, mais aussi, et surtout de l'ensemble des litiges dans lesquels une personne publique est partie* »<sup>718</sup>.

**404.** L'évolution entre critère matériel et critère organique de la matière administrative est également perceptible en droit ivoirien. Mais à une différence près de l'exemple sénégalais en ce qu'elle est menée en sens inverse. Au début était consacrée la conception organique de ladite matière<sup>719</sup> avant, très récemment, une prise en compte de l'acception organique par le juge administratif ivoirien. Le contentieux des actes parlementaires sera retenu pour illustrer cette évolution.

**405.** Par continuité législative des décisions du Conseil d'État français *Dame Coursaget*<sup>720</sup> et *Vouters*<sup>721</sup>, les actes pris par les organes des assemblées jouissaient d'une immunité juridictionnelle en Côte d'Ivoire. Le *critérium* qui gouvernait les décisions du juge administratif ivoirien était celui de l'approche organique de la matière administrative. Autrement dit, ces actes échappaient au contrôle juridictionnel administratif parce qu'ils n'émanaient point d'autorités administratives. Jugeant ainsi, le juge ivoirien reste fidèle aux termes de la loi qui appréhende la matière administrative qu'au prisme de la nature de l'organe<sup>722</sup>. De ce point de vue, le Professeur DEGNI-SEGUI avait pu croire que « *les actes de l'Assemblée Nationale, qui vont des lois formelles « aux actes parlementaires », en passant*

---

<sup>717</sup> *Ibid.*, p. 157.

<sup>718</sup> Tribunal régional de Dakar, 17 octobre 1986, *Dame Dieynaba Diallo*.

<sup>719</sup> DEGNI-SEGUI (R.), *Droit administratif, L'action administrative*, tome 2, *op. cit.*, p. 44.

<sup>720</sup> CE, 6 juillet 1928, *Dame Coursaget*, req. n° 98666, Rec. Lebon, p. 868. La juridiction administrative suprême décida que l'application des règlements en matière de pensions des employés de la Chambre des députés échappait aussi bien à la compétence du ministère des Pensions qu'à celle du Conseil d'Etat.

<sup>721</sup> CE Sect., 26 mai 1950, *Sieur Vouters*, req. n° 2562, Rec. Lebon, p. 316. Le Conseil d'Etat ayant prononcé son incompétence pour connaître du litige inhérent à la décision du secrétaire général de l'Union française refusant l'accès au concours d'administrateur de cette assemblée.

<sup>722</sup> L'article 54 de la Loi n° 94-440 du 16 août 1994, déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour suprême modifiée et complétée par la Loi n° 97-243 avril 1997 disposait en effet que : « La Chambre administrative connaît : « *des pourvois en cassation dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort dans les procédures où une personne morale de droit public est partie (...)* ».

par les règlements intérieurs, ne sont pas des actes administratifs ». Selon lui, il en irait de même « des actes ou décisions pris par les organes administratifs des assemblées parlementaires... »<sup>723</sup>.

**406.** Le 28 mars 2012, un important arrêt dit *Anzan Niamiké c/ Président de l'Assemblée Nationale*<sup>724</sup> intégrait l'arsenal du juge ivoirien car il mit fin à l'immunité totale des actes parlementaires, cette sorte de déni de justice<sup>725</sup> ou de « conception obsolète de la séparation des pouvoirs »<sup>726</sup>. Saisi par voie de recours pour excès de pouvoir contre la décision du Président de l'Assemblée nationale admettant à sieur Anzan Niamiké à faire valoir ses droits à la retraite pour atteinte à la limite d'âge réglementaire fixée à 55 ans, le juge administratif ivoirien devait, avant toute analyse de fond, déterminer sa compétence à connaître du litige. Pour y parvenir, il procède, pour la première fois, à un départ entre l'activité strictement dite de législation<sup>727</sup> et celle de gestion administrative dont les actes sont soumis à son contrôle<sup>728</sup>. Ce faisant, il opte pour une compétence fondée sur l'objet de l'acte c'est-à-dire le critère matériel.

**407.** On le voit, en dépit de son étendue et de la détermination moins complexe du juge qu'il favorise, le critère organique présente aussi des limites que tente de compenser le recours à une approche matérielle de la matière administrative<sup>729</sup>. Dès lors, quel critère devrait guider la proposition pour une compétence exclusive du juge administratif ? L'objectif de la compétence exclusive étant, d'une part, d'intégrer dans le champ du juge administratif africain autant de litiges dont il peut techniquement connaître et d'autre part, de faciliter sa saisine, l'exemple béninois serait un début de solution à la question posée.

---

<sup>723</sup> DEGNI-SEGUI (R.), *Droit administratif, L'action administrative*, tome 2, *op. cit.*, p. 45. Voir spécifiquement sur ce sujet : POLLET-PANOUSSIS (D.), *Les actes inattaquables devant le juge administratif*, Thèse de doctorat, Université de Lille, 2006, 759 p.

<sup>724</sup> CSCA (Côte d'Ivoire), 28 mars 2012, *Anzan Niamiké c/ Président de l'Assemblée nationale*.

<sup>725</sup> QUESRONNE, obs. sous arrêt *Vouters*, Dalloz, 1952, p. 217

<sup>726</sup> BERGEAL (C.), conclusion, CE, 15 mars 1999, *Président de l'Assemblée nationale*, req. 163328, Rec., p. 42, *RFDA*, n° 2, 1999, p. 335.

<sup>727</sup> Ces actes sont insusceptibles de recours devant le juge administratif. On peut rappeler suivant le droit français : l'acte par lequel le Président d'une assemblée parlementaire rend public le rapport d'une commission d'enquête ; les mesures relatives à l'admission du public et/ ou de la presse dans la salle des séances ainsi que celles en interdisant l'accès à une personne déterminée. Cf. respectivement CE (France), 16 avril, *Fédération chrétienne des témoins de Jehova*, req. 304176, Rec. Lebon ; TA Versailles, 1<sup>er</sup> mars 1954, *Ferdinand Lop*, D. 1954, p. 198.

<sup>728</sup> Pour une explication plus étendue de l'arrêt, voir KISSIEDOU (S.C.), « Retour sur une importante décision passée inaperçue : l'arrêt n° 50 du 28 mars 2012, *Anzan Niamiké c/ Président de l'Assemblée Nationale* », *La tribune de la Chambre Administrative*, 2017, pp. 69-73.

<sup>729</sup> FALL (A.B.), *La responsabilité extra-contractuelle de la puissance publique au Sénégal : Essai de transposition des règles de droit administratif français dans un pays d'Afrique Noire francophone*, *op. cit.*, p. 259.

**408.** Le législateur béninois a très tôt enserré la matière administrative autour d'un critère organico-matériel dont la manifestation n'est pas incontestable. Deux dispositions sont porteuses de cette définition organico matérielle. L'article 31-3 de l'ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966 dispose que : « *La Chambre administrative est juge (...) en matière administrative. Relèvent du contentieux administratif (...) tous litiges de plein contentieux mettant en cause une personne morale de droit public...* »<sup>730</sup>. Le critère organique dégagé est complété par un critère matériel par l'alinéa 4 du même article. Il en résulte que le plein contentieux repose également sur les « *réclamations des particuliers contre les dommages causés par le fait personnel des entrepreneurs, concessionnaires et régisseurs de l'Administration* »<sup>731</sup>.

**409.** Pourtant, tous les actes pris par les collaborateurs de l'Administration ne doivent pas inéluctablement être qualifiés d'actes administratifs. C'est justement sur cet aspect que se nourrit la critique du critère matériel tel que défini par le juge administratif béninois<sup>732</sup>. Une amélioration de cette approche organico formelle s'impose donc à nous. La voie de correction n'est pas totalement nouvelle, mais elle conviendrait aux résultats escomptés à travers l'éventuelle exclusivité de la compétence du juge administratif en matière administrative. Elle émane de la conception du litige de plein contentieux que se font les professeurs Roland DRAGO et Jean-Marie AUBY. Le litige administratif serait « (...) *d'une part au point de vue organique celui dans lequel une personne publique est partie (...) et d'autre part, au point de vue matériel, celui qui concerne une activité administrative, quelles que soient les parties en litige* »<sup>733</sup>.

**410.** Nous ne saurions ignorer que cette définition intègre les matières qui ressortissent à la compétence du juge judiciaire. Mais ce point n'entrave aucunement l'efficacité ou la cohérence de l'adoption de la définition dans la mise en œuvre d'une compétence exclusive du juge administratif en matière administrative. A moins que l'on considère que le juge administratif ne peut techniquement connaître des contentieux relatifs aux poursuites pénales nées d'une activité administrative. On songe notamment aux contraventions de voirie qui, pensons-nous, restent différentes des autres matières traditionnellement contrôlées par le juge judiciaire. Les techniques employées par le juge

---

<sup>730</sup> Ord. n° 21/PR portant Composition, Organisation, et Fonctionnement de la Cour Suprême (Bénin).

<sup>731</sup> *Ibid.*, article 31-4.

<sup>732</sup> KPENONHON (C.F.S.), *Contribution à l'étude du contentieux administratif au Bénin : 1990-2010*, Thèse de doctorat en Droit public, Université Cheick Anta DIOP de Dakar (Sénégal), 2012, p. 273.

<sup>733</sup> AUBY (J.-M.), DRAGO (R.), *Traité de contentieux administratif*, op. cit., p. 14-15.

pénal semblent quelque peu loin du juge administratif. L'on devrait, dans la mise en œuvre d'une éventuelle exclusivité ou quasi-exclusivité du juge administratif, soit retenir la définition sus-indiquée à l'exception des litiges visant une condamnation pénale soit préciser l'idée d'une quasi-exclusivité du juge administratif en matière administrative.

**411.** La reconsidération du lien entre propriété privée de la personne publique et compétence du juge judiciaire<sup>734</sup> pourrait s'appuyer sur notre modeste proposition. En vérité, ces ajustements apportés à chaque approche de la matière administrative révèlent l'incertitude de toute initiative de simplification des règles de répartition des compétences. Ces règles se situent « *entre l'abus dans la complication et l'abus dans la simplification* »<sup>735</sup>. On pourrait en atténuer le risque si la solution proposée est suffisamment objective. En espèce, l'objectivité porterait notamment sur les aptitudes du juge administratif à connaître des litiges traditionnellement réservés au juge judiciaire en matière administrative.

#### **b- Une solution favorisée par l'emprunt de techniques et raisonnements mutuels entre les juges administratifs et judiciaires**

**412.** Le juge administratif ne sera pas mal outillé s'il lui revient de connaître des litiges qui ressortissent à la compétence du juge judiciaire. La fixation de l'indemnité relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, le contentieux de la responsabilité du fait des agents de l'enseignement et le contentieux d'accident de véhicule peuvent bien être assurés par le juge administratif. Cela ne relève aucunement d'un naïf vœu. Outre son indépendance, le juge administratif a la maîtrise des outils et techniques utilisés par le juge judiciaire dans la protection des droits et libertés individuels<sup>736</sup>. Au fond, la fabrique des solutions jurisprudentielles aussi bien par le juge judiciaire que par le juge administratif recourt à un emprunt réciproque de techniques et de raisonnement entre ceux-ci<sup>737</sup>. Jean-Louis AUTIN

---

<sup>734</sup> Voir l'intéressante réflexion de FALGAS (A.), *Le dualisme juridictionnel en matière de propriété*, Thèse de doctorat, Droit public, Université de Toulouse 1, 2017, 850 p.

<sup>735</sup> KPENONHON (C.F.S.), *Contribution à l'étude du contentieux administratif au Bénin : 1990-2010*, Thèse de doctorat en Droit public, *op. cit.*, p. 276.

<sup>736</sup> SEKOULA (S.), *Le juge gabonais et la protection des droits et libertés*, Mémoire de Master, Droit public, Université Amadou Hampaté Ba de Dakar, 2017, p. 80.

<sup>737</sup> KOBO (P.-C.), « Le juge ivoirien et le contentieux des contrats administratifs », *Revue ivoirienne d'informations juridiques et judiciaires*, Actualité juridique, n° 19, 2021, p. 5.

renvoyait cet emprunt au rapprochement des jurisprudences dont la convergence des moyens et l'équivalence des solutions en constituent les piliers<sup>738</sup>.

**413.** D'abord, l'astreinte et l'injonction sont désormais les armes dont le juge administratif peut légitimement se servir pour se positionner comme un véritable gardien des libertés et droits individuels. Ces pouvoirs qui intègrent le procès administratif ne sont plus l'apanage du juge judiciaire. Aussi convient-il d'inviter les législateurs africains encore hésitants à les intégrer aux moyens du juge administratif et d'exhorter celui-ci, le cas échéant, à s'approprier ces armes qui seraient une manifestation de son office. En tout état de cause, les juges administratifs africains et français manifestent une volonté conquérante de la protection des libertés et droits individuels. Le recours à l'injonction par le juge administratif ivoirien avant même une intervention législative<sup>739</sup>, le recours intensifié au pouvoir d'injonction en cette période de crise sanitaire du covid-19 en France<sup>740</sup>, la censure de la décision administrative portant atteinte au droit de la propriété par le juge administratif sénégalais<sup>741</sup> ainsi que dépassement de l'injonction et des procédures d'urgence classiques par le juge, sont révélateurs de cette volonté conquérante des juges administratifs africains et français au service des droits et libertés individuels.

**414.** Le dépassement jurisprudentiel de l'injonction et des procédures d'urgence classiques a consisté, pour le juge administratif français, à prononcer des injonctions alors même qu'il n'est pas saisi de conclusions en ce sens sur le fondement de la loi de 1995. Cette injonction jurisprudentielle ou prétorienne selon les termes de la doctrine<sup>742</sup> trouve maintenant place auprès de l'injonction légale.

**415.** De plus, les pouvoirs sus-indiqués s'exercent aussi bien dans les contentieux ordinaires que dans les contentieux administratifs spéciaux dont la consécration rapproche le juge administratif du juge judiciaire. En effet, l'institution du référé-liberté<sup>743</sup>, la transformation du sursis d'exécution en référé suspension ou l'adjonction du premier au

---

<sup>738</sup> AUTIN (J.-L.), « Réflexions sur le dualisme juridictionnel français de dualité juridictionnelle », *op. cit.*, p. 778 et s.

<sup>739</sup> Voir supra, p. 188 et s.

<sup>740</sup> BARTOLUCCI (M.), « Le pouvoir d'injonction du juge administratif revisité par les circonstances exceptionnelles de la crise sanitaire du covid-19 », *LPA*, n° 143, 2020, p. 10.

<sup>741</sup> CE (Sénégal), n° 30/4 du 29 juillet 2004, *Abdou Fouta Diakhoumpa et Mama Diakhoumpa c/ Conseil rural de Malicounda et Etat du Sénégal*, inédit.

<sup>742</sup> BROYELLE (C.), « De l'injonction légale à l'injonction prétorienne : le retour du juge administrateur », *Droit administratif*, 2004, chron. n° 6, pp. 8-14.

<sup>743</sup> Sur les variantes et la consécration différenciée du référé administratif en Afrique, voir NDIAYE (A.), « Le référé administratif en Afrique », *Afrilex*, janvier 2020, p. 27 et s.

second devraient garantir la protection des justiciables<sup>744</sup> et conférer l'image de juge de l'urgence au juge administratif. Certes, l'urgence n'est pas une fin en soi, mais sa considération témoigne à plusieurs égards de la prise en compte de l'intérêt des justiciables et la protection de leurs droits. N'est-ce pas d'elle que se justifie, en partie, l'irruption de l'oralité dans les procédures administratives de reconduite aux frontières en France<sup>745</sup> ?

**416.** Mieux, l'expansion à la fois matérielle<sup>746</sup> et organique<sup>747</sup> de la technique de l'oralité dans les procédures contentieuses administratives en France contredit l'idée d'un juge administratif mal armé à protéger la liberté individuelle. C'est dire qu'en positionnant ce dernier en phase avec les mutations actuelles du contentieux administratif, les législateurs africains lui fourniront des arguments nécessaires à se substituer au juge judiciaire dans les matières administratives qui lui sont traditionnellement réservées.

**417.** Conséquemment à l'usage de ces techniques et moyens arrimés à la volonté du juge administratif, il est observé un réel recul de la voie de fait bien longtemps annoncé par le juge sénégalais<sup>748</sup> et où résidait une exclusivité de la compétence judiciaire<sup>749</sup>. La jurisprudence *Commune de Chirongui*<sup>750</sup> devance de quelques mois une orientation adoptée

---

<sup>744</sup> Si l'intégration du référé à l'arsenal du juge administratif est salubre, il faut néanmoins préciser que certaines mesures qui les accompagnent tendent à limiter leur efficacité. Au Niger, aux termes de Loi organique n° 2013-02 du 23 janvier 2013, déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'État, le référé-suspension est soumis à l'exigence du recours administratif préalable. Ce qui neutralise le caractère urgent de ce contentieux. Au Burkina Faso, l'efficacité du référé suspension a été altérée par la limitation relative à l'ordre public aux termes de l'article 50 de la loi de 2016 reconduite par l'article 88 de la dernière loi de 2018 relative chacune au Conseil d'État.

<sup>745</sup> Voir Ordonnance du 02 novembre 1945 relative à l'entrée au séjour des étrangers en France, JORF, Lois et décrets, n° 259, 4 novembre 1945, p. 7221 ; Loi n° 90-34 du 10 janvier 1990 modifiant l'ordonnance du 02 novembre 1945, JORF, Lois et Décrets, n° 0010 du 12 janvier 1990, pp. 489-490.

<sup>746</sup> Après son irruption dans les procédures de reconduite aux frontières, l'oralité a été progressivement introduite dans les contentieux sociaux ainsi que dans les contentieux ordinaires.

<sup>747</sup> En droit du contentieux administratif français, les parties ont de plus en plus droit à la parole à l'audience. Mieux, dans le contentieux de reconduite aux frontières, les avocats de la partie civile prennent désormais la parole en dernier position, c'est-à-dire après le rapporteur public.

<sup>748</sup> « Si l'Etat a commis une voie de fait, cela ne saurait être qu'une manière de créer une situation préjudiciable aux intérêts ou aux droits des tiers, manière qui ne saurait déterminer ni la compétence, ni la procédure à suivre ; ... d'ailleurs même peut, relever du contentieux administratif, donc de, la matière administrative, la voie de fait qui pourrait être commise par la puissance publique; qu'en l'espèce, outre la présence de la puissance publique à l'instance, il y a que la matière elle-même est administrative » Cf. Tribunal Régional de Dakar 23 juillet 1986, *Modou DIOP*, inédit.

<sup>749</sup> HAMEL (G.), « Voie de fait : compétence du juge administratif en l'absence de dépossession définitive », 2018, Dalloz, Disponible à <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/voie-de-fait-competence-du-juge-administratif-en-l-absence-de-depossession-definitive#.YCB17-hKjIU>. Consulté le 07/02/2021 à 21h 14mn.

<sup>750</sup> CE (France), 23 janvier 2013, *Commune de Chirongui*, req. n° 365262, Rec. Lebon.

par le Tribunal des conflits français dans le sens d'une fragilisation de la voie de fait<sup>751</sup>. Ce recul est également constaté dans les Etats africains francophones notamment au Maroc<sup>752</sup>.

**418.** Outre la similitude des moyens et techniques qu'il partage avec le juge judiciaire, le juge administratif se trouve légitime à s'introduire dans le domaine administratif traditionnellement réservé au juge judiciaire en ce qu'il comprend le langage de ce dernier. Bien plus, leurs jurisprudences respectives ne sont points étrangères les unes des autres. On évoque même l'idée d'une équivalence ou convergence des solutions des juges judiciaires et administratives.

**419.** Il ne s'agit point ici de dresser un répertoire des solutions juridictionnelles administratives et judiciaires afin de démontrer des points de convergence. Le sens de la démarche est de prouver que l'unité de la justice et l'identité de ses principes cardinaux favorisent la rencontre desdites solutions. Pour ainsi dire, de la convergence se perçoit comme une légitimité du juge administratif à faire siennes les préoccupations qui pèsent sur le juge judiciaire lorsqu'il est investi de connaître d'un litige administratif portant souvent sur la liberté individuelle. Que les juges soient saisis à intervenir successivement ou concomitamment sur des litiges ou encore séparément chacun sur un objet différent, l'ombre de convergence ou du moins de « *coordination* »<sup>753</sup> de leurs jurisprudences se ressent parfois.

**420.** Ainsi en matière sociale notamment le contentieux des licenciements collectifs, les deux juridictions se rejoignent d'une part sur le cadre d'appréciation des difficultés économiques<sup>754</sup> ; et d'autre part sur le motif de nature à justifier une réorganisation de l'entreprise autour de la notion de sauvegarde de la compétitivité de l'entreprise<sup>755</sup>. Il en va de même pour le contentieux des salariés protégés au sujet duquel l'on a évoqué d'ailleurs une jurisprudence de partition à quatre mains. Sans nul doute, cette métaphore illustre que dans la

---

<sup>751</sup> TC (France), 17 juin 2013, *Bergoend c/ Société ERDF, Annecy Léman*, n° C3911, Rec. Lebon.

<sup>752</sup> Lire à cet effet ROUSSET (M.), « Consécration et évolution de la notion de voie de fait dans le contentieux administratif marocain », *RJPIC*, vol. 51, n° 1, pp. 12-22.

<sup>753</sup> Empruntant l'expression de AKAMDJI-KOMBE (J.-F.), « Le rapprochement entre juge judiciaire et juge administratif en matière sociale », in Colloque CGT – Montreuil, 5 et 6 juin 2014, *Le Droit ouvrier*, novembre 2014, n° 796, p. 756. L'auteur y recourt au terme de « Coordination des jurisprudences ».

<sup>754</sup> Voir CE, 26 avril 1985, *Sté Dragage du Nord* ; Cass. Soc. 20 février 1991 ; Cour cass., 5 avril 1995, n° 93-42.690, PB, 5 avril 1995, *Sté Thomson Tubes et Displays*.

<sup>755</sup> En espèce, c'est le juge administratif qui se fait le relai de la solution jurisprudentielle judiciaire. Voir CE, 8 mars 2006, *Mme Moranzoni*, Droit ouvrier, 2006.545n.F.Saramito.

concurrence des compétences en la matière nait « *l'impératif de coordination* »<sup>756</sup> ou de convergence des solutions.

**421.** Si le rapprochement des solutions entre juges s'opère par coordination, une autre technique favorise ce rapprochement : c'est l'emprunt réciproque des solutions. L'emprunt intervient généralement lorsqu'un juge se prononçant sur un objet qui lui est entièrement dévolu s'appuie sur les solutions déjà dégagées par son homologue de l'autre ordre. En cela, on soutiendrait que ce n'est point la règle de droit privée qui est appliquée par le juge administratif ou vice-versa, mais les principes dont cette règle s'inspire. Justification quelque peu forcée quoique n'éclipsant point la réalité des emprunts.

**422.** Le Conseil d'État français, depuis l'arrêt *Trannoy*<sup>757</sup>, visait les articles 1792 et 2270 relatifs à la garantie décennale<sup>758</sup>. Il estimait que ces dispositions du Code civil ne sont que la tradition de principes qui s'appliquaient légitimement en droit administratif. Aussi, suite à la suppression de l'article 2270 par la réforme du 17 juin 2008<sup>759</sup>, les changements terminologiques n'ont-ils pas altéré le fond du droit appliqué. La haute juridiction administrative française renonce désormais à se référer aux « *principes dont s'inspirent les articles 1792 et 2270* »<sup>760</sup> au profit de « *principes régissant la garantie décennale des constructeurs* »<sup>761</sup>. C'est dire que la technique d'emprunt consiste pour le juge administratif en la découverte des principes « *inhérents à tout ordre juridique* »<sup>762</sup> issus du droit civil.

**423.** Inversement, le juge judiciaire emprunte au droit administratif son régime et son mécanisme dans le dénouement d'un litige à lui soumis. Le juge pénal notamment investi d'un contrôle des actes administratifs servant de fondement aux poursuites applique les

---

<sup>756</sup> AKAMDJI-KOMBE (J.-F.), « Le rapprochement entre juge judiciaire et juge administratif en matière sociale », *op. cit.*, p. 757.

<sup>757</sup> CE, 2 février, *Trannoy*, req. n° 82706, Rec. Lebon, p. 94.

<sup>758</sup> La loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile supprime l'article 2270 relatif au délai décennal.

<sup>759</sup> Loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile, JORF n°0141 du 18 juin 2008

<sup>760</sup> CE, 2 février 1973, *Trannoy*, précité.

<sup>761</sup> CE, 9 novembre 2018, Commune de Saint-Germain-le-Chatelet, req. n° 417595 ; 15 juin 2018, Communauté de communes du Cher à la Loire, req. n° 417595.

<sup>762</sup> RIVERO (J.), « Le juge administratif français : un juge qui gouverne », *Dalloz*, 1951, Chronique VI, p. 21.

normes identiques à celles dont recourt ce dernier<sup>763</sup>. Dans certaines espèces, les décisions du juge pénal éclairent celles du juge administratif<sup>764</sup>.

**424.** L'utilisation du droit civil dans les rapports d'obligation en matière administrative se manifeste à travers les contrats administratifs et le régime des obligations en droit administratif<sup>765</sup>. Elle témoigne de l'inspiration du Code civil<sup>766</sup> par le juge administratif. D'où l'aptitude de ce dernier à connaître des contentieux administratifs traditionnellement attribués au juge judiciaire. C'est le postulat défendu par la présente démonstration. On ne peut perdre de vue le rôle joué par les formations consultatives du Conseil d'État français dans l'élaboration du Code civil et ses différentes révisions<sup>767</sup>.

---

<sup>763</sup> RIBEYRE (C.), État d'urgence et procédure pénale : le juge pénal compétent pour contrôler les perquisitions administratives : à propos de : Cass. crim., 13 déc. 2016, n° 16-84.794 et 16-82.176 », *Droit Pénal*, LexisNexis, 2017, pp. étude.6 ; NIQUEGE (S.), *Juge administratif et droit pénal*, Thèse de doctorat de droit public, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2007, 711 p.

<sup>764</sup> AKENDENGUE (M.), « L'organisation de la justice administrative au Gabon », *La Revue administrative*, n° 6, n° spécial, 1999, p. 47 ; GIRARD (D.), « Juge administratif spécialisé et juge pénal : vade-mecum de coexistence pacifique », Note sous CE Ass., 30 décembre 2014, *Bonnemaison*, req. n° 381245, Rec. Lebon, *Revue générale du droit on line*, 2015, n° 19382. Disponible à <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2015/02/01/juge-administratif-specialise-et-juge-penal-vade-mecum-de-coexistence-pacifique/> Consulté le 07/02/2021 à 16h 51mn. Il ressort des faits qu'en violation des règles légales et déontologiques, le docteur Bonnemaison a provoqué, durant la période 2010-2011, la mort d'au moins sept de ses patients afin de « soulager » leurs souffrances. Le Conseil d'Etat fut saisi par le Dr Bonnemaison formant un pourvoi en cassation contre la décision d'appel de la Chambre disciplinaire de l'ordre des médecins d'Aquitaine qui avait prononcé sa radiation définitive de l'ordre des médecins. Au fond, le juge administratif suprême français devait faire face à l'articulation de l'office du juge disciplinaire avec celui du juge pénal qui, par ailleurs, avait acquitté sieur Bonnemaison des crimes pour lesquels il était poursuivi par un arrêt du 25 juin 2014 dont le ministère public a interjeté appel. Même si le pourvoi formé devant le Conseil d'Etat a été rejeté, la portée de la décision du juge administratif reste entière. En effet, l'on en retient que l'autorité de la chose jugée au pénal s'impose au juge administratif lorsque la légalité d'une décision administrative est subordonnée à la condition que les faits servant de fondement à cette décision constituent une infraction pénale.

<sup>765</sup> PLESSIX (B.), *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, Thèse de doctorat, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2003, Paris, LGDJ, p. 190 et s.

<sup>766</sup> MONDESERT (X.), « Le code civil et le juge administratif », *Revue CRDF*, n° 2, 2005, p. 179.

<sup>767</sup> Le processus de codification est marqué du rôle de cheville ouvrière tenu par le Conseil d'Etat français. Investi du pouvoir de rédaction des projets de loi aux termes de l'article 52 de la Constitution de 1958, il fut, en effet, l'organe de liaison entre la commission du gouvernement et les assemblées. Le plan du Code en trois parties qui devait structurer le travail législatif est un résultat de son implication dans l'élaboration du Code civil. Pour des réflexions mieux approfondies, lire notamment SAFATIAN (S.), « La rédaction du Code civil », *Napoleonica. La Revue*, n° 16, mars 2013, pp. 53-54. ; PORTALIS (J-E-M), PORTALIS (F.), *Discours et rapports sur le Code civil : Précédés de l'Essai sur l'utilité de la codification, Juin 2010*, Presses Universitaires de Caen, Centre de philosophie politique et juridique, 203 p. ; HALPERIN (J.-L.), « Le Projet de l'an IX, matrice du Code civil ? », *Droits*, 2006, pp. 19-29 ; DALLOZ, *Le Code civil 1804-2004*, Livre du Bicentenaire, Paris, Dalloz, 2004, 718 p. ; NIORT (J.-F.), *Homo Civilis. Contribution à l'histoire du Code civil français*. Tome I et II, Aix-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2004, 931 p. ; EWALD (F.), (dir.), *Naissance du Code civil – An VIII – an XII – 1800-1804*, Paris, Flammarion, 1989, 409 p. ; CARBONNIER (J.), « Le Code civil », in PIERRE (N.), (dir.), *Lieux de mémoire*, II, La Nation, Paris, Gallimard, 1986, pp. 17-37 ; MALEVILLE (J.), *Analyse raisonnée de la discussion du Code civil au Conseil d'État*, Librairie de la Cour de Cassation, Paris, 4 vol., 1805, 2e éd. 1807, 3e éd. Réimprimé Hachette Bnf, Mars 2020.

**425.** Partie de la faiblesse des arguments justifiant la compétence du juge judiciaire en matière administrative, la démonstration ne pouvait échapper à trancher entre deux questions conséquentes du premier constat. L'une se rapporte à l'utilité de maintenir l'existence de deux ordres juridictionnels tandis que l'autre ouvre la voie à une possible exclusivité de la compétence du juge administratif en matière administrative. Les deux solutions sont envisageables avec des enjeux juridiques variables. Si l'on veut s'inscrire dans le maintien de la dualité en Afrique francophone, la seconde proposition mérite clarification. Elle permet une identification simple du juge compétent et garantit d'un développement du contentieux administratif. Elle favorise également un autre intérêt dont la valeur est discutable suivant que le juge administratif soit ou non régulièrement saisi : c'est l'élargissement du champ de compétence du juge administratif.

**426.** L'élargissement du champ de compétence du juge administratif permettrait une dynamique du contentieux administratif par un possible accroissement des affaires soumis à son juge. Toutefois, dans un contexte français où la fécondité de l'activité jurisprudentielle a commandé la création des juridictions administratives de fond, leur augmentation quantitative, l'élargissement serait porteur d'un risque de regain de l'engorgement du prétoire du juge administratif.

**427.** On le sait, le but de toute initiative de simplification serait de mettre fin à ce qui dans le système constituerait « *une inutile complexité* »<sup>768</sup>. Le débat quant à savoir si le système actuel de répartition de compétences transposées dans les États africains francophones relève d'une inutile complexité ne cessera pas sitôt. On retiendra aussi que la dualité opère, au sein des États africains, un transfert de la difficulté du juge aux justiciables dans la détermination du juge compétent. Le mieux serait de tendre vers une plus grande simplification des critères voire du recours à un critère unique fondant la compétence du juge administratif. Mission impossible ou irréaliste ? Les termes du débat peuvent éclore en ayant à l'esprit que quelle que soit la clarté des règles de partage des compétences, il se produira toujours des contrariétés de décisions. Cela est davantage persistant dans le système de partage des compétences repris par les États africains sous étude. Aussi la défaillance du mécanisme de règlement des différends installé révèle-t-elle la reprise laborieuse du système français.

---

<sup>768</sup> Pour reprendre le propos de PELLISSIER (G.), « A propos d'une inutile complexité : développements récents du contentieux du permis à points (C.E.D.H., 23 septembre 1998 ; CE, 16 octobre 1998 ; Trib. Adm. Lille, 29 octobre 1998), *Petites affiches*, n° 234, 24 novembre 1999, pp. 9-21.

## **Paragraphe 2 - Un partage faiblement garanti : la défaillance du système de règlement des différends**

**428.** La séparation des contentieux et des juges impose le respect des règles de dévolution des compétences des juges judiciaires et administratives. Cette nécessité est une garantie de la stabilité de la dualité juridictionnelle. Un tel besoin s'est aussi ressenti au niveau de l'application du système de monisme juridictionnel africain dans lequel, d'une part, le juge du recours pour excès de pouvoir était distinct du juge de la responsabilité, et d'autre part, la dualité matérielle était consacrée. Le respect des règles de compétence se justifie dès lors que les risques de violation de celles-ci sont réels autant leurs conséquences sont regrettables. En conséquence, l'existence et l'efficacité du système de règlements des différends qui naîtraient de l'interprétation des règles de compétence est tout aussi légitime et indispensable. Ce système doit être conçu de sorte à prévenir et à sanctionner les atteintes auxdites règles. Si le Gabon a fini par adhérer au procédé français de règlement de conflits (B), le Burkina, à l'instar d'une ancienne réalité ivoirienne semble paradoxalement avoir oublié la nécessité de l'existence même d'une juridiction arbitre de règlement des conflits (A).

### **A - De l'oubli d'une juridiction des conflits**

**429.** Le paradoxe burkinabè se saisit à travers deux étapes marquées par les réformes consolidant la dualité des ordres de juridiction dans cet État. Au départ était l'oubli de prévoir une juridiction des conflits (1). Cette incohérence suscite plusieurs interrogations relatives aux raisons et conséquences d'un tel oubli. La manière dont les juges judiciaires et administratifs burkinabè se sont accommodés à la situation de sorte à éviter les cas de conflits de compétence laisse penser que le silence du légisteur était bien volontaire. Si ce silence voire cet oubli a finalement été corrigé, l'organe de règlement des conflits reste ineffectif (2).

#### **1 - L'oubli**

**430.** Après son indépendance, sous le régime de l'unité juridictionnelle, le Burkina Faso a adopté un système de règlement de conflits à mi-chemin entre les solutions préexposées. Son option consistait à confier la connaissance des conflits de compétence à une formation spéciale au sein de la Cour suprême qui n'était pas une juridiction autonome à l'image du Tribunal des conflits français. Cette formation était constituée par la réunion des chambres administrative et judiciaire de la Cour suprême. Le Président de la Cour suprême en assurait la présidence.

**431.** Le contexte que voilà sera suivi par celui de la maturation de la dualité des ordres de juridictions occasionnant un éclatement de la Cour suprême. Cependant, la loi organique n° 015-2000/AN porteuse de ce projet reste muette sur le conflit de compétence entre le Conseil d'Etat et la Cour de cassation. Au fond, la nouvelle réforme du contentieux emporte la disparition du mécanisme de règlement des conflits instauré après l'indépendance, car elle ne prévoyait ni un organe ni une procédure de règlement des conflits de compétence entre les juridictions administratives et judiciaires burkinabè. Le législateur burkinabè aurait trouvé le moyen d'oublier ces aspects quand bien l'existence de la dualité juridictionnelle est profondément liée à la détermination des règles de compétence de chaque ordre et à la sanction qu'impose la violation de ces règles. Dès lors, on est fondé à affirmer que la construction du dualisme juridictionnel burkinabè est un processus encore mal maîtrisé.

**432.** Au delà, on peut s'interroger sur le réel sens de l'oubli du législateur burkinabè. S'agissait-il d'un véritable oubli ou d'un silence sciemment voire savamment entretenu ? La faiblesse du volume du contentieux administratif au Burkina Faso expliquerait que le législateur n'ait pas voulu créer un mécanisme de règlement de conflits qui engagerait d'importants moyens matériels, humains et financiers. Sous cet angle, on serait tenté d'encourager ce silence du législateur burkinabè. Cette défense est fragilisée par la correction que le législateur burkinabè apporte à ce silence. La position d'oubli se défend alors plus que celle d'oubli.

**433.** L'oubli du tribunal des conflits dans la reprise du dualisme français au Burkina Faso contraste avec l'important rôle qu'assure cette juridiction des conflits dans la protection des règles de compétence, la construction du droit du contentieux administratif et dans la sauvegarde de la dualité juridictionnelle<sup>769</sup>. Si cet oubli semble avoir été corrigé, l'effectivité du tribunal des conflits burkinabè est encore attendue.

## **2 - La correction ineffective de l'oubli**

**434.** Le vide juridique ainsi critiqué a été comblé par la révision constitutionnelle de juin 2012<sup>770</sup> laconiquement devons-nous préciser. Si, en effet, un tribunal de conflits est désormais connu dans les textes, il n'est à ce jour pas encore reconnu par la pratique. C'est

---

<sup>769</sup> Voir sur ces questions BROCHARD (A.), Une histoire de Tribunal des conflits : le Tribunal des conflits et la protection de l'administration, Thèse de doctorat en droit public, Université Paris II – Panthéon-Assas, 2017, 437 p. ; OBERDORFF (H.), « Dualité de juridictions », in KADA (N.) éd., *Dictionnaire d'administration publique*. FONTAINE, Presses universitaires de Grenoble, « Droit et action publique », 2014, pp. 175-176.

<sup>770</sup> Article 127 de la Constitution.

dire que le Conseil d'État et la Cour de cassation burkinabè fonctionnent avec des risques de survenance de conflits depuis plus d'une décennie sans que, ne soit fonctionnelle le tribunal de conflits. L'absence de jurisprudences mettant à nu ce dysfonctionnement traduit moins la perfection des règles de répartition de compétences que le dialogue entretenu entre les ordres juridictionnels de même que la faiblesse quantitative du contentieux administratif au Burkina Faso.

**435.** Avant l'intervention de la loi organique devant fixer la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Tribunal des conflits burkinabè, on peut garantir sur sa proximité avec le tribunal des conflits français en ce qu'il emprunte deux de ces traits importants : l'autonomie et la permanence de la juridiction de conflits. Sur ce point, le droit gabonais, *a contrario*, paraît être guidé par sa propre expérience.

**436.** Des questions peuvent être posées face à l'ineffectivité de la juridiction des conflits burkinabè. Des cas de conflits de compétence entre les juges judiciaire et burkinabè ont-ils pu être observés ? Dans l'affirmative, comment ont-ils été traités ? Le cas contraire, l'on mériterait de comprendre les raisons pour lesquelles il n'existerait aucun cas de conflits de compétence entre les juges judiciaire et administratif burkinabè. Relativement à la première curiosité, aucune trace de jurisprudence burkinabè ne renseigne sur la survenance de cas de conflits entre les juges administratif et judiciaire. L'explication d'un tel résultat est simple : les juges burkinabè entretiennent un dialogue de sorte à éviter les conflits de compétence. Ce dialogue est si discret qu'il n'est point corroboré d'échanges directs entre les juges. En effet, pour éviter les conflits négatifs, quand le premier juge saisi d'une affaire se déclare incompétent pour la connaître, le second prononce toujours sa compétence. Quant au conflit positif, il est toujours évité par le fait que le juge se déclare incompétent à connaître une affaire au sujet de laquelle un premier juge burkinabè s'est déjà déclaré compétent.

Cette solution de fortune mérite-t-elle d'être encouragée ? La pratique gabonaise apporte une réponse qui s'en écarte. C'est une véritable juridiction de règlement des conflits qui y est consacrée.

## **B - La juridiction de règlement de conflits inspirée du fonctionnement de l'ancienne Cour suprême**

**437.** À la recherche d'un équilibre entre simplification du système français de règlement des conflits de compétence et aboutissement à de véritables prérogatives

juridictionnelles de l'organe devant s'en charger, le droit gabonais accouche d'une juridiction de conflit non permanente (1). Un tel caractère tend à contester la nature juridictionnelle de cet organe. Cependant, les attributions à lui reconnues rassurent de l'existence d'une véritable juridiction (2). Certes ces données encore théoriques présentent des insuffisances tout aussi théoriques que pratiques.

### **1 - Le caractère non permanent du tribunal des conflits**

**438.** Le système de sanction aux violations des règles de répartition de compétences entre les juridictions administrative et judiciaire mises en œuvre après l'accession à la souveraineté internationale du Gabon est identique à celui qui était applicable au Burkina Faso. Pour rappel, la compétence de conflit n'était ni attribuée à une juridiction distincte de la Cour suprême ni concédée à une des chambres qui composaient la Cour. Elle ressortit à la compétence des chambres réunies. Cette approche originale était largement appliquée dans les Etats d'Afrique subsaharienne francophone après les indépendances<sup>771</sup>. Au Gabon, elle fut consacrée par la loi n° 24 du 20 novembre 1962 portant création de la Cour suprême. A l'analyse, il s'agissait d'une formation juridictionnelle assujettie à la Cour suprême et intermittente.

**439.** Si le caractère de l'assujettissement n'est pas maintenu, celui de l'intermittence de la juridiction des conflits conserve toute sa vigueur dans la réforme dictée par l'importation du dualisme juridictionnel. Aux termes de la loi n° 7/94 du 16 septembre 1994 portant organisation de la justice, les conflits de compétences entre les juridictions administrative, judiciaire et financière sont tranchés par le Conseil d'État, la Cour de cassation et la Cour des comptes réunis<sup>772</sup>. La juridiction est alors formée de façon ponctuelle c'est-à-dire chaque fois que survient un conflit de compétence. En outre, son président et ses conseillers peuvent varier d'un conflit à un autre, car leurs fonctions respectives sont assurées par la juridiction non concernée par le conflit<sup>773</sup>. Les pouvoirs confiés à cette juridiction s'assimilent à des pouvoirs juridictionnels. Le caractère évanescent de la juridiction des conflits gabonais a peut-être le mérite d'alléger les charges financières et structurelles qu'engendreraient

---

<sup>771</sup> A titre indicatif, voir : République démocratique du Congo : Loi n° 4-62 du 20 janvier 1962 portant création de la Cour suprême

<sup>772</sup> Article 29.

<sup>773</sup> La juridiction de conflit est, en effet, composée d'un président assisté de deux vice-présidents et d'un conseiller. Les conseillers sont choisis par le président parmi les membres les plus anciens de la juridiction dont il est issu.

l'organisation et le fonctionnement d'un tribunal des conflits permanent. Mais il fragilise les traits juridictionnels de cette formation.

## **2 - Attributions d'une véritable juridiction des conflits**

**440.** En dépit de son caractère non permanent, la juridiction des conflits gabonaise est dotée d'un ministère public représenté par le chef du parquet près la Cour qui assure la présidence des conflits<sup>774</sup>. Il est suppléé par un adjoint en cas d'empêchement<sup>775</sup>. Participe également du fonctionnement de la juridiction, un greffe qui fonctionne selon le même principe que le chef de paquet<sup>776</sup>. Ainsi, les organes vitaux d'une juridiction se trouvent réunis.

**441.** Sur le plan substantiel, des garanties existent pour préserver la nature juridictionnelle de la juridiction gabonaise de règlement des conflits. Les arrêts qui y sont rendus sont en effet revêtus de l'autorité absolue de la chose jugée et sont, en conséquence, insusceptibles de recours<sup>777</sup>. Alors, quelles sont les différentes hypothèses de règlement de conflits en droit gabonais ? Tenter de satisfaire cette curiosité fait naître chez le comparatiste des mécanismes de règlement des conflits entre juridiction administrative et judiciaire en France et au Gabon un goût d'inachevé.

**442.** La loi reste toujours muette quant à savoir les hypothèses de règlement des conflits<sup>778</sup>. Ce déficit peut éventuellement être corrigé par la juridiction des conflits elle-même. Encore faudrait-il qu'elle soit saisie. À ce stade d'évaluation de la jurisprudence de la juridiction des conflits gabonaise, l'on ne retiendra que sa seule création. C'est dire qu'aucune saisine de cette juridiction ne s'est encore produite. Ce constat qui est identique avec la pratique burkinabè mérite une réflexion plus approfondie sur la problématique de la saisine quasi nulle de la juridiction des conflits dans ces États. Les hypothèses d'un dialogue sagement nourri entre les juridictions administratives et judiciaires et la clarté des règles de répartition de compétences doivent être non pas déclassées mais dépassées ou du moins profondément étudiées. Par ailleurs, la probabilité que le législateur et le juge des conflits

---

<sup>774</sup> Cf. article 30 de la loi n°7/94 précitée.

<sup>775</sup> Cf. article 31 de la loi n°7/94 précitée.

<sup>776</sup> Cf. article 32 de la loi n°7/94 précitée.

<sup>777</sup> Cf. article 34 de la loi n°7/94 précitée.

<sup>778</sup> En dépit de l'invitation expresse formulée à l'article 33 de la loi n°7/94 en ces termes : « Les règles de règlement et d'élévation de conflit sont déterminées par la loi ».

s'écartent de la solution française d'après laquelle la juridiction des conflits peut être saisie en cas de conflit positif et négatif est faible<sup>779</sup>.

**443.** Ces observations sur la création et le fonctionnement des tribunaux de conflits en droit burkinabè et gabonais cristallisent à elles seules l'idée que la fabrication du dualisme juridictionnel dans ces États n'est pas encore inscrite dans une politique *lato sensu* habilement évaluée et menée. Il en fallait peu pour se convaincre de l'importance d'une juridiction de conflits dans la création et le fonctionnement des juridictions administratives et judiciaires autonomes les unes des autres. Des réflexions doctrinales ne tarissent pas en la matière<sup>780</sup>.

**444.** La juridiction de conflits a diverses fonctions qui sont d'intérêt parmi lesquelles on pourrait retenir deux. D'emblée, on dirait que sa raison d'être relève de l'évidence du dualisme juridictionnel en ce qu'elle veille à la séparation des autorités administratives et judiciaires d'une part et à la séparation des juridictions suprêmes administrative et judiciaire d'autre part. De ce fait, elle arbitre les contrariétés de décisions. En prévention à cette situation, la juridiction des conflits induit un cadre d'harmonisation des actions des juridictions des deux ordres. En clair, elle constitue une instance de rencontre et de dialogue entre ces juridictions suprêmes afin de préserver la sécurité juridique et l'utilité de l'existence des ordres juridictionnels. Toute contrariété, toute jurisprudence novatrice serait prétexte à échange entre leurs membres respectifs.

---

<sup>779</sup> Selon le pari de TSATSABI, *La justice administrative gabonaise, op. cit.*, p. 61.

<sup>780</sup> La littérature classique : ARRIGHI (P.), « Le Tribunal des conflits et la Révolution de 1948 », *Dalloz*, 1949, *Chroniques XIII*, pp. 57-60 ; AUGER (B.), *Le Tribunal des conflits sous la Deuxième République*, thèse de doctorat, Droit, Paris, L. Larose et L. Tenin, 1911, 204 p. ; BIDON (L.), *Le Tribunal des conflits. Son rôle et son activité depuis sa reconstitution en 1872*, Thèse de doctorat, Droit, Paris, Rousseau, 1917, L. Larose et L. Tenin, 216 p. ; DUFOUR (G.), *Tribunal des conflits*, *Droit*, 17 novembre 1849 ; BOURGEOIS (J.), « Le Tribunal des conflits », *Revue catholique des institutions et du droit*, 8<sup>e</sup> année, 1880, 2<sup>e</sup> semestre, 1<sup>er</sup> série, vol. 15, pp. 137-141 ; AUGER (B.), GABOLDE (C.), « Un projet de réforme de la juridiction des conflits », *Revue administrative*, n° 30, 1952, pp. 588-591 ; BOULOUIS (J.), « La jurisprudence du Tribunal des conflits de 1962 à 1972 », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Stassinopoulos*, Paris, LGDJ, 1974, pp. 307-315 ; CHABANOL (D.), « La dualité des ordres de juridiction : faut-il bruler le Tribunal des conflits ? », *AJDA*, 1988, p. 736 ; PETIT (S.), *Le Tribunal des conflits*, Paris, PUF, Que sais-je ?, n°2866, 1994, 128 p. ; LAIDIE (Y.), « Le Tribunal des conflits », in *La constitution du 4 novembre 1848. L'ambition d'une république démocratique*, Actes du colloque de Dijon, E.U.D., 2000, pp. 363-391 ; WAQUET (P.), « Regard sur le Tribunal des conflits, Recueil Dalloz, 2002, *Chronique*, 742-747 ; ROBINEAU (Y.), « Regard sur dix années d'activité du tribunal des conflits (1994-2003) », *RFDA.*, 2004, n° 6, novembre-décembre, pp. 1167-1169.



## CONCLUSION DU TITRE

**445.** Les États africains subsahariens francophones à l'instar du Gabon et du Burkina Faso qui ont opté pour l'imitation aussi fidèle que possible du système français de dualité des ordres de juridiction semblent découvrir l'importance de leur initiative à mesure qu'ils construisent l'autonomie organique et matérielle de leur justice administrative. Leur situation est parfaitement décrite par le Professeur Babacar KANTE en ces termes : « *Ces derniers se retrouvent dans la situation d'un peintre qui tente de reproduire un modèle qui se métamorphose à chaque pose* »<sup>781</sup>. La création insuffisante des juridictions administratives et les atteintes à leur autonomie traduisent deux réalités qui déduiraient de l'impertinence de leur volonté à reprendre fidèlement le modèle français.

**446.** La première évidence est de considérer que ces États reproduisent un système français en mutation et dont la reproduction est de plus en plus incertaine<sup>782</sup>. La seconde se rapporte aux justifications qui commandent le choix de la fidèle reprise du modèle français. Certainement, la construction de la dualité juridictionnelle n'est ni au Gabon ni au Burkina Faso la conséquence d'une interprétation du principe de séparation des pouvoirs ou de la séparation des autorités administratives et judiciaires. Serait-elle l'aboutissement normal d'un long processus de maturation ou l'adhésion à l'idée d'État de droit ?

**447.** Une réponse affirmative au premier aspect de la question paraît moins évidente. L'atteinte à des principes fondamentaux tels que l'absence de juridiction de conflits ne peut défendre que le processus soit arrivé à maturation encore moins que la reprise de la dualité française ait été précédée d'une interrogation profonde sur ses chances de succès au Gabon et au Burkina Faso. Par contre, quant à savoir si le choix serait justifié par l'adhésion de ces États à l'État de droit, la réponse doit être positive. Les garanties de la justice administrative autonome pour la consolidation de l'État de droit ne peuvent être contestées.

Aussi, peut-on encourager la mise en œuvre progressive de la dualité française dans les États sus-indiqués sans omettre que l'adaptation du modèle importé est une solution plausible.

---

<sup>781</sup> KANTE (B.), « Rapport général », in *Conseil d'Etat et Etat de droit. La contribution des Hautes juridictions à l'édification de l'Etat de droit*, Actes de colloques sur le bicentenaire du Conseil d'Etat français, organisé au Sénégal (Dakar), 1999, RA, *Les juridictions administratives dans le monde : France – Afrique*, n° spécial 6, 1999, p. 114.

<sup>782</sup> *Ibid.*



## TITRE II - UNE ADAPTATION INFRUCTUEUSE DU MODÈLE RÉFÉRENTIEL

**448.** Au titre des causes d'échecs de la reprise d'un modèle étranger, les études relatives à la greffe institutionnelle et normative en Afrique dénoncent les différences des milieux politiques, socio-juridiques entre État importateur et Etat exportateur<sup>783</sup>. Elles accusent également les effets pervers du mimétisme<sup>784</sup> et l'application étriquée fondée sur une représentation plus symbolique que concrète du modèle importé dont l'inconvénient est de vider celui-ci de certaines de ses essentielles substances<sup>785</sup>. Les situations ainsi décrites renvoient à deux extrêmes que la réforme d'imitation du modèle étranger devrait éviter : une fidélité démesurée et une extraversion du modèle de référence. La voie de secours semble se trouver dans l'adaptation du modèle étranger à son environnement d'importation.

**449.** L'adaptation de la dualité juridictionnelle aux réalités juridiques et sociologiques des États africains importateurs est un gage de son succès sur ce continent. Toutefois, pourquoi et comment espérer que l'adaptation de la dualité juridictionnelle produise des résultats satisfaisants ? Ne faudrait-il pas envisager une disparition de la logique même de dualité juridictionnelle ?

**450.** L'adaptation répond certes à des besoins et finalités ; elle est, avant tout, une démarche technique et stratégique. Elle peut donc s'avérer maladroite et instrumentalisée. Ce qualificatif est retenu à l'égard des réformes d'organisation juridictionnelle ivoirienne de 2016<sup>786</sup> et Sénégalaise de 1992<sup>787</sup> tant celles-ci semblent avoir été appliquées à des fins détournées des objectifs poursuivis (Chapitre I). Si la reprise de la dualité française n'a duré que seize ans au Sénégal avant d'être transformée en un modèle proche de l'unité juridictionnelle, l'expérience ivoirienne avait prévu la construction d'un modèle *sui generis* qui vient d'être abandonné par une récente révision constitutionnelle (Chapitre II).

---

<sup>783</sup> Voir les contributions issues de DARBON (D.), De GAUDUSSON (J.D.B.) (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, 247 p.

<sup>784</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>785</sup> DARBON (D.), « L'Etat prédateur », *Politique africaine*, n° 39, 1990, p. 44.

<sup>786</sup> Loi n° 2016-886 du 8 novembre 2016 portant constitution de la République de Côte d'Ivoire, JORCI, 9 novembre 2016.

<sup>787</sup> La réforme sénégalaise d'organisation juridictionnelle de 1992 est introduite par la loi n° 92-22 du 30 mai 1992 portant révision de la Constitution, JORS du 1er juin 1992, p. 238. Le constituant consacrait l'éclatement de la Cour suprême en trois juridictions suprêmes et autonomes à savoir la Cour de cassation, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État.



## CHAPITRE I - UNE ADAPTATION INSTRUMENTALISEE

451. Les réformes en Afrique sont souvent marquées du sceau du symbolisme plutôt que du pragmatisme<sup>788</sup>. Elles sont parfois guidées par des stratégies servant les intérêts personnels des gouvernants<sup>789</sup> ou des partis politiques<sup>790</sup>, parfois téléguidées par l'image que les décideurs entendent projeter au monde extérieur<sup>791</sup>. Le plus souvent d'ailleurs la concrétisation des réformes en Afrique dépend d'appuis techniques et financiers des partenaires au développement<sup>792</sup>. Les réformes sont alors engagées soit au service de la consolidation des pouvoirs politiques<sup>793</sup> soit en vue de la captation de ressources<sup>794</sup>, mais constamment au moyen de soutiens ou les promesses de soutiens des partenaires au développement<sup>795</sup>. La consécration de la dualité juridictionnelle en Algérie<sup>796</sup> et au Maroc<sup>797</sup> aurait subi cette marque d'instrumentalisation.

---

<sup>788</sup> Une pratique, un texte juridique recouvre souvent des aspects symboliques et pragmatiques. L'aspect symbolique d'une institution, norme ou organe, tend aussi à renforcer son efficacité, c'est-à-dire sa dimension pragmatique. Lire pour illustration GAUDREAULT (L.), « Écrit pragmatique, écrit symbolique : le premier registre de délibérations communales de Brignoles (1387-1391), in *L'écrit et la ville*, *OpenEdition Journals*, n° 12, 2008, pp. 149-190. Disponible à <https://journals.openedition.org/memini/144>. Consulté le 17/05/2021 à 23h 08mn.

<sup>789</sup> AKINDES (F.), ZINA (S.O.), « Côte d'Ivoire : entre reconstruction, calcul politique et recherche d'inclusion », in SYLLA (S.N.) (dir.), *Développements politiques récents en Afrique de l'Ouest*, Dakar, Plumes, 2015, pp. 237-251.

<sup>790</sup> DIOP (E.H.O.), *L'instrumentalisation de la constitution dans les régimes politiques africains*, Dakar, CREDILA-OVIPA, 2017, 362 p. ; « L'initiative de démocratisation ne vient pas – sauf exception – des forces sociales mais est issue des détenteurs du pouvoir (...). Ceux-ci espèrent ainsi redonner à leur Etat – à eux-mêmes – une crédibilité non pas nationale mais internationale dont dépendent les subsides et la survie. Les sociétés ne sont pas concernées et se contentent de faire avec. Comme elles le font depuis toujours, elles n'inscrivent pas leurs stratégies dans l'Etat mais par rapport ». Cf. DARBON (D.), « L'Etat prédateur », *op. cit.*, p. 44-55.

<sup>791</sup> MOYRAND (A.), « Réflexions sur l'introduction de l'Etat de droit en Afrique noire francophone », *RIDC*, vol. 43, n° 3, octobre-décembre 1991, p. 863 et s.

<sup>792</sup> KASSI (O.B.), *Francophonie et Justice : contribution de l'organisation internationale et de la Francophonie à la construction de l'Etat de droit*, Paris, L'Harmattan, 2020, 700 p.

<sup>793</sup> OULD BOUBOUTT, (A.S.), « Libre propos sur la réforme de la justice dans les pays en transition démocratie », in *Mélanges Edmond Jouve*, Bruxelles, Bruylant, T.I., p. 1147.

<sup>794</sup> LAVIGNE DELVILLE (P.), « Les réformes de politiques publiques en Afrique de l'Ouest, entre *polity*, *politics* et extraversion. Eau potable et foncier en milieu rural (Bénin, Burkina Faso) », *GAP*, vol. 7, n° 2, 2018, p. 53.

<sup>795</sup> DJE BI DJE (C.), *L'Etat et le financement du développement en Côte d'Ivoire*, Thèse de doctorat, Université de Lille 2, 1980, p. 177.

<sup>796</sup> MAHIOU (A.), « Remarques sur l'évolution du système politique algérien », *Congrès international d'Etudis Africains*, Barcelona, del 12 al 15 de encro 2004, [www.africa-catalunya.org/congrès](http://www.africa-catalunya.org/congrès). Consulté le 24/01/2022 à 15h 38 mn.

<sup>797</sup> MIDOUN (M.), « La dualité de juridictions dans les pays du Maghreb », in *Francophone, Vers un nouveau monde*, Mélanges Edmond JOUVE, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 468. Pour l'auteur, le choix de la dualité au Maroc avait aussi « un caractère emblématique ».

Ramenée à notre étude, elle supposerait un divorce entre le caractère opportun de la réforme d'adaptation (Section 1) et sa concrétisation de façon fidèle aux objectifs recherchés (Section 2).

## **SECTION I - UNE ADAPTATION JUSTIFIÉE**

**452.** L'adaptation du modèle français de dualité des ordres juridictionnels poursuivie par les réformes sénégalaises de 1992 et Ivoiriennes de 2016 indique deux attitudes : l'abandon du monisme juridictionnel jusqu'alors appliqué et une reprise partielle de la dualité juridictionnelle. C'est dire qu'elle ne donne pas lieu à la création d'un modèle qui soit totalement étranger au monisme africain ou entièrement confondu à la dualité française. Ce qui revient à justifier l'usage du terme d'adaptation qu'on lie aux réformes.

**453.** D'abord, certains fondements de la dualité<sup>798</sup> sont clairement définis en objectifs de la réforme. Ensuite, dans la concrétisation des réformes, des traces de la dualité sont visibles : la création de juridictions administrative et judiciaire suprêmes autonomes. Si ces acquis rapprochent les nouvelles organisations du système français, certains traits laissent découvrir un décalage avec le modèle référentiel français : la cohabitation de la Cour suprême avec le Conseil d'État et la Cour de cassation en Côte d'Ivoire et l'absence totale de juridictions administratives du fond spécialisées en contentieux administratif. La réalité d'une politique d'adaptation étant établie, il se pose, en outre, la question de son opportunité. Celle-ci semble se construire autour d'une combinaison de justifications classiques qui avaient engendré le choix du monisme (paragraphe 1) et des nouvelles raisons militent pour un rapprochement de la dualité française (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 - La résurgence des justifications classiques**

**454.** Nul n'ignore que la loi et son application n'épuisent pas l'univers du droit en Afrique ; que celles-ci sont concurrencées par la tradition. Ainsi, les effets de la loi se font sentir souvent très lentement<sup>799</sup> ; la loi opère plus en tant qu'idéal qu'en tant qu'instrument

---

<sup>798</sup> On note le principe de spécialisation et la construction de l'État de droit.

<sup>799</sup> ALLIOT (M.), « Un droit nouveau est-il en train de naître en Afrique ? » in CONAC (G.), *Dynamiques et finalités des droits africains*, Paris, Economica, 1980, p. 485 ; Actes de colloque sur *La vie du droit en Afrique*, organisé à Paris le 30 septembre 1977 sous l'égide de la Section Droits africains du Centre d'étude juridique comparatives de l'Université de Paris, p. 485.

immédiat<sup>800</sup>. Au niveau des Etats africains à l'instar des autres Etats, la loi est un plan de développement ; elle fixe des objectifs à atteindre<sup>801</sup>. Les adaptations de la dualité juridictionnelle instituées en Côte d'Ivoire et au Sénégal n'échappent pas à ces enjeux.

**455.** L'expérience peu convaincante du système unitaire antérieurement appliqué autorisait les réformateurs ivoirien et sénégalais d'aborder la réorganisation de leurs systèmes juridictionnels respectifs avec prudence. Si l'option pour le système dualiste ne faisait aucun doute, sa construction devait tenir compte d'un certain équilibre : la prise en compte de la différence des milieux sociologiques de chacun de ces États africains avec le milieu français (A) ainsi que des capacités de chaque État à appliquer le modèle français (B).

### **A - Les différences des milieux sociologiques français et africains**

**456.** La justice est le produit de la société ou de la matière qu'elle entend réguler. Ce qui ne signifie pas qu'elle se confonde à son objet. Sa finalité lui procure une portée plus grande tendant à transformer les rapports qu'elle encadre. Dans l'Etat, la justice s'enrichit d'emprunts de principes appréhendés comme des valeurs universelles. La justice administrative des Etats africains peut donc être inspirée du système français. La complexité du dualisme français a commandé un réajustement de l'organisation juridictionnelle sénégalaise et ivoirienne (1). La différence de milieux se ressent également au niveau de l'intensité de la saisine du juge administratif africain qui demeure largement en dessous de l'activité de son homologue français (2).

### **1 - La complexité de la dualité française difficilement maitrisable en Afrique subsaharienne francophone**

**457.** La complexité du dualisme français est connue<sup>802</sup>. Il ne s'agit pas de la reprendre ici en ce qu'elle fait l'objet d'analyse sous d'autres angles dans cette étude. Après une brève situation de ce trait caractéristique du modèle français, l'idée est de démontrer qu'une telle difficulté était difficilement surmontable au Sénégal et en Côte d'Ivoire. La complexité du dualisme devrait être regardée avec une certaine prudence. Si elle se concentre

---

<sup>800</sup> *Ibid.*

<sup>801</sup> *Ibid.* p. 488.

<sup>802</sup> DRAGO (R.), FRISSON-ROCHE (A.-M.), « Mystères et mirages des dualités des ordres de juridictions et de la justice administrative », in *Le Public et le Privé, APD*, tome 41, 1997, p. 136.

au niveau de la détermination du juge compétent en matière administrative, la détermination même de cette matière relevait aussi des difficultés.

**458.** Qui plus est, la complexité va au-delà du juge compétent : elle touche la nature du droit applicable. On peut convoquer l’assertion suivant qui regroupe les difficultés qui viennent d’être mentionnées : « (...) *La multiplicité des hypothèses dans lesquelles le juge judiciaire applique le droit administratif, ce qui superpose à la dualité des ordres de juridictions judiciaires et administratives une dualité contrariante de la justice administrative (...)* ». Le droit administratif étant appliqué tantôt par le juge administratif tantôt par le juge judiciaire<sup>803</sup>. Le justiciable devrait savoir à quel moment le dualisme juridique est étanche et à quelles conditions il est « *tempéré* »<sup>804</sup>. Le nombre important d’irrecevabilités prononcées par le juge sous le monisme juridictionnel africain traduisait, outre l’application rigide des règles de procédure par celui-ci<sup>805</sup>, la non-maitrise des justiciables et même de leurs conseils de cette technicité qui précèdent la saisine du juge et des aspects de la procédure contentieuse. Assurément, le faible contact des populations africaines avec le juge en général et le juge de l’Administration en particulier accentue les effets de la complexité de la dualité juridictionnelle. La reprise de ce point était alors une mauvaise raison de reproduire fidèlement le dualisme français<sup>806</sup>.

**459.** Aussi les adaptations de la dualité juridictionnelle au Sénégal et en Côte d’Ivoire bien que différemment menées ont-elles tenté de trouver un point d’équilibre entre le moniste et le dualisme français. Si la dualité matérielle a été conservée dans chacun de ces États, la dispersion du juge a voulu être limitée. Ce serait la raison d’ailleurs contestable, comme nous le verrons, d’un maintien d’une unité organique à la base et la consécration de la dualité au sommet c’est-à-dire au niveau des juridictions administrative et judiciaire suprêmes au Sénégal et du schéma inverse en Côte d’Ivoire opérée par la Constitution de 2016. En outre, la différence quantitative des litiges portés au prétoire du juge administratif français et ses homologues ivoirien et sénégalais découlant de la différence de leurs environnements

---

<sup>803</sup> DRAGO (R.), « Le juge judiciaire, juge administrative », in *La dualité de juridictions en France et à l’étranger*, RFDA, 1990, p. 761.

<sup>804</sup> CHAPUS (R.), « Dualité de juridictions et unité de l’ordre juridique », in *La dualité de juridictions en France et à l’étranger*, RFDA, 1990, p. 741.

<sup>805</sup> FALL (A.B.), *La responsabilité extra-contractuelle de la puissance publique au Sénégal : essai de transposition des règles de droit administratif français dans un pays d’Afrique noire francophone*, op. cit., p. 169.

<sup>806</sup> En référence à l’article TRUCHET (D.), « Mauvaises et bonnes raisons de mettre fin au dualisme juridictionnel », in *Justice et pouvoirs*, Justice, n° 3, 1996, p. 53.

respectifs provoquait une différence d'approches de la construction de la justice administrative au sein de ces Etats africains.

## **2 - La faiblesse quantitative du contentieux administratif : le développement des modes alternatifs de règlement des différends**

**460.** L'une des finalités de l'office du juge administratif est d'assurer l'équilibre entre l'efficacité de l'action administrative et la protection des droits et libertés individuels. Cette finalité motive sa fonction consultative et juridictionnelle d'ailleurs reprise par les États questionnés dans cette séquence de la réflexion. Mais les fonctions ainsi rappelées sont déclenchées principalement à partir de la saisine du juge. La création des juridictions administratives, leur nombre et leur fonctionnement sont fortement influencés par l'importance du nombre de saisines du juge administratif. Ainsi, la structuration de la dualité juridictionnelle tient compte de cette réalité. L'histoire de la construction organique progressive de la justice administrative en France en est un cas explicatif concret.

**461.** Le passage du Conseil d'État français en tant que juridiction de droit commun en matière administrative en juridiction d'appel puis finalement en juge de cassation et juge en premier et dernier ressort de certains contentieux rappelle deux réalités importantes. D'une part, les attributions de la juridiction administrative suprême française ont subi des transformations qui ont évolué en fonction de la création des juridictions administratives du fond. D'autre part, la création des tribunaux puis des cours de comptes ont été motivées par la crainte ou le constat d'un engorgement du prétoire du Conseil d'État. Il est évident que les États africains francophones désireux d'imiter le modèle de la justice administrative française tiennent compte de cette donnée. Or, sur cet espace, la faiblesse du recours au juge administratif<sup>807</sup> est constante à mesure que les modes alternatifs de règlements des conflits sont sollicités<sup>808</sup>.

**462.** Particulièrement, l'institutionnalisation et le recours au Médiateur de la République retiendront notre attention à ce niveau. La raison en est simple : cette institution symbolise, à la fois, une cause et une manifestation du « *déclin du contentieux*

---

<sup>807</sup> FALL (A.B.), « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique », *op. cit.*, p. 40.

<sup>808</sup> NGANGO YOUMBI (E.M.), « Les modes alternatifs de résolution des litiges administratifs en Afrique noire francophone », *RIDE*, vol. t. XXXIII, n° 4, 2019, p. 468.

*administratif* »<sup>809</sup> en Afrique. Le Médiateur de la République, ce « *palabreur* »<sup>810</sup> réclamé par est institué partout en Afrique francophone<sup>811</sup>. Bénéficiant d'un statut d'autorité administrative indépendante dans les Etats africains sous étude<sup>812</sup>, le Médiateur de la République est invité à symboliser le « *dialogue qui vise à introduire l'esprit d'échange dans les rapports entre l'Administration et les usagers* »<sup>813</sup>.

**463.** S'ils sont issus du phénomène de la généralisation des ombudsmans et des médiateurs dans les systèmes juridiques contemporains<sup>814</sup>, les Médiateurs de la République en Afrique francophone interviennent dans un contexte particulier : la maladministration ; la sous-administration, la faiblesse quantitative et qualitative du contrôle juridictionnel ainsi que l'importance de l'équité en droit négro-africain<sup>815</sup>. De ce fait, leur institutionnalisation ne relèverait pas du mimétisme français<sup>816</sup> et la volonté des pouvoirs publics africains quant à leurs missions est sans équivoque. Elle transparaît dans les termes de l'exposé de motifs du projet de loi adopté par le Conseil des Ministres burkinabè du 2 février 1994. Il en ressort que : « *dans le contexte de l'État de droit, la protection des citoyens contre les fautes, les négligences et les abus divers de la part des structures administratives doit faire l'objet d'un intérêt constant en vue de garantir à chaque Burkinabè, un traitement respectable et de mettre l'Administration publique au service de la société* ».

---

<sup>809</sup> DAGRA (M.), « Le déclin du contentieux administratif au profit d'autres modes de règlement des différends. Le Médiateur de la République au Niger », in SY (D.), FALL (A.B.) (dir.), *Les nouvelles tendances du droit administratif en Afrique*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, Troisième Rencontre de Dakar, 2018, pp. 153-169.

<sup>810</sup> PAMBOU-TCHIVOUNDA (G.), *Essai sur l'Etat post-colonial*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque africaine et Malgache », 1982, p. 139.

<sup>811</sup> Le Sénégal fut le premier à instituer le Médiateur de la République en 1991 à travers la loi n° 91-14 du 11 février 1991. Au Gabon, c'est le Décret du 16 juillet 1992 portant création du Médiateur de la République qui fonde son existence juridique. Au Burkina Faso, il est consacré par la loi organique n° 22/94/ADP du 17 mai 1994 portant institution d'un Médiateur du Faso. Sur le médiateur burkinabè, voir YONABA (S.), « Le médiateur du Faso », *Revue de droit des pays d'Afrique*, vol. 105, pp. 22-34.

<sup>812</sup> BOUMAKANI (B.), « Les médiateurs de la République en Afrique Noire francophone », *RIDC*, vol. 51, n° 2, p. 313.

<sup>813</sup> PAMBOU-TCHIVOUNDA (G.), *Essai sur l'Etat post-colonial*, précité.

<sup>814</sup> AICARDI DE SAINT-PAUL (M.), « L'Ombudsman en Afrique », *Afrique contemporaine, op. cit.*, p. 226.

<sup>815</sup> YONABA (S.), « L'institution du médiateur de la République comme mode alternatif de règlement des différends sur le continent africain », in SY (D.), FALL (A.B.) (dir.), *Les nouvelles tendances du droit administratif en Afrique, op. cit.*, p. 180.

<sup>816</sup> MODERNE (F.), « Les modèles étrangers », in COLLIARD (C.A) et TIMSIT (G.), *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, PUF, 1988, p. 189, note en bas de page n° 11. Pour l'auteur l'avènement du Médiateur de la République était encore trop récent en France pour qu'on puisse estimer que sa création en Afrique francophone était le fruit d'un mimétisme institutionnel. Aussi le législateur burkinabè ne s'est-il pas empêché d'affirmer que : « *la création du Médiateur du Faso ne relève pas du mimétisme mais procède de la volonté de mettre à la disposition des administrés, un instrument simple, à même de renforcer la défense de leurs droits et intérêts* ». Cité par Le Médiateur du Faso, Premier rapport d'activité annuel du Médiateur du Faso 29 décembre 1994 – 31 décembre 1997, p. 7. Disponible à <https://www.mediateurdufaso.org> > toute-la-liste > item > download. Consulté le 29/01/2020 à 17h20 mn.

**464.** Par ailleurs, il est de plus en plus régulier que les justiciables recourent au Médiateur qui se présente davantage plus apte à convaincre l'Administration d'exécuter la décision de justice que l'autorité du juge administratif<sup>817</sup> ou le Procureur Général<sup>818</sup>. Cependant, l'efficacité des actions des médiateurs de la République en Afrique subsaharienne francophone sur la démocratie administrative est limitée<sup>819</sup>. La réalité de leur indépendance quand elle est affirmée par des textes n'est point suffisamment garantie.

**465.** Rappelons qu'au Sénégal, au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire, l'indépendance du Médiateur de la République est consacrée<sup>820</sup>. Ils jouissent de garanties statutaires : régime d'incompatibilité<sup>821</sup> et d'immunité<sup>822</sup>. *A contrario*, le décret du 16 juillet 1992 portant création du Médiateur de la République au Gabon ne pose aucune règle liée à ces garanties. On en déduit que « *Le Médiateur gabonais est une administration en mission* »<sup>823</sup> ; qu'il reste dépendant du Chef de l'État gabonais. Même dans les États où l'indépendance est affirmée, elle reste contrariée par la dépendance financière des médiateurs aux budgets nationaux comme il ressort des différents rapports annuels dressés par les Médiateurs burkinabè et sénégalais<sup>824</sup>.

**466.** En outre, les Médiateurs de la République des États africains ont un pouvoir restreint : ils n'édicte pas une norme juridique produisant unilatéralement des effets sur ces destinataires. Autrement dit, « *il n'a qu'une fonction incitative à l'égard de l'Administration publique* »<sup>825</sup>. On aurait l'impression qu'autant le Médiateur et le juge africains se concurrencent dans le règlement des litiges administratifs autant ils partagent des difficultés

---

<sup>817</sup> La voie de la négociation qu'il emprunte, sa proximité institutionnelle et souvent personnelle avec le Président de la République ainsi que l'inclusion des devoirs d'exécution dans son rapport, font du Médiateur de la République un acteur important à l'exécution des décisions de justice de l'administration qui, voudra assurément éviter que soit rendu un deuxième rapport constatant son défaut. Voir sur l'apport du Médiateur dans l'exécution de ma décision de justice administrative ACKA (F.S.), « Un médiateur dans les institutions publiques ivoiriennes : L'organe présidentiel de médiation », *Afrilex*, 2000/01, p. 74.

<sup>818</sup> Au Mali.

<sup>819</sup> NGANGO YOUNBI (E.M.), « Les modes alternatifs de résolution des litiges administratifs en Afrique noire francophone », *op. cit.*, p. 462 et s.

<sup>820</sup> Loi n°99-04 du 29 janvier 1999 relative au Médiateur de la République.

<sup>821</sup> ACKA (F.S.), « Un médiateur dans les institutions publiques ivoiriennes : l'organe présidentiel de médiation », *Afrilex*, p. 13.

<sup>822</sup> *Id.*, p. 14.

<sup>823</sup> BOUMAKANI (B.), « Les Médiateurs de la République en Afrique noire francophone : Sénégal, Gabon et Burkina Faso », *RIDC*, vol. 52, n° 2, Avril-juin 1999, p. 328.

<sup>824</sup> Selon le premier rapport du Médiateur du Faso précité, 85 % du budget global du Médiateur est financé par le budget national contre 15 % de part du financement extérieur. Cf. Premier Rapport du Médiateur du Faso, *op. cit.*, p. 30.

<sup>825</sup> *Ibid.*, p. 23.

similaires. Peut-être que leur rivalité ou alliance<sup>826</sup> forgera une solidarité obligée. Quoi qu'il en soit, le contexte africain marqué par un contournement fréquent du prétoire du juge administratif limite la volonté d'engager un chantier aussi important que l'institutionnalisation d'une justice administrative autonome. D'autant plus que l'implantation et le fonctionnement de cette justice exige des moyens financiers que doivent engager les États importateurs.

## **B - La faiblesse des moyens nécessaires au fonctionnement de la dualité française en Afrique subsaharienne francophone**

**467.** La problématique de la capacité des États africains francophones à reproduire à l'identique le dualisme originel s'est posée depuis l'époque postindépendance. Elle a, en partie, favorisé la création du monisme juridictionnel africain<sup>827</sup>. L'abandon de ce système et la migration vers la forme d'organisation de justice administrative autonome dans laquelle se sont engagés le Sénégal en 1992 et la Côte d'Ivoire en 2016 ne pouvaient ignorer ce fait. La laborieuse reprise qui s'opère au Burkina Faso et au Gabon tel qu'il vient d'être démontré dans le titre précédent pouvait interpeller les autres États désireux de reproduire le modèle de justice administrative français. Ces moyens sont d'ordre matériel, financier (1) et humain (2).

### **1 - Les moyens matériels et financiers**

**468.** La justice administrative a un coût. Celui-ci est encore important lorsque la justice administrative est autonome, indépendante de l'Administration et de la justice judiciaire. Le bon fonctionnement des juridictions administratives mobilise des moyens matériels et financiers dont la disponibilité suffisante dans les États africains étudiés reste incertaine.

**469.** L'initiative d'adaptation de la dualité française reprend cette justification classique du choix pour le monisme juridictionnel. Mais l'argument de la faiblesse des moyens matériels et financiers n'est plus lié à une emprise idéologique qui conditionnait la construction de la nation, le développement des États africains essentiellement aux préoccupations économiques. Cet argument est aujourd'hui observé sous un angle plus concret. Les réformes sénégalaise et ivoirienne visaient à garantir une autonomie de la justice administrative qui soit supportable par leur budget respectif. En attendant d'analyser la

---

<sup>826</sup> PIEROT (R.), « Le Médiateur : rival ou allié du juge administratif ? », in *Le juge et le droit public*, Mélanges Marcel WALINE, *Le juge et le droit public*, tome 1, 1974, pp. 683-699.

<sup>827</sup> *Ibid.*

matérialisation d'une telle approche et d'apprécier la pertinence de son application, celle-ci est défendable. Le bilan dressé en France relativement au fonctionnement de sa justice administrative peut servir d'illustration. En effet, le rapport sur le projet de loi de finances 2017 en France<sup>828</sup> comporte un calcul évaluant et comparant le coût d'une décision de justice administrative avec celui de la justice judiciaire<sup>829</sup>. Il en résulte que le processus de fabrication de la décision juridictionnelle administrative engage un coût financier plus important que celui d'une juridiction judiciaire. Plus précisément, une décision de l'ordre judiciaire s'évaluerait à huit cent quatre-vingt-six (886) euros contre mille quatre cent quatre-vingt-deux (1482) euros pour une décision administrative<sup>830</sup>.

**470.** Certes, la méthode de calcul peut être contestée, d'autres formules peuvent être exploitées, néanmoins il est certain que l'évaluation exacte de la production d'une décision de justice sera toujours relative<sup>831</sup>. De plus, la faiblesse quantitative du contentieux administratif en Afrique n'augure pas d'un résultat identique à celui constaté en France. Toutefois, les essais d'évaluation devraient être encouragés en ce qu'ils ont, au moins, l'avantage de renseigner globalement sur l'importance des moyens matériels et financiers dans le fonctionnement de la juridiction administrative.

**471.** En Afrique francophone, il est acquis que ces difficultés continuent de caractériser le fonctionnement des juridictions judiciaires y implantés depuis un demi-siècle<sup>832</sup>. L'autonomisation de la justice administrative vient donc se greffer à ces anciennes contraintes qu'elle devrait considérer. L'adaptation du dualisme trouverait ainsi une voie d'expression : celle d'éviter une structuration trop poussée exigeant un important investissement matériel et financier, mais aussi humain.

---

<sup>828</sup> SENAT (France), Rapport général sur le projet de loi de finances 2017, par MONGOLFIER (A.) rapporteur général, et LEFEBVRE (A.), rapporteur spécial, session ordinaire de 2016-2017, p. 14. Disponible à <http://www.senat.fr/rap/116-140-319/116-140-3191.pdf>. Consulté le 11/12/2021 à 16h 20mn.

<sup>829</sup> La méthode de calcul est simple. Elle a consisté à diviser le montant du budget ratio très simple : montant du budget annuel divisé par nombre de décisions.

<sup>830</sup> LEFEBVRE (A.), Rapport sur le projet de loi de finances 2017 précité.

<sup>831</sup> CLUZEL-MÉTAYER (C.), FOULQUIER-EXPERT (C.), SAUVIAT (A.), (dir.), *La prise en compte de la notion de qualité dans la mesure de la performance judiciaire (QUALIJIUS)*, - Justice administrative – Rapport final, 19 juin 2015, p. 20. Disponible à <http://www.gip-recherche-justice.fr/wp-content/uploads/2016/01/Rapport-final-QUALIJIUS-Justice-administrative.pdf>. Consulté le 30/01/2021 à 17h 50mn.

<sup>832</sup> KONATE (I.M.), *La justice en Afrique: ce grand corps malade : le cas du Mali (un ancien ministre témoigne)*, Bamako, La Sahélienne, 2018, 164 p.

## 2 - Les moyens humains

**472.** « À quoi bon mettre en place une juridiction administrative si l'on ne dispose pas de spécialistes capables de l'animer ? » s'était-on interrogé<sup>833</sup>. Il est rappelé la nécessité de la ressource humaine dans la construction d'un système juridictionnel. Le fonctionnement des juridictions administratives autonomes nécessite un corps de membres qui justifierait son intérêt. La ressource humaine était presque inexistante au moment des réformes sénégalaise et ivoirienne. L'unité juridictionnelle qui y était appliquée n'employait majoritairement que les magistrats de formation privatiste<sup>834</sup>. C'est dire que le passage de l'unité à la dualité des ordres de juridiction n'a pas été préparé dans le sens de produire des membres formés au contentieux administratif. Ce faisant, contrairement à ce qu'une opinion de la doctrine avait laissé entendre, on penserait que l'unité juridictionnelle n'avait finalement pas été construite et appliquée de façon provisoire<sup>835</sup>.

**473.** Si hier l'absence un corps de magistrat administratif a été comblé par le recours à l'expertise judiciaire étrangère<sup>836</sup> et majoritairement à l'affectation des magistrats judiciaires au sein des formations juridictionnelles administratives, le recours à ces solutions demeurait une voie sans issue aux constituants sénégalais de 1992 et ivoirien de 2016. Toutefois, d'autres solutions alternatives étaient inenvisageables. La construction d'une justice administrative autonome ne pouvait se contenter de membres essentiellement empruntés à l'Administration<sup>837</sup> ou aux milieux universitaires.

**474.** Dès lors, les réformateurs sénégalais et ivoiriens se trouvaient dans un dilemme. Soit l'initiative d'autonomisation de la justice administrative était ajournée jusqu'à se doter de magistrats administratifs formés au contentieux administratif soit la réforme était engagée parallèlement à l'institution d'un cadre de formation des membres des juridictions

---

<sup>833</sup> BOCKEL (A.), « Le juge et l'administration en Afrique noire francophone », *Annales Africaines*, 1971-1972, p. 11.

<sup>834</sup> CONAC (G.) (dir.), *Les Cours suprêmes en Afrique. La jurisprudence administrative*, tome III, précité.

<sup>835</sup> BOCKEL (A.), *Droit administratif*, op. cit. p. 265.

<sup>836</sup> Avant août 1962, le personnel judiciaire du Burkina Faso ne comprenait aucun magistrat burkinabè. Cf. KARGOUGOU (M.), « La justice en Haute-Volta », *Penant*, 1964, p. 118. FOYER (J.) affirmait d'ailleurs que : « (...) La France met encore et mettra encore assez longtemps quand on lui demandera du reste, un certain nombre de magistrats à la disposition des Etats d'Afrique et de Madagascar, et même grand nombre de gouvernements ont fait appel dans diverses circonstances à des experts français, qu'ils fussent empruntés aux Facultés de Droit (...) ou au Conseil d'Etat ». Discours prononcé à l'occasion du déjeuner offert en son nom par le recueil *Penant* le 24 octobre 1961, « Les destinés du droit en Afrique » in *Penant*, 1962, p. 3.

<sup>837</sup> Ce serait revenir, en quelque sorte, comme l'avait d'ailleurs suggéré certains auteurs classiques africains, au système de justice retenue. Sur l'évocation de cette proposition sans y adhérer, voir OULD BOUBOUTT (A.S.), « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », *RDP*, n° 3, 2013, p. 430.

administratives. Cette dernière solution a été envisagée dans les deux États questionnés ici. Il se trouvait dans sa mise en œuvre une redéfinition pratique de l'organisation structurelle des dites juridictions qui potentiellement engendrerait une déviation matérielle du dualisme français. Autrement dit, la faiblesse quantitative des magistrats administratifs peut commander un éclatement partiel des juridictions suprêmes ou la création d'un ordre juridictionnel administratif inabouti en comparaison avec l'exemple français.

**475.** Les différentes justifications qui viennent d'être explicitées préviennent qu'en dépit de leur volonté de se rapprocher du modèle français d'organisation juridictionnelle, les modèles créés dans les États africains francophones se détachent en certains points du modèle dont ils s'inspirent. La reprise des justifications qui avaient autrefois guidé leur choix pour l'unité de juridiction peut soulever un doute sur la lisibilité et la cohérence de leurs démarches. Mais l'évocation d'autres points de justification renforce le sentiment que l'adaptation envisagée se rapproche davantage de la dualité que de l'unité des ordres de juridiction.

## **Paragraphe 2 - L'émergence de justifications nouvelles propices à l'imitation du modèle français**

**476.** De manière théorique, c'est la somme des justifications que portent les initiatives de réformes au Sénégal et en Côte d'Ivoire intervenant dans les périodes considérées qui révèlent la volonté d'adaptation du dualisme français. Ainsi les raisons classiques visent à justifier les différences qui existent entre les systèmes sénégalais et ivoiriens et le dualisme français. Elles se rapportent à la différence de milieux sociologiques, politiques et juridiques africains et français comme il vient d'être démontré. Quant aux nouvelles justifications, elles produisent un résultat distinct de celui des justifications classiques. Sans déclasser totalement celles-ci, de nouvelles considérations tendent à les relativiser. Plus concrètement, ces considérations lèvent le voile sur le caractère suranné des justifications classiques (A). Au fond, la prise en compte de nouveaux arguments amoindrit la teneur des considérations classiques qui militaient en faveur d'un abandon du modèle français. Un changement de paradigme légitime alors le rapprochement du système juridictionnel ivoirien et sénégalais au modèle français (B).

## **A - Du caractère désuet des justifications classiques déclassant la dualité juridictionnelle**

Certes, toutes les raisons évoquées hier pour abandonner la dualité ne peuvent pas être totalement rejetées aujourd'hui, ce qui justifie d'ailleurs l'idée d'adaptation, certaines semblent devenue obsolètes voire moins pertinentes.

**477.** La faiblesse du contentieux administratif en termes de faiblesse des affaires portées devant le juge administratif est prétendue par les théoriciens, les praticiens et même les pouvoirs politiques pour justifier le défaut de création des juridictions administratives du fond. Cet argument, on l'a vu, a présidé à l'éconduite de la dualité juridictionnelle en Afrique au lendemain des indépendances<sup>838</sup>. S'il est évocable au regard des facteurs liés à la réticence des justiciables à saisir le juge administratif, il ne saurait être brandi comme un argument passe-partout. Il ne faut pas perdre de vue que l'absence des juridictions administratives du fond, la confusion de leurs sièges à ceux des juridictions judiciaires du même degré participent des entraves à la saisine du juge administratif. L'objectif d'une justice administrative de proximité poursuivi par la réforme juridictionnelle ivoirienne<sup>839</sup> en est une illustration topique. D'ailleurs, en prenant une certaine distance avec l'argument évoqué, on constate qu'il tend vers l'essoufflement à mesure que le juge administratif est sollicité par les justiciables africains<sup>840</sup>.

**478.** L'argument aujourd'hui contestable de la faiblesse quantitative du contentieux administratif a certainement commandé partiellement celui de l'insuffisance des ressources économiques et humaines. La faiblesse économique des États africains ne facilite point que soient créées et installées les juridictions administratives du fond d'autant que la nécessité de leur fonctionnement s'épuise face à la faiblesse des saisines du juge administratif. Cela relèverait du bon sens. Bref, le fonctionnement d'une juridiction exige la disponibilité de crédits<sup>841</sup>.

---

<sup>838</sup> KWAHOU (S.), *Le contentieux administratif gabonais en 13 leçons*, op. cit., pp. 192-193.

<sup>839</sup> Lire article 6 de la Constitution ivoirienne de 2016.

<sup>840</sup> L'examen des chiffres des activités judiciaires des juridictions administratives africaines démontrent partout une augmentation de la saisine du juge administratif. Les causes d'un tel résultat sont diverses et tiennent, entre autres, à l'installation d'une justice administrative autonome, d'une certaine flexibilité de l'Administration africaine dans l'exécution des décisions de justice, d'un effacement encore fragile de la réticence des justiciables à l'égard du juge administratif et surtout de l'amélioration intellectuelle et du niveau d'instruction des justiciables africains.

<sup>841</sup> Voir pour illustration l'article 75b de la loi organique n° 13/2003 du 19 août 2003 du Gabon. On y lit : « *Le Conseil d'Etat jouit de l'autonomie de gestion financière. Les crédits nécessaires à son fonctionnement sont inscrits dans la loi de finances* ».

**479.** Néanmoins, la faiblesse économique des États africains ne saurait être une excuse valable en ce qu'elle préexiste aux réformes juridictionnelles enclenchées depuis 1990. Qui plus est, des institutions dont l'implantation et le fonctionnement engagent d'importantes dépenses ont été créées là où la moindre juridiction administrative du fond n'est pas encore une réalité pratique dans certains États. Allusion est ainsi faite au Sénat en Côte d'Ivoire dont la création fut quelque rapide en considérant le moment de sa consécration et celui de son effectivité. Nous ferons l'économie du débat sur l'opportunité de la création d'une telle institution en Afrique subsaharienne francophone<sup>842</sup> auprès de l'Assemblée Nationale dont la fonction de contre-pouvoir est insuffisamment exprimée<sup>843</sup>. On peut, tout de même, rappeler la pertinente réflexion de Pauline TÜRK sur un aspect de cette préoccupation également posée en France. Il en résulte que le bicamérisme français a un apport qualitatif dans la production législative<sup>844</sup>.

**480.** Implicitement, le mouvement de généralisation du Sénat en Afrique permet de s'interroger sur la pertinence de l'argument de la modicité des finances des États africains<sup>845</sup> sous étude comme un facteur explicatif du rejet de la dualité juridictionnelle. De même, l'évocation du nombre insuffisant des magistrats formés en contentieux administratif n'est, lui

---

<sup>842</sup> Certes le Président de la République de Côte d'Ivoire a soutenu que « *L'institution du Sénat en Côte d'Ivoire n'est pas un luxe, mais bien une nécessité de développement, destinée à assurer une grande rigueur dans le travail parlementaire et une efficacité accrue, par la possibilité d'une lecture différenciée des projets de lois* ». Cf. <http://www.gouv.ci/actualite-article.php?recordID=8763>. Consulté le 06/02/2021 à 19h 09 mn. Toutefois, des réflexions tendent à contester l'opportunité de la création du Sénat en Côte d'Ivoire. Voir à cet effet KOUAO (G.J.), *Côte d'Ivoire : La troisième République est mal partie*, Abidjan, Plume habile Editions, 2016, 99 p. Le débat sur l'opportunité de l'institutionnalisation du bicamérisme parlementaire peut être généralisé à l'ensemble du continent africain. Voir notamment : BOUMAKANI (B.), « Le regain du bicamérisme dans les parlements en Afrique », in *L'amphithéâtre et le prétoire au service des droits de l'homme et de la démocratie*, Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSOU, Paris, L'Harmattan, 2020, pp. 280-304 ; AIDARA (M.M.), « Le Sénat au Sénégal ou l'impossible ancrage institutionnel », *Afrilex*, janvier 2018, pp. 1-23. Disponible à [http://afrilex.u-bordeaux.fr/ancien-site/afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/AIDARA\\_Le\\_senat\\_au\\_Senegal.pdf](http://afrilex.u-bordeaux.fr/ancien-site/afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/AIDARA_Le_senat_au_Senegal.pdf). Consulté le 20/02/2021 à 00h 33mn ; ABA'A OYONO (J.-C.), « Libre propos sur le Sénat en droit constitutionnel camerounais », *Afrilex*, septembre 2015, pp. 1-21. Disponible à [http://afrilex.u-bordeaux.fr/ancien-site/afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Libre\\_propos\\_sur\\_le\\_Senat\\_en\\_droit\\_constitutionnel\\_camerounais\\_Aba\\_a\\_Oyono.pdf](http://afrilex.u-bordeaux.fr/ancien-site/afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Libre_propos_sur_le_Senat_en_droit_constitutionnel_camerounais_Aba_a_Oyono.pdf). Consulté le 20/02/2021 à 00h.

<sup>843</sup> La soumission du pouvoir législatif au pouvoir exécutif est une constance dans les États africains francophones. En témoignent les études anciens et récents sur la thématique : DIOP (I.), *L'Exécutif dualiste dans les États d'Afrique noire francophone étude de la problématique du partage du pouvoir Exécutif*, Thèse de doctorat en Droit, Université de Clermont-Ferrand 1, 1998 ; BONDONGO (G.), « Réflexions sur l'équilibre des pouvoirs en Afrique noire francophone : cas du Bénin et du Congo », *Annale des sciences juridiques et politiques*, vol. 15, n° 3, 2014.

<sup>844</sup> TÜRK (P.), « Le Sénat : une assemblée de bons légistes ? », *Pouvoirs*, vol. 4, n° 159, 2016, p. 73.

<sup>845</sup> Voir en substance Fonds Monétaire International (FMI), « Afrique, les aléas de la croissance », *Finances et Développement*, juin 2016, vol. 53, n° 2, 2016, Dossier, pp. 6-37.

non plus, un argument suffisant au défaut de généralisation à mesure que dans certaines situations rien n'est fait pour pallier le manque<sup>846</sup>.

**481.** En somme, les raisons qui justifiaient le refus de consacrer le système de justice administrative autonome s'effritent avec le contexte actuel des États sous étude.

## **B - Des justifications nouvelles en faveur de la dualité juridictionnelle**

**482.** Plusieurs justifications sont alléguées pour encourager l'imitation du dualisme français en Afrique francophone. Certains arguments ont un lien plus étroit avec le modèle français que d'autres. La préoccupation de l'Etat de droit par exemple peut se poser plus aisément en dehors du type d'organisation juridictionnelle que celle relative au statut de la justice administrative. L'argument qui se trouve au cœur des réformes sénégalaises et ivoiriennes est la nécessité de la spécialisation du juge administratif (1). Cet impératif est lui-même commandé par le développement du service public en Afrique francophone (2).

### **1 - La spécialisation du juge administratif**

**483.** La spécialisation du juge participe des « *justifications du maintien actuel du dualisme juridictionnel* »<sup>847</sup> en France et de sa réclamation en Afrique francophone. Le constituant sénégalais justifiait la création de juridictions suprêmes judiciaire et administrative autonomes par la complexité croissante des branches du droit<sup>848</sup> (a). L'efficacité du contrôle juridictionnel de l'Administration devrait donc considérer cette complexité (b).

#### **a- Une réponse à la complexité du droit**

**484.** La question de la complexité semble poursuivre le destin de la justice administrative autonome. Evoquée pour critiquer la détermination du juge administratif et des règles de la procédure contentieuse administrative et donc pour réclamer l'abandon de la dualité des ordres de juridiction, elle est appelée au soutien de ce système. Mais, cette fois, la complexité ne se rapporte pas au fonctionnement de la justice administrative. Elle attrait

---

<sup>846</sup> Au Gabon bien qu'il existe une session de formation en droit public des élèves magistrats, de 2017 à 2020, aucun recrutement de magistrats n'a été effectué sous prétexte d'insuffisance de ressources. Voir Communiqué final du Conseil de la Magistrature du 5 août 2020. Disponible à <https://lalibreville.com/gabon-communique-final-du-conseil-superieur-de-la-magistrature-avec-dimportants-changements-a-la-tete-des-tribunaux/>. Consulté le 31/12/2020 à 18h 12mn.

<sup>847</sup> CAILLOSSE (J.), « Les justifications du maintien actuel du dualisme juridictionnel », *AJDA*, 2005, p.1781.

<sup>848</sup> Exposé des motifs de la loi n° 92-22 du 30 mai 1992 portant révision de la Constitution, JORS du 1er juin 1992, p. 238.

plutôt au droit en général. Mieux, le maintien du dualisme juridique et l'hétérogénéité de l'action administrative complexifient l'application et la fabrication du droit du contentieux administratif. Cette considération légitime davantage l'intérêt de l'existence de la dualité juridictionnelle<sup>849</sup>. Pour ainsi dire, l'existence de plusieurs ordres juridictionnels traduit une forme de spécialisation de la justice<sup>850</sup>. Or si la relation entre complexité de l'action administrative et la spécialisation est directe, celle qui rapproche la dualité juridictionnelle à la complexité de l'action administrative l'est moins<sup>851</sup>.

**485.** Le recul des frontières de la *summa divisio*<sup>852</sup>, l'absence de monopole d'application du droit administratif par le juge administratif<sup>853</sup>, l'application du Code civil par le juge administratif<sup>854</sup> sont autant d'indices qui confirment le lien indirect entre la complexité de l'action administrative et la dualité juridictionnelle. Le pont entre ces deux éléments est établi par la préoccupation de la spécialisation du juge administratif dont la logique ne saurait être contestée. Dans ce cas, une autre question se pose : la dualité juridictionnelle demeure la seule voie de spécialisation du juge administratif ? La prise en compte de cet impératif ne pouvait-elle pas conduire à la création de plusieurs sections au sein de la chambre administrative de la Cour suprême ?

---

<sup>849</sup> DRAGO (R.), FRISSON-ROCHE (A.-M.), « Mystères et mirages des dualités des ordres de juridictions et de la justice administrative », *op. cit.*, p. 141.

<sup>850</sup> HOTI (P.), HOXHAI (E.), « L'existence d'ordres juridictionnels comme forme de spécialisation de la justice », *Global Journal of Arts Humanities and Social Sciences*, vol. 3, n° 1, janvier 2015, p. 39.

<sup>851</sup> DRAGO (R.), FRISSON-ROCHE (A.-M.), « Mystères et mirages des dualités des ordres de juridictions et de la justice administrative », *op. cit.*, p. 136.

<sup>852</sup> BARBOU DES PLACES (S.), « *Summa Divisio* et droit communautaire : dépassement, déplacement ou reconstitution d'une frontière disciplinaire », in BIOY (X.) (dir.), *L'identité du droit public*, Presse de l'Université Toulouse 1 Capitole, Actes de colloque de l'IFR, 2011, 279 p. ; BONNET (B.), DEUMIER (P.) (dir.), *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé*, Actes de colloque, organisé par le Centre de recherches critiques sur le droit (CERCRID UMR 5137) à l'Université Jean Monnet de Saint-Étienne, octobre 2009, Paris, Dalloz, 298 p. ; BEAUD (O.), « La distinction entre droit public et droit privé : un dualisme qui résiste aux critiques », in M. FREEDLAND (M.), (J.-B.) AUBY, *The Public Law/Private Law Divide. Une entente assez cordiale?* Oxford et Portland, Hart Publishing, 2006, p. 21 ; VAN MEERBEECK (J.), « Droit public et droit privé : ni *summa* ni *divisio* ». Disponible à [https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:218769/datastream/PDF\\_01/view](https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:218769/datastream/PDF_01/view). Consulté le 12/01/2022 à 02h 08mn.

<sup>853</sup> SIETCHOUA DJUITCHOKO (C.), « Le juge des comptes, le juge administratif et l'application du droit administratif au Cameroun », in SY (D.), FALL (A.B.), *Cinquante ans de droit administratif en Afrique*, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, 2016, p. 136.

<sup>854</sup> CE, 11 juillet 2001, *Société des eaux du Nord*, req. n° 221458. Disponible à <http://paris.tribunal-administratif.fr/content/download/179360/1759761/version/1/file/1904967190496819049721904976> . Consulté le 24/01/2022 à 17h 23mn.

**486.** L'idée sous-tendue dans ces interrogations est de postuler que la spécialisation peut s'opérer au sein d'un ordre juridictionnel unitaire<sup>855</sup>. Une telle proposition ignore les deux dimensions de l'intérêt de la spécialisation d'une instance juridictionnelle. Plus qu'une technique, la spécialisation ne « *se réduit évidemment pas à la question de la compétence professionnelle des juges* »<sup>856</sup>. Elle procure surtout à l'instance spécialisée « *une conscience plus claire des problèmes spécifiques de la manière dont elle s'occupe et qu'elle soit plus apte de ce fait à participer directement à la création et au développement du droit qu'elle applique* »<sup>857</sup>. Ce résultat est difficilement atteignable si l'instance juridictionnelle spécialisée n'est pas autonome. De surcroît, une spécialisation trop poussée au sein d'un ordre juridictionnel unitaire présente un risque d'implosion de cet ordre.

**487.** Ainsi, l'objectif de spécialisation poursuivi par le constituant sénégalais et à partir duquel ce dernier justifie le réaménagement de son système d'organisation juridictionnelle unitaire dans le sens d'un modèle dualiste s'accepte aisément. Il démontre, par ailleurs, que la légitimité ou l'opportunité de la création d'une institution ne tient pas uniquement aux contingences historiques. Des raisons techniques, pratiques peuvent conférer à une institution ou une norme un intérêt qui n'existait pas auparavant. C'est la manifestation de la force du contexte sur le texte<sup>858</sup> ou du moins sur les raisons traditionnelles dans la conduite d'une réforme. Parmi ces nouvelles raisons, il faut citer l'efficacité du contrôle juridictionnel de l'Administration.

#### **b- Une efficacité du contrôle juridictionnel de l'Administration**

**488.** On pourrait soutenir que l'efficacité du contrôle juridictionnel de l'Administration peut être assurée indépendamment du système d'unité ou de dualité juridictionnelle. Les insuffisances des moyens matériels, humains et financiers sus-indiquées placent les États africains francophones au rang des « *États modestes* »<sup>859</sup>. Or on a estimé que « *La revendication moderne d'un 'État modeste' (...) cadrerait mieux avec la soumission de*

---

<sup>855</sup> LATH (Y.S.), « Le contentieux administratif dans le système ivoirien d'unité de juridiction : éléments d'une typologie », in SALL (A.), FALL (I.M.) (dir.), *Actualités du Droit public et de la Science politique en Afrique*, Mélanges en l'honneur de Babacar KANTE, Paris, L'Harmattan, 2017, p. 539.

<sup>856</sup> BA (A.T.), « L'avenir de la juridiction administrative au Burkina Faso », *op. cit.*, p. 12.

<sup>857</sup> WOERHLING (J.M.), « Réflexions sur une crise : la juridiction administrative à la croisée des chemins », in *Service Public et Libertés*, Mélanges Robert-Edouard CHARLIER, 1981, p. 351.

<sup>858</sup> Voir à ce sujet : « Le contexte est plus fort que le texte », *Le débat*, Gallimard, 2018/4, n° 201, p. 131.

<sup>859</sup> Selon l'expression de CROZIER (M.), *Etat modeste, Etat moderne*, Paris, Fayard, 1987.

*l'administration au droit commun* »<sup>860</sup>. Cette assertion est discutable ou renvoie à relativiser les termes du débat sur la primauté du monisme ou du dualisme juridictionnel. L'efficacité de ces formes d'organisation juridictionnelles est aussi tributaire de la tradition juridique de l'État. En d'autres termes, le système de contrôle juridictionnel est un ensemble cohérent dont les éléments constitutifs se tiennent et se justifient.

**489.** L'efficacité du monisme juridictionnel en droit anglo-saxon apparait, de ce point de vue, plus certaine que celle du monisme juridictionnel africain créé au lendemain des indépendances. Ce dernier, en consacrant la dualité matérielle au sein d'un système organique unitaire, fragilisait le juge administratif soit au niveau de son autonomie organique soit dans sa capacité à maîtriser les techniques du contentieux administratif. Le contexte dans lequel se trouvaient le Sénégal et la Côte d'Ivoire favorisait la compréhension d'après laquelle la dualité juridictionnelle permettrait un contrôle efficace de l'action administrative. Deux indicateurs sont retenus pour marquer ce contexte : l'interprétation des résultats décevants du monisme africain suivi de l'établissement d'un rapport étroit entre la spécialisation du juge et le contrôle efficace de l'action administrative et le recul de l'autoritarisme administratif africain depuis les années 1990.

**490.** L'échec du monisme juridictionnel africain est la conséquence de plusieurs causes dont l'instabilité politique des États africains de laquelle émergeaient les régimes politiques militaires et, en conséquence, une sorte de musèlement du juge administratif moniste. Cependant, la doctrine a surtout retenu les faiblesses techniques et pratiques du système d'organisation juridictionnelle unitaire. De toute évidence, les réformes de ce modèle original africain laissaient très peu d'espoir à une autre tentative de création d'un modèle original. Certes on estimerait que l'adaptation de ce monisme qui constitue également une adaptation de la dualité au Sénégal en 1992 et en Côte d'Ivoire en 2016 est une œuvre originale. Mais, force est de constater qu'elle s'est effectuée avec moins d'audace en ce qu'elle était plus inspirée par l'imitation de la dualité française. La justification de ce que la dualité assurerait un contrôle efficace de l'action administrative se construisait derrière l'expérience contestée de l'unité de juridiction. On pouvait alors énoncer des sous-entendus tel que : « *Pour appliquer un droit original, il est bon d'instituer un organe distinct et appliquant à cette tâche toute son activité* »<sup>861</sup>.

---

<sup>860</sup> LOCHAK (D.), « Quelle légitimité pour le juge administratif ? », *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993, p. 142.

<sup>861</sup> LAMPUE (P.), « La justice administrative dans les États d'Afrique francophone », *R.JPIC*, 1965, p. 7.

**491.** Par ailleurs, le processus démocratique des années 1990 suivi des plans d'ajustements structurels libère l'emprise des Administrations africaines de plusieurs secteurs d'activités et instaure la nécessité d'un contrôle juridictionnel efficace des activités de cette dernière<sup>862</sup>. Sans être une solution forcée, le modèle français offrait des probabilités de succès en Afrique. Le développement et la transformation du service public sur cet espace constituent un champ d'analyse pertinent pour illustrer cette affirmation.

## **2 - Le développement du service public en Afrique subsaharienne francophone**

**492.** Avant les années d'ouverture démocratique des États africains, le service public était fortement politisé de sorte à minimiser le rôle de contrôle du juge administratif<sup>863</sup>

(a). La redéfinition des traits fonctionnels de ce service davantage portée vers la satisfaction de l'intérêt général, plutôt que les intérêts partisans au contact du renouveau démocratique africain, légitime la consécration d'un juge administratif autonome et spécialisé (b).

### **a- La quasi-disparition traditionnelle du service public**

**493.** Envisagé d'un point de vue organique et fonctionnel, le service public renvoie, à la fois, à un organisme et à une activité. C'est son aspect fonctionnel appréhendé comme une activité d'intérêt public assurée ou assumée par une personne publique<sup>864</sup> qui intéressera la démonstration. Même si l'exécution du service public n'impose pas nécessairement la consécration de la dualité juridictionnelle, la quasi-disparition du service public dont il convient de rappeler l'étendue a faiblement posé la nécessité d'installer le modèle de justice administrative autonome.

**494.** La quasi-disparition qu'on qualifierait de traditionnelle en ce qu'elle reflétait la pratique des États africains subsahariens francophones se percevait sous deux aspects : « *l'absence d'une véritable politique de relations publiques* »<sup>865</sup> et l'opposition réelle entre l'intérêt partisan et l'intérêt général<sup>866</sup>.

---

<sup>862</sup> CABANIS (A.), « La lutte juridictionnelle contre la corruption : la place de la justice administrative », in SY (D.), FALL (A.B.), *Les nouvelles tendances du droit administratif en Afrique*, op. cit., p. 113.

<sup>863</sup> COULIBALEY (D.B.), « Sur le service public en Afrique : déclin et utilité d'une institution », op. cit., p. 149. 1999, Lomé, p. 148. Pp. 165-191

<sup>864</sup> CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, tome 1, Paris, Montchrestien, 15e éd., 2008, p. 579.

<sup>865</sup> SENOU (J.I.), « Service public et puissance publique dans le néo-constitutionnalisme africain », in FALL (A.B.), SY (D.) (dir.), *Cinquante ans de droit public en Afrique*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2016, p. 65.

<sup>866</sup> *Ibid.*, p. 69.

**495.** Les lacunes de la gouvernance dont souffraient les États africains<sup>867</sup> étaient défavorables au discours sur une éventuelle consécration d'une justice administrative autonome. En effet, cette politique impactait les relations entre les Administrations et les populations africaines. Par effet de glissement, elle était traduite par les relations entre le service public et les usagers. Or celles-ci étaient fortement caractérisées par un formalisme sévère de sorte à considérer l'offre du service public en tant qu'une faveur faite à l'utilisateur<sup>868</sup>. L'exigence de sa qualité devenait alors une question secondaire autant le déclin du service public semblait inexorable sur le continent africain<sup>869</sup>. On s'est même interrogé sur la part de l'intérêt général dans l'exécution du service public en Afrique<sup>870</sup>.

**496.** En outre, l'opposition entre l'intérêt partisan et l'intérêt général entraînait la naissance d'un « *service politique* »<sup>871</sup> exécuté à l'ombre de la manifestation autoritaire de la puissance publique en Afrique<sup>872</sup>. Aussi a-t-on cru que l'ère de la démocratisation en Afrique entraînerait énergiquement une certaine neutralité du service public sur ce continent<sup>873</sup>. Plus clairement, l'Etat africain réservait un espace d'expression très réduit du service public. Il faut certainement être conscient que « *le domaine du service public est contingent, variable ; il dépend de la volonté de l'Etat* »<sup>874</sup>. Si le résultat finalement obtenu n'est pas loin de celui espéré, le développement d'un droit de service public protecteur des libertés individuelles et de l'intérêt général se met progressivement en place.

**497.** Les réformes administratives étaient suscitées par les Institutions Financières Internationales à partir d'engagées depuis 1990. Certes, celles-ci ont entraîné un démantèlement de l'autoritarisme administratif et une tendance à la soumission de l'État au

---

<sup>867</sup> MBACKE (F.) et al (coord.), *Gouvernance et services publics. Pour ne pas renoncer au rêve du développement*, Cahier de propositions n° 2010-05, p. 9.

<sup>868</sup> FALL (A.B.), « Le juge, le justiciable et les personnes publiques : pour une appréciation concrète de la place du juge du juge dans les systèmes politiques africaines », *Afrilex*, n° 3, 2003, p. 23.

<sup>869</sup> COULIBALEY (B.D.), « Sur le service public en Afrique : déclin et utilité d'une institution », *Annales de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Dschang*, t. 7, 2003, pp. 165-191 (p. 186).

<sup>870</sup> YONABA (S.), « Que reste-t-il du concept « d'intérêt général » dans la vie politique et administrative sur le continent africain ? », in SY (D.), FALL (A.B.), *Cinquante ans de droit administratif en Afrique*, op. cit., p. 94.

<sup>871</sup> SENOU (J.I.), « Service public et puissance publique dans le néo-constitutionnalisme africain », op. cit., p. 67. L'auteur entend par "service politique", la politisation du service public ainsi que le recrutement politiques des élites.

<sup>872</sup> YONABA (S.), « Que reste-t-il du concept « d'intérêt général » dans la vie politique et administrative sur le continent africain ? », op. cit., p. 96.

<sup>873</sup> PEKASSA NDAM (G.M.), « La consolidation de l'idéologie libérale dans le domaine des services publics au Cameroun », in ONDOA (M.), ABANE ENGOLO (P.E.), *Les fondements du droit administratif camerounais*, op. cit., p. 165.

<sup>874</sup> CHEVALLIER (J.), « Essai sur la notion juridique de service public ». Disponible à <https://extra.u-picardie.fr/outilscurapp/medias/revues/7/chevallier.pdf>. Consulté le 28/05/ 2021 à 10h 53mn, p. 157.

droit notamment en Afrique<sup>875</sup>. Mais la justice administrative autonome n'était pas un impératif de la conditionnalité de l'aide internationale. On postulerait que la prise en compte de sa nécessité s'est effectuée incidemment<sup>876</sup>. Les réformes administratives étant menées à l'aune des Programmes d'Ajustements Structurels qui visaient, entre autres, la réduction du poids ainsi que de la présence de l'Administration dans les différents secteurs d'activités. Une relation étroite était établie entre crise financière et insuffisance de réformes administratives en Afrique<sup>877</sup>. Il en découle l'inexistence de l'initiative privée sur le continent imprime au service public « *un support organique de la puissance publique* »<sup>878</sup>, un instrument liberticide<sup>879</sup>, un frein au développement<sup>880</sup> voire « *un parfait modèle de contre-développement* »<sup>881</sup>.

**498.** Le développement du droit du service public qui commanderait l'institution d'une justice administrative ne figurait point expressément dans les agendas des partenaires aux développements des États africains. Et ce, en dépit de ce qu'il était supposé que la bonne administration serait un aspect de la bonne gouvernance<sup>882</sup>.

**499.** La question de la protection des libertés s'est posée lorsque la conditionnalité initialement économique s'est doublée d'une conditionnalité politique sous l'influence des mouvements des droits de l'homme. Ces conditionnalités n'ignoraient point l'impact de la pacification des relations entre l'Administration et les administrés dans la construction d'une économie basée sur le libre-échange, l'ouverture du marché et l'investissement privé. En d'autres termes, le triomphe de l'idéologie libérale occidentale pousse de plus en plus à

---

<sup>875</sup> DIOP (M.-C.) (dir.), *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*, Paris, Karthala, 2004, p. 53.

<sup>876</sup> De GAUDUSSON (J.D.B.), « Variations sur le thème récurrent de la modernisation administrative en Afrique », in *Des liens et des droits*, Mélanges en l'honneur de Jean Pierre LABORDE, Paris, Dalloz, 2015, p. 99.

<sup>877</sup> *Ibid.*

<sup>878</sup> SOSSOU AHOANKA (E.), « Réflexion sur la crise du service public », *RBSJS*, 2006, n° 16, p. 50.

<sup>879</sup> DEVOLVE (P.), « Service public et libertés publiques », *RFDA*, 1985, n° 1, p. 1.

<sup>880</sup> VIGNON (Y.B.), « Les aspects structurels de la maladministration au Togo », *Annales de l'Université du Bénin*, Lomé, T. XVII, 1997-1998, Lomé, p. 38.

<sup>881</sup> COULIBALEY (D.B.), « Sur le service public en Afrique : déclin et utilité d'une institution », *Annales de l'Université du Bénin*, Lomé, T. XVIII, 1999, Lomé, p. 148.

<sup>882</sup> La bonne gouvernance est caractérisée par « la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue du développement. Cf. Banque mondiale, *L'Etat dans le monde en mutation. Rapport sur le développement dans le monde*, Washington DC, 1997.

soumettre les services publics aux règles de la concurrence, que ceux-ci soient administratifs ou industriels et commerciaux<sup>883</sup>.

**500.** En clair, l'encadrement de l'interventionnisme de l'État, la fin de l'immunité administrative militaient en faveur d'un renforcement du contrôle juridictionnel de l'Administration. Les garanties qu'offre le système du juge administratif spécialisé, habile aux managements de la technique et des règles du contentieux administratif favorisaient l'initiative d'importation du dualisme juridictionnel.

## **b- Le développement actuel du service public**

**501.** L'histoire de la dualité juridictionnelle a été marquée par celle du service public. L'exécution d'un service public n'a-t-elle pas induit l'application de règles dérogatoires au droit commun<sup>884</sup> ? Ce principe a même été posé sous l'unité juridictionnelle africaine par la chambre administrative de la Cour suprême ivoirienne à travers la jurisprudence *Bac d'Eloka*<sup>885</sup>. Dans cet arrêt, le juge administratif ivoirien créait la distinction entre le service public administratif (SPA) et le service public industriel et commercial (SPIC)<sup>886</sup>. Si le service public recommande l'application du droit administratif, son développement exige une spécialisation plus affirmée du juge administratif et un renforcement de ses pouvoirs. Sans relancer le débat classique qui consistait à savoir lequel des critères de la puissance publique et du service public fonderait le droit administratif<sup>887</sup>, le

---

<sup>883</sup> PEKASSA NDAM (G.M.), « La consolidation de l'idéologie libérale dans le domaine des services publiques au Cameroun », *op. cit.*, p. 166.

<sup>884</sup> BIAKAN (J.), « Le critère du service public en droit administratif camerounais », in ONDOA (M.), ABANE ENGOLO (P.E.) (dir.), *Les fondements du droit administratif camerounais*, Paris, L'Harmattan, 2016, p. 143.

<sup>885</sup> TC, 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'Ouest africain*, n° 00706, Rec. Lebon.

<sup>886</sup> Le Tribunal des conflits détermine comme critères d'identification du SPIC, une activité exercée par un service public, soumise à une rémunération et ce « dans les mêmes conditions qu'un industriel ordinaire », en dehors de la présence d'un ouvrage public ou d'un texte spécial accordant compétence au juge administratif.

<sup>887</sup> Voir à cet effet SENOU (J.I.), « Service public et puissance publique dans le néo-constitutionnalisme africain », in SY (D.), FALL (A.B.), *Cinquante ans de droit administratif en Afrique*, *op. cit.*, pp. 61-89. Aujourd'hui, on est passé de la systématisation des critères dégagés dans l'arrêt *Bac d'Eloka* par la décision du CE (France) Ass, 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*, CE, Ass., 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*, Rec. Lebon, p. 434 ; Dalloz, 1956, p. 759, concl. Laurent) basés sur l'objet du service (industriel et commercial), ses modalités de fonctionnements (proche d'un acteur économique privé) et le mode de financement (résultant en principe, en grande partie, sur l'usager du service) à une réduction des frontières de la distinction. La distinction établie entre SPIC et SPA n'est pas absolue. Pour preuve, certains domaines des services publics, en l'occurrence des SPIC, sont régis par le droit administratif. C'est le cas de la réglementation, de la police et du contrôle (TC, 16 octobre 2006, *Caisse centrale de réassurance c./ Mutuelle des architectes français*, n° 3506, Rec. Lebon, p. 640). Mieux, en règle générale, l'ensemble des domaines qui concernent la puissance publique restent soumis à la compétence du juge administratif. C'est qui justifie le fait qu'un SPIC ne peut être totalement exclu du droit public et donc réglé entièrement par le droit privé. A l'inverse cependant, les SPA exercent et ce bien avant l'avènement de l'arrêt *Bac d'Eloka*, une gestion privée de certaines activités propres à l'administration. Dans ces conditions, si la

développement du service public renforce le rôle du juge administratif dans la protection des libertés et droits individuels.

**502.** Au plan interne comme au niveau international, il est désormais exigé une rationalisation du pouvoir exécutif africain. Son emprise sur l'Administration et l'immunité de cette dernière face au juge ont subi un recul. Au fond, le contexte était caractérisé par des bouleversements économiques et une forte exigence de transparence ainsi que de qualité dans la prestation du service public, y compris le service public de la justice<sup>888</sup>. Le service public faisant ainsi l'objet d'une approche managériale<sup>889</sup>.

**503.** Le contexte postindépendance qui prétextait de la fragilité du nouvel État, de la volonté d'asseoir les bases de la nation autour du renforcement de l'autorité des pouvoirs politiques pour soustraire l'Administration d'un contrôle efficient du juge était dépassé<sup>890</sup>. Les règles du service public retirent, désormais, à l'action administrative une dose importante de l'arbitraire de la puissance publique. Les justiciables sont au cœur et à la finalité des actes administratifs tandis que le juge administratif en est un régulateur incontournable et indépendant.

**504.** Il s'agit de mettre fin au règne d'un « *droit administratif d'exception* »<sup>891</sup>. Au fond, le juge administratif africain devait être placé en posture d'assurer « *le respect par l'administration des règles de droit dont il a, désormais lui aussi, la maîtrise* »<sup>892</sup>. Le rôle de ce dernier devient, de ce point de vue, très important<sup>893</sup>. Alors quel juge pourrait-il le mieux l'incarner ? Le juge issu du monisme juridictionnel avait déjà fait ses preuves qui restaient décevantes. Le regard projeté vers le Conseil d'État français montrait un juge qui, en dépit de

---

distinction demeure importante notamment pour déterminer le droit applicable, *a priori*, au service, elle ne doit pas cacher la dualité des droits convoqués et appliqués à un même service, indépendamment de sa nature, administrative ou industrielle et commerciale.

<sup>888</sup> GADJI (Y.A.), « L'accès à la justice entre quête, requête et conquête : quelques observations sur un droit fondamental à valoriser en Côte d'Ivoire », in HOURQUEBIE (F.) (dir.), *Quel service public de la justice en Afrique francophone ?* Actes du colloque, Université Montesquieu Bordeaux IV, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 95-121.

<sup>889</sup> SADDUGUI (M.), « Les nouvelles tendances managériales des services publics au Maghreb : cas du Maroc et de la Tunisie », in SY (D.), FALL (A.B.) (dir.), *Les nouvelles tendances du droit administratif en Afrique*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2018, p. 60.

<sup>890</sup> MBONGO OTANDO (G.-G.), *Transition démocratique et juridictions de droit public*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Toulouse 1, 2003, p. 26.

<sup>891</sup> Expression empruntée de OWONA (J.), « L'institutionnalisation de la légalité d'exception dans le droit camerounais », *Revue camerounaise de droit*, n° 6, juillet-décembre, 1974, p. 116.

<sup>892</sup> GROS (M.), *Droit administratif. L'angle jurisprudentiel*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 4e éd., 2012, p. 32.

<sup>893</sup> CABANIS (A.), « Polémiques en Afrique autour du système français de justice administrative », in FALL (A.B.), SY (D.) (dir.), *Cinquante ans de droit public en Afrique*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2016, p. 53.

la critique, avait réussi à asseoir une légitimité dans le sens de la protection des droits et libertés individuels. Il apparaît alors compréhensible qu'en Afrique subsaharienne francophone, l'on recoure à la dualité juridictionnelle dont l'un des fondements classiques demeure le service public et la distinction entre l'intérêt général et les intérêts particuliers. Ce phénomène globalement réel en Afrique subsaharienne francophone est particulièrement remarqué en droits ivoirien et sénégalais. De plus, rappelons que le développement du service public n'a pas nécessairement conduit à une imitation du dualisme français dans tous les Etats africains francophones.

**505.** Le sens de ce développement permet de souscrire à la logique de l'adaptation de la dualité juridictionnelle en Afrique francophone notamment en Côte d'Ivoire et au Sénégal. La mise en œuvre et la conception pratique des réformes permettent d'apprécier la justesse des transformations apportées au modèle référentiel. Mieux, elle renseigne sur la fidélité des réformateurs aux raisons qui ont guidé l'œuvre d'adaptation. En d'autres termes, elles témoignent du caractère opportuniste ou pas de l'œuvre d'adaptation.

## **SECTION II - UNE ADAPTATION DÉTOURNÉE DES OBJECTIFS POURSUIVIS**

**506.** Les justifications soutenant les réformes de l'organisation juridictionnelle au Sénégal en 1992 et en Côte d'Ivoire en 2016 telles qu'elles viennent d'être exposées renseignent que les initiatives d'adaptation visaient le développement du contentieux administratif ainsi que l'encadrement efficace de l'action administrative. Pour répondre à ces demandes, la réforme sénégalaise de 1992 a effectué une évolution de l'organisation juridictionnelle vers le système dualiste français<sup>894</sup> tandis que la révision constitutionnelle ivoirienne ramenait la dualité théoriquement consacrée depuis 2000 vers l'unité juridictionnelle. La préoccupation demeure de savoir si ces adaptations ont pu répondre à la nécessité d'une efficacité de la justice administrative ou plus précisément, et selon la volonté du constituant sénégalais, à l'impératif d'une spécialisation du juge administratif<sup>895</sup>.

---

<sup>894</sup> MBODJ (E.H.), « Les incidences de la réforme de 1992 sur le contentieux administratif sénégalais », p.18, Disponible à <https://sunulex.sn/mdocs-posts/reforme-judiciaire-de-1992-et-contentieux-administratif-par-e-h-mbodj/>. Consulté le 05/06/2021 à 15h 03mn/

<sup>895</sup> MBACKE (M.M.), « Réforme de la justice : le Conseil d'Etat », *EDJA*, n° 20, juin 1992, p. 17.

**507.** L'application des différentes réformes s'effectue en contradiction avec les objectifs que ces réformes étaient censées poursuivre. Les adaptations sénégalaise et ivoirienne quoique différentes présentaient un point commun qui contrariait l'opportunité des réformes : la fragilisation de l'ordre juridictionnel administratif (paragraphe 1<sup>er</sup>). La présence du Conseil d'État dans les paysages juridictionnels sénégalais et ivoirien ne garantissait donc pas la construction de cet ordre encore moins celle de l'unité du contentieux administratif dont une importante partie relevait de la compétence du juge judiciaire (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 - Un ordre juridictionnel administratif fragilisé**

**508.** Bien qu'on ait pu affirmer que l'éclatement de la Cour suprême en Conseil Constitutionnel, Conseil d'État et Cour de cassation consacrait la résurrection du modèle français d'origine<sup>896</sup>, les réformes judiciaires ivoiriennes de 2016 et sénégalaises de 1992 n'envisageaient pas nécessairement la construction d'un ordre administratif. Mais, en rappelant qu'elles poursuivent l'objectif de la spécialisation du juge administratif indispensable à la complexité du contentieux administratif, les réformateurs convenaient ainsi que « *des juges spécialisés doivent être constitués en une juridiction particulière* »<sup>897</sup>.

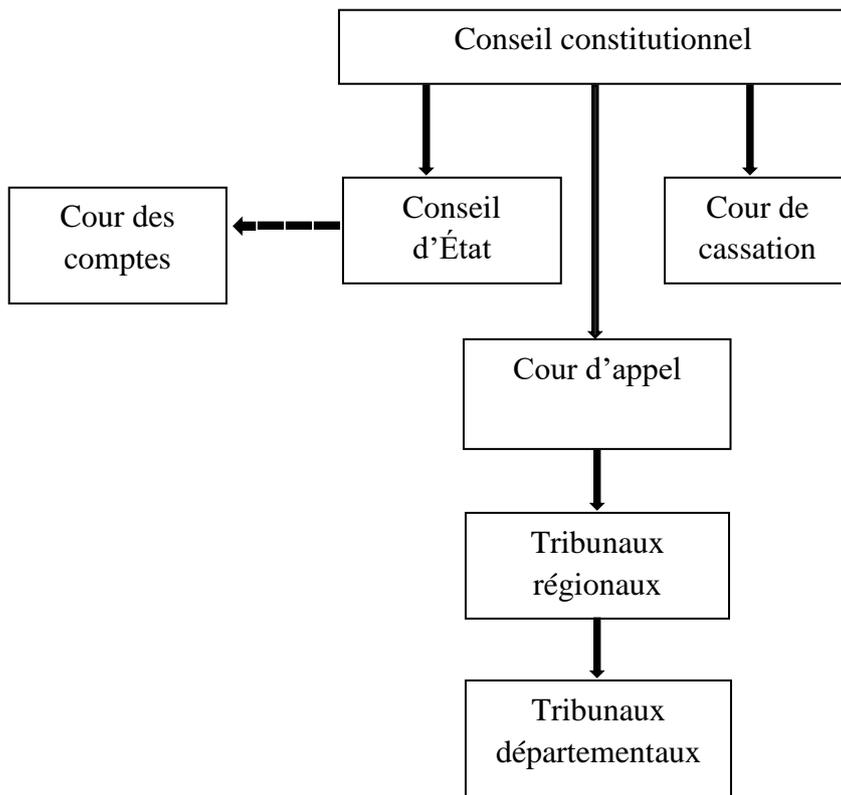
**509.** L'inexistence de juridictions administratives du fond et la spécialisation imparfaite au niveau de la juridiction administrative suprême résultant de l'initiative sénégalaise d'une part, la supplantation du Conseil d'État et de la Cour de cassation par la Cour suprême en Côte d'Ivoire d'autre part, démontre la fragilité de l'ordre juridictionnel administratif et de la spécialisation des juges. Cette fragilité touche aussi bien les juridictions du fond (A) que la juridiction administrative suprême (B).

---

<sup>896</sup> *Ibid.*

<sup>897</sup> Comme l'exprimait déjà BENOIT (F.-P.), « Juridiction judiciaire et juridiction administrative », *JCP*, 1964, I – 1838.

## SYSTÈME JUDICIAIRE DU SÉNÉGAL EN 1992



**Source :** Schéma construit par l'auteur de cette thèse en considération des textes relatifs à la réforme de l'organisation juridictionnelle sénégalaise de 1992.

### **A - La fragilisation à la base**

**510.** L'ordre administratif s'entend de l' « Ensemble des juridictions compétentes pour connaître des litiges dans lesquels l'administration est impliquée »<sup>898</sup>. Cette définition proposée par Rémy CABRILLAC peut être améliorée. La constitution d'un ordre juridictionnel induit le respect de conditions organiques et substantielles. D'un point de vue organique, elle impose la création d'un ensemble de juridictions unies par leur domaine de compétence. Substantiellement, ces juridictions devraient être hiérarchiquement structurées afin que les juridictions du fond, placées à la base de la pyramide, soient coiffées par une juridiction suprême. La condition substantielle commande également que l'ensemble des juridictions ainsi distinguées soit autonome des autres ordres existants.

**511.** Vu sous cet angle, les juridictions du fond situées à la base de la pyramide de l'ordre juridictionnel administratif sont les tribunaux administratifs et les cours

---

<sup>898</sup> CABRILLAC (R.) (dir.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique 2021*, 12<sup>e</sup> éd., Paris, LexisNexis, p. 384.

administratives d'appel. La réforme sénégalaise de 1992 instituant le Conseil d'État n'a pas, pour autant, envisagé la création de ces juridictions administratives du fond.

**512.** Selon le texte de 1992, trois juridictions souveraines sont créées par éclatement de la Cour suprême : le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et la Cour de cassation. Le Conseil d'État était seul juge de l'excès de pouvoir et de la régularité des comptes des comptables publics. Quant à la Cour de cassation, elle portait le sceau de la juridiction de cassation de droit commun et était compétente pour connaître tous les contentieux échappant au Conseil constitutionnel et au Conseil d'État.

**513.** Il en résultait que le Conseil d'État devenait juge de cassation de droit commun en matière administrative sans pour autant qu'un ordre juridictionnel soit créé. Les tribunaux et cours judiciaires demeurant compétents en premier ressort et en appel en matière administrative. *In fine*, le maintien de la compétence des tribunaux et cours judiciaires dont les membres sont principalement formés au droit privé constitue un blocage à l'atteinte de l'objectif de spécialisation exposé dans les motifs de la loi sénégalaise de 1992<sup>899</sup>. Le juge administratif du fond ne devrait pas être moins considéré comme tel si la question de la spécialisation commande le réajustement de l'organisation juridictionnelle. Qui plus est, comment envisager une Haute juridiction administrative indépendante, créer un pôle de compétences en droit administratif autour d'elle, comme le prévoyait le constituant sénégalais<sup>900</sup>, sans construire des juridictions du fond qui lui seraient soumises ?

**514.** Le système juridictionnel institué se plaçait ainsi à mi-parcours entre unité et dualité juridictionnelle. Autrement dit, la réforme sénégalaise consacrait une dualité au sommet et une unité à la base. Ce seul état de fait ne désavouait pas les réformateurs qui semblaient privilégier la spécialisation des juges ; et ce pour la simple raison que cette spécialisation peut être opérée au sein du monisme juridictionnel. L'incohérence de la structure pyramidale à « *caractère mixte mi- moniste, mi- dualiste* »<sup>901</sup> engendrée par l'initiative d'adaptation de la dualité ou de l'unité juridictionnelle se dévoile surtout au niveau de l'absence de spécialisation des juges administratifs de fond, par ailleurs, juges de droit commun en matière administrative. On le voit, les réformateurs sénégalais se seraient retrouvés dans le dilemme du choix entre l'efficacité dans la simplicité que procurent l'unité

---

<sup>899</sup> Exposé des motifs de la loi n° 92-22 du 30 mai 1992 portant révision de la constitution, JORS du 1er juin 1992, p. 238.

<sup>900</sup> Article 2 de la loi n° 92-22 du 30 mai 1992 portant révision de la Constitution précitée.

<sup>901</sup> TRA BI (T.B.E.), *Le juge de l'Administration en Côte d'Ivoire et au Sénégal*, op. cit., p. 242.

juridictionnelle et l'efficacité assortie d'une certaine complexité qui découle de la dualité juridictionnelle<sup>902</sup>.

**515.** Pourtant, il semblait juste de penser qu'avec la création de trois juridictions suprêmes et autonomes le constituant sénégalais considérait la complexité et la spécificité des problèmes juridiques en général et du contentieux administratif en particulier. Néanmoins, le carburant devant alimenter le moteur de cette prise en compte du problème qui est la spécialisation manquait au réservoir. Qu'on soit partisan du monisme ou de dualisme juridictionnel, on ne peut nier que la non-spécialisation constitue l'une des causes de la banalisation du droit administratif et une faiblesse de l'office du juge africain<sup>903</sup>. Les réformateurs sénégalais n'avaient-ils pas reconnu que la spécialisation « *n'est pas un simple choix d'opportunité ; elle est devenue un impératif pour la sauvegarde de l'institution judiciaire ?* »<sup>904</sup>.

**516.** Il est, dès lors, curieux de constater que la spécialisation n'ait pas été totalement consacrée dans la mise en œuvre de la réforme. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce divorce entre les volontés exprimées et le modèle créé. On peut rappeler notamment la disharmonie concernant les réformes institutionnelles, la dissonance des discours portant et supportant ces réformes<sup>905</sup> de même que « *l'exclusion des principaux acteurs du système judiciaire* »<sup>906</sup> à l'élaboration de la réforme. Ce déficit de spécialisation n'est pas seulement observable au niveau des juridictions du fond. Il s'est déployé, sous une autre forme, au sommet de la pyramide de sorte à constituer un aspect de la fragilisation de l'ordre administratif à partir du Conseil d'État.

## **B - La fragilisation au sommet**

**517.** L'importance du Conseil d'État dans la construction ou la consolidation de l'ordre administratif voire de l'unité de la jurisprudence administrative a été démontrée dans le titre précédent. Elle demeure tant que l'organisation juridictionnelle plaçant le Conseil d'État au sommet de la pyramide des juridictions administratives vise à préserver la

---

<sup>902</sup> Selon l'approche de BENOIT (F.-P.), « Juridiction judiciaire et juridiction administrative », précité.

<sup>903</sup> DARBON (D.), « Le juge africain et son miroir : la glace déformante du transfert de jurisprudence en Afrique », *Afrique contemporaine*, n° 156, vol. 4, 1990, p. 246.

<sup>904</sup> Exposé des motifs de la loi n° 92-22 du 30 mai 1992 portant révision de la constitution, *op. cit.*, 1992, p. 238.

<sup>905</sup> SECK (P.O.) et al., *La modernisation de la justice au Sénégal : une perception manifeste*, Dakar, Editions Librairie Juridique Africaine ELJA, 2017, p. 265.

<sup>906</sup> MBODJ (E.H.), « Les incidences de la réforme judiciaire du 30 mai 1992 sur le contentieux administratif sénégalais », *op. cit.*, p. 20.

spécialisation des juges. Il importe peu alors qu'on soit dans un système de dualité au sommet et d'unité à la base tel qu'installé au Sénégal ou dans la logique d'une dualité intégrale telle que soupçonnée par la réforme ivoirienne de 2016. Consacré dans tous ces cas comme le juge de cassation en matière administrative, la suprématie du Conseil d'État sur les autres juridictions administratives ne devrait pas être contestée, altérée. C'est dire que le Conseil d'État doit, dans ses compétences, ses attributions et son fonctionnement, bénéficier d'une légitimité qui consolide la place de juridiction administrative suprême à lui dévolue par les textes. Agir autrement constituerait une « *ambiguïté* » des textes<sup>907</sup> qui visent à positionner le Conseil d'État au cœur de la modernisation de la justice et de l'état de droit<sup>908</sup>.

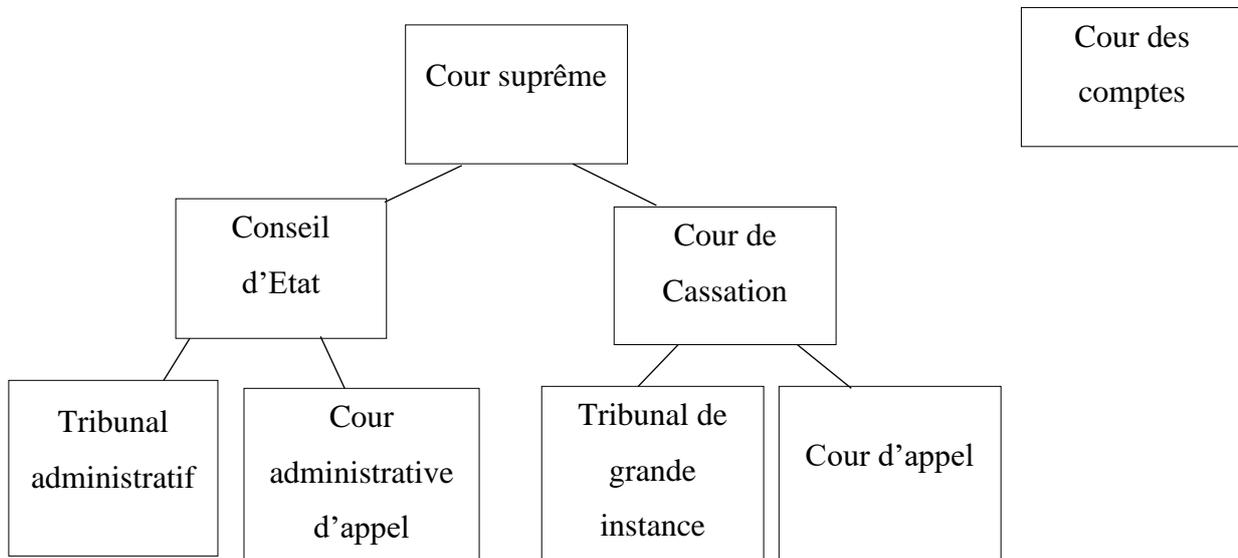
**518.** La suprématie du Conseil d'État lui procure une indépendance à la fois organique et matérielle à l'égard des autres juridictions suprêmes. Le premier aspect de cette indépendance commande qu'aucune juridiction ne soit directement fixée au-dessus du Conseil d'État au sein de l'ordre administratif. Quant au second, il exige que la juridiction administrative suprême jouisse de la compétence incontestée en cassation en matière administrative. Il y va de l'intérêt d'une unité et d'une cohérence de la jurisprudence administrative. Ces stipulations sont contrariées par les réformes ivoirienne et sénégalaise. D'une part l'article 147 de la Constitution de Côte d'Ivoire de 2016 place la Cour suprême au-dessus de la Cour de cassation et du Conseil d'État. On en déduit une contrariété de la suprématie du Conseil d'État. Le tableau suivant tend à simplifier la compréhension de l'organisation juridictionnelle ivoirienne prévue en 2016.

---

<sup>907</sup> SECK (P.O.) et al., *La modernisation de la justice au Sénégal : une perception manifeste*, Dakar, *op. cit.*, p. 32.

<sup>908</sup> Selon les propres termes de l'exposé des motifs de la loi n° 92-22 du 30 mai portant révision de la Constitution précitée.

Organisation juridictionnelle consacrée par la Constitution ivoirienne de 2016<sup>909</sup>



NB :

- La Cour suprême et la Cour des comptes sont deux institutions juridictionnelles représentatives du pouvoir judiciaire (art. 144). La Cour suprême est par ailleurs juge des conflits de compétences entre le Conseil d'Etat et la Cour de cassation (art. 147).
- Le Conseil d'Etat et la Cour de cassation sont surplantés par la Cour suprême (art. 145) alors que la Cour de cassation est perçue comme la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire (art. 148), et le Conseil d'Etat est considéré comme la plus haute juridiction de l'ordre administratif.

**519.** Modèle *sui generis* ou organisation juridictionnelle inspirée de la dualité juridictionnelle malgache<sup>910</sup>, le système juridictionnel institué par la Constitution ivoirienne de 2016 n'a pas vécu longtemps. Mais il a cristallisé en certains de ces points les réflexions doctrinales<sup>911</sup>. Sa nature, comme précédemment évoquée, constitue l'un des foyers d'achoppements. Ce sont surtout le positionnement dans la pyramide et les attributions du Conseil d'Etat qui alimentaient les doutes relatifs à la nature du système juridictionnel prévu. S'il paraissait évident que le système prévu était une adaptation de la dualité juridictionnelle

<sup>909</sup> Figure proposée par nos soins.

<sup>910</sup> Sur le système malgache de dualité juridictionnelle, lire RAKOTOMALALA (T.A.), *La dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne : cas de Madagascar*, Mémoire de Master « Administration publique », Université de Strasbourg, 2013-2014, 84 p.

<sup>911</sup> En l'occurrence N'DRI THEOUA (P.), *La réforme de l'organisation juridictionnelle en Côte d'Ivoire : bilan, défis et perspectives*, Journée d'étude sur l'organisation judiciaire par le Centre de Recherche et d'Etude sur le Droit et les Finances Publiques, Université Alassane Ouattara de Bouaké, organisée le 21 août 2020. Voir, pour plus précision, les communications de DOSSO (K.) et DOUMBIA (A.), « La création d'un Tribunal de conflits ou la fin d'une anomalie juridique ? ».

française consacrée par la Constitution ivoirienne de 2000, la préoccupation de savoir s'il s'agissait tout de même de la dualité juridictionnelle faiblement distincte du modèle français, d'une résurrection de l'unité juridictionnelle ou encore d'un modèle mixte était légitime. Les dispositions porteuses des germes de confusion sont les articles 143, 144, 147, 148 et 149. C'est évidemment autour de celles-ci que la présente analyse se construira.

**520.** La dualité juridictionnelle annoncée par la Constitution de 2000 et restée au stade de la promesse pendant seize ans laissait d'espérer que la révision constitutionnelle ivoirienne de 2016 soit un renforcement de la volonté du constituant en faveur de ce modèle d'organisation juridictionnelle soit un renoncement d'une telle volonté caractérisée par le retour à l'unité organique et la dualité fonctionnelle encore présente de fait. L'article 149 sus-indiqué disposait ce qui suit : « *Le Conseil d'État est la plus haute juridiction de l'ordre administratif. Il statue souverainement sur les décisions rendues en dernier ressort par les tribunaux administratifs et par les juridictions administratives spécialisées en matière de contentieux administratif* ». Le constituant renchérit : « *Le Conseil d'État connaît en premier et en dernier ressort des recours en annulation des actes des autorités administratives centrales et des organismes ayant une compétence nationale. Il exerce en outre une fonction consultative* ». Il n'était donc pas erroné de croire que le constituant ivoirien de 2016 entendait confirmer son adhésion au modèle dualiste exprimée en 2000. D'autant plus qu'il était parallèlement prévu, selon les termes de l'article 148, que la Cour de cassation soit la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire<sup>912</sup>.

**521.** Toutefois, cette perception pourtant logique sera brouillée à la lecture de l'article 143 de laquelle on retient que les juridictions investies à rendre la justice sur le territoire national ivoirien étaient la Cour suprême, la Cour des comptes, les Cours d'appel, les tribunaux de Première instance, les tribunaux administratifs et les Chambres régionales des Comptes. L'absence de cette liste du Conseil d'État et de la Cour de cassation laisse l'observateur perplexe. La non-évocation du Conseil constitutionnel n'apporte point une réponse rassurante en ce que celui-ci fait l'objet d'un chapitre distinct et séparé<sup>913</sup> du chapitre dédié au pouvoir judiciaire auquel sont rattachés le Conseil d'État et la Cour suprême.

---

<sup>912</sup> L'article 148 de la Constitution ivoirienne de 2016 disposait expressément que « *La Cour de cassation est la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire. Elle statue souverainement sur les recours en cassation contre les décisions rendues en dernier ressort par les Cours et tribunaux de l'ordre judiciaire* ».

<sup>913</sup> Voir Titre VIII, article 126 de la Constitution ivoirienne de 2016.

Certainement, il ne s'agit guère là d'un oubli du constituant ivoirien dont la démarche est plus lisible à l'analyse de l'article 147.

**522.** Il résulte de cette disposition, en effet, que « (...) *La Cour suprême comprend : la Cour de cassation ; le Conseil d'État ...* ». L'évocation de la Cour suprême emporte celle des juridictions qui la composent notamment la Cour de cassation et le Conseil d'État. Dès lors, un problème plus sérieux s'est révélé : la Cour suprême est une juridiction simultanément interne à l'ordre administratif et à l'ordre judiciaire. Mieux, « *un lien ombilical* »<sup>914</sup> dans lequel la Cour suprême occupait une position dominante était établi entre elle et le Conseil d'État. Ce faisant, on pouvait douter si le Conseil d'État était véritablement « *la plus haute juridiction de l'ordre administratif* » tel que disposé à l'article 149 susvisé. Il est évident que la superposition opérée à l'article 147 place la Cour suprême au-dessus du Conseil d'État et de la Cour de cassation.

**523.** Par ailleurs, la fragilisation de la suprématie du Conseil d'État est insidieusement actée dans l'œuvre du constituant ivoirien d'où il ressort que « *La Cour suprême et la Cour des comptes sont les deux institutions juridictionnelles représentatives du pouvoir judiciaire* »<sup>915</sup>. Cet article 144 serait le fondement d'une dualité juridictionnelle atypique structurée autour des deux juridictions suprêmes que seraient la Cour suprême et la Cour des comptes. Un tel postulat contredit la volonté clairement exprimée par le constituant ivoirien de 2016. Cette volonté, il faut le rappeler, laissait entendre que la Cour de cassation et le Conseil d'État sont respectivement les juridictions suprêmes de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif<sup>916</sup>. Qui plus est, la juridiction financière n'était aucunement construite en ordre juridictionnel tant était-il que le constituant n'envisageait, même à long terme, la création de juridictions financières du fond spécialisées. La Cour des comptes demeurait la seule juridiction compétente pour contrôler les comptes publics<sup>917</sup>.

---

<sup>914</sup> DOSSO (K.), DOUMBIA (A.), « La création du tribunal des conflits ou la fin d'une anomalie juridique », in THEOUA-N'DRI (P.) (dir.), *La réforme de l'organisation juridictionnelle en Côte d'Ivoire : bilan, enjeux et perspectives*, p. 51. Actes de la journée d'étude du 21 août 2020, organisé par le Centre de Recherches et d'Étude sur le Droit et les Finances Publiques (CREDFIP), 21 août 2020, Université Alassane Ouattara, Konrad Adenauer Stiftung, novembre 2021, p. 51,

<sup>915</sup> Cf. article 144 de la Constitution ivoirienne de 2016 précitée.

<sup>916</sup> *Ibid.*, art. 148 et 149.

<sup>917</sup> Aux termes de l'article 152 de la constitution ivoirienne, il est question « des comptes des services de l'Etat, des Etablissements publics nationaux, des collectivités territoriales, des Autorités administratives indépendantes et de tout organisme bénéficiant du concours financier de l'Etat ou d'une autre personne morale de droit public ainsi que de tout organisme bénéficiant du concours financier des entreprises publiques et de leurs filiales ».

**524.** Dans une approche plus raisonnable, le modèle ivoirien de 2016 a été qualifié de dualité juridictionnelle en ce qu'il serait proche du système dualiste français. La Cour suprême ayant reçu les attributions d'une véritable juridiction des conflits. Il suffit de recourir encore à l'article 147 de la loi fondamentale ivoirienne pour s'en convaincre : « *La Cour suprême veille à l'application de la loi par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. Elle règle les conflits de compétence entre les juridictions des deux ordres...* » Soutenant même ce postulat, la complexité de l'œuvre de qualification du modèle juridictionnel ivoirien de 2016 n'en était pas moins allégée. Il restait incongru de considérer la Cour suprême comme une juridiction intégrée aussi bien à l'ordre administratif qu'à l'ordre judiciaire tout en lui attribuant une fonction de tribunal des conflits. D'ailleurs, des auteurs ont plutôt postulé pour la qualification d'une organisation juridictionnelle mixte<sup>918</sup>.

**525.** Quelle que soit la qualification retenue, l'ordre juridictionnel administratif en sort effrité en raison de la fragilisation de la place accordée au Conseil d'État. De ce fait, on a déploré « *une anomalie juridique* »<sup>919</sup> dans la réforme ivoirienne perçue comme une tentative d'adaptation de la dualité française. Certes, en l'espèce, la contrariété de la suprématie du Conseil d'État est accompagnée de celle de la Cour de cassation et emporte la fragilisation des ordres administratif et judiciaire.

**526.** Cependant, il n'en est pas toujours ainsi. La contestation de la suprématie du Conseil d'État peut provenir d'un étiolement de son domaine de compétence en faveur de la Cour de cassation. En ce cas, est encore remise en cause la question de la spécialisation des juges. Au Sénégal, cette pratique de spécialisation imparfaite des juridictions suprêmes ou des juridictions administrative et judiciaire a été expérimentée à travers la mise en œuvre de la réforme de 1992.

## **Paragraphe 2 - Une spécialisation perturbée des juridictions administratives et judiciaires**

**527.** La qualification des modèles produits par les réformes sénégalaise et ivoirienne a pu nourrir des controverses soit sur la nature de ces modèles soit sur la volonté réelle de leurs initiateurs. Mais, dans chacun de ces Etats, une certitude manifestement exprimée ne

---

<sup>918</sup> BLEOU (M.D.), « La création du droit par le juge administratif », in *Jurisprudence comme outil : expériences ivoiriennes et internationales*, Colloque international, Université Alassane Ouattara et Université de Lille, Bouaké, 22-23 mai 2018, p. 2.

<sup>919</sup> DOSSO (K), DOUMBIA (A.), « La création d'un Tribunal de conflits ou la fin d'une anomalie juridique ? », précité.

laisse de place à aucun débat. C'est l'objectif de la spécialisation au sommet de l'organisation juridictionnelle. Cependant, contrairement à l'exemple ivoirien dans lequel la spécialisation du Conseil d'État et celle de la Cour de cassation étaient théoriquement assurées, la mise en œuvre de la réforme sénégalaise a entraîné une imperfection de la spécialisation au sommet.

**528.** Ce dévoiement de la volonté du constituant trouve son origine dans l'ignorance de la loi n° 84-19 du 2 février 1984 qui « *fixe la philosophie du système judiciaire sénégalais* »<sup>920</sup>. Plus concrètement, une juxtaposition imparfaite des lois n° 92-24 du 30 mai 1992 relative au Conseil d'État, n° 92-25 du 30 mai 1992 sur la Cour de cassation et la loi n° 84-19 du 2 février 1984 avait induit une compétence de droit commun en matière administrative de la Cour de cassation (A), parallèlement à un partage de compétences opéré entre le Conseil d'État et la juridiction judiciaire de fond (B).

#### **A - La compétence initialement exclusive de la Cour de cassation en matière de plein contentieux**

**529.** Sans l'abroger, la réforme sénégalaise de 1992 a semblé ignorer la loi n° 84-19 du 2 février 1984 fixant l'organisation judiciaire<sup>921</sup>. Celle-là a intégré l'arsenal juridique auprès de celle-ci en méprisant l'impact de la cohabitation des deux textes sur les résultats attendus de la réforme de 1992<sup>922</sup>. La lecture croisée des lois de 1992 et de 1984 relatives à l'organisation judiciaire témoigne d'une dichotomie entre la norme fondatrice et la nouvelle norme (1). On y découvre la compétence initialement exclusive du juge judiciaire suprême en matière de responsabilité administrative dont la découverte, comme par surprise, a commandé des mesures correctrices peu pertinentes (2).

#### **1 - Un chevauchement des lois n° 92-25 du 30 mai 1992 relative à la Cour suprême et n° 84-19 du 2 février 1984 fixant l'organisation judiciaire du Sénégal**

**530.** Il faut d'emblée préciser que le Conseil d'État sénégalais était compétent en cassation de plein contentieux contre les décisions des organismes administratifs à caractère

---

<sup>920</sup> MBODJ (E.H.), « Les incidences de la réforme judiciaire du 30 mai 1992 sur le contentieux administratif sénégalais », *op. cit.*, p. 25.

<sup>921</sup> Loi n° 84-19 du 2 février 1984, JORS, 3 mars 1984, p. 124.

<sup>922</sup> Il est incontestable que l'intégration d'une nouvelle norme à l'arsenal juridique existant impose aussi bien en droit interne qu'en droit international, au préalable, de s'assurer de l'harmonisation des textes. Ou bien la nouvelle norme est fabriquée, réajustée, réceptionnée<sup>922</sup> en fonction des textes existants ou bien ceux-ci sont modifiés, suspendus voire supprimés pour permettre l'application de celle-là. L'objectif est de préserver la sécurité juridique et d'éviter une cohabitation toxique des normes. La réforme sénégalaise de 1992 a littéralement ignoré ces préalables.

juridictionnel<sup>923</sup>. Mais cette compétence « résiduelle »<sup>924</sup> ne parvenait à masquer l'emprise de la Cour de cassation sur les recours en cassation formés contre les décisions des juridictions classiques en matière de plein contentieux. De façon pratique, cette superposition mal agencée des compétences des juridictions suprêmes aboutissait à la formation de « *germes d'une jurisprudence parallèle entre les arrêts rendus par le juge résiduel qui est le spécialiste des questions de droit public et le juge de droit commun qui dispose d'une compétence générale...* »<sup>925</sup>.

**531.** La loi n° 84-19 du 2 février fixant l'organisation judiciaire fondait la compétence des tribunaux régionaux sur l'ensemble du contentieux administratif et fiscal à l'exception du recours pour excès de pouvoir, des recours en matière électorale et des matières qui ressortirent de la compétence des tribunaux départementaux<sup>926</sup>. L'appel des jugements rendus par les tribunaux régionaux était du ressort de la Cour d'appel judiciaire tandis que le recours en cassation relevait de la compétence de la Première Chambre de la Cour suprême spécialisée en contentieux privé. La loi n° 92-25 du 30 mai 1992 relative à la Cour de cassation a simplement substitué la Cour de cassation à ladite chambre.

**532.** Alors qu'elle était pressentie pour être une juridiction fortement qualifiée dans le contentieux de droit privé<sup>927</sup>, la Cour de cassation a été investie en tant que juridiction de cassation de droit commun en dehors des compétences dévolues au Conseil d'État et au Conseil constitutionnel. À cet effet, elle était structurée en trois chambres dénommées respectivement Première, Deuxième et Troisième Chambre<sup>928</sup> et était chargée de réguler l'activité des tribunaux et cours ; de se prononcer sur les contrariétés de jugements rendus en dernier ressort contre les parties ; de statuer sur les demandes en révision, de renvoi d'une juridiction à une autre, les règlements du juge entre juridictions. C'est dire que, d'un point de vue substantiel, la Cour de cassation était la juridiction suprême spécialisée en droit privé. Sa structuration ou composition n'en était pas moins indicatrice de ce fait. La Première Chambre connaissait des pourvois en matière pénale ; la Deuxième Chambre connaissait des pourvois

---

<sup>923</sup> Article 1er de la loi n° 92-24 du 30 mai 1992 relative au Conseil d'Etat.

<sup>924</sup> MBODJ (E.H.), « Les incidences de la réforme judiciaire du 30 mai 1992 sur le contentieux administratif sénégalais », *Droit sénégalais, Revue de l'Association sénégalaise de Droit Pénal*, n° 2, juillet-décembre, 1995, p. 31.

<sup>925</sup> *Ibid.*

<sup>926</sup> Certes l'article 3 de la loi du 2 février 1984 énumère les domaines des compétences du juge régional en laissant ainsi supposer une compétence attributive de ce juge. Mais l'étendue et la généralité des matières à lui dévolu faisaient du juge régional un juge de droit commun.

<sup>927</sup> Exposé des motifs de la loi n° 92-22 du 30 mai 1992 portant révision de la Constitution.

<sup>928</sup> Article 2 de la loi n° 92-25 relative à la Cour de cassation.

en cassation relatifs aux arrêts ou aux jugements rendus en dernier ressort des contentieux civils et commerciaux ; la Troisième Chambre était compétente en matière sociale.

**533.** Certes l'attribution du contentieux des affaires sociales à la Cour de cassation consacrerait une "immixtion" du juge de droit privé dans un domaine qui devrait ressortir de la compétence du juge suprême spécialisé en matière administrative. En effet, selon l'ancienne ordonnance n° 60-17 du 3 septembre 1960 relative à la Cour suprême<sup>929</sup>, la deuxième section de cette dernière de laquelle est issu le Conseil d'État était le juge des affaires sociales.

**534.** En clair, d'un point de vue structurel et matériel, la loi relative à la Cour de cassation ne fondait pas expressément la Cour de cassation à jouir d'une compétence en matière administrative. La volonté de la spécialisation des juridictions suprêmes paraissait préservée. D'où pourrait alors provenir l'idée selon laquelle la Cour de cassation exercerait une compétence exclusive en contentieux de la responsabilité administrative ?

**535.** Le fondement de la compétence de plein contentieux de la juridiction administrative spécialisée en droit privé est bien curieux et paradoxal. C'est, en effet, dans la loi n° 92-25 du 30 mai 1992 relative à la Cour de cassation que l'on découvre une telle compétence. L'article 1<sup>er</sup> de cette loi disposait que « *sous réserve des compétences attribuées au Conseil d'État, la Cour de cassation se prononce sur les pourvois en cassation pour incompétence, violation de la loi ou de la coutume dirigés contre les arrêts et jugements rendus en dernier ressort par toutes les juridictions* »<sup>930</sup>. Ce qui revenait à explorer le domaine de compétence du Conseil d'État d'après la loi susvisée. Il en ressortit qu'aucune des dispositions de celle-ci ne consacrait la compétence du Conseil d'État sénégalais en matière de responsabilité administrative, pour les litiges nés des relations de travail entre l'Administration et les fonctionnaires ainsi que les litiges domaniaux.

**536.** Entendu qu'aux termes de la loi du 2 février 1984 sur l'organisation judiciaire, le Tribunal régional était compétent à connaître des litiges nés des rapports entre l'Administration et les administrés<sup>931</sup> d'une part, que la Cour d'appel en était au second degré d'autre part, le juge de cassation de la responsabilité administrative se découvre en la

---

<sup>929</sup> Ordonnance n°60-17 du 3 septembre 1960 relative à la Cour suprême du Sénégal, JORS, 19 novembre 1960, p. 950.

<sup>930</sup> JORS, 1<sup>er</sup> juin 1992, p. 249.

<sup>931</sup> Article 3 de la loi du 2 février 1984 précitée.

juridiction placée au sommet de ces juridictions du fond. Raisonnement déductif logique, mais solution résultante contestable.

**537.** La critique de la solution fondant la compétence exclusive de la Cour de cassation dans la mise en jeu de la responsabilité administrative peut être formulée en interrogeant les causes d'un tel aménagement de même qu'en observant ses conséquences sur l'objectif recherché par la réforme sénégalaise.

**538.** La principale raison du chevauchement des textes régissant l'organisation juridictionnelle sénégalaise est « *la conjonction de nombreuses dispositions qui n'ont pas été tenues en compte dans la rédaction du texte l'organisation* »<sup>932</sup>. Cette carence a pu créer une contradiction entre l'agencement des textes et la satisfaction de leur application. Les réformateurs sénégalais ont donné l'air d'ignorer que le système juridique est un ensemble qui nécessite que chaque pièce, chaque maillon organique ou normatif insère et se stabilise à un niveau qui assure l'équilibre de l'ensemble.

**539.** Le recours au droit comparé fournit un autre argument explicatif. On estime que le comportement de l'Administration similaire à celui du particulier à travers la gestion d'un service public industriel et commercial ou le recours aux contrats est gouverné par le droit privé. Dès lors, on devrait « *soumettre le contentieux de la légalité au juge administratif alors que le recours de plein contentieux en matière contractuelle et en matière quasi délictuelle relève du juge judiciaire* »<sup>933</sup>. Affirmé autrement, seuls l'intérêt général et l'exercice de prérogatives de puissance publique justifieraient la compétence du juge administratif. Cette conception du contentieux administratif fonde le système mixte d'organisation juridictionnelle en vigueur notamment la Finlande, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas.

**540.** Elle figurait, par ailleurs, dans le rapport du Sénat français rendu public juste un mois après l'adoption de la loi sénégalaise de 1992. Le Sénat français proposait en effet « *un transfert du contentieux indemnitaire au juge de droit commun* »<sup>934</sup>. Coïncidence ? Influence ? Malgré tout, le constituant sénégalais et le Sénat français semblaient avoir été

---

<sup>932</sup> MBODJ (E.H.), « Les incidences de la réforme judiciaire du 30 mai 1992 sur le contentieux administratif sénégalais », *op. cit.*, p. 26.

<sup>933</sup> LEMASURIER (J.), *Le contentieux administratif en droit comparé, op. cit.*, p. 6.

<sup>934</sup> ARTHUIS (J.) (rapporteur, SENAT, Rapport de la commission d'enquête chargée de recueillir tous éléments d'information sur le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif et l'exécution de leurs décisions ainsi que sur les services chargés du contentieux administratif dans les administrations publiques, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 10 décembre 1991, 219 p.

motivés par des raisons identiques. Il s'agissait aussi de simplifier les règles de détermination du juge compétent en matière administrative<sup>935</sup> et de garantir la réparation efficace des dommages causés par l'Administration<sup>936</sup>.

**541.** Mais cette solution regorge des difficultés. C'est le cas lorsque la responsabilité de l'État ne provient pas d'un acte matériel, mais plutôt d'un acte illégal<sup>937</sup>. De plus, elle contrastait avec la volonté du constituant sénégalais de parvenir à l'efficacité de la justice à travers la spécialisation des juridictions suprêmes. Ainsi, l'objectif de la spécialisation poursuivi par la réforme sénégalaise de 1992 est apparu « *inachevé* »<sup>938</sup> en ce sens qu'un volume important du contentieux administratif échappe à la compétence du juge administratif spécialisé.

**542.** Un regard rétrospectif et incisif jeté sur le fonctionnement interne de la Cour de cassation et sur le profil des magistrats qui composaient ses différentes chambres prouvait que « *la spécialisation n'était pas un souci majeur* »<sup>939</sup> au stade d'application de la réforme sénégalaise de 1992. Des magistrats pouvaient être déplacés d'une chambre à une autre. Plus concrètement, « *Des pénalistes de carrière se sont retrouvés à la chambre sociale et vice-versa* »<sup>940</sup>. Pis, « *Des magistrats en détachement hors du champ judiciaire pendant plus de vingt ans y ont atterri* »<sup>941</sup>.

**543.** Réagissant à pareille forme de spécialisation inversée qu'il semblait découvrir par surprise, le constituant sénégalais adoptera des lois rectificatrices dans le sens d'une compétence plus accrue du Conseil d'État et dont les effets étaient peu pertinents.

## **2 - Un effet relatif de la rectification apportée au problème de chevauchement des textes**

**544.** La loi constitutionnelle n° 94-55 du 13 juin 1994<sup>942</sup> puis la loi organique n° 96-30 du 21 octobre 1996<sup>943</sup> visaient à faire reculer la présence de la Cour de cassation dans le

---

<sup>935</sup> *Ibid.*, p. 146.

<sup>936</sup> *Ibid.*, p. 149.

<sup>937</sup> FANDJIP (O.), « La nature du système de contrôle juridictionnel de l'administration en droit camerounais : un système dualiste à tendance dualiste ? », *La Revue du Centre Michel de l'Hospital - édition électronique*, 2021, p. 31. Disponible à <https://hal.uca.fr/hal-03206460/document>. Consulté le 00h 15mn.

<sup>938</sup> NJOCKE (H.-C.), « Juridiction administrative : réforme inachevée », *Juridis Périodique*, n° 74/2008, p. 49.

<sup>939</sup> NIANG (M.), « Retour à la Cour suprême : acte de bon sens ou régression ? », *EDJA*, 2009, p. 4.

<sup>940</sup> *Ibid.*

<sup>941</sup> *Ibid.*

<sup>942</sup> Loi n° 94-55 du 13 juin 1994, portant révision de la Constitution, JORS, 6 août 1994, p. 333.

<sup>943</sup> Loi n° 96-30 du 21 octobre 1996 modifiant la loi n° 92-24 du 30 mai 1992 relative au Conseil d'Etat, JORS du 18 janvier 1997, p. 57.

domaine de la responsabilité administrative. Il s'avérait impérieux d'harmoniser les dispositions juridiques dans le sens de l'esprit et de la lettre de la volonté initiale exprimée en faveur la spécialisation des juridictions suprêmes par l'ordonnance du 3 septembre 1960<sup>944</sup> et réaffirmée par le constituant sénégalais de 1992.

**545.** On retient de ces mesures correctrices que le Conseil d'État sénégalais était désormais compétent pour connaître, par voie de recours en cassation, des décisions des cours et tribunaux relatives au contentieux administratif à l'exception de ceux que la loi organique a attribués expressément à la Cour de cassation de droit commun en matière administrative<sup>945</sup>. La compétence de droit commun de la Cour de cassation s'est donc muée en une compétence accessoire en matière administrative. Mais, saisi en droit sénégalais au prisme de sa conception matérielle<sup>946</sup>, la matière administrative maintenait la compétence de la Cour de cassation sur un volume non négligeable des litiges administratifs. En d'autres termes, il résultait des mesures correctrices que les litiges découlant des décisions administratives dans lesquelles les règles de droit privé ont été appliquées relevaient de la compétence de la juridiction judiciaire suprême de droit privé. Ce qui fit opiner que la correction a opéré une « *répartition horizontale des compétences en cassation entre le Conseil d'État et la Cour de cassation en matière de plein contentieux* »<sup>947</sup>.

**546.** Si la rectification fut louable, il n'empêche que la compétence du Conseil d'État en plein contentieux restait encore étouffée. On avait cru que la correction rétablirait la compétence de la juridiction administrative suprême concernant le contentieux social et le contentieux des autorisations administratives de licenciement pour des motifs économiques qui lui avaient été retiré bien qu'ils relevaient de la compétence de la défunte section à laquelle le Conseil d'État s'était substitué. Cependant, l'appréhension matérielle de la matière à laquelle avaient souscrit les lois rectificatives a continué de garder ces contentieux à l'écart du prétoire du Conseil d'État sénégalais. Somme toute, les rectifications apportées par le législateur sénégalais n'ont aménagé que très sensiblement les compétences d'attribution du Conseil d'État en matière administrative.

---

<sup>944</sup> Ordonnance n° 60-17 du 3 septembre 1960 relative à la Cour suprême du Sénégal précitée.

<sup>945</sup> Article 2 de la loi n° 92-22 du 30 mai 1992 portant révision de la Constitution précitée.

<sup>946</sup> NGAIDE (M.), « La notion de matière administrative : évolution de la jurisprudence sénégalaise », *RASDP*, n° 5-6-7-8, 1997-1998, p. 147.

<sup>947</sup> TRA BI (T.B.E.), *Le juge de l'Administration en Côte d'Ivoire et au Sénégal*, Thèse de doctorat, *op. cit.*, p. 242.

## **B - La compétence discutée du Conseil d'État en contentieux de la légalité**

**547.** L'étendue de la compétence du Conseil d'État sénégalais a constamment vacillé de 1992 à 2008 entre régression, rétablissement et amputation. Sous prétexte de « *parachever la réforme judiciaire entreprise en 1992* »<sup>948</sup>, le législateur sénégalais s'est doté d'une Cour des comptes compétente pour les affaires alors dévolues à la deuxième chambre du Conseil d'État<sup>949</sup>. Au demeurant, payant le prix de différents ajustements textuels, le Conseil d'État sénégalais, rassuré à l'origine d'être le juge spécialisé en matière administrative, s'en sort avec une compétence attributive très limitée. Celle-ci était exclusive en matière d'annulation (1) et partagée pour l'exception d'illégalité (2).

### **1 - Une compétence exclusive en matière d'annulation**

**548.** Il est vrai qu'une assimilation est faite entre contentieux de la légalité et contentieux de l'excès de pouvoir de sorte à confondre le juge de la légalité à celui de l'excès de pouvoir. Or la différence entre ces notions résiste à un total effacement comme il sera démontré dans les lignes suivantes. Toutefois, le juge administratif en demeure, en chaque espèce, le juge principalement compétent<sup>950</sup>. Le contentieux de la légalité a trait à la conformité des actes administratifs aux normes composant le bloc de la légalité administrative. A l'instar de la France, au Sénégal, le contrôle de légalité « *peut et doit être exercé par toutes les juridictions sénégalaises* »<sup>951</sup> avait suggéré le Professeur Babacar KANTE. Ce vœu eût un écho favorable dans les réformes de l'organisation juridictionnelle sénégalaises. Le Conseil d'État créé en 1992 avait, en effet, une compétence exclusive en matière de contentieux de l'annulation tandis qu'il partageait avec le juge judiciaire l'exception d'illégalité.

**549.** « *Le juge de la légalité n'exerce pas pleinement son office lorsqu'il ne prononce pas l'annulation d'un acte administratif illégal régulièrement porté à sa connaissance : ses pouvoirs ne sont dès lors pas adaptés à ses devoirs* »<sup>952</sup>. Assurément, les

---

<sup>948</sup> Les exposés de motifs de la loi n° 99-02 du 29 janvier 1999 portant Révision de la Constitution (Sénégal), JORS, n° 5842 du 30 janvier 1999.

<sup>949</sup> Loi n° 99-02 du 29 janvier 1999 portant Révision de la Constitution (Sénégal), JORS, n° 5842 du 30 janvier 1999, précitée.

<sup>950</sup> Voir RIVERO (J.), « Le juge administratif : gardien de la légalité administrative ou gardien administratif de la légalité », in *Le juge et le droit public*, Mélanges Marcel WALINE, 1974, p. 711.

<sup>951</sup> KANTE (B.), *Unité de juridiction et droit administratif*, op. cit., p. 300.

<sup>952</sup> LELLIG (W.), *L'office du juge administratif de la légalité*, Thèse de doctorat de droit public, Université de Montpellier, 2015, p. 20.

pouvoirs de contrôle de la légalité du juge ne se réduisent pas à l'annulation<sup>953</sup>, mais cette sanction en constitue la plus importante. Aussi le juge administratif y exerce un pouvoir absolu. La réforme sénégalaise n'a pas ignoré cette réalité en ce qu'elle a confié l'exclusivité de la compétence d'annulation au Conseil d'État, alors seule juridiction administrative spécialisée. D'ailleurs, même sous le monisme juridictionnel africain, le recours pour excès de pouvoir relevait ou relève encore, pour les États ayant maintenu ce modèle, de la compétence en premier et dernier ressort d'une formation spécialisée à savoir la chambre administrative de la Cour suprême<sup>954</sup>. La donnée n'a jamais disparu des allers-retours répétés entre unité et dualité juridictionnelle au Sénégal<sup>955</sup>.

**550.** Pour la réforme enclenchée en 1992, le recours pour excès de pouvoir bénéficie d'un fondement constitutionnel en droit sénégalais. L'alinéa 2 de l'article 82 de la Constitution sénégalaise de 1992<sup>956</sup> faisait du Conseil d'État le juge de l'excès de pouvoir en premier et dernier ressort des actes d'autorités exécutives. La compétence du Conseil d'État, en l'espèce, était donc d'ordre public de sorte que tout recours en annulation introduit devant un autre juge devrait être frappé d'irrecevabilité<sup>957</sup>. On voit là une préservation d'un formalisme aussi bien « *symbolique* »<sup>958</sup> que « *rigoureux* »<sup>959</sup> attaché au contentieux de l'annulation. Toutefois, son application particulière dans le contexte sénégalais ne garantissait guère son efficacité. Des inquiétudes ont été soulevées, des réponses furent apportées et le contraste n'a pas été totalement dissipé.

**551.** En confiant exclusivement le recours pour excès de pouvoir au Conseil d'État, la démarche du constituant sénégalais entendait placer, aux mains du seul juge administratif

---

<sup>953</sup> Le droit français offre sur cette question un important éventail des pouvoirs de sanction du juge administratif en cas d'illégalité de l'acte. A titre d'exemple, on retient : la substitution des motifs (CE, sect., 6 février 2004, *Mme Hallal*, n° 240560, Rec. Lebon, p. 48) ; la substitution de base légale (CE, sect., 3 décembre 2003, *Préfet de la Seine-Maritime c/ El Bahi*, n° 240367, Rec. Lebon, p. 479) ; la neutralisation des vices de procédures (CE, ass, 23 décembre 2011, *Danthony et autres*, n° 335033, Rec. Lebon.) ; l'annulation partielle ou pour omission ou pour exclusion ; la modulation des effets de l'annulation dans le temps (CE, 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*, n° 255886, GAJA n° 118) et la régularisation.

<sup>954</sup> Notamment les articles 4 et 29 de la Loi organique n° 91/008/Ctrn du 23 décembre 1991 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Cour suprême de la République de Guinée. Si l'article 4 fonde la compétence de la Cour suprême guinéenne en matière de recours pour excès de pouvoir contre les décisions des autorités administratives exécutives, l'article 29 précise que cette compétence est dévolue à la chambre constitutionnelle et administrative de la Cour suprême.

<sup>955</sup> Article 1, ordonnance n° 60-17 du 3 septembre 1960 relative à la Cour suprême du Sénégal, JORS, 19 novembre 1960, p. 950.

<sup>956</sup> Loi n° 92-22 du 30 mai 1992 portant révision de la Constitution, JORS du 1er juin 1992, p. 238.

<sup>957</sup> MBODJ (E.H.), « Les incidences de la réforme judiciaire du 30 mai 1992 sur le contentieux administratif sénégalais », *op. cit.*, p. 29.

<sup>958</sup> *Ibid.*

<sup>959</sup> *Ibid.*

théoriquement spécialisé, l'arme la plus efficace pour contrebalancer l'action unilatérale de l'Administration<sup>960</sup>. Ce faisant, le rôle central du Conseil d'État dans l'édification du droit administratif sénégalais ou, selon les mots des réformateurs, « *dans la construction de l'État de droit* »<sup>961</sup> était facilité.

**552.** L'effet fâcheux de cette rigueur résidait dans le fait que la juridiction administrative suprême installée à Dakar, se trouvait éloignée d'une frange importante de la population dont la mobilité restait très réduite. C'est dire que l'objectif d'une décentralisation de la justice était quelque peu hypothéqué. Le rapprochement n'étant pas uniquement géographique ; il impose, également, des conditions techniques se rapportant à la souplesse ainsi qu'à la clarté des exigences de saisine du juge<sup>962</sup>. Or, même pris sous cet angle, on dénotait soit une rigueur handicapante soit une contrariété des textes qui rendait « *aléatoire* »<sup>963</sup> le recours en annulation chez certains administrés.

**553.** En effet, alors que l'article 35 de la loi n° 92-24 du 30 mai 1992 relatif au Conseil d'État dispensait le demandeur du ministère d'avocat en matière de recours pour excès de pouvoir, l'article 15 de la même loi laissait entrevoir une approche contraire. Il résultait de cet article déclinant la procédure contentieuse devant le Conseil d'État que les recours visés à l'article 1<sup>er</sup> devraient être introduits par requête écrite et signée par un avocat exerçant légalement au Sénégal. Or parmi les recours visés à l'article 1<sup>er</sup>, figurait le recours pour excès de pouvoir. Dès lors, la contradiction entre les articles 35 et 15 était incontestable à moins que l'on distinguât la simple signature matérielle de l'office. Il appartenait donc au Conseil d'État de corriger ou du moins de clarifier ce qui ressemblait à une contradiction textuelle.

**554.** Contrairement au recours pour excès de pouvoir, l'exception d'illégalité n'était pas l'apanage du juge administratif sénégalais spécialisé, ce dernier partageait cette compétence avec les juridictions judiciaires du fond.

---

<sup>960</sup> JESE (G.), « Les libertés publiques », *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1929, p. 180.

<sup>961</sup> Exposé des motifs de la loi n° 92-24 du 30 mai relative au Conseil d'Etat précitée.

<sup>962</sup> DONIER (V.), LAPEROU-SCHENEIDER (B.) (dir.), *L'accès au juge. Recherche sur l'effectivité d'un droit*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 34.

<sup>963</sup> MBODJ (E.H.), « Les incidences de la réforme judiciaire du 30 mai 1992 sur le contentieux administratif sénégalais », *op. cit.*, p. 29.

## 2 - Une compétence partagée en matière d'exception d'illégalité

**555.** S'entendant d' « *un moyen de défense que le défendeur ou l'accusé invoque pour résister à l'action intentée contre lui* »<sup>964</sup>, l'exception d'illégalité présente des effets moins absolus que le recours en annulation. La sanction prononcée ne neutralisant point l'acte dont la légalité est remise en cause. Elle ne constitue pas, pour autant, un recours à part entière totalement séparé du recours en annulation en ce sens que le recours en exception d'illégalité peut être exercé aussi bien au niveau du contentieux objectif que du contentieux subjectif. Dans le premier cas, le requérant peut demander au juge de l'excès de pouvoir l'annulation d'une décision administrative qui, prise sur une base d'un règlement illégal est resté inattaqué durant le délai du recours contentieux.

**556.** A travers l'affaire *Souleymane Sidibé et Amicale des Administrateurs Civils du Sénégal*<sup>965</sup>, la Cour suprême sénégalaise précisait que le juge saisi d'un recours en exception d'illégalité écarte du litige la norme de référence illégale. Ce qui emporte l'annulation des normes dérivées de cette référence illégale pour défaut de base légale. Le rappel de ces règles bien connues ne manque pas d'intérêt. Il marque la démarcation entre l'exception d'illégalité du contentieux objectif et celle du contentieux subjectif. C'est en ce dernier point que cesse l'exclusivité de la compétence du Conseil d'État sénégalais en matière de contentieux de la légalité. Si le partage de la compétence en la matière est effectué en faveur du juge judiciaire, il importe de préciser que le juge judiciaire de cassation n'en bénéficiait guère.

**557.** En effet, l'article 4 de la loi 84-19 du 2 février 1984 sur l'organisation judiciaire consacrait la compétence du Tribunal Régional en matière d'exception d'illégalité. Il était permis au juge régional d'interpréter et d'apprécier la légalité d'un acte administratif. S'il n'était pas fondé à annuler l'acte illégal, il lui revenait, néanmoins, le pouvoir de l'écarter au litige. L'inapplicabilité de l'acte au litige devrait encourir également l'abstention ultérieure de son application par l'Administration<sup>966</sup>. Cette paralysie temporaire de l'acte administratif s'expliquerait par le fait que le juge judiciaire de droit commun ne saurait être le juge naturel de la légalité. Tout logiquement, la même compétence était étendue à la Cour d'appel. Curieusement, en revanche, la Cour de cassation était dépourvue d'un tel pouvoir.

---

<sup>964</sup> SEILLER (B.), *L'exception d'illégalité des actes administratifs*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Paris 2, 1995, p. 13.

<sup>965</sup> CSCA (Sénégal), 23 juillet 1975, *Souleymane Sidibé et Amicale des Administrateurs Civils du Sénégal*, Recueil de la Jurisprudence Administrative Sénégalaise, (R.J.A.S.), p. 95 et s.

<sup>966</sup> Voir en France CE, 14 novembre 1958, *Ponard*, Rec. Lebon, p. 554.

**558.** La loi n° 92-25 relative à la Cour de cassation disposant autrement sur la question. D'après ses termes, saisie d'un litige portant sur la contestation de la légalité d'une décision administrative, la Cour de cassation sénégalaise ne disposait ni de pouvoir d'annulation de la décision illégale ni du pouvoir d'écarter son application au litige. Elle était limitée à surseoir à statuer afin de saisir le Conseil d'État<sup>967</sup>. Le recours à l'exception d'illégalité constituerait ainsi une question préjudicielle<sup>968</sup> pour le juge de cassation judiciaire. C'est dire que dans l'appréciation de la légalité, les pouvoirs du juge judiciaire de cassation restaient « *moins étendus que les juridictions placées sous son autorité* »<sup>969</sup>. Ce trait rend davantage particulier le partage de l'exception d'illégalité entre le Conseil d'État et le Tribunal régional ainsi que la Cour d'appel. L'on peut, d'ailleurs, formuler trois observations étroitement liées.

**559.** D'une part, ce partage tranche avec la pratique consacrée en droit français qui a longtemps dénié tout pouvoir d'appréciation, par voie d'exception, de la légalité de l'acte réglementaire au juge judiciaire du fond et de cassation<sup>970</sup>. En dépit d'une atténuation de cette restriction, le recours constitue, en principe, une question préjudicielle pour la juridiction de droit privé<sup>971</sup>. L'application de la dualité juridictionnelle à la base et au sommet justifierait

---

<sup>967</sup> « Lorsque la solution d'un litige porté devant la Cour (...) est subordonnée à l'appréciation de la légalité d'un acte administratif, (...) la formation compétente pour connaître du litige saisit obligatoirement le Conseil d'Etat de l'exception d'illégalité ainsi soulevée et sursoit à statuer jusqu'à ce que le Conseil d'Etat se soit prononcé sur l'acte ». Telle était la substance de l'article 36 de la loi organique n° 92-25 de 1992 précitée relative à la Cour de cassation.

<sup>968</sup> « La question préjudicielle est celle sur laquelle le juge saisi au principal ne peut se prononcer ; il doit surseoir à statuer et la question doit être portée à la connaissance d'un autre juge (...) ». Cf. VAN LANG (A.), GONDOUIN (G.), INSERGUET-BRISSET (V.), *Dictionnaire de droit administratif*, 7e éd., Paris, Sirey, 7e éd., 2015, p. 376-377.

<sup>969</sup> MBODJ (E.H.), « Les incidences de la réforme judiciaire du 30 mai 1992 sur le contentieux administratif sénégalais », *op. cit.*, p. 30.

<sup>970</sup> TC (France), 16 juin 1923, *Setfonds*, n° 732, rec. Lebon, p. 498. HAURIUO (M.), « Compétence du tribunal judiciaire pour interpréter le sens d'un règlement administratif, mais non pas pour en apprécier la légalité », note sous l'arrêt TC, 16 juin 1923, *Septfonds*, n°732, rec. Lebon, p. 498, *RGDon line*, 2015, n°15177. En vertu de l'article 111-5 du code pénal, seul le juge pénal pouvait effectuer un contrôle de légalité des actes administratifs dont dépend l'issu du procès.

<sup>971</sup> Le Tribunal des conflits a apporté une atténuation du principe posé par l'arrêt *Setfonds* à travers deux arrêts : TC, 17 octobre 2011, *SCEA du Chéneau*, n°C3828-3829, rec. Lebon, p. 698, RFDA, 2011, p. 1122, concl. SARCELET (J.D.), AJDA, 2012, p. 27, chron. GUYOMAR (M.) et DOMINO (X.) ; 12 décembre 2011, *Société Green Yellow et autres c. Électricité de France*, n° C3841, rec. Lebon, p. 705, AJDA, 2012, p. 27, chron. GUYOMAR (M.) et DOMINO (X.), LPA, 16 mars 2012, p. 7, note GROULIER (C.). Le TC permet au juge judiciaire d'apprécier la légalité de l'acte administratif « lorsqu'il apparaît manifestement, au vu d'une jurisprudence établie, que la contestation peut être accueillie par le juge saisi au principal ». Le ralentissement de la procédure juridictionnelle qu'occasionnaient les questions préjudicielles ont certainement justifié les arrêts du Tribunal des conflits français. Cependant, la portée de cette prérogative est relative : le juge civil doit se limiter à constater l'illégalité d'un acte, à l'examen de la jurisprudence administrative. Sur la question, voir ATTALI (J.), *Le sort contemporain de l'exception d'illégalité*, Mémoire de recherche de Droit public approfondi, Université Paris II-Panthéon-Assas, 2018, p. 10. ; CLAMOUR (G.), COUTRON (L.), « L'exception

autant qu'elle faciliterait une telle pratique. L'organisation juridictionnelle sénégalaise instaurée en 1992 était bien différente en ce qu'elle était caractérisée, on l'a vu, par une unité à la base et une dualité au sommet.

**560.** D'autre part, et en lien avec l'idée qui vient d'être émise, la compétence du juge judiciaire sénégalais du fond en matière d'exception d'illégalité se formerait sur sa compétence de droit commun en matière administrative. Le constituant aurait estimé que ce juge, du fait de l'unité juridictionnelle à la base, serait ou se serait spécialisé en matière administrative de sorte à posséder les aptitudes pour connaître de l'exception d'illégalité. Adhérant même à cette explication, l'on ne peut manquer d'en soulever des inconséquences. Le constituant sénégalais aurait dû, en demeurant dans l'approche définie, conférer alors au juge judiciaire du fond, le pouvoir d'annulation du règlement dont l'illégalité est soulevée au cours d'un procès. C'est certainement par souci d'unité de la jurisprudence administrative sur la question, mais également en considérant le juge judiciaire du fond moins naturel voire moins spécialisé en matière administrative que son pouvoir fut limité à l'inapplication de l'acte illégal au litige de l'espèce.

**561.** Dans le même prolongement, il est inconséquent que la Cour de cassation sénégalaise fût seule juridiction compétente en matière de responsabilité administrative pendant environ deux ans si sa connaissance du contentieux administratif était déjà sérieusement remise en cause ou en doute. Comment pourrait-il être un bon juge du plein contentieux en étant un piètre juge de l'exception d'illégalité ? Le recours pour excès de pouvoir ne doit être indéfiniment confondu au recours en responsabilité<sup>972</sup> en dépit d'un certain effacement des frontières qui les séparent<sup>973</sup>. L'objet et la finalité des deux recours

---

d'illégalité devant le juge judiciaire », *RDJ*, 2012, p. 853 ; SEILLER (B.), « L'appréciation de la légalité d'actes administratifs par les tribunaux judiciaires non répressifs », *RFDA*, 2011, p. 1129.

<sup>972</sup> La différence aujourd'hui entre le REP et RPC au-delà de leurs objets respectifs (annulation et réparation ; CE (Côte d'Ivoire), 27 nov. 2019, *Etat de Côte d'Ivoire c/ Société PANDA AFRIQUE*), peut se situer au niveau des conditions de recevabilité, notamment sur le point de l'exigence ou non du ministère d'avocat. En effet, tandis que le REP dispense l'administré du ministère d'avocat, le RPC l'exige. De plus, la règle de l'exception d'un recours parallèle trouve encore application. Ainsi qu'il ressort de l'arrêt du CE ivoirien (CE, 05 mai 2006, *Société INTERFLEX AFRICARD CI c/ Ministre d'Etat, Ministre des transports*) aux termes duquel « la requête susvisée de la Société INTERFLEX AFRICARD Côte d'Ivoire n'est pas un contentieux de pleine juridiction, en ce qu'elle n'a pas un objet pécuniaire, mais est dirigée contre la légalité d'un acte détachable par lequel le Ministre d'Etat, Ministre des Transports, l'a privée de sa qualité de concessionnaire à titre exclusif du service Public du permis de conduire conférée à l'issue d'un appel d'offres international ; Qu'il en résulte que la société requérante est recevable à attaquer par la voie du recours pour excès de pouvoir, la décision contestée ».

<sup>973</sup> Les REP et RPC se confondent généralement autour de trois points à savoir, le cumul des recours, la substitution des recours et la subjectivisation du REP. D'abord, la confusion entre les deux types de recours se perçoit par la possibilité de les présenter au juge dans une seule et même requête (CE, 31 mars 1911, *Blanc, Arguing et Bezie*). Cette admission par la jurisprudence a pour objectif de faciliter les démarches contentieuses.

restent distincts<sup>974</sup>. Mais il n'est pas rare que le juge de la responsabilité contrôle la légalité de l'acte administratif avant de retenir la responsabilité de l'Administration<sup>975</sup>. Mieux, le droit béninois par exemple n'établit aucune distinction entre le juge d'annulation, le juge d'exception d'illégalité et juge de plein contentieux. La chambre administrative de la Cour suprême béninoise est juge de droit commun en premier et en dernier ressort en matière administrative<sup>976</sup>.

**562.** De plus, et conséquemment aux observations précédentes, le régime variable de la compétence du juge judiciaire en matière d'exception d'illégalité est symptomatique d'une spécialisation imparfaite des juges de l'Administration. Imperfection à la fois organique et matérielle de laquelle le recours en cassation d'un jugement ou d'un arrêt rendu par le juge judiciaire relevait uniquement de la compétence du juge administratif suprême. Telle est l'éventualité qui se présenterait lorsque la décision du Tribunal régional ou de la Cour d'appel eût été attaquée<sup>977</sup>. C'est dire que le partage de compétence du contrôle de la légalité fut-il par voie d'exception entre juridiction administrative et juridiction judiciaire est une solution délicate.

**563.** En somme, l'adaptation de la dualité juridictionnelle découlant de l'organisation juridictionnelle s'est construite sur un empiètement non négligeable de la compétence qu'on aurait pu attribuer du Conseil d'État sénégalais en matière administrative ; et ce, en dépit des mesures correctrices introduites par la loi n° 94-55 du 13 juin 1994 portant révision de la constitution.

---

Ensuite, par dérogation à l'exception de recours parallèle, la jurisprudence autorise l'administré à intenter un REP contre des décisions administratives dont l'objet est purement pécuniaire plutôt qu'un RPC (CE, 8 mars 1912, *Lafage*). Cette alternative est ouverte notamment contre les décisions par lesquelles l'administration refuse une somme d'argent. L'inverse est également admis où devant le juge de plein contentieux, des RPC sont institués en lieu et place du REP, mais dans ce dernier cas l'administré n'a pas le choix de son recours (CE, Ass., 19 fév. 2009, *Atom* ; CE, Avis, 9 juil. 2010, *Berthaud* ; etc). Enfin, la subjectivisation du REP, sans remettre en cause son caractère objectif, se traduit par l'émergence des pouvoirs du juge de la légalité. Ainsi, à travers son pouvoir d'injonction institué par la loi du 8 février 1995, le juge peut enjoindre à l'administration, préventivement, après avoir prononcé l'annulation de l'acte illégal, de prendre une décision dans un sens déterminé ou de réexaminer le dossier, éventuellement sous astreinte. Mieux, à partir de techniques dont il s'est doté lui-même et destinées à prendre davantage en compte la situation du requérant, le juge peut procéder à une correction de l'acte illégal qui se rapproche d'un pouvoir de reformation. Il s'efforce en effet d'éviter des annulations inutiles en neutralisant certains vices de procédure (CE, Ass., 23 déc. 2011, *Danthy*). Il peut également procéder à des substitutions de motifs (CE, sect., 6 fév. 2004, *Mme Hallal*) ou de base légale

<sup>974</sup> Voir note précédente

<sup>975</sup> *Ibid.*

<sup>976</sup> Article 4 de l'ordonnance n° 60-17 du 3 septembre 1960 relative à la Cour suprême du Sénégal, JORS, 19 novembre 1960, p. 950.

<sup>977</sup> A ce jour, nous n'avons pu obtenir une décision concrétisant cette éventualité pendant les huit ans de fonctionnement du Conseil d'État.

**564.** Ainsi, éprouvées par les contradictions discursives, les réformes secrètement et hâtivement conduites, les réformes en déphasage avec les objectifs annoncés, l'organisation juridictionnelle prévue par la constitution ivoirienne de 2016 et le constituant sénégalais de 1992 accouchaient d'une adaptation du modèle de dualité juridictionnelle qui demeurait elle-même inadaptée aux objectifs et enjeux de la justice administrative. En témoignent les résultats obtenus de l'application de la réforme sénégalaise d'où il est ressorti une véritable déception et qui commandait, comme en Côte d'Ivoire, un abandon de la réforme.

## CHAPITRE II - UNE ADAPTATION ABANDONNÉE

**565.** Le droit objectif n'évoluant que « *par bonds* »<sup>978</sup> se trouve constamment en inadéquation avec son objet. La réforme devient, dès ce moment, pressante et pourrait être conduite de même qu'évaluée hâtivement. L'on voudrait, par exemple, obtenir immédiatement des résultats satisfaisants de l'adaptation de la dualité française au Sénégal et en Côte d'Ivoire. Aussi, certaines réformes de la justice administrative sont-elles introduites à titre expérimental, laissant un certain temps et des pouvoirs de réajustements à leurs initiateurs<sup>979</sup>.

**566.** On pourrait, cependant, penser que toute réforme, pour la difficulté qui vient d'être évoquée, du moins dans ses premiers instants, est avant tout expérimentale c'est-à-dire suspectée de faillibilité. Ainsi, si ambitieuses entendaient-elles être, les adaptations de la dualité française prévues en Côte d'Ivoire et pratiquées au Sénégal devraient, selon les expressions du Président Kéba M'BAYE<sup>980</sup>, à défaut de créer « *des chefs-d'œuvre* », éviter de créer « *des monstres* »<sup>981</sup>. Ce faisant, les initiateurs de la réforme devraient s'assurer de l'adéquation entre les moyens et techniques utilisés et les objectifs recherchés. Il s'agissait d'identifier ce qui était transposable en l'état dans la dualité française et ce qui devrait être adapté aux défis et moyens des États africains.

**567.** Au Sénégal où la réforme d'adaptation de 1992 a été effective, contrairement à la Côte d'Ivoire, elle a déçu des espoirs. L'aveu d'échec tenu par les réformateurs eux-mêmes révèle justement l'idée d'une adaptation mal maîtrisée en raison d'un divorce entre les moyens disponibles mis en œuvre et les objectifs recherchés (section 1). Dès lors, l'abandon des réformes sénégalaises et ivoiriennes ne peut manquer d'interroger, au-delà des raisons de son échec, les solutions de remplacement qui en a résulté dans chaque espèce (section 2).

---

<sup>978</sup> M'BAYE (K.), « L'expérience sénégalaise de la réforme du droit », *RIDC*, vol. 22, n° 1, janvier-mars 1970, p. 35

<sup>979</sup> On songe à l'introduction de l'oralité dans le procès administratif devant le Conseil d'Etat français : Décret n° 2020-1404 du 18 novembre 2020 portant expérimentation au Conseil d'Etat des procédures d'instruction orale et d'audience d'instruction et modifiant le code de justice administrative, *JORF*, n° 0280 du 19 novembre 2020.

<sup>980</sup> Kéba M'BAYE fut le premier Président de la Cour suprême du Sénégal.

<sup>981</sup> M'BAYE (K.), « L'expérience sénégalaise de la réforme du droit », *RIDC*, vol. 22, n° 1, jan-mars 1970, p. 35.

## SECTION I - L'AVEU D'ÉCHEC

**568.** Lors de l'audience solennelle d'installation de la Cour suprême regroupant le Conseil d'État et la Cour de cassation, le Président de la République sénégalaise s'exprimait ainsi qu'il suit : « *La réforme de 92 avait-elle permis un fonctionnement plus efficace de la justice ? La réponse a été non. Avait-elle permis un raccourcissement des délais de jugement ? Avait-elle été économe des deniers publics ? La réponse a été non. Avait-elle conduit à une meilleure compréhension par les justiciables du fonctionnement de la justice ? La réponse a été non* »<sup>982</sup>. Pour l'initiateur principal de la réforme de 1992 « *de quelque point de vue que l'on se place, le bilan de la réforme n'était pas bon* »<sup>983</sup>.

**569.** Les raisons de cet échec sont structurantes, de natures et d'importances variées. Mais toutes semblaient avoir échappé au réformateur sénégalais. En effet, la non-maitrise constitue à la fois le symbole et la cause d'un échec provoqué (paragraphe 1). L'analyse rétrospective du fonctionnement du Conseil d'Etat, des moyens juridiques, matériels et techniques à lui dévolu prévenait déjà le divorce entre ceux-ci et les objectifs poursuivis par la réforme. Or, en reprenant le discours susmentionné et les exposés de motifs de la loi de 2008<sup>984</sup> consacrant l'abandon de la réforme sénégalaise de 1992, le réquisitoire de l'échec semble être porté par seulement par le Conseil d'État et la Cour de cassation. On postulerait donc que l'échec n'est pas assumé par les réformateurs (paragraphe 2.)

### Paragraphe 1 - Un échec provoqué

**570.** L'échec d'une réforme est toujours un résultat plausible, à prévoir. Toutefois, la prévision d'un échec se distingue de sa prévisibilité. Celle-là est envisagée tandis que celle-ci est fortement pressentie. L'abandon de la réforme ivoirienne de 2016 semble répondre à ce

---

<sup>982</sup> WADE (A.), Discours prononcé lors de l'audience solennelle d'installation de la Cour suprême regroupant le Conseil d'Etat et la Cour de cassation, Disponible à [https://www.pressafrik.com/Justice-le-bilan-de-la-reforme-judiciaire-de-1992-n-a-pas-ete-bon-selon-Abdoulaye-Wade\\_a143.html](https://www.pressafrik.com/Justice-le-bilan-de-la-reforme-judiciaire-de-1992-n-a-pas-ete-bon-selon-Abdoulaye-Wade_a143.html). Consulté le 7 septembre 2021 à 13h 59 mn.

<sup>983</sup> *Ibid.*

<sup>984</sup> « Le souci d'efficacité plaide en faveur d'un regroupement de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat en une seule entité. Les autorités sont obligées de prendre en compte la rapidité et la réduction des coûts en tant que critères de choix dans le fonctionnement de la justice », annonçait le Président sénégalais Abdoulaye WADE lors de la rentrée solennelle des cours et tribunaux du 23 juin 2008.

[https://www.xibar.net/PROPOSITION-DE-Me-WADE-A-LA-RENTREE-DES-COURS-ET-TRIBUNAUX-FUSIONNER-LA-COUR-DE-CASSATION-ET-LE-CONSEIL-D-ETAT\\_a6843.html](https://www.xibar.net/PROPOSITION-DE-Me-WADE-A-LA-RENTREE-DES-COURS-ET-TRIBUNAUX-FUSIONNER-LA-COUR-DE-CASSATION-ET-LE-CONSEIL-D-ETAT_a6843.html)

dernier cas. Assurément, le constituant ivoirien ayant pressenti l'insuccès du modèle d'organisation juridictionnelle consacrée en 2016 a décidé de surseoir à son application.

**571.** Il est difficile de loger la réforme sénégalaise de 1992 dans l'une des deux conjonctures précitées tant les causes de l'échec sont essentiellement portées par ses mécanismes de mise en œuvre. En pareille situation, on admet volontiers que l'échec de la réforme est provoqué. Ceci précisé, on peut déceler les causes de l'échec de l'adaptation de la dualité juridictionnelle au Sénégal. Celles-ci sont relatives au coût de la réforme (2) que le Président de la République a reconnu avoir sous-estimé. Si cette défense semble étrange, elle questionne, au préalable, la transparence voire la rigueur du processus de confection ou de conception de la réforme sénégalaise d'organisation juridictionnelle de 1992 (1).

## **A - Le défaut de transparence dans la fabrique de la réforme**

**572.** Le processus qui a précédé l'adoption de la réforme constitutionnelle sénégalaise de 1992 relative à l'organisation juridictionnelle a été foncièrement marqué par un obscurantisme entretenu par l'unilatéralisme du Président de la République d'alors. L'initiative ne saurait être condamnée par ce seul fait aussi longtemps qu'il serait prouvé que l'Exécutif a agi dans les limites de ses pouvoirs. Mais, lorsque l'unilatéralisme a induit un mépris de l'expertise voire de simples avis des professionnels de la justice et des justiciables, il n'est excessif de reconnaître que la réforme a été peu démocratique<sup>985</sup> (1). Pour autant, elle n'apparaît pas sortie du droit. La critique est plus sérieuse quand on a estimé que la loi constitutionnelle fut « *votée en catimini* »<sup>986</sup> et en violation de certaines règles de forme (2).

### **1 - Une réforme peu démocratique**

**573.** Transparence et réforme ont un destin lié : quand la réforme ne porte pas sur la transparence d'une politique ou d'un secteur précis<sup>987</sup>, elle doit être nécessairement

---

<sup>985</sup> ZINA (S.O.), « Le cailloux a-t-il été retiré du soulier de la République ? Réconciliation nationale et réformes constitutionnelles en Côte d'Ivoire », *Afrique contemporaine*, n° 263-264, 2017, p. 32.

<sup>986</sup> NIANG (M.), « Retour à la Cour suprême : acte de bon sens ou régression », cité par LAM (C.T.), *La modernisation de la Justice au Sénégal : vers la recherche de la performance*, *op. cit.*, p. 97.

<sup>987</sup> République de France, *Pour une action publique transparente et collaborative : plan d'action national pour la France*, 2015-2017. Disponible à [https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/10/2015-07-09\\_Plan-gouvernement-ouvert-FR-Version-Finale.pdf](https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/10/2015-07-09_Plan-gouvernement-ouvert-FR-Version-Finale.pdf). Consulté le 06/01/2021. Le Président français reposait l'initiative du nouveau partenariat qu'il entendait engager sur trois principes notamment : « *l'intégrité des responsables publics, garantie par le renforcement des exigences de transparence, parce que l'exemplarité n'est pas seulement une exigence morale : elle est une nécessité pour restaurer la confiance des citoyens envers les institutions* ». Cf. p. 3.

transparente pour atteindre la finalité poursuivie<sup>988</sup>. De la transparence d'une réforme découlent son acceptation sociale surtout lorsque celle-ci porte sur la justice administrative. L'objet du contrôle du juge administratif permet d'établir un lien et non une liaison<sup>989</sup> entre la pratique administrative et la démocratie<sup>990</sup>. On a d'ailleurs évoqué « *l'émergence d'une démocratie administrative* »<sup>991</sup> qui entraîne un déclassement de la démocratie représentative au profit d'une participation directe des citoyens<sup>992</sup>. Aussi toute réforme portant sur la justice administrative ne saurait-elle ignorer l'adhésion du peuple voire des justiciables. C'est fort de cette exigence que l'Exécutif sénégalais a recouru par la voie constitutionnelle pour consacrer la réforme de la l'organisation juridictionnelle de 1992. L'initiative aurait, dès lors, la « *caution du peuple* »<sup>993</sup>, constituant originaire dans un État démocratique.

**574.** En réalité, la réforme d'organisation juridictionnelle sénégalaise qui a engendré une adaptation de la dualité juridictionnelle française était une réforme majeure aussi bien dans les transformations structurelles, sociales que politiques qu'elle convoitait<sup>994</sup>. Son succès commandait qu'elle soit inclusive. Qui plus est, sa technicité condamnait déjà qu'elle soit hâtivement fabriquée et consacrée. Tel est l'impératif qui a notamment guidé la consécration de la procédure référée en France<sup>995</sup>. Il est donné l'impression que l'Exécutif sénégalais a procédé exactement comme il ne le devait. La réforme n'a donné lieu à aucune

---

<sup>988</sup> JOSUE (P-L), « La participation de la société civile à une réforme administrative : l'expérience du Programme de Modernisation de l'État PME-2023 en cours en Haïti », *RIF*, Disponible à <https://publications-prairial.fr/rif/index.php?id=903#quotation>. Consulté le 06/01/2022 à 16h 58mn.

<sup>989</sup> La relation entre la pratique administrative et la démocratie n'étant point fusionnelle. On distingue aussi bien étymologiquement et dans les faits ces deux termes.

<sup>990</sup> DIA (O.), « Le juge administratif sénégalais et la construction de l'Etat de droit », *LEJA*, vol. 12, n° 27, 2012, p. 71.

<sup>991</sup> AUBY (J.-B.), « La bataille de San Romano : réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif », *AJDA*, 20 novembre 2001, n° 11, p. 914.

<sup>992</sup> *Ibid.*, p. 915.

<sup>993</sup> Selon l'expression « caution des peuples » OUEDRAOGO (S.M.), *La lutte contre la fraude à la constitution en Afrique noire francophone*, Thèse de doctorat de droit public, Université Montesquieu – Bordeaux IV, 2011, p. 24.

<sup>994</sup> L'exposé des motifs de la loi de 1992 déjà cité révèle ces transformations en ce qu'elle poursuivait d'abord l'objectif de créer des juridictions suprêmes spécialisées sur les cendres de la Cour suprême ; ensuite elle entendait rapprocher les justiciables du juge administratif ; enfin elle était commandée par l'impératif de la consolidation de l'État de droit.

<sup>995</sup> En effet, face à l'inadaptation du sursis à exécution à divers textes législatifs et à sa défaillance à protéger les justiciables, le Vice-président du Conseil d'Etat avait saisi le Président adjoint de la Section du contentieux afin de constituer un groupe de travail. Celui-ci a été composé de magistrats relevant des tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel ainsi que des conseillers nommés auprès de l'organe suprême de l'ordre administratif. Y étaient également membres les professeurs de droit. Le comité était chargé d'identifier les faiblesses des règles procédurales d'urgence et de proposer des mesures propres à les rendre plus efficaces. Le rapport produit par le groupe de travail était le fruit de consultations de personnalités, de magistrats, d'avocats, intervenant dans les juridictions administratives. Ce rapport et les textes portant rédaction d'avant-projet de loi et de décret ont été soumis au Parlement en vue de l'adoption. C'est à l'issue de ce processus que la loi sur la réforme de l'urgence a été votée.

consultation publique<sup>996</sup>. Le réformateur manquait l'occasion d'une communication qui devrait rendre visibles les nouvelles juridictions suprêmes administrative et judiciaire auprès des populations. Ces dernières étant toujours éloignées des juridictions précédentes dont l'existence était parfois même ignorée. À noter que la transparence augure la rationalité et la lisibilité de la réforme<sup>997</sup>.

**575.** En outre, la participation des populations sénégalaises à l'avènement du Conseil d'État contribuerait à la réduction de la méfiance de celles-ci envers le juge de l'Administration. Il s'agissait, au total, d'assurer une légitimité à la réforme. Certes dans un État de droit, la légalité<sup>998</sup> semble résister à la légitimité<sup>999</sup> de sorte qu'on puisse postuler que l'action du réformateur sénégalais pouvait se passer de l'adhésion populaire tant qu'elle était encadrée par les textes<sup>1000</sup>. Mais, nul ne peut l'ignorer, la légitimité doit toujours accompagner la légalité pour l'effectivité de tout pouvoir, l'incrustation de toute institution et le succès de toute réforme<sup>1001</sup>. D'ailleurs, dans les systèmes de démocratie plus avancée que celui de démocratie éprouvée<sup>1002</sup> africaine, la consultation population est un nouveau souffle de démocratie qui tend à pallier la crise de la démocratie représentative<sup>1003</sup>.

**576.** Par ailleurs, le succès d'un modèle d'organisation juridictionnelle repose sur des aspects moins purement juridiques et philosophiques. Il impose un savoir-faire : la technique. Une voie de transparence de la réforme était de susciter des réflexions évaluatives sur l'organisation juridictionnelle sénégalaise existante ; de saisir ses lacunes, échecs et même

---

<sup>996</sup> LAM (C.T.), *La modernisation de la Justice au Sénégal : vers la recherche de la performance*, op. cit., p. 97

<sup>997</sup> AIDARA (M.M.), « Référé administratif et unité de juridiction au Sénégal », *Revue électronique Afrilex*, 2019, p. 2. Disponible à <http://afrilex.u-bordeaux.fr/refere-administratif-et-unite-de-juridiction-au-senegal/>. Consulté le 10/01/2021 à 14h 13mn.

<sup>998</sup> La légalité caractérise la conformité à la loi au sens lato sensu. Elle s'apprécie en fonction du droit positif.

<sup>999</sup> La légitimité renvoie à la double question de la reconnaissance et de l'acceptation d'une institution normative ou organique. Elle traduit alors la conformité à un principe considéré comme supérieur dans une société donnée.

<sup>1000</sup> Certes, dans un Etat de droit, la contradiction entre la légalité et la légitimité profite à la première. Mais, idéalement la légalité se construit à partir de la légitimité.

<sup>1001</sup> La notion de légitimité est contingente de la culture ; la légalité s'apprécie en fonction du droit positif. Dans le langage quotidien ces notions sont souvent employées l'une pour l'autre. Ce qui est légal est-il nécessairement légitime ? » Cf. Serge BRAUDO, Conseiller honoraire à la Cour d'appel de Versailles. Disponible à : [dictionnaire-juridique.com/definition/legitime.php](http://dictionnaire-juridique.com/definition/legitime.php). Consulté le 05/02/19 à 22h 19mn. Cette définition permet d'indiquer que la légitimité est construite ou aspirée autour d'une réalité sociale. Ce qui engendre qu'un même phénomène peut trouver sa légitimité dans des sources ou motifs différents selon les contextes.

<sup>1002</sup> Dire ce qu'on entend par démocratie éprouvée. Des auteurs évoquent d'autres qualificatifs tous concourant à décrire les difficultés d'un enracinement plein en entier de la démocratie en Afrique. Voir dans ce sens : COULON (C.), « Le Sénégal : développement et fragilité d'une semi-démocratie », in L. DIAMOND (L.), LINZ (L.), LIPSET (S.-M.) (textes réunis par), *Les pays en développement et l'expérience de la démocratie*, Melun, Nouveaux Horizons, 1990, p. 603 ; VILLALON (L.-A.), « Democratizing a quasi Democracy : the Senegalese Elections of 1993 », *African Affairs*, vol. 93, n° 371, April, 1994, p. 163.

<sup>1003</sup> MAGNON (X.), « La culture constitutionnelle du peuple. Une synthèse », *RFDC*, Paris, PUF, 2020, vol. 3, n° 123, p. 660.

ses succès d'une part. D'autre part, la nouvelle formule devrait également être soumise à évaluation, par exemple, à l'aune du bilan-coût-avantages. C'est à cette condition que la réforme même si imparfaite apporte une amélioration à la situation antérieure. Autrement dit, de l'évaluation financière et technique préalable de la réforme on évite « *ces abus de réformes [qui,] au lieu d'apporter des améliorations renvoient aux situations antérieures (...) marquées par le règne de la volonté d'un groupe d'homme* »<sup>1004</sup>.

**577.** La fabrique de l'organisation juridictionnelle sénégalaise de 1992 répondait à la famille de ces réformes ainsi décrite. Seulement, cette réforme secrètement menée par le pouvoir exécutif à renvoyer non pas aux situations antérieures concernant la justice administrative, mais à des situations encore moins reluisantes. Le recul du domaine de compétence, l'aggravation de l'éloignement géographique et la persistance de la non-spécialisation du juge administratif suprême incarné dans le Conseil d'État tel qu'ils ont été démontrés sont révélateurs de cette occurrence.

**578.** Alors qu'il était incontournable de solliciter les apports des magistrats, universitaires, des praticiens du droit en général et, évidemment, des économistes et experts-financiers, la réforme, « *concoctée dans le plus grand secret* »<sup>1005</sup>, a écarté la participation ou la contribution de ces derniers. Pis, « *C'est l'annonce de Grade des Sceaux à la radio qui a été la première référence publique à la suppression de la Cour suprême* »<sup>1006</sup>. La consécration de la dualité juridictionnelle burkinabè partagerait cette pratique opaque<sup>1007</sup>. Si elle a été particulièrement décriée s'agissant de l'organisation juridictionnelle mise en place en 1992 au Sénégal, c'est parce que la révision constitutionnelle qui portait l'initiative était frappée d'illégalité.

## **2 - Une réforme frappée d'illégalité**

**579.** Entendue ici de caractère de ce qui est contraire à la loi au sens large<sup>1008</sup>, l'illégalité touchant la réforme sénégalaise en question est la résultante d'un contournement

---

<sup>1004</sup> OUEDRAOGO (S.M.), *La lutte contre la fraude à la constitution en Afrique noire francophone*, Thèse de doctorat, *op. cit.*, p. 12. Lire aussi LAVROFF (D.-G.), « De l'abus des réformes : réflexions sur le révisionnisme constitutionnel », *RFDC*, hors-série, 2008, p. 17.

<sup>1005</sup> NIANG (M.), « Retour à la Cour suprême : acte de bon sens ou régression », cité par LAM (C.T.), *La modernisation de la Justice au Sénégal : vers la recherche de la performance*, précité.

<sup>1006</sup> *Ibid.*

<sup>1007</sup> BA (A.T.), « Quelques aspects du contentieux administratif au Burkina Faso », *op. cit.*, p. 51.

<sup>1008</sup> Dans son approche *lato sensu*, l'illégalité peut embrasser l'inconstitutionnalité en ce qu'elle traduirait la violation de la source de droit qu'est la constitution. Généralement, on distingue cinq modalités de l'illégalité :

du contrôle préalable du juge constitutionnel (a). La procédure de contrôle d'inconstitutionnalité des lois a été viciée : les motifs soutenant une telle conduite de l'Exécutif sénégalais étaient impertinents (b).

#### **a- Le contournement du contrôle *a priori* de la Cour suprême, juge constitutionnel.**

**580.** Le constituant sénégalais, à l'instar de ceux des autres États africains subsahariens francophones, a opté pour des constitutions dites rigides. Ce faisant, le constituant sénégalais se soumettait à l'obligation d'une procédure de révision de la constitution différente de celle de la loi ordinaire<sup>1009</sup>. Aussi la Constitution sénégalaise imposait un contrôle préalable de la loi organique portant révision constitutionnelle<sup>1010</sup> par la Cour suprême<sup>1011</sup>. Le principe de contrôle de constitutionnalité des lois de révisions constitutionnelles était bien assis en droit sénégalais en dépit du débat doctrinal qu'il suscite<sup>1012</sup>. Au mépris de ce principe, le gouvernement sénégalais n'a point soumis les textes visés alors projets de loi à la Cour suprême. On l'a signifié, la première référence publique de la loi de 1992 fut l'annonce à la radio du Garde des Sceaux. C'est dire que la rigidité du mécanisme de révision théoriquement promue était mise en échec, comme c'est souvent le cas au Sénégal<sup>1013</sup>, plus généralement en Afrique francophone<sup>1014</sup>, par une sorte de révision

---

les vices de procédure et de forme, l'incompétence, la violation de la loi et le détournement de pouvoir. On peut, par ailleurs, établir une distinction entre les moyens selon qu'ils sont d'ordre public ou non.

<sup>1009</sup> BLEOU (D.M.), « Sur la justiciabilité de la loi de révision », in *L'Amphithéâtre et le prétoire au service des droits de l'homme et de la démocratie*, op. cit., p. 216.

<sup>1010</sup> Article 89 de la Constitution du 7 mars 1963.

<sup>1011</sup> Il convient de préciser que la Cour suprême avait une fonction de juridiction constitutionnelle outre ses fonctions de juge de cassation en matière judiciaire et administrative.

<sup>1012</sup> Voir sur la question : BLEOU (D.M.), « Sur la justiciabilité de la loi de révision constitutionnelle », précité. ; « La question de l'effectivité de la suprématie de la Constitution. A propos des poches de résistance au contrôle de constitutionnalité des lois en France et dans les Etats africains de succession française », in DJEDJRO (M.F.), BLEOU (D.M.), KOMOIN (F.) (dir.), *Mélanges Francis WODIE*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2020, p. 47 ; SOMA (A.), « Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles en Afrique noire francophone », *APJ/PJA*, n° 5, 2011, pp.619-640 ; BADINDER (R.), « Le Conseil constitutionnel et le pouvoir constituant », in *Mélanges Jacques ROBERT*, Paris, Montchrestien, EJA, 1998, p. 217 ; VEDEL (G.), « Souveraineté et supraconstitutionnalité », *Pouvoir*, n° 67, 1993, p. 79 ; « Schengen et Maastricht », *RFDA*, 1992, p. 173 ; CARRE de MALBERG (R.), « Contribution à la théorie générale de l'Etat », *Recueil Sirey*, 1922, tome II, p. 483 ; BONNARD (R.), « Les lois constitutionnelles de 1940 », *RDP*, 1942, p. 36-90.

<sup>1013</sup> THIAM (A.), « 'Une constitution ça se révisé !'. Relativisme constitutionnel et Etat de droit », *Politique africaine*, p. 46. L'auteur dénonce notamment l'adoption de « cinq lois constitutionnelles en six mois ».

<sup>1014</sup> KPEDU (Y.A.), « Le parlement constituant en Afrique francophone : contribution à la limitation du pouvoir de révision constitutionnelle en Afrique », *RDP*, n° 1, 2016, p. 273. L'auteur s'est résolu à s'interroger si le pouvoir constituant investi principalement de réviser la constitution peut à loisir réviser une disposition de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée. NDIAYE (M.), « La stabilité constitutionnelle, nouveau défi démocratique du juge africain », *AIJC*, 2018, p. 670 ; OTCHIA V'NA (V.W.), *La révision de la Constitution du 20 janvier 2011 : une fraude à la constitution*, Mémoire de Master de droit public, Université de Kinshasa, 2011, 96 p. Disponible à <https://> Consulté le 21/10/2021 à 17h 37 mn ; ATANGANA-AMOUGOU

opportuniste<sup>1015</sup>. Les révisions constitutionnelles y sont ressenties comme une sorte de « *malédiction* »<sup>1016</sup>.

**581.** L'importance et la sensibilité de l'objet de la réforme sénégalaise de 1992 à savoir la réorganisation organico matérielle du pouvoir judiciaire justifieraient, à plus d'un titre, le contrôle juridictionnel des textes porteurs de la réforme. Sans préjuger de la décision que le juge constitutionnel aurait rendue, son contournement avait déjà placé la révision constitutionnelle sénégalaise de 1992, d'un point de vue procédural au moins, dans le cercle des révisions constitutionnelles « *déconsolidantes de la démocratie* »<sup>1017</sup>.

**582.** On peut, toutefois, forcer les traits en pensant que l'Exécutif sénégalais a craint de subir les effets du phénomène de substitution d'intérêts particuliers à l'intérêt légal. Ce conflit d'intérêts s'entendrait de l'opposition plus ou moins directe d'une corporation, d'un pouvoir ou d'une institution à une réforme non pas au regard du droit, mais dans l'unique dessein de conserver les privilèges qu'il perdrait du fait de l'application de celle-ci. En d'autres termes, l'Exécutif sénégalais n'a-t-il pas redouté que la Cour suprême prononce l'illégalité des textes pour la simple raison qu'ils préconisaient sa disparition ? La crainte ne serait pas fantaisiste quand l'Exécutif ne pouvait ignorer qu'une telle décision de la Cour suprême serait « *définitive et insusceptible de recours* »<sup>1018</sup>. Le contournement du juge aurait-il été perçu comme une violation moins flagrante, moins dépréciative de la démocratie sénégalaise citée en bon exemple en Afrique<sup>1019</sup> qu'un refus délibéré d'appliquer une décision du juge constitutionnel ? Que valait d'ailleurs un tel procès d'intention lorsque le contrôle de constitutionnalité exercé par la Cour suprême est un contrôle objectif ?

**583.** Aussi pour justifier le contournement du prétoire du juge constitutionnel, l'Exécutif sénégalais s'est-il référé à un argument qu'il a cru juridiquement défendable.

---

(J.-L.), « Les révisions constitutionnelles dans le renouveau constitutionnalisme africain », *Politeia*, n° 7, Printemps 2007, p. 583 ;

<sup>1015</sup> FALL (I.M.), « La révision de la Constitution au Sénégal », *Afrilex*, p. 6. Disponible à [http://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/La\\_revision\\_de\\_la\\_Constitution\\_au\\_Senegal\\_Ismaila.pdf](http://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/La_revision_de_la_Constitution_au_Senegal_Ismaila.pdf). Consulté le 17/10/2021 à 22h 57 mn.

<sup>1016</sup> BOINA (I.S.), « La malédiction constitutionnelles en Afrique : la révision », *RFDC*, n° 128, 2021, pp. 21-46.

<sup>1017</sup> *Ibid.*, p. 7. L'auteur marque, en effet, la rupture entre les révisions constitutionnelles consolidantes et les révisions constitutionnelles non consolidantes de démocratie.

Voir également NDIAYE (M.), « La stabilité constitutionnelle, nouveau défi démocratique du juge africain ». *op. cit.*, p. 673.

<sup>1018</sup> Article 7 de l'ordonnance relative à la Cour suprême précitée.

<sup>1019</sup> SARR (M.), « L'effectivité de l'Etat de droit au Sénégal », *LEJA*, vol. 12, n° 27, p. 15.

## **b- L'inconvenance de l'argument évoqué**

**584.** L'Exécutif sénégalais a estimé qu'aux termes de son projet de loi organique la Cour suprême n'existait plus, et qu'en conséquence, elle ne pouvait exercer un quelconque pouvoir de contrôle juridictionnel. On a là, un argument « *fallacieux* »<sup>1020</sup>, patent<sup>1021</sup>. L'initiateur principal de la réforme sénégalaise de 1992 laissait ainsi entendre que les textes encore au stade de projets de lois organiques étaient déjà opposables à la Cour suprême. Évidemment, n'ayant pas encore intégrés l'ordonnancement juridique voire n'ayant pas reçu l'onction de source de droit, ces textes ne pouvaient écarter une procédure constitutionnelle suffisamment ancrée en droit sénégalais.

**585.** Outre l'opacité dans la conduite de la réforme, celle-ci a souffert de sa charge financière.

## **B - Le caractère insupportable du coût de la réforme d'adaptation**

**586.** L'une des principales causes d'abandon de la réforme sénégalaise aurait été la sous-estimation de son coût financier. Le comité formé par l'Exécutif en vue de questionner l'efficacité du système juridictionnel de 1992 et le constituant sénégalais de 2008<sup>1022</sup> s'accordent sur ce fait. Cet argument dévoile l'insuffisance des ressources financières dont disposait l'État du Sénégal dans la conduite de sa réforme de 1992. L'argument cachait la déception des réformateurs face à la faiblesse des financements extérieurs des bailleurs de fonds (1) et dont le poids supporté par l'Etat sénégalais devenait intenable (2).

### **1 - Le financement faiblement soutenu par les partenaires extérieurs**

**587.** Il serait plus logique d'évaluer ou d'analyser d'abord l'apport financier de l'État sénégalais dans la mise en œuvre de l'initiative d'adaptation de la dualité française démarrée en 1992 avant d'examiner la contribution de ses partenaires extérieurs. Une raison peut, toutefois, expliquer que l'on procède inversement. On le sait, les réformes

---

<sup>1020</sup> NIANG (M.), « Retour à la Cour suprême : acte de bon sens ou régression », cité par LAM (C.T.), *La modernisation de la Justice au Sénégal : vers la recherche de la performance, op. cit.*, p. 97.

<sup>1021</sup> Sur les caractéristiques des arguments fallacieux, voir De BRADANDERE (L.), *Petite Philosophie des arguments fallacieux*, Paris, Eyrolles, 2021, 166 p.

<sup>1022</sup> Exposés des motifs de la Loi n° 2008-34 du 7 août 2008 portant révision de la Constitution précitée.

institutionnelles majeures sont suscitées ou quasi financés voire le plus souvent les deux par les bailleurs de fonds et partenaires extérieurs des États africains<sup>1023</sup>.

**588.** Le domaine de la justice à qui l'on confiait un rôle important dans la construction de l'État de droit devait être profondément restructuré et débarrassé de ses faiblesses qu'il trainait sous l'ère du parti unique. Qui plus est, l'indépendance du juge de l'Administration faisait partie des conditionnalités d'aide financière des bailleurs de fonds autant qu'elle était considérée comme un minimum de standard indispensable pour encourager les investissements<sup>1024</sup>.

**589.** À savoir que parmi les partenaires extérieurs privilégiés des États africains francophones se trouvaient et se trouvent encore la France, il n'est nullement besoin de préciser que le système de justice administratif français se positionnait donc, implicitement, comme le modèle à encourager à tout le moins. La célébration du bicentenaire du Conseil d'État au Sénégal avec la présence quasi totale des membres exerçant les hautes fonctions de cette institution<sup>1025</sup> et de certains membres du ministère de la Justice française en 1999<sup>1026</sup> de même que de la doctrine universitaire française<sup>1027</sup> n'était guère le fruit d'une coïncidence encore moins d'un hasard. On est fondé à voir dans cette rencontre animée autour de colloque relatif à « *Conseil et État de droit. La contribution des Hautes juridictions administratives à l'édification de l'État de droit. Rapport général* » auquel d'ailleurs plusieurs États africains francophones étaient représentés par des personnalités animant leurs juridictions administratives respectives<sup>1028</sup>, un encouragement à l'initiative d'une progression du modèle

---

<sup>1023</sup> LAVIGNE (P.), AYIMPA (S.), « L'action publique en Afrique, entre normes pratiques, dynamiques politiques et influences externes », *Anthologie et développement, op. cit.*, p. 25 ; DJE BI DJE (C.), *L'Etat et le financement du développement en Côte d'Ivoire*, Thèse de doctorat de Droit public, Université de Lille 2, 1980, p. 167.

<sup>1024</sup> HUBERT (P.), « Conseil et Etat de droit. La contribution des Hautes juridictions administratives à l'édification de l'Etat de droit. Rapport général », in colloque relatif au bicentenaire du Conseil d'Etat, *Conseil d'Etat et Etat de droit. La contribution des Hautes juridictions administratives à l'édification de l'Etat de droit*, La Revue Administrative, n° spécial 6, 1999, p. 120.

<sup>1025</sup> Pour le Conseil d'Etat français, étaient présents à ce colloque : Renaux DENOIX de SAINT-MARC, Vice-président ; Guy BRAIBANT, Président de Section honoraire ; Jean-François THERY, Président de la Section du Rapport et des Etudes ; Daniel LABETOULLE, Président de la Section du contentieux ; Michel ROUX, Président de la Section du contentieux ; Martine de BOISDEFRE, Secrétaire général ; Patrick HUBERT, Commissaire du gouvernement ; Erik ARNOULT, Maître des Requêtes.

<sup>1026</sup> Etaient notamment présents : Jean BARTHELEMY (J.), Président du Conseil de l'Ordre des avocats aux Conseils et Française FABIANI, avocate aux Conseils de l'Ordre des avocats. Voir annexe...

<sup>1027</sup> La doctrine universitaire française était représentée en la participation de Bernard PACTEAU, Professeur à l'Université Montesquieu Bordeaux IV et d'Alioune FALL.

<sup>1028</sup> On a noté ainsi un Conseiller à la Cour suprême du Bénin, un Conseiller à la Chambre administrative de Côte d'Ivoire, le Premier Président de la Cour administrative du Gabon, du Président de la Cour suprême du Mali, des Présidents de la Cour suprême et de la Chambre administrative de la Mauritanie, du Président de la Cour

sénégalais vers la dualité française et une invitation des autres États africains à embrasser la dynamique sénégalaise. Certes, l'État sénégalais attendait un soutien de la Coopération française<sup>1029</sup> et de ses autres partenaires techniques et financiers (PTF) telle que l'Union européenne.

**590.** Aussi a-t-il recouru à une conférence des bailleurs de fonds pour leur présenter son projet et solliciter l'intégration de leurs activités ainsi que leurs financements dans le cadre structurant de son programme sectoriel de justice évoqué plus haut. Assurément, l'organisation du bicentenaire du Conseil d'État français au Sénégal répondait globalement à cet agenda. Mieux, la France aurait contribué à hauteur de deux millions d'euros avec une priorité accordée à la formation initiale et continue du personnel de la justice et de la justice de proximité<sup>1030</sup>. Quant à l'UE, elle serait intervenue par l'entremise du neuvième Fonds Européen de Développement (FED)<sup>1031</sup> à hauteur de cinq millions sept cent mille euros<sup>1032</sup>. Cette contribution visait à soutenir les projets d'information et d'interconnexion des chaînes judiciaires<sup>1033</sup>.

**591.** L'accompagnement des PTF non négligeable fut-il, s'est avéré insuffisant à porter la réforme sénégalaise enclenchée en 1992. Il était beaucoup attendu d'eux. Ainsi, le président du Conseil d'État sénégalais d'alors n'hésitait point à solliciter la France, de façon solennelle, à faciliter la communication de la juridiction qu'il présidait en finançant complètement les publications d'arrêts du Conseil d'Etat et de la Cour de

---

suprême du Togo, du Président de la Cour suprême du Burkina Faso, du Président de la Cour suprême du Cap-Vert, du Président de la Section du contentieux du Conseil d'Etat de la Centrafrique, d'un Magistrat au Tribunal suprême de la Guinée-Bissau, du Procureur général et d'un Conseiller à la Cour suprême de la Guinée, d'un Conseiller à la Cour suprême du Niger.

<sup>1029</sup> D'un point de vue politique, la Coopération française est une politique au sens large aux pays en développement. Souvent perçue comme une sorte d'ingérence, la Coopération française en Afrique est multiforme. Elle s'exprime entre autres par le financement des activités et réformes institutionnelles, l'envoi d'experts, d'administrateurs de fonctionnaires de l'éducation, d'un personnel de santé etc. L'Afrique aurait, par le biais de la coopération française, bénéficié entre 40 % et 50 % de l'aide bilatérale. Cf. JACQUEMOT (P.), « Cinquante ans de coopération française avec l'Afrique subsaharienne. Une mise en perspective », *Afrique contemporaine*, vol. 238, n° 2, 2011, p. 43.

<sup>1030</sup> LAM (C.T.), *La modernisation de la Justice au Sénégal : vers la recherche de performance*, Thèse de doctorat, *op. cit.* p. 55.

<sup>1031</sup> Le FED constitue le principal instrument de l'aide européenne à la coopération au développement en faveur des pays ACP et des PTOM.

<sup>1032</sup> LAM (C.T.), *La modernisation de la Justice au Sénégal : vers la recherche de performance*, *op. cit.* p. 55.

<sup>1033</sup> *Ibid.*

cassationSénégal<sup>1034</sup>. On a même envisagé la contribution de l'Ordre des Avocats aux conseils français à une sensibilisation des avocats africains au droit public<sup>1035</sup>.

**592.** Il résulte de ces contributions des PTF et des attentes qu'elles ont suscitées que les secondes étaient surestimées, surévaluées et se sont avérées plus importantes que les premières. Le gouvernement sénégalais s'est alors retrouvé à compenser les attentes déçues outre ce qu'il prévoyait pour son apport personnel. On ironiserait amèrement que l'initiateur sénégalais aurait plutôt surestimé la contribution des PTF ou, comme il le prétend lui-même, sous-estimé le coût de la réforme. On a pu même penser que la faible contribution des PTF serait la principale cause de l'abandon de la réforme sénégalaise juridictionnelle de 1992. Si avéré, ce ne serait point inédit en Afrique. L'un des rares ouvrages traitant du contentieux administratif burkinabè<sup>1036</sup> a été financé par la Coopération belge et depuis la fin du partenariat, il première édition n'a toujours pas encore revisité<sup>1037</sup>. Quoi qu'il en soit, l'Exécutif sénégalais devenait, de gré ou par défaut, le financier principal de sa réforme d'organisation juridictionnelle.

## **2 - Le financement essentiellement porté par l'État réformateur**

**593.** Le coût de la consécration et du fonctionnement de juridictions suprêmes spécialisées était particulièrement important<sup>1038</sup>. En effet, le financement de l'adaptation de la dualité juridictionnelle française au Sénégal a précédé avant d'être arrimé à deux réformes de portées différentes.

---

<sup>1034</sup> Tel était le vœu à l'allure de la divulgation d'une promesse obtenue exprimé par le Président Ousmane CAMARA lors d'une de ses interventions au colloque relatif au bicentenaire du Conseil d'Etat organisé au Sénégal. Voir CAMARA (O.), « La contribution du Conseil d'Etat sénégalais. Débats », in Conseil et Etat de droit. La contribution des Hautes juridictions administratives à l'édification de l'Etat de droit » colloque sur le bicentenaire du Conseil d'Etat français, *op. cit.*, p. 110. Il faut parallèlement préciser que le premier recueil des arrêts de la Cour de cassation pour les années judiciaires 1993 à 1998 a été publié avec le concours de l'agence intergouvernementale de la francophonie en 1998.

<sup>1035</sup> HUBERT (P.), « Conseil et Etat de droit. La contribution des Hautes juridictions administratives à l'édification de l'Etat de droit. Rapport général », *op. cit.*, p. 121. Evoquant la question de la formation des magistrats et avocats administratifs sénégalais, l'interlocuteur lançait cet appel : « *C'est un message qui pourrait s'adresser aux bailleurs de fonds qui s'intéressent à ce sujet. On a parlé de manque de formation des avocats. Peut-être que ces questions pourraient également susciter un certain intérêt de la part des bailleurs de fonds, de la part des avocats français puisque nous avons ici un représentant de l'Ordre des Avocats aux Conseils qui pourrait contribuer à une sensibilisation des avocats africains au droit public* ».

<sup>1036</sup> BA (A.T.), *Précis de contentieux administratif burkinabè*, précité

<sup>1037</sup> De l'aveu même de l'auteur avec que nous avons eu l'honneur de recueillir lors d'un entretien le 10 juillet 2018.

<sup>1038</sup> Le coût d'une réforme judiciaire ou du fonctionnement de la justice l'est toujours.

**594.** D'abord, il s'agissait, dans une approche globale, du vaste programme sectoriel de la justice entré dans sa phase active en 2005<sup>1039</sup> après une étude menée par deux cabinets d'experts validée en 2004<sup>1040</sup>. Les objectifs dégagés par ce programme n'étaient pas différents de ceux affirmés par le constituant sénégalais de 1992. On peut retenir : l'accroissement de l'efficacité, l'amélioration du cadre institutionnel et l'accessibilité de la justice ainsi que le renforcement du rôle de celle-ci dans la construction de l'État de droit<sup>1041</sup>. La préoccupation de la spécialisation du juge administratif notamment trouvait bien sa place dans cet ensemble en ce que, depuis l'ère de la transition démocratique africaine de 1990, la spécialisation de la justice administrative est appréhendée comme une garantie de l'État de droit<sup>1042</sup>. Pourtant, le programme sectoriel de justice a connu des difficultés « à boucler son financement »<sup>1043</sup>.

**595.** Ensuite, il fallait supporter le coût des effets de la transposition de la directive 05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 plaçant le département de la justice sous CDSMT<sup>1044</sup> et induisant la création d'une juridiction autonome et indépendante en matière fiscale. On ajouterait à ce point que la modernisation de la justice devrait permettre le respect des engagements internationaux relatifs aux droits humains au Sénégal<sup>1045</sup>.

**596.** L'application conjuguée de ces voies de modernisation de la justice sénégalaise commandait une revalorisation des infrastructures et des équipements, un renforcement et une revalorisation des ressources humaines à travers l'augmentation des effectifs, leur formation de même que l'amélioration de leurs revenus.

**597.** Pris en tenaille entre la participation fébrile des partenaires internationaux, l'obligation de respecter la directive communautaire et de créer une justice actrice et au service de l'État de droit, le pouvoir politique sénégalais ne pouvait que s'adosser, comme dernier rempart, à sa souveraineté. Par contrainte, cette fois, la souveraineté devrait

---

<sup>1039</sup> Ce programme fruit de l'adoption d'un plan décennal de modernisation de la justice sénégalaise fut séquencé en trois périodes : 2005-2007 ; 2008-2010 et 2011-2013.

<sup>1040</sup> Il s'agissait du cabinet de Maître Mame Adama GUEYE et associés et cabinet de Sakhir DIAGNE.

<sup>1041</sup> OMAR (D.), « Le juge administratif et la construction de l'Etat de droit au Sénégal », *op. cit.*, p. 71.

<sup>1042</sup> KANTE (B.), « Conseil et Etat de droit. La contribution des Hautes juridictions administratives à l'édification de l'Etat de droit. Rapport général », in *Colloque sur le bicentenaire du Conseil d'Etat français*, précité, p. 114.

<sup>1043</sup> LAM (T.C.), *La modernisation de la Justice au Sénégal : vers la recherche de la performance*, Thèse de doctorat de droit public, Université de Bourgogne France-Comté, 2018, p. 155.

<sup>1044</sup> Le CDSMT renvoie au Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme

<sup>1045</sup> Ce sont notamment : le pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 et son protocole additionnel le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; le protocole de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif à la création d'une cour africaine des droits de l'homme et des peuples de 1998 ratifié par le Sénégal en 1999 ; le protocole à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatifs aux droits de la femme adoptés en 2003 et ratifié par l'Etat sénégalais en 2004.

s'affranchir de la financiarisation du droit<sup>1046</sup>. C'était, d'abord et avant tout, à l'État sénégalais d'assumer une réforme portant sur l'organisation et la gestion de la justice<sup>1047</sup> qui constitue un attribut de la souveraineté. Ainsi ce qui paraissait comme de simples objectifs à atteindre, l'expression d'une orientation politique interne, se muait en véritables défis de l'État sénégalais ainsi qu'à des obligations internationales à assumer.

**598.** Le budget de l'État non suffisamment préparé à de telles dépenses a été sollicité, éprouvé et épuisé. En témoignent quelques chiffres livrés par Cheick Tidjane LAM dans ses travaux de thèse de doctorat. Il en résulte que la mise en œuvre des réformes susmentionnées induisît une augmentation considérable du budget alloué au ministère sénégalais de la Justice. Celui-ci ayant subi une progression de 123,6 % entre 2005 à 2009<sup>1048</sup> répartie de la manière suivante : onze milliards neuf cent cinquante millions cinq cent vingt et un mille francs CFA en 2005<sup>1049</sup>, vingt milliards soixante-sept millions six cent soixante-quatorze mille francs CFA en 2006<sup>1050</sup>, vingt-quatre milliards six cent trente-neuf millions trois cent quatorze mille francs CFA en 2007<sup>1051</sup>, vingt-six milliards quatre cent quatre-vingt-dix millions six cent quarante mille francs CFA en 2008<sup>1052</sup> et vingt-six milliards quatre cent quatre-vingt-dix mille millions six cent quarante mille en 2009<sup>1053</sup>.

---

<sup>1046</sup> La financiarisation « consiste dans une forme d'acculturation du capital, l'affirmation de la valeur actionnariale dans le monde entrepreneurial et/ou l'influence de normes issues du monde financier ». Cf. BLAIRON (K.), « La souveraineté à l'épreuve de la financiarisation », *RFFP*, n° 155, septembre 2021, p. 4. Voir également CHAMBOST (I.), TADJEDDINE (Y.), VINCENSINI (C.), « Empreintes et emprises de la financiarisation », *Terrains et travaux*, 2018/2, n° 33, p. 5. Le domaine de la dette est l'un des processus favorables de la financiarisation de la souveraineté de l'Etat. Sur le lien souveraineté de l'Etat et financiarisation du droit, lire RFFF, « Souveraineté de l'Etat et financiarisation du droit », *RFFF*, n° 155, septembre 2021, pp. 3-101. Dans une approche contextuelle aux Etats africains, on ne cesse d'admettre que la souveraineté politique suit le sort de la souveraineté économique. Voir en ce sens EKOMO (F.), « La souveraineté des Etats africains : la face cachée du décor », *Revue Economie, Gestion et Société*, p. 12 et s. Disponible à <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01815234/document>. Consulté le 14/10/2021 à 15h 35 mn.

<sup>1047</sup> AJA (Association des juristes africains), *La modernisation de la justice au Sénégal : une perception manifeste*, *op. cit.*, p. 7.

<sup>1048</sup> LAM (C.T.), *La modernisation de la Justice au Sénégal : vers la recherche de la performance*, *op. cit.*, p. 55.

<sup>1049</sup> Soit 0,97 % du budget de l'année de l'Etat du Sénégal.

<sup>1050</sup> Soit 1,49 % du budget de l'année 2006 de l'Etat sénégalais.

<sup>1051</sup> Soit 0,16 % du budget de l'année 2007 de l'Etat du Sénégal.

<sup>1052</sup> Soit 1,65 % du budget de l'année 2008 de l'Etat sénégalais.

<sup>1053</sup> Soit 1,65% du budget de l'année 2009 de l'Etat sénégalais.

**Tableau synthétique du budget alloué au Ministère de la Justice au Sénégal entre 2005-2009<sup>1054</sup>**

Années	Montants en chiffres en FCFA	Budget général annuel	Part dans le budget annuel
2005	11.950.521.000	1.229.500.000.000	0,97 %
2006	20.082.674.000	1.344.1.000.000	1,49 %
2007	24.639.314.000	1.474.482.170.000	0,16 %
2008	26.490.640.000	1.601.113.263.000	1,65 %
2009	26.705.935.000	1.776.750.000.000	1,50 %

**Source** : construit par l’auteur de cette thèse sur la base des chiffres publiés par le Ministère de l’Économie et des Finances.

**599.** Pour saisir l’impact de l’éclatement des cours de justice sur le budget, il convient de croiser des données relatives à leurs coûts financiers et à ceux qu’engageait la Cour suprême. Le défaut de disponibilité complète des chiffres n’empêche pas d’apprécier cet impact à partir de quelques résultats budgétaires qui restent accessibles.

**600.** Cependant, on peut confirmer que « *la création de plusieurs juridictions supérieures a eu un impact pernicieux sur les moyens budgétaires et les ressources humaines mis à la disposition de la justice* »<sup>1055</sup>. Les chiffres sus-indiqués laissent déjà entrevoir que le processus de la modernisation de la justice qu’elle enclenchait n’irait pas à terme. On peut toujours reprocher que le budget alloué à la justice dans les États africains reste très faible au regard de l’importance de l’institution judiciaire dans la construction de l’État de droit<sup>1056</sup>. Mais on ne pouvait se méprendre sur le niveau de relèvement de celui-ci. Le budget répond à

<sup>1054</sup> Tableau établi sur la base des données fournies par les différentes Lois de Finances du Sénégal et des données relatives. Chiffres disponibles à <https://budget.sec.gouv.sn/archives-des-documents-sur-le-budget-du-senegal/lfi>.

Consulté le 21/12/2021 à 16 h 12mn.

<sup>1055</sup> Exposé des motifs de la loi organique de 2008 sur la Cour suprême précitée.

<sup>1056</sup> On dirait que les États africains francophones partagent une triste réalité vécue en France. En effet, à l’occasion de la publication de l’étude de la Commission européenne pour l’efficacité de la justice, le président de ladite Commission révélait que le retard historique du budget alloué à la justice est structurel. Selon ce rapport, la France consacre 65,90 euros par an et par habitant à la justice contre 122 euros, par exemple, en Allemagne. Voir Le Monde, « Budget de la justice : ‘Le retard historique est structurel’ », publié le 04 octobre 2018 à 16h 55m. Disponible à [https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/10/04/budget-de-la-justice-le-retard-historique-est-structurel\\_5364685\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/10/04/budget-de-la-justice-le-retard-historique-est-structurel_5364685_3224.html). Consulté le 21/12/2021 à 12h 11mn. La situation des États africains francophones où le caractère défectueux du cadre structurel de l’appareil judiciaire constitue une cause de la corruption qui mine ce milieu. ALOU (M.T.), « La justice au plus offrant : les infortunes du système judiciaire en Afrique de l’ouest (autour du cas du Niger), *Politique africaine*, 2001, vol. 3, n° 83, p. 62.

un équilibre qui, si rompu devient insupportable<sup>1057</sup> ou du moins entraîne la liquidation de certains projets. La réforme de 1992 en a payé le prix. Son initiateur même a pu avouer qu'il avait sous-estimé son coût. Comment cela fut-il possible ? Est-ce là un prétexte pour ne pas assumer son échec ? Cet argument n'est-il pas la preuve que la réforme sénégalaise de 1992 n'était qu'un « *un semblant de réforme* »<sup>1058</sup> que l'Exécutif sénégalais entendait engager ?

## **Paragraphe 2 - Un échec non assumé**

**601.** Assumer un échec c'est prendre, au préalable, des dispositions afin de l'éviter et d'en reconnaître, ensuite, les causes quand celui-ci survient. Ce qui conduit à examiner les raisons avouées et inavouées de l'échec de la réforme sénégalaise de 1992. Succinctement, on peut retenir que le constituant sénégalais accusait ce système d'avoir provoqué des difficultés à concilier les impératifs de gestion des services et des procédures avec les objectifs d'amélioration de la qualité institutionnelle de la justice<sup>1059</sup>. Le système aurait également induit l'empêchement du pouvoir judiciaire d'assurer l'égalité des citoyens par le droit<sup>1060</sup> et une éclosion de la jurisprudence administrative. Il n'aurait facilité ni la spécialisation des magistrats<sup>1061</sup> ni le traitement des affaires dans un délai raisonnable<sup>1062</sup> encore moins l'amélioration de la qualité de la jurisprudence administrative. La conception et la fabrication de la réforme n'auraient eu aucun impact sur son échec. Mise au banc des accusés, la juridiction administrative suprême sénégalaise s'est vue portée à tort et à raison la croix de l'échec de la justice administrative (A) alors que la responsabilité de l'Exécutif même si éludée est la plus importante (B).

### **A - Une croix portée par le Conseil d'État sénégalais : une juridiction peu réceptive au dialogue**

**602.** Le Conseil d'État sénégalais, pilier majeur de la réforme 1992, était pleinement visé par la critique dressée par l'Exécutif sénégalais<sup>1063</sup>. Il était reproché au Conseil d'État de n'être pas parvenu à réduire ou d'avoir entretenu la traditionnelle distance entre le juge

---

<sup>1057</sup> L'équilibre budgétaire commande que le budget de l'Etat ne doit faire apparaître ni déficit ni excédent de recettes. Voir BOUCHEIX (Ph.), JUILLARD (R.), *Les finances publiques : contexte, enjeux, acteurs*, Paris, Dunod, 2021, p. 15. ; BOUVIER (M.), « Les représentations théoriques de l'équilibre budgétaire : essai sur la vanité d'un principe », in TALLINEAUD (L.) (dir), *L'équilibre budgétaire*, Paris, Economica, pp. 23-41.

<sup>1058</sup> SECK (P.O.) (dir.), *La modernisation de la justice au Sénégal : une perception manifeste, op. cit.*,

<sup>1059</sup> *Ibid.*, p. 21

<sup>1060</sup> *Ibid.*

<sup>1061</sup> Exposé des motifs de la loi organique de 2008 précitée.

<sup>1062</sup> *Ibid.*

<sup>1063</sup> Voir *supra*, Section I : L'aveu d'échec.

administratif sénégalaise et les justiciables. Si l'application rigoureuse des conditions de recevabilité par le Conseil d'État a maintenu sa distance avec les justiciables (1), l'incommunicabilité de ses décisions n'a pas milité en faveur d'une pacification des relations entre le juge administratif suprême et les parties au procès ainsi que doctrine (2).

## **1 - Un contrôle des règles de procédures éloignant les justiciables du juge**

**603.** Durant seize ans de fonctionnement effectif, la politique jurisprudentielle<sup>1064</sup> du Conseil d'État indiquait « *le nombre élevé de rejets pour irrecevabilité* »<sup>1065</sup> du fait d'une « *interprétation littérale* »<sup>1066</sup> des conditions formelles et de délai de saisine du juge administratif. Le Conseil d'État sénégalais, en effet, s'est montré particulièrement sévère dans l'appréciation des conditions de forme (a) et de délai (b).

### **a- Un contrôle sévère des conditions de forme**

**604.** A travers ses pouvoirs d'interprétation des textes, le juge administratif donne une résonance soit rigide soit flexible à l'application des conditions procédurales. Cet exercice de redéfinition des règles permet de soutenir que le rôle du juge dans l'accès à son prétoire n'est plus neutre. Il peut influencer sur la cadence, l'étendue de l'ouverture de son prétoire aux justiciables par une appréciation souple ou rigide des conditions sus-indiquées. La première attitude permettant de réduire la distance entre lui et les justiciables quand la seconde produit l'effet inverse.

**605.** Les conditions de recevabilité du recours juridictionnel administratif sont diverses. Ce qui intensifie les risques d'égarement du justiciable dans « *le maquis de la procédure* »<sup>1067</sup>. La conduite du juge qui atténuerait les sanctions aux violations de ces conditions répondrait certes à sa volonté de protéger davantage les droits et libertés individuels. Elle exprime également l'environnement démocratique et le niveau de la manifestation de l'État de droit du milieu d'intervention du juge administratif. Un juge sous emprise de l'Administration ou dont l'indépendance est négociée voire marchandée se détache difficilement des textes surtout si cette conduite est défavorable à l'Administration.

---

<sup>1064</sup> Sur la définition de l'expression "politique jurisprudentielle", se référer à ASPIRO SEDKY (J.), BRETT (R.), ANNE (M.) (dir), *Les politiques jurisprudentielles*, Actes de la journée d'étude des jeunes chercheurs de l'Institut d'Etude de Droit Public (IEDP), organisé le 22 novembre 2013 à la Faculté Jean Monnet de Paris Sud.

<sup>1065</sup> DIAGNE (N.M.F.), *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, Thèse de doctorat de droit public, Université Cheick Anta Diop de Dakar, 1995, p. 113.

<sup>1066</sup> *Ibid.*, p. 115.

<sup>1067</sup> ODEMENT (R.), « Le destin des fins de non-recevoir », in *Mélanges Marcel WALINE*, tome II, p. 653.

Cette réalité vécue par les juges administratifs africains<sup>1068</sup> a été partagée par la nouvelle juridiction administrative suprême sénégalaise dont la légitimité entendait s'adosser à une certaine onction de l'Administration confondue en la personne morale de l'Exécutif<sup>1069</sup>.

**606.** En dépit de la faiblesse quantitative des décisions rendues, l'analyse de quelques-unes a, tout de même, révélé un « *rejet systématique des recours non conformes aux prescriptions textuelles* »<sup>1070</sup>. Les lignes qui suivent démontreront la justesse de cette occurrence à partir des décisions de rejet sur l'irrecevabilité de la requête et des rejets fondés sur la déchéance du requérant.

**607.** Auparavant, la sanction de l'inobservation des conditions de forme qu'est l'irrecevabilité était sévèrement prononcée par la Chambre administrative de la Cour suprême sénégalaise<sup>1071</sup>. Le Conseil d'État n'a pas abandonné cette tradition déplorable ou du moins cette sanction excessive. L'irrecevabilité a toujours été prévue par les textes sénégalais régissant le recours pour excès de pouvoir<sup>1072</sup>. Ceux-ci indiquent clairement que l'irrecevabilité sanctionne les défauts, dans la requête, de la mention de noms et domicile des parties, de l'exposé sommaire des faits, des moyens et conclusions d'une part ; et l'absence d'accompagnement de la requête d'une expédition de la décision attaquée ou justifiant du dépôt de la réclamation d'autre part.

**608.** Cependant, les textes restaient silencieux sur la sanction du manquement à l'obligation du ministère d'avocat et à celle du dépôt d'un nombre de copies de la requête équivalent à celui des parties. On s'est interrogé de savoir si le législateur sénégalais ne créait pas ainsi une hiérarchie entre les formalités susmentionnées. Celles sanctionnées ne relèveraient-elles pas d'ordre public tandis que les deux dernièrement énumérées ne

---

<sup>1068</sup> Le représentant de la Centrafrique au colloque de Dakar avouait ceci : « *Quelqu'un a parlé de manque d'audace du juge administratif. Moi je pense que le juge administratif, même s'il doit être audacieux, cela doit être une audace calculée, parce que l'administration, c'est quand même l'administration. (...) Je pense qu'il faut être audacieux, mais il faut calculer l'audace, parce que cela ne sert à rien d'aller se casser la figure après. Alors il faut en tenir compte, sinon, après, l'Etat de droit prend du retard* », in Colloque des 9-10 mars 1998, *op. cit.*, p. 108.

<sup>1069</sup> KANTE (P.F.), « Essai sur les causes de l'ineffectivité du principe de la séparation des pouvoirs dans les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir dans le Sénégal post alternance », *LEJA*, vol. 12, n° 27, 2012, p. 67.

<sup>1070</sup> DIAGNE (N.M.F.), *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, Thèse de doctorat de droit public, *op. cit.*, p. 116.

<sup>1071</sup> FALL (A.B.), *La responsabilité extra-contractuelle de la puissance au Sénégal : essai de transposition des règles de droit administratif français dans un pays d'Afrique noire francophone*, *op. cit.*, p. 169 et s.

<sup>1072</sup> Cf. article 45 de la loi organique relative à la Cour suprême et article 15 de la loi n° 92-24 du 30 mai 1992 sur le Conseil d'Etat, précité.

dépendraient-elles pas du pouvoir d'appréciation du juge <sup>1073</sup> ? Assurément, le silence des textes laissait fécond le pouvoir d'interprétation du Conseil d'État sénégalais. Et il y avait matière à ce que ce pouvoir se déploie dans le sens de l'intérêt des justiciables.

**609.** Le ministère d'avocat étant une obligation qui rend onéreux le recours devant le juge. Il constitue un risque d'erreur du requérant en raison de l'absence d'obligation du ministère d'avocat devant le Tribunal Régional et la Cour d'appel qui étaient compétents en matière d'exception d'illégalité. Qui plus est, une certaine confusion sur le caractère obligatoire du ministère d'avocat était entretenue par les textes. Tandis que l'article 15 de la loi relative au Conseil d'État imposait la formalité du ministère public, l'article 35 dispensait le requérant d'un recours pour excès de pouvoir de ladite formalité.

**610.** La conjugaison de ces aspects et circonstances invitait le Conseil d'État sénégalais à retenir une sanction moins sévère que l'irrecevabilité en cas de défaut du ministère d'avocat. Pourtant, son approche fut toute autre. Le Conseil d'État sénégalais a, en effet, sanctionné le manquement au ministère d'avocat par l'irrecevabilité. Dans l'affaire *Ibrahima Sadikh BEYE*, il a prononcé l'irrecevabilité d'un recours pour excès de pouvoir au motif que la requête fut signée par les demandeurs et non par un avocat <sup>1074</sup>. Le Conseil d'État sénégalais n'a pas moins été guidé par un souci « *d'uniformisation* » <sup>1075</sup> que le choix d'une continuité de la jurisprudence de la défunte Cour suprême <sup>1076</sup> qui n'écartait l'obligation du ministère d'avocat « *ni pour le requérant exerçant la profession d'avocat, ni a fortiori quand il n'était qu'un avocat qui ne pouvait légalement plaider sous sa seule responsabilité personnelle (...)* » <sup>1077</sup>.

**611.** Il résulte de l'affaire *Ibrahima Sadikh BEYE* que le Conseil d'État sénégalais a écarté l'application d'une disposition spéciale applicable aux recours pour excès de pouvoir consacré par l'article 35 au profit d'une disposition générale posée par l'article 15 de la loi relative au Conseil d'État. Ce faisant, le Conseil d'État ne s'est-il pas rendu coupable d'une violation de la loi ? Théoriquement, le principe *Specialia generalibus derogant*, entendre par

---

<sup>1073</sup> DIAGNE (N.M.F.), *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, Thèse de doctorat de droit public, *op. cit.*, p. 116, p. 117.

<sup>1074</sup> CE (Sénégal), 23 février 1994, *Ibrahima Sadikh BEYE et al.*, inédit.

<sup>1075</sup> DIAGNE (N.M.F.), *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, Thèse de doctorat de droit public, *op. cit.*, p. 117.

<sup>1076</sup> Voir C.S (Sénégal), 11 avril 1962, *Amadou KANE c/ O.P.T.*, G.D.J.A.S., p. 257 ; C.S (Sénégal), 11 août 1977, *Cheick SARR*, G.D.J.A.S., T.I., p. 61.

<sup>1077</sup> C.S. (Sénégal), 5 décembre 1990, *Ibrahim DIAWARA*, inédit.

les règles spéciales dérogent aux règles générales<sup>1078</sup>, ne saurait être méconnu du juge administratif suprême sénégalais même s'il faut avouer qu'il renvoie souvent à des situations incertaines<sup>1079</sup>. Mieux la tâche du Conseil d'État était facilitée par l'évolution du droit sénégalais sur l'obligation du ministère d'avocat en matière du recours pour excès de pouvoir<sup>1080</sup>.

**612.** On le voit, cette situation du juge administratif de la Cour suprême est bien différente de celle du Conseil d'État. Le législateur aurait entendu orienter le sens de la décision de ce juge en apportant au texte une disposition spéciale. Le maintien de l'obligation du ministère d'avocat en matière de recours pour excès de pouvoir par le Conseil d'État relève d'un contrôle sévère voire « *injuste* »<sup>1081</sup> en ce qu'il serait contraire à la loi.

**613.** Ensuite, on pourrait reprocher la même sévérité au juge administratif sénégalais à l'analyse de ses décisions de rejets fondées sur la déchéance du requérant. Cette fois avec des mots différents : le Conseil d'État applique littéralement les textes. L'article 16 de la loi sur le conseil d'Etat disposait que : « *Le demandeur est tenu, à peine de déchéance de consigner (...) une amende de 5.000 FCFA* »<sup>1082</sup>. La déchéance était donc prévue textuellement pour non-consignation de l'amende de pourvoi. Elle l'était également

---

<sup>1078</sup> Origine, sens et contenu du principe. Lire, pour ce faire MAZEAUD (D.), BOFFA (R.), BLANC (N.), *Dictionnaire du droit*, Paris, LGDJ, 2018,

<sup>1079</sup> Lire sur ce sujet : POLLAUD-DULLIAN (F.), « Du droit commun au droit spécial – et retour », in *Aspects actuels du droit des affaires*, Mélanges en l'honneur d'Y. GUYON, Dalloz, 2003, p. 925 ; CASSIN (R.), « Lois spéciales et droit commun », *D.*, n° 3, 1961, p. 92. L'auteur affirmait que « *Tous les juristes s'accordent à reconnaître que les lois spéciales occupent une place capitale dans l'ordre juridique contemporain. Il apparaît que spécialité devient ordinaire et que le principe est vidé de son contenu* ». En dehors du danger de prolifération des règles spéciales ainsi dénoncé, une autre incertitude de l'usage du principe existe. Elle se pose lorsqu'on se retrouve face à une superposition de règles spéciales à déterminer la règle applicable. Cette réalité est traduite en ces termes : « *Enfin, affirmer que l'action spéciale exclut l'action générale peut conduire à écarter, outre l'action d'un degré de généralité immédiatement supérieur à celle considérée, la ou les actions par rapport auxquelles cette dernière constitue elle-même une action spéciale* ». MAUCLAIR (S.), *Recherche sur l'articulation entre le droit commun et le droit spécial en droit de la responsabilité civile extracontractuelle*, Thèse de doctorat de droit privé, Université d'Orléans, 2011, p. 129.

<sup>1080</sup> Auparavant, à travers la loi relative à la Cour suprême, le législateur sénégalais n'est pas revenu, au chapitre du recours pour excès de pouvoir, sur l'obligation du ministère d'avocat qu'il avait fixée dans les dispositions générales de la même loi. Parallèlement, le législateur rappelle la même condition dans les dispositions générales de la loi sur le Conseil d'Etat sénégalais. Cependant, cette fois, le ministère de l'avocat était exclu des formalités de recevabilité du recours pour excès de pouvoir. Le silence gardé par le législateur au niveau du texte de la Cour suprême a été, sans doute, compris par cette juridiction dans le sens où le législateur n'aurait pas jugé nécessaire de rappeler cette formalité en matière de recours pour excès de pouvoir. C'est donc raisonnable que l'ancien Cour suprême ait toujours prononcé l'irrecevabilité car cette sanction restait facultative.

<sup>1081</sup> DIAGNE (N.M.F.), *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, Thèse de doctorat de droit public, *op. cit.*, p. 118.

<sup>1082</sup> Cet article reprenait, à la lettre, les termes de l'article 46 du texte relatif à la Cour suprême.

prononcée pour défaut de signification de la requête<sup>1083</sup>. La sévérité du contrôle du Conseil d'État sénégalais en ces matières se mesure au degré de la sévérité de la sanction de déchéance et en considération du pouvoir qu'avait ce juge à prononcer une sanction moins préjudiciable au requérant.

**614.** Contrairement à la sanction d'irrecevabilité<sup>1084</sup>, la déchéance conduit à une perte définitive du droit d'exercer une nouvelle demande après correction du vice qui entachait la demande initiale. Dès lors, on pouvait espérer que, né de la ferme volonté de rapprocher les justiciables de son prétoire, le Conseil d'État use de son pouvoir d'interprétation pour écarter une application littérale des textes et prononce, suivant les espèces, une sanction moins grave. Point n'eût été le cas. Ces décisions rappellent éloquemment que la sanction de la non-consignation<sup>1085</sup> ou d'une consignation tardive intervenue plus d'un mois après l'introduction de la requête<sup>1086</sup> en matière de recours pour excès de pouvoir ou en annulation était unique et inique : la déchéance<sup>1087</sup>. De la sorte, le Conseil d'Etat maintenait en l'état la même rigidité de l'ancienne Cour suprême sur la question<sup>1088</sup>.

**615.** Le Premier Avocat général près la Cour suprême sénégalais justifiait la sévérité du juge administratif sénégalais en matière de violation de la règle de consignation, d'une part, par la modicité du montant fixé pour la consignation et d'autre part, en vue d'éviter les recours fantaisistes<sup>1089</sup>. Sur chacun de ces arguments, la critique de la sévérité des décisions du juge administratif suprême sénégalais ne tarit pas. Il fut maladroit de penser que la somme

---

<sup>1083</sup> Article 20 de la loi sur le Conseil d'Etat reprenant la substance de l'article 51 de la loi relative à la Cour suprême.

<sup>1084</sup> Certes l'irrecevabilité pour non-respect des règles de forme entraîne le rejet de la requête sans que le juge se prononce sur le fond. Sous cet aspect, l'irrecevabilité produit des effets identiques à ceux de la déchéance. Cependant, la sanction d'irrecevabilité ne prive guère le requérant d'introduire une nouvelle demande conforme aux prescriptions légales. Le délai dont dispose le requérant étant celui du contentieux. Ainsi, aussi longtemps que ce délai court, la production des décisions attaquées, la mention de l'identité des parties et l'exposés des faits et moyens notamment sont autant de formalités que le requérant peut considérer dans sa nouvelle demande. Mieux, en acceptant de contrôler la régularité de la requête non pas à l'étape de l'introduction mais au moment du jugement, le juge permet au requérant d'apporter les formalités précitées ultérieurement à sa demande. En somme, alors que l'irrecevabilité vise la requête, la déchéance frappe le requérant même.

<sup>1085</sup> CE (Sénégal), 25 août 1993, *Léon SARR*, inédit.

<sup>1086</sup> CE (Sénégal), 25 août 1993, *SOTUSCI*, inédit.

<sup>1087</sup> CE (Sénégal), 25 août 1993, *SOTUSCI*, inédit.

<sup>1088</sup> Pour la déchéance à cause de non-consignation : CS (Sénégal), 4 janvier 1989, *Samarsen c/ Express Navigation*, inédit. CS (Sénégal), 25 juillet 1979, *Fernandez*, G.D.J.A.S., T.I., p. 494. ; CS (Sénégal), 4 mars 1987, *Ahmed Iyane SIDIBE*, inédit. ; CS (Sénégal) 20 mars 1985, *Seydina THIAM*, inédit.

<sup>1089</sup> Conclusions du Premier Avocat général près la Cour suprême sur C.S. 20 mars 1980, inédit. Cité par DIAGNE (N.M.F.), *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, Thèse de doctorat de droit public, *op. cit.*, p. 128.

de 5.000 F CFA indiquée par le législateur était un modique montant pour les justiciables sénégalais. Elle ne l'a point été entre 1992 et 2008<sup>1090</sup> comme elle ne l'est aujourd'hui<sup>1091</sup>. De même, on ne peut craindre des recours fantaisistes jusqu'à adopter une politique jurisprudentielle très limitative de l'accès des justiciables au prétoire du juge dans un contexte où sont décriées la timidité des justiciables et la faiblesse des recours juridictionnels.

**616.** La rigidité du Conseil d'État se percevait également quand il s'agissait de sanctionner le non-respect de la signification de la requête à la partie adverse. Là aussi, il n'a prononcé que la déchéance dans toutes les espèces dont il a été saisi. Que ce soit pour sanctionner l'omission de la signification de la requête à la partie adverse<sup>1092</sup>, de la signification dans les conditions autres que celles prévues par les textes<sup>1093</sup> ou de la signification effectuée sur le fondement d'un acte extrajudiciaire, le Conseil d'État sénégalais a constamment retenu la déchéance.

**617.** Outre ce strict contrôle des conditions de forme, l'examen des délais de recours constitue une autre caractéristique de l'œuvre jurisprudentielle entretenait, certes dans une intensité moindre, l'éloignement des justiciables du Conseil d'État sénégalais.

#### **b- Un contrôle rigide de délai en matière de recours pour excès de pouvoir**

**618.** L'introduction du recours contentieux dans un délai déterminé est une obligation qui participe de la sécurité juridique<sup>1094</sup>, de la stabilité des droits acquis<sup>1095</sup>, du bon fonctionnement de la justice<sup>1096</sup>, de l'efficacité de l'action administrative<sup>1097</sup> et de l'égalité des

---

1090 Selon les enquêtes de suivi de la pauvreté au Sénégal (ESPS) conduites en 1992 et en 2006, « sur 1000 personnes en âge de travailler, seulement 438 ont un emploi ». Cf. KANE (A.), « Dynamique de l'emploi au Sénégal : un suivi de cohortes sur la période 1992-2011 », *Revue d'économie du développement*, vol. 22, n° 1, 2014, p.76.

1091 Il ressort des résultats de la première édition de l'enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages (EHCVM) mené sous un accord de don de la Banque mondiale à la Commission de l'UEMOA que le taux de pauvreté au Sénégal s'est établi à 37,8 % en 2021 contre 42,8% en 2011.

<sup>1092</sup> CE (Sénégal), 25 août 1993, *Pierre ROSSI*, inédit ; CE (Sénégal), 24 novembre 1993, *Elisabeth GARRICK, épouse DARBOUX* ; 24 novembre 1993, *Ousmane FAYE*, inédit ; CE, 24 novembre 1993, *Hôtel Nina*, inédit.

<sup>1093</sup> CE (Sénégal), 25 août 1993, *Dame Fatou SECK*, inédit. ; 25 août 1993, *Abdourahmane DIOP*, inédit ; 25 août 1993, *Tabara SENE et autres*, inédit.

<sup>1094</sup> AUBY (J.M.), DRAGO (R.), *Traité de contentieux administratif*, T. I., Paris, LGDJ, 1962, p. 898

<sup>1095</sup> *Ibid.*

<sup>1096</sup> Le défaut de fixation d'un délai encadrant le recours pour excès de pouvoir, à l'instar de tout type de recours contentieux, ouvre voie à un risque de saisine incessant et encombrant du juge administratif.

<sup>1097</sup> Le retrait de l'acte administratif n'ayant pas fait l'objet d'un recours suspensif et dont les effets se sont déployés et consolidés dans les faits serait handicapant pour l'efficacité de l'action administrative. D'autant que l'intervention de l'Administration est souvent motivée par l'urgence ou la nécessité. Aussi le principe de légalité impose-t-il à l'Administration entre autres une obligation d'agir.

parties au procès<sup>1098</sup>. Aussi la règle de délai est-elle d'ordre public dont la violation pouvant être dénoncée à tout moment du procès doit être soulevée d'office par le juge. La demande du requérant sera, dans ce cas, frappée de forclusion. S'il traverse tout le temps du contentieux administratif c'est-à-dire allant de l'introduction de la requête, du déroulement de la procédure en passant par la phase d'instruction jusqu'au moment où la décision du juge devient définitive, le délai emprunte plusieurs voix d'expression. Il peut s'agir notamment de l'assignation et du pourvoi contre un acte administratif unilatéral.

**619.** En droit sénégalais, les différents délais sont enserrés dans les termes de l'article 729 du Code de procédure civile<sup>1099</sup>, repris par les articles 83 de la loi sur l'ancienne Cour suprême et 35 de la loi sur le Conseil d'État. La démonstration qui se rapporte à l'intitulé de cette séquence opère deux restrictions. Seront retenus les délais relatifs au recours administratif préalable et aux recours juridictionnels pour excès de pouvoir en droit sénégalais. Pour autant, les décisions des juridictions judiciaires du fond notamment le Tribunal régional de Dakar et la Cour d'appel en la matière ne seront pas particulièrement analysées. Et ce, non point parce que ces juridictions compétentes en matière d'exception d'illégalité procédaient à une appréciation plus souple des délais sus-indiqués. Bien au contraire, leurs décisions étaient marquées du sceau de la rigidité en défaveur des requérants<sup>1100</sup> même si, en ce qui les concerne, la règle du recours préalable était enfermée

---

<sup>1098</sup> Le procès est une compétition, sa longueur parfois, l'énergie qu'il exige aux parties en entraînent la dénomination de marathon judiciaire. De même les stratégies de défense qu'il requiert vérifient l'usage de combat judiciaire. Dans ces conditions, l'absence totale de délai ou de *round* enserrant la confrontation entre les parties constitue une sorte de rupture d'égalité.

<sup>1099</sup> Ce délai a été rappelé par la Cour de cassation (Sénégal), 18 août 2004, *Société Aa Ab c/ Etat du Sénégal*, n° 126.

<sup>1100</sup> Les juges de première instance et d'appel ont notamment prononcé l'irrecevabilité lorsque l'assignation est délivrée plus de deux mois après le rejet implicite, ou explicite, d'un recours administratif. Cf. CA de Dakar, 28 juin 1985, *Raymond NDIONE*, inédit ; Tribunal Régional de Dakar, 8 mai 1985, *René TRICHET c/ Commune de Dakar*, inédit ; Tribunal Régional de Dakar, 23 mars 1988, *Afrique Audit*, inédit ; Tribunal Régional de Dakar, 25 mai 1988, *Mamadou MBODJ*, inédit. Ils ont aussi estimé que les recours successifs ne prolongent pas les délais et sont irrecevables. Cf. T.P.I. de Dakar, 14 septembre 1984. Héritiers Landing NIANG, inédit ; Tribunal Régional de Dakar, 10 décembre 1986, *Société Wellcome Foundation L.T.D.*, inédit. Le Tribunal de Première Instance de Dakar a même, de façon très critiquable, considéré que les réponses d'attente étaient des décisions faisant courir le délai du recours juridictionnel. En effet, la Société Photo Ciné Sénégal dans le jugement a adressé une demande à l'Agent judiciaire de l'Etat le 28 avril 1983 en vue du règlement d'une créance. Ce dernier l'informa, par une lettre datée du 13 mai 1983, que « *le dossier était à l'étude* ». La requérante a perçu de cette réponse un refus de l'Administration. Aussi a-t-elle saisi le juge le 6 juillet 1983. Le représentant de l'Etat souleva l'exception d'irrecevabilité devant le juge le Tribunal Régional de Dakar. Il alléguait que l'assignation était prématurée en ce que la requérante n'aurait dû saisir le juge qu'après « *l'expiration du délai de quatre mois de silence valant rejet implicite* ». La motivation et le sens de la décision du juge furent très contrastés voire contradictoires. D'abord, il écarta l'interprétation donnée par l'Administration car celle-ci serait erronée. Il admît que la lettre comportant la réponse de l'Agent judiciaire constituait un accusé de la requête gracieuse. Ainsi, le fait pour l'Administration de répondre « que le dossier est à l'étude » ne saurait, pour le juge, être interprété comme « *le fait que l'administration ne reconnaît pas encore le principe de sa créance, autrement dit donc comme un*

dans un délai de prescription quadriennale<sup>1101</sup>. Par ailleurs, la critique étant adressée principalement à la juridiction administrative suprême, on peut volontiers recentrer le questionnement de la sévérité des décisions du juge administratif dans l'appréciation des délais de recours juridictionnels autour de ses décisions surtout que celles-ci ne s'éloignent pas des décisions des juridictions du fond.

**620.** Certes pour combler le silence des textes, le Conseil d'État sénégalais appliquait, sans le viser expressément, l'article 827 du CPC qui imposait l'observation du délai franc<sup>1102</sup>. Ce mode de computation favorable au requérant était appliqué au délai de deux mois qui encadrait le recours pour excès de pouvoir fixé par le législateur sénégalais, certainement sous inspiration de l'ordonnance française du 31 juillet 1945 sur le conseil d'État<sup>1103</sup> et du Code des Tribunaux administratifs français<sup>1104</sup>. Sans conteste, le délai de deux mois s'avère bref dans le contexte sénégalais marqué par un éloignement géographique du

---

*refus* ». En conséquence, pour le juge, le requérant « *se trouvait bien dans la première hypothèse de l'alinéa 2 de l'article 729 (...) qui l'obligeait à assigner dans le délai de deux mois qui suit l'avis donné de la décision de l'administration* ». Cf. T.P.I. Dakar, 30 mai 1984, *Société Photo Ciné Sénégal*. Inédit. Il ressort de la solution que si le juge, à travers une telle interprétation des réponses d'attente, prononcé la recevabilité d'un recours un recours prématurément formé, n'a pas véritablement favorisé la requérante en ce que la réponse donnée par l'Administration n'a pas été considérée comme un refus. En d'autres termes, il n'eût, de la réponse, aucune naissance d'un acte administratif nouveau faisant grief. Ce qui révèle, au fond, l'erreur initiale d'appréciation du juge sur la question de savoir si les réponses d'attente constituaient des décisions faisant courir le délai du recours juridictionnel. Pour rappel, le juge français, contrairement à son homologue sénégalais a répondu par la négative à cette préoccupation. De ce fait, le recours juridictionnel n'est pas possible contre les réponses qui laissent entendre que l'Administration promet d'étudier le dossier ou toutes autres mentions exigeant des informations supplémentaires au requérant. Voir en ce sens PACTEAU (B.), *Traité de contentieux administratif*, Paris, PUF, p. 139. La contradiction du juge sénégalais de l'exception d'illégalité est perceptible à la lecture d'autres décisions. Sans s'y étaler, on se contenterait de citer Tribunal Régional de Dakar. 4 mai 1988, *Groupement professionnel des maîtres tailleurs sénégalais*, inédit. En l'espèce, le juge a estimé qu'une lettre précisant qu'il serait donné incessamment des directives au Directeur du contrôle économique pour règlement définitif et intervenue en réponse à un courrier du requérant ne constituait pas une décision de rejet. Paradoxalement, il a jugé que l'assignation aurait dû être formée dans les deux mois suivant ladite réponse.

<sup>1101</sup> Voir article 729 du CPC.

<sup>1102</sup> CE (Sénégal), 24 novembre 1993, *SIMPA*, inédit. Il ressortait de l'article 827 du CPC que : « *Tous les détails de procédure prévus par le présent code sont francs, le jour de la notification ou de la remise de l'acte et le jour de l'échéance ne sont point comptés dans le délai fixé (...) Lorsque le dernier jour d'un délai quelconque de procédure est un jour férié ou un samedi, ce délai est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable qui suit le jour férié ou le samedi* ». Rappelons qu'en France, le caractère franc du délai en matière administrative trouve son fondement à l'article R 421-2 du CJA. Mais cette technique de computation du délai fut supprimée en matière de procédure civile.

<sup>1103</sup> Ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 portant transfert des attributions du comité juridique au Conseil d'Etat, JORF, Lois et décrets n° 0179 du 1<sup>er</sup> août 1945, p. 4770. Ordonnance abrogée depuis le 1er janvier 2001 par l'Ordonnance n° 2000-387 du 4 mai relative à la partie Législative du Code de justice administrative, JORF, Lois et décrets, n° 0107 du 7 mai 2000, p. 6904.

<sup>1104</sup> Devenu Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel par Décret n° 89-641 du 7 septembre 1989, portant code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, JORF n° 11 du 10 septembre 1989, p. 11494, entré en vigueur le 1er janvier 1990 et abrogé par le Décret 2000-389 du 4 mai 2000 du code de justice administrative relatif à la partie Règlementaire JORF n° 0107 du 7 mai 2000, p. 6904.

juge administratif des justiciables<sup>1105</sup>. Le Conseil d'Etat sénégalais trouvait encore là un argument de saisir l'opportunité que lui offrait le libéralisme du traitement contentieux des conditions de recevabilité<sup>1106</sup>. Il n'a guère exploité cette occasion pour rassurer les justiciables sénégalais sur sa capacité à produire le droit<sup>1107</sup> encore moins à veiller à une protection efficiente de leurs droits et libertés<sup>1108</sup>.

**621.** En effet, à l'instar de la Chambre administrative de la Cour suprême dont il procède<sup>1109</sup>, le Conseil d'État sénégalais a, sous son règne, fait démentir, l'affirmation à l'allure de prédiction du Président Raymond ODENT formulée en ces termes : « *les fins de non-recevoir ont un destin qui paraît s'apparenter à un déclin* »<sup>1110</sup>. L'examen des décisions rendues suite à des recours formés directement devant le juge ou sur saisines précédées de recours administratif préalable a révélé « *la volonté du juge de faire respecter rigoureusement les délais de recours* »<sup>1111</sup> dont l'un des effets pervers fut la récurrence de « *décisions critiquables* »<sup>1112</sup>.

**622.** Ainsi la sanction à l'introduction tardive du recours administratif préalable a toujours été l'irrecevabilité<sup>1113</sup>. Il en est de même pour le recours tardif en matière d'excès de pouvoir<sup>1114</sup>. L'espèce *Samba Diama SECK et Abdourahmane SEYE* renseigne davantage sur l'aspect contestable de l'interprétation des règles du délai en matière de recours pour excès de pouvoir. Le Conseil d'État considère que « *la date du dépôt au secrétariat au conseil des ministres du journal officiel contenant l'acte attaqué constituait la date d'applicabilité des actes réglementaires ou individuels et non... celle du point de départ pour recours pour excès*

---

<sup>1105</sup> SY (D.), « Juge administratif et communicabilité », *Afrilex*, <http://afrilex.u-bordeaux.fr/droit-administratif-et-communicabilite-en-afrique/>. p. 22. Disponible à Consulté le 8 janvier 2021 à 17h 58mn.

<sup>1106</sup> LASSERRE (B.), « Propos introductifs. Etre accessible, utile et compris : l'efficacité du juge administratif », in Colloque, les Entretiens du contentieux, Conseil d'Etat, le 29 octobre 2021. Disponible à <https://www.conseil-etat.fr/actualites/colloques-seminaires-et-conferences/re-voir-etre-accessible-utile-et-compris-l-efficacite-du-juge-administratif>. à 6mn 50 s. Consulté le 30 octobre 2021 à 10h 45mn.

On postulait judicieusement que « c'est le juge, en effet, qui interprète, comble les lacunes, donne un contenu aux procédures et aux règles, c'est à son niveau que le droit se forme dans les profondeurs et notamment le droit administratif ». Cf. BOCKEL (A.), *Droit administratif, op. cit.*, p. 34.

<sup>1107</sup> SY (D.), « Juge administratif et communicabilité », *op. cit.*, p. 16 ; « Le juge sénégalais et la création du droit administratif », in DARBON (D.), Du BOIS De GAUDUSSON (J.) (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, p. 395.

<sup>1108</sup> *Ibid.*

<sup>1109</sup> CS (Sénégal), 20 juillet 1978, *Babacar FALL*, inédit. ; 3 juin 1987 ; *Mbaye FAYE*, inédit. ; 2 décembre 1987, *Boubacar DIAKHATE*, inédit.

<sup>1110</sup> ODENT (B.), « le destin des fins de non-recevoir », Mélanges Marcel WALINE, Paris, LGDJ, 1972, Tome II, *Le Juge et le droit public*, 1974, p. 657.

<sup>1111</sup> DIAGNE (N.M.F.), *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais, op. cit.*, p. 142.

<sup>1112</sup> *Ibid.*

<sup>1113</sup> CE (Sénégal), 25 août 1993, *Boubacar FALL*, inédit. ; 24 novembre 1993, *SISPA*, inédit.

<sup>1114</sup> CE (Sénégal), 25 août 1993, *Samba Diama SECK et Abdourahmane SEYE*, inédit.

de pouvoir à l'article 83 de la loi organique sur la Cour suprême »<sup>1115</sup>. Il déclarait, dès lors, irrecevable le recours introduit le 26 décembre 1989.

**623.** Des faits, il ressort que les requérants demandaient l'annulation du décret n° 89-690 du 15 juin 1989 fixant le statut des huissiers et considéraient que le point de départ du délai de deux mois était la date du 23 octobre 1989 à laquelle le journal officiel contenant l'acte attaqué était déposé au secrétariat du gouvernement<sup>1116</sup>. Pour le juge, la date du 23 octobre 1983 n'était pas le point de départ, mais celui d'applicabilité de l'acte. Le Conseil d'État interprétait ainsi, comme dans une autre de ses décisions<sup>1117</sup>, l'article 2 de la loi n° 70-14 du 6 février 1970 relatif à l'applicabilité des lois, des actes administratifs individuels<sup>1118</sup>.

**624.** À travers son raisonnement, le Conseil d'État sénégalais a pu commettre deux erreurs d'appréciation qui ont vicié son interprétation. Initialement, il a opéré une distinction malheureuse entre la date du dépôt du journal contenant l'acte et la date de la publication<sup>1119</sup>. Il omettait, de ce fait, que le dépôt du journal officiel d'où est publié l'acte au secrétariat du Gouvernement ne traduit ni plus ni moins le moment de sa publication.

**625.** Ensuite, le Conseil d'État sénégalais opérait une confusion entre ladite action de dépôt du journal officiel au secrétariat du Gouvernement et l'applicabilité de l'acte publié. Pourtant, la distinction était posée par l'article 2 de la loi de 1970 précitée. Il y était institué un délai d'applicabilité variable en fonction des régions et qui commence à courir dès la diffusion du journal et son dépôt au secrétariat du Gouvernement. Nous convenons, à la suite de Ndèye DIAGNE, que le juge administratif sénégalais aurait résolu, quelque peu facilement, l'équation s'il avait considéré la loi susvisée en tant que complétant les dispositions relatives au délai du recours pour excès de pouvoir en droit sénégalais<sup>1120</sup>.

**626.** La solution d'irrecevabilité qui a sanctionné l'interprétation du Conseil d'État sénégalais dans l'espèce *Samba Diama SECK et Abdourahmane* tel qu'il vient d'être

---

<sup>1115</sup> *Ibid.*

<sup>1116</sup> En retenant la date du 23 octobre comme point de départ du délai franc de deux mois, la requête serait bien recevable car le 23 et le 24 décembre correspondaient à des jours non ouvrables et le 25 décembre était jour férié.

<sup>1117</sup> CE, 27 juillet 1994, *Abdou Lath DIOUF*, inédit.

<sup>1118</sup> Voir JORS. Disponible à <http://www.jo.gouv.sn/spip.php?article55>. Consulté le 19/12/2021 à 23h 41mn.

<sup>1119</sup> Le CE sénégalais avait précisément tenu pour raisonnement que le recours contentieux devait être formé dans « le délai de deux mois à partir de la publication de la décision au Journal officiel, sans que la parution tardive de celui-ci proroge le délai, et non à partir de la date de dépôt du journal au secrétariat général du Gouvernement ».

<sup>1120</sup> DIAGNE (N.M.F.), *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, *op. cit.*, p. 142.

démontré a constitué « *un recul* »<sup>1121</sup> de la démarche interprétative du délai de recours favorable aux requérants. En effet, dans une espèce similaire, l'ancienne Chambre administrative de la Cour suprême<sup>1122</sup>, a prononcé la recevabilité du recours formé contre le décret publié au journal officiel du 5 mai 1970 qui fut déposé le 12 juin de la même année au secrétariat du gouvernement. Le juge estima que la publication rendait le décret exécutoire à l'endroit du requérant à partir du 15 juin par ailleurs considérée comme la date du recours pour excès de pouvoir.

**627.** La présente analyse démontre à plusieurs égards les insuffisances du contrôle juridictionnel des règles de procédure par le Conseil d'État sénégalais. Au-delà et dans le prolongement de la sanction d'irrecevabilité du recours qui en résultait, ce contrôle constamment sévère et souvent maladroit eut pour inconvénient fâcheux l'absence d'examen au fond de nombre de litiges. Certes, certaines erreurs de procédure ne sont pas régularisables<sup>1123</sup>, mais des assouplissements apportés par la loi corrective de 1996 telle que la régulation de certains vices avant la clôture de l'instruction<sup>1124</sup> sont tolérables<sup>1125</sup>.

**628.** L'invitation à l'audace est d'autant plus pressante que le rejet d'une requête dès l'examen des conditions de recevabilité empêche le juge de se prononcer sur ce qui intéresse le plus requérant : la résolution du litige qui l'oppose à l'Administration<sup>1126</sup>. D'où l'interpellation du Huron en ces termes : « *Nous autres, bons sauvages, nous sommes des esprits simples : nous pensons que la justice est faite pour le justiciable et que sa valeur se mesure en termes de vie quotidienne* »<sup>1127</sup>. C'est donc à raison que le Professeur Badara Alioun FALL trouve « *néfaste et regrettable* » que les rejets sans examen de fond concernent les violations aux libertés fondamentales<sup>1128</sup>.

---

<sup>1121</sup> *Ibid.*, p. 154.

<sup>1122</sup> CS (Sénégal) 25 juillet 1975, Souleymane *SIDIBE et Amicale des administrateurs civils du Sénégal*. An. Af. 1975, p. 184.

<sup>1123</sup> DIAGNE (N.M.F.), « La contribution du Conseil d'Etat à la construction de l'Etat de droit », *La Revue administrative*, PUF, 1999, 52<sup>e</sup> Année, n° 6, n° spécial, p. 82.

<sup>1124</sup> Avant la loi de 1996, le législateur sénégalais n'avait aucunement invité le juge à régulariser certaines erreurs procédurales. La Chambre administrative n'en a recouru que très marginalement.

<sup>1125</sup> Le législateur sénégalais laisse la possibilité aux requérants de régulariser leurs requêtes en trois cas : l'irrégularité commise dans la rédaction de la requête au niveau des mentions qui doivent y figurer ; si la requête n'est pas accompagnée de la décision attaquée (article 15) et en cas de non-assignation d'une amende de cinq mille francs (article 16) de la loi rectificative de 1996 sur le Conseil d'Etat.

<sup>1126</sup> MOMO (C.), « L'évolution du modèle de justice administrative en Afrique subsaharienne francophone », *RJP*, n° 3, 2013, p. 329.

<sup>1127</sup> RIVERO (J.), « Le huron au Palais royal », *Dalloz*, 1962, chronique 39, p. 7.

<sup>1128</sup> FALL (A.B.), « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique », *op. cit.*, p. 31.

**629.** Par ailleurs, soulevant son incompetence, le juge laisse passer une occasion de participer à la construction du fond du droit administratif et du développement de son contentieux. Cela est bien dommage dans le contexte africain où ce contentieux administratif présente un corps encore chétif.

**630.** Le refus du Conseil d'État sénégalais d'emprunter ces pistes d'assouplissement<sup>1129</sup> constitue une sorte de neutralisation au sens de dissimulation de l'irrégularité de l'acte administratif<sup>1130</sup> et un frein au développement du contentieux administratif<sup>1131</sup>. Le caractère d'ordre public de la procédure ne doit occulter l'enjeu du procès administratif pour la raison que la procédure serait « *entre les mains des juges un instrument qui doit se plier aux exigences de fond* »<sup>1132</sup>. Si cette occurrence est théoriquement contestable, certaines jurisprudences du juge administratif d'autres États renforcent sa pertinence. En France, on ne se taira pas de sitôt<sup>1133</sup>, peut-être jamais<sup>1134</sup>, sur la jurisprudence *Czabaj*<sup>1135</sup> dans laquelle le Conseil d'État français écartant le délai légal de deux mois du recours pour excès de pouvoir consacra un délai raisonnable d'un an<sup>1136</sup>. En Côte d'Ivoire, dans le silence des textes, la Haute juridiction administrative vient d'indiquer que le délai du recours administratif préalable est un délai franc et que la computation s'effectue de

---

<sup>1129</sup> A noter quelques rares cas dans lesquels la Haute juridiction administrative sénégalaise a recouru à la régularisation des vices de procédure : CE, 25 juin 1997, *Adolphe Bady SOW*, non publié ; du même jour, *Mamadou TOURE*, non publié.

<sup>1130</sup> DIAGNE (M.), *L'efficacité du contrôle contentieux exercé sur l'administration sénégalaise*, Thèse de doctorat en droit public, Université Aix-Marseille 3, 1990, p. 156.

<sup>1131</sup> *Ibid.*

<sup>1132</sup> HEURTE (A.), « La notion d'ordre public dans la procédure administrative », *RDP*, p. 625.

<sup>1133</sup> L'arrêt *Czabaj* a donné lieu un important intéressement doctrinal en France. A titre illustratif, voir : LANTERO (C.), LIVENAI (Y.), « 2018 : l'année Czabaj », *RGD on line*, 2018, n° 29955. Disponible à <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2018/12/2018-l'année-czabaj/>. Consulté le 20/1MEURANT (C.), « L'arrêt Czabaj a (presque) trois ans. Mais où va le contentieux administratif ? La "czabajisation" du contentieux administratif », juin 2019, Lyon, France. Disponible à <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02456107>.

<sup>1134</sup> Plusieurs décisions ultérieures du Conseil d'Etat ont été rapprochées à l'arrêt *Czabaj* dans le sens d'inviter le juge à s'y conformer ou à s'y séparer si bien qu'on évoque de plus en plus l'idée de "Czabajisation" de certaines jurisprudences. Pour une extension de la jurisprudence *Czabaj* : CE, 27 février 2019, *M.A. c/ ministre de l'Action et des comptes publics*, n° 418950, Rec Lebon. En l'espèce, le Conseil d'Etat français étend la jurisprudence *Czabaj* à la contestation d'une décision individuelle par voie d'exception d'illégalité et aux recours contre les décisions implicites de rejet ; CE 9 novembre 2018, req. n° 409872. Il s'est agi ici d'une extension de la jurisprudence *Czabaj* aux recours dirigés contre les autorisations d'urbanisme. En revanche, dans une décision du 17 juin 2019, la haute juridiction administrative française a posé le principe selon lequel la jurisprudence *Czabaj* ne s'applique pas aux actions responsabilité administrative couvertes par la prescription quadriennale. Cf. CE, 17 juin 2019, Centre hospitalier de Vichy, n° 413097.

<sup>1135</sup> CE Ass (France), 13 juillet 2016, n° 387763, *Czabaj*, Rec. Lebon. Dalloz actualité, 19 juillet 2016, obs. de MONTECLER (M.-C.) ; Lebon avec les concl. ; AJDA 2016, p. 1479 ; *Ibid.*, 1629 chron. DUTHEILLET (L.), de Lamothe et ODINET (G.) ; AJFP 2016, p. 356, et les obs. ; AJCT 2016, p. 572, obs. CRUSOE (L.) ; RFDA 2016, p. 927, concl. HENRARD (O.) ; RTD com, 2016, p. 715, obs. LOMBARD (F.).

<sup>1136</sup> De manière souveraine, l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat a jugé que le requérant dispose d'un délai d'un an pour contester une décision administrative par la voie de l'excès de pouvoir lorsque cette décision oublie de mentionner les voies et délais de recours, sauf circonstances particulières dont se prévaut le requérant.

quantième en quantième<sup>1137</sup>. Le juge béninois a considéré que « depuis 1968, le requérant, par diverses correspondances adressées au Préfet de l'Atlantique, s'est opposé auprès de cette autorité à la vente de la parcelle (...), objet du permis d'habiter (...) qu'en conséquence de ce qui précède, la Cour décide souverainement qu'est recevable le recours du requérant contre le permis d'habiter (...) »<sup>1138</sup>. Il justifiait ainsi la recevabilité d'un recours introduit tardivement<sup>1139</sup>.

**631.** La critique formulée contre le bilan du Conseil d'État sénégalais n'était donc pas gratuite. Même lorsque les justiciables parvenaient à accéder à son prétoire et que leurs recours étaient recevables, le juge administratif suprême entretenait la distance avec ceux-ci dans la fabrication de ses décisions ainsi que leur divulgation. En clair, il se posait un véritable problème de communicabilité des décisions du Conseil d'État sénégalais.

## 2 - De l'incommunicabilité du Conseil d'État sénégalais

**632.** La communicabilité de ses décisions est indispensable en ce qu'elle augure de sa visibilité et sa lisibilité. La communicabilité s'entend, ici, du caractère de ce qui peut être communiqué et transmis. C'est dire qu'elle facilite le dialogue entre juge et justiciable, entre juge et les « *faiseurs de système* »<sup>1140</sup>. Le dialogue a lieu par le biais de la motivation des décisions du juge (a) et dans la vulgarisation de ses jurisprudences (b). Sur chacun de ces aspects, le juge sénégalais est resté peu réceptif aux échanges.

### a- Des décisions faiblement motivées : L'incompréhensibilité

**633.** La motivation de la décision de justice est un art, un savoir-faire et l'art de la motivation imprime une substance de droit<sup>1141</sup> à la décision de justice. C'est à ce niveau où l'on rencontre le raisonnement du juge, en général, et du juge administratif, en particulier, que

---

<sup>1137</sup> CE (Côte d'Ivoire), arrêt n° 87 du 26 février 2020, req 2017-206 REP du 11 juillet 2017, *Dramane DIARRASSOUBA c/ Conservateur de la propriété foncière et hypothèques de Bingerville*.

<sup>1138</sup> CSCA (Bénin), arrêt n° 3 du 11 avril 1997, *Zonon Daniel Roger C/Préfet de l'Atlantique*, Rec. Lebon, 1977, p. 94.

<sup>1139</sup> Dans l'espèce *Lucien Nagnobhou*, le juge béninois a été très compatissant avec le requérant en écartant l'irrecevabilité de son recours au motif que « l'état séquellaire en particulier neurologique, psychiatrique, urologique et diabétique grave du requérant » le dispensait d'accomplir par lui-même des actes d'une vie normale. Cf. CSCA (Bénin), 20 septembre 2001, *Lucien Nagnobhou c/MFPTRA-MAEC*. Deux ans avant, une démarche similaire était empruntée : CSCA, arrêt du 07 octobre 1999, *Institut de Formation en Organisation et Gestion sociale (INFOGES) et Ecole « Loyola » c/ Ministre de l'Education nationale et de la Recherche scientifique (MENRS)*.

<sup>1140</sup> RIVERO (J.), « Apologie pour les faiseurs de système », *D.*, 1951, chron 99, p. 23.

<sup>1141</sup> Allusion faite à WANDA (M.), *L'art de la motivation, substance du droit*, Paris, Dalloz, coll. Le sens du droit, 2020, 264 p.

se révèle son pouvoir créateur du droit<sup>1142</sup> et une portée sociale de sa décision<sup>1143</sup>. Ainsi la motivation de la décision de justice recouvre un aspect purement juridique et un autre principalement technique. Le premier qui renvoie à la capacité directe de création du droit en ce qu'il porte sur la manière dont le juge mobilise les arguments, interprète les textes ou comble les lacunes de ceux-ci pour asseoir sa décision est étudié dans un autre paragraphe destiné à évaluer l'apport du juge administratif africain dans la construction du droit.

**634.** Mettre en lien la motivation et la communicabilité de la décision du juge induit à plutôt analyser les techniques qui gouvernent l'exercice même de la motivation. Le juge devrait-il se contenter d'une motivation *a minima* ou s'abandonner à une motivation surabondante ? La question est d'intérêt quand on interroge les décisions d'un juge sénégalais prompt à prononcer l'irrecevabilité pour vice de procédure. Le Conseil d'État sénégalais devrait-il se contenter de soulever l'irrégularité et de prononcer la sanction ou se permettre, en dépit de l'irrégularité procédurale de se prononcer sur le fond du litige dans le but d'éclairer le requérant voire de maintenir le lien du dialogue avec ce dernier ? Dans la pratique, cette dernière démarche était celle adoptée ou, à tout le moins, tentée par le juge sénégalais avant d'être abandonnée sous l'effet de critiques.

**635.** **La tentation à une motivation surabondante.** L'évocation même du terme 'surabondante' donne déjà un sens péjoratif à la technique de motivation ainsi qualifiée. Pourtant, son contenu et sens lui confèrent certains intérêts qui ont justifié que la doctrine invite le juge administratif sénégalais à y recourir. Il n'importe, en revanche, que ses limites sont patentes et toujours décriées. Les lignes qui suivront porteront sur ces différents points.

**636.** La motivation surabondante consiste, pour le juge, à fonder de façon suffisamment dense sa décision sur des motifs en lien ou pas avec les prétentions des parties ainsi que les fondements de celles-ci. Elle commanderait notamment le juge administratif d'abandonner le principe de l'économie des moyens<sup>1144</sup> en se prononçant sur tous les vices de

---

<sup>1142</sup> DIAKHATE (M.), « La motivation des décisions des juridictions administratives en Afrique subsaharienne francophone », *Revue électronique Afrilex*, 2019, p. 10 ; OTERO (C.), « Ecrire pour dialoguer ou se rebeller ? », *Les Cahiers de la Justice*, vol. 2, n° 2, 2014, pp. 229-239.

<sup>1143</sup> C'est en considération de cet impact que le commissaire du gouvernement Sophie BOISSARD avait attiré l'attention des magistrats administratifs français dans l'affaire *Papon* relative à la déportation des Juifs, en ces termes : « (...) dans cette affaire, les motifs de la décision que vous allez prendre importent bien plus que son dispositif ». Voir « Conclusion sur CE 12 novembre 2002, Papon », *RFDA*, 2002, p. 592.

<sup>1144</sup> Selon le principe de l'économie des moyens, l'obligation du juge de répondre à l'ensemble des moyens même non opérants par le requérant, sauf en matière d'urbanisme, s'éteint lorsque l'un des moyens invoqués suffit à lui donner satisfaction. Lire : SEILLER (B.), GUYOMAR (M.), *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz

procédures ou en indiquant le raisonnement sur le fond qu'il aurait tenu si la requête était recevable<sup>1145</sup>. La motivation surabondante demande au juge de densifier sa motivation tant dans le volume de son raisonnement que dans son objet. Aussi Jean-Mariel NZOENKEU avait-il invité le Conseil d'État sénégalais à sortir de ses arrêts qui tenaient sur « *une, deux, trois ou quatre pages avec des visas et des motifs* »<sup>1146</sup>. Il préconisait le recours à la pratique d' « *une motivation très abondante, calquée sur le droit international public, ou comme la common law* »<sup>1147</sup>. Cette invitation sans doute contestable n'était, néanmoins, pas fantaisiste. Il s'agissait, entre autres raisons, de faciliter la compréhension des décisions du nouveau juge administratif sénégalais auprès des populations.

**637.** Mieux, cette technique de dialogue avait le mérite de taire la suspicion des partis politiques, les partenaires sociaux et plus généralement les justiciables pour qui le juge administratif sénégalais cachait sa peur de discuter de question de fond qui leur serait favorable en évoquant l'irrecevabilité des recours introduits en violation des délais<sup>1148</sup>. Le juge communautaire africain avait d'ailleurs invité le juge national à apaiser la « *suspicion légitime* »<sup>1149</sup> au moyen de la technique de motivation<sup>1150</sup>. La motivation surabondante devrait ainsi restaurer, à la décision du juge, une teneur qui excède la simple finalité de l'acte et participe de la construction de la paix civique, finalité ultime de l'acte de juger<sup>1151</sup>. Aussi la tendance actuelle du contrôle juridictionnel est-elle marquée par une « *crise de la pratique de l'économie des moyens* »<sup>1152</sup> en ce qu'elle est considérée comme une « *technique incompatible avec le renouveau du juge administratif* »<sup>1153</sup>. À tout le moins, il se pose avec

---

Hypercours, 2012, p. 371. Sur une autre implication de ce principe, voir DIEU (F.), « La règle de l'économie de moyens doit-elle paralyser le pouvoir d'injonction du juge administratif ? », *AJDA*, 2009, p. 1082.

<sup>1145</sup> La motivation surabondante consisterait également pour le juge d'indiquer la juridiction compétente et les modalités de sa saisine.

<sup>1146</sup> NZOENKEU (J.-M.), « La contribution du Conseil d'Etat sénégalais à la construction de l'Etat de droit. Débats », in colloque sur le bicentenaire du Conseil d'Etat, Dakar, *op. cit.*, p. 93

<sup>1147</sup> *Ibid.*

<sup>1148</sup> *Ibid.* ; PUJALTE (C.) et De LAMAZE (E.), *L'avocat et les juridictions administratives*, Paris, PUF, 2014, p. 239. Les auteurs affirment à juste titre que « rien n'est pire que de perdre sans avoir saisi pourquoi, c'est le plus sûr moyen de crier au déni de justice et à la prétendue collusion du juge avec l'Administration ».

<sup>1149</sup> DIAKHATE (M.), « La motivation des décisions des juridictions administratives en Afrique subsaharienne francophone », *op. cit.*, note 83.

<sup>1150</sup> CEMAC, arrêt n° 001/CJ/CEMAC/CJ/10-11 du 25 novembre 2010, *Affaire Ecole inter-Etats des Douanes c/ Djeukam Michel*.

<sup>1151</sup> RICŒUR (P.), *Le juste*, t. 1, éd. Esprit, 2001, p. 26.

<sup>1152</sup> SAGNIER (P.-Y.), *Le juge administratif et l'économie*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Lille, 2019, p. 49.

<sup>1153</sup> *Ibid.*, p. 257.

acuité l'incertitude sur l'avenir de l'économie des moyens<sup>1154</sup>. On ajouterait, dans le contexte africain, qu'elle contribue à la réconciliation entre le juge administratif et les justiciables.

**638.** Conscient de son intérêt, le Conseil d'État sénégalais s'était, pendant environ un an et demi<sup>1155</sup>, adonné à cette pratique de motivation qualifiée de surabondante. Le juge sénégalais détenait, en espèce, une arme de communicabilité si on souscrit à l'idée selon laquelle « *Expliquer plus, c'est comprendre mieux* »<sup>1156</sup>. Davantage, ce rapprochement avec les justiciables permettrait d'intégrer une telle pratique à ces impératifs que le Professeur François OST a désigné d' « *exigences de légitimation de la décision* »<sup>1157</sup>.

**639.** Le lien entre ces exigences de légitimation du juge et la motivation suffisante de ses décisions est constant. Où qu'ils soient, les justiciables aspirent à ce que la décision prononcée soit persuasive<sup>1158</sup> et justifiée de manière suffisante<sup>1159</sup>. « *Dieu nous garde de l'équité des Parlements* »<sup>1160</sup> ; la fonction de juger « *n'avait pas à se justifier et s'affaiblissait même en se justifiant* »<sup>1161</sup>. Telles étaient les pensées et opinions qui fondaient les raisons pour lesquelles la brièveté argumentative figurait dans les cahiers de doléance de la fin de l'Ancien Régime en France<sup>1162</sup>.

---

<sup>1154</sup> MAMOUDY (O.), « L'économie des moyens : une pratique en voie d'extinction ? », *Civitas Europa*, vol. 1, n° 44, 2020, pp. 79-91.

<sup>1155</sup> *Ibid.*

<sup>1156</sup> RICŒUR (P.), *Réflexion faite – Autobiographie intellectuelle*, éd. Esprit, 1995, p. 51.

<sup>1157</sup> OST (F.), « Le rôle du juge. Vers de nouvelles loyautés ? », in OST (F.), *Dire le droit, faire justice*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 108.

<sup>1158</sup> DELANLSSAYS (T.), *La motivation des décisions juridictionnelles du Conseil d'Etat*, Université Lille II, 2017, p. 31. Pour l'auteur, le juge, par le biais de la motivation, « vise à persuader (ou à convaincre) l'auditoire pour qu'il adhère à son bien-fondé ».

<sup>1159</sup> OTERO (C.), « Ecrire pour dialoguer ou se rebeller », *op. cit.*, p. 229.

<sup>1160</sup> Cette maxime, née sous l'Ancien Régime, se rapportait au pouvoir d'équité des Parlements qui leur permettait de modifier au cas d'espèce les délais de prescription. Et ce, afin de tenir compte de l'impression que leur avaient donnée le créancier et le débiteur. Les incertitudes et les frustrations qu'engendraient l'utilisation à géométrie variable de ce pouvoir alimentait le sentiment d'arbitraire chez les justiciables. Aussi les différents délais de prescription ont-ils été, finalement, fixés dans la loi.

<sup>1161</sup> GAUDEMET (T.), « Présidence et introduction », in SENAT (France), *L'office du juge*, Les colloques du Sénat, 2007, p. 358.

<sup>1162</sup> ROUSSELET (M.), *Histoire de la magistrature française des origines à nos jours*, t. 1, Plon, 1957, p. 116 ; SCHONBERGER (C.), « "Mi attendu, mi dissertation". Le style des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne », *Droit et Société*, 2015, vol. 3, n° 91, p. 507 ; BRUNET (P.), « Le style déductif du Conseil d'Etat et la ligne de partage des mots », *Droit et Société*, 2015, n° 3, n° 91, p. 546.

Pour un aperçu historique sur le défaut ou l'insuffisance de motivation des décisions en France, lire : NOËL (A.), « Les motifs dans les décisions des juridictions administratives », *RDP*, 1924, pp. 350-384 ; ROUSSELET (M.), « Les demandes de motifs adressées par le Conseil du roi aux cours souveraines », *Revue historique de droit français et étranger*, 1957, pp. 529-548 ; Voir ; De LAUBADERE (A.), « Le conseil d'Etat et l'incommunicabilité », *EDCE*, n° 31, 1979-1980, pp. 17-22 ; TEXIER (P.), « Jalons pour une histoire de la motivation des sentences », in Association HENRI CAPITANT, *La motivation*, Paris, LGDJ, 2000, pp. 5-15 ; DAUCHY (S.), DEMARS-SION (V.), « La non-motivation des décisions judiciaires dans l'ancien droit : principe ou usage », *RHD*, 2004, n° 2, pp. 223-239 ; BIGOT (G.), « Histoire de la motivation en droit public

**640.** Certes, une motivation persuasive et suffisante ne se réduit pas à une motivation surabondante. Cependant, celle-ci, pour le fait qu'elle permette au juge de se prononcer sur le fond en dépit de l'illégalité procédurale, a, au moins, le mérite de soulager moralement le requérant ; de le rassurer que sa cause aurait été bien entendue le cas échéant. On le sait, le sentiment d'avoir été entendu engendre chez le requérant ; celui d'avoir été respecté et, en conséquence, d'accepter la décision de justice qui lui est défavorable<sup>1163</sup>. La motivation surabondante permet, par ailleurs, d'informer et de renseigner l'ensemble des justiciables sur la solution jurisprudentielle qu'impose le litige<sup>1164</sup>. Elle est un moyen de lisibilité et de prévisibilité<sup>1165</sup> de la jurisprudence, de dialogue entre les juridictions<sup>1166</sup> de même qu'une source inspirante de l'activité doctrinale. Autant la décision de justice ne doit-elle pas être limitée aux intérêts et à la compréhension des parties autant elle ne saurait être compréhensive seulement pour ceux qui ont participé au délibéré ou qui ont rendu la décision<sup>1167</sup>.

---

français », in CAUDAL (S.), *La motivation en droit public*, Paris, Dalloz, coll. Thèmes et commentaire, 2013, 304 p.

<sup>1163</sup> Aussi la CEDH a posé l'exigence selon laquelle le justiciable doit être en mesure de comprendre la décision rendue surtout quand celle-ci lui est défavorable. Voir CEDH, 16 novembre 2010, req. n° 926/05, *Taxquet c/ Belgique*, Dalloz actualité, 25 novembre 2010, obs. BACHELET (O.), « Motivation des verdicts d'assises : la demi-mesure de la Cour européenne » ; D., 2011, p. 47, obs. BACHELET (O.), « Arrêts d'assises : la Cour européenne se contente d'une motivation minimale – Cour européenne des droits de l'homme 16 novembre 2010 », note RENUCCI (J.-F.), « Motivation des arrêts d'assises et CEDH : l'apaisement » ; ibid. p. 48, note PRADEL (J.), « La Cour de Strasbourg n'impose finalement qu'une motivation minimale aux cours d'assises statuant avec les jurés » ; Just. Et cass. 2011, p. 241, étude MATHON (C.); *AJ pénal*, 2011, p. 35, obs. RENAUD-DUPARC (C.), « Motivation des arrêts d'assises : les exigences européennes en recul – Cour européenne des droits de l'homme 16 novembre 2010 » ; RSC, 2011, p. 214, obs. MARGUENAUD (J.-P.), « L'art de s'accommoder de la présence du jury populaire au sein de la cour d'assises ». On retrouve l'intérêt de la satisfaction du justiciable d'avoir été écouté ou compris dans la conclusion de l'ouvrage Jean DANET, où est rapportée la réflexion d'un justiciable à son avocat à l'issue de son procès : « *Mes droits ont été respectés. Vous avez pu me défendre. L'adversaire nous a respectés. Les gens dans la salle aussi. Le président a dirigé les débats avec impartialité... Tous ont accepté de nous écouter et à mon tour leur décision, je peux l'entendre* ». Cf. DANET (J.), *Les droits de la défense*, Paris, Dalloz, 2020, p. 47.

<sup>1164</sup> GUILLERMET (C.-L.), *La motivation des décisions de justice. La vertu pédagogique de la justice*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 53.

<sup>1165</sup> La prévisibilité se mesurant « à l'aptitude des parties ou de leurs conseils à anticiper avec un degré de certitude satisfaisant la façon dont le litige sera traité mais aussi son issue » : Institut Montaigne, *Justice : faites entrer le numérique*, novembre 2017, p. 27.

<sup>1166</sup> Il s'agit ici d'une fonction de la motivation suffisante que partage ce qu'on a nommé de motivation surabondante. Voir à cet effet BOLZE (A.), « Motivation des jugements et impartialité du juge », *Dalloz*, « Les cahiers de la Justice », 2014, vol. 2, n° 2, p. 232.

<sup>1167</sup> On peut rappeler cette anecdote relatée par André TUNC en ces termes : « *Lorsque M. Touffait et moi-même préparions le texte qui a été publié à la Revue trimestrielle de droit civil [A. Touffait, A. Tunc, « Pour une motivation plus explicite des décisions de justice notamment de celles de la Cour de cassation », RTDC, 1974, p. 497], j'ai trouvé une fois M. Touffait un peu bouleversé. En tant que procureur général, il reçoit une photocopie de toutes les décisions rendues. Un jour, il lit une décision et ne la comprend pas. C'est déjà quelque chose d'assez frappant de penser qu'un des deux plus hauts magistrats de la nation peut ne pas comprendre un arrêt de la Cour de cassation. M. Touffait téléphone donc à l'avocat général qui avait présenté des conclusions dans cette affaire pour lui avouer son embarras. Il s'entend répondre : "Naturellement, M. le Procureur général,*

**641.** Ces vertus de la motivation surabondante la rendent particulièrement intéressante en Afrique francophone marquée par une timidité du juge administratif et une faiblesse du contentieux administratif. Mais, elles ne représentent pas les seules implications de ce type de motivation. La motivation surabondante peut être saisie comme une violation à l'impartialité du juge<sup>1168</sup>, un frein à l'efficacité du juge, et comme sa dénomination le suppose, une technique excessive, superfétatoire. Aussi sa pratique fut-elle abandonnée par le juge administratif sénégalais.

**642. L'adoption de la motivation insuffisante.** La motivation insuffisante s'appréhenderait d'une motivation dont l'inintelligibilité<sup>1169</sup> est induite par le recours à l'« *imperatoria brevitatis* »<sup>1170</sup> c'est-à-dire la technique de l'économie des mots<sup>1171</sup>. La motivation serait, dans ce cas, tellement brève qu'elle omettrait de statuer sur tous les moyens pertinents invoqués par les parties. Egalement, la motivation insuffisante se réduirait à affirmer les moyens sans les expliquer ou les justifier. Dans une certaine dimension, elle se contenterait de prononcer l'irrecevabilité, l'incompétence sans se prononcer sur le fond du litige. Les déclinaisons ainsi faites de la motivation insuffisante interpellent sur la difficile démarcation entre celle-ci, une motivation simplement suffisante et une motivation

---

*vous ne pouvez pas comprendre cette décision puisque vous ne participiez pas au délibéré*". M. Touffait s'avouait stupéfait. Si la décision n'est compréhensible que pour ceux qui l'ont rendue, la Cour de cassation remplit-elle sa fonction ? ». Cf. TUNC (A.), « La Cour de cassation en crise », *APD*, La jurisprudence, 1985, Sirey, p. 165.

<sup>1168</sup> Il ne faut pas perdre de vue que « l'objectif traditionnel de la motivation des décisions de justice est de permettre au juge de prouver qu'il applique rigoureusement la lettre du droit, renforçant par là même l'idée de son entière neutralité ». Cf. MASTOR (W.), « La motivation des décisions des cours constitutionnelles », in CAUDAL (S.), *La motivation en droit public*, Paris, Dalloz, 2013, p. 241. Voir globalement sur les risques d'impartialité du juge occasionnés par la technique de motivation : BOLZE (A.), « Motivation des jugements et impartialité du juge », *op. cit.*, p. 234.

<sup>1169</sup> Relativement à l'inconvénient de la faiblesse de la motivation des décisions de justice sur l'intelligibilité de la norme, se référer notamment à CHATEAU-GRINE (M.), *La motivation des décisions du juge administratif*, Thèse de doctorat de droit public, Université de Nantes, 2018, p. 367 et s.

<sup>1170</sup> Locution latine formulée par Maurice HAURIOU pour caractériser et critiquer le laconisme d'antan des décisions du Conseil d'Etat français. Cf. HAURIOU (M.), note sous CE (France), 28 février 1919, Dame Dol et Laurent, S., 1918-1919. Lire aussi LAUBADAIRE (A.), « Le Conseil d'Etat et l'incommunicabilité », *Etudes de documents du Conseil d'Etat, 1970-1980*, n° 31, p. 31. Aujourd'hui, les décisions du juge administratif suprême français a nettement évolué au point où on peut postuler à un abandon de l'*imperatoria brevitatis*. En témoignent : DEFFIGIER (C.), « Qualité formelle et qualité substantielle des décisions de justice administrative », *RFAP*, vol. 3, n° 159, p. 769 (pp. 763-774) ; De BECHILLON, « Comment légitimer l'office du juge ? » in SENAT, *L'office du juge*, Les colloques du Sénat, 2007, p. 475. La manifestation patente de l'abandon de l'*imperatoria brevitatis* est perceptible à travers l'affaire *Association AC !* Avant cette espèce, le Conseil d'Etat ne dispose d'aucun pouvoir de modulation des effets dans le temps d'une décision d'annulation. Il s'est attribué un tel pouvoir en prenant le soin d'expliquer longuement ses motifs, le sens et les implications de sa démarche dans une subdivision consacrée à l'office du juge. Voir CE Ass. (France), 11 mai 2004, n° 255886, *Association AC ! et autres*, G.A.J.A., n° 118 ; BONICHO (J.-C.), « L'arrêt AC ! évolution ou révolution ? », *AJDA*, pp. 1049.

<sup>1171</sup> CHATEAU-GRINE (M.), *La motivation des décisions du juge administratif*, Thèse de doctorat de droit public précitée.

surabondante. Ce qui commande d'amorcer le développement sur le caractère insuffisant de la motivation des décisions du Conseil d'État sénégalais en trois temps : la réalité concrète d'une telle motivation, les raisons de ce choix ainsi que ses inconvénients sur la communicabilité de la justice administrative.

**643.** D'emblée, il importe de revenir sur l'aveu même du premier Président du Conseil d'État sénégalais, Monsieur Louis CARVALHO, qui justifiait l'abandon de la motivation surabondante au profit de la motivation qu'on peut qualifier d'insuffisante. « *Nous ne pouvons pas faire autrement. Cette situation surabondante était un peu en porte à faux avec les règles* »<sup>1172</sup>. Telle était sa justification. Cependant, cette référence à la loi aboutissait à une motivation approximative des décisions du Conseil d'État sénégalais. La doctrine administrative sénégalaise ne s'est pas lassée d'en dénoncer « *le mutisme* »<sup>1173</sup>, le « *laconisme (...) voire l'ésotérisme* »<sup>1174</sup>. Ces caractères minent presque toutes les décisions d'irrecevabilité pour vice de forme du Conseil d'État sénégalais. À défaut d'étaler les contenus des motifs de ces différents arrêts, on peut en préciser quelques traits.

**644.** Ainsi, il ressort que la formule « *sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens de la requête* » suivait toujours sèchement les motifs d'irrecevabilité, eux-mêmes, exposés de manière brève et figée<sup>1175</sup>. Certes cette formule a rarement profité aux requérants sénégalais<sup>1176</sup> et constamment accompagné l'irrecevabilité des recours. Si l'efficacité d'une telle expression est discutée<sup>1177</sup>, son usage dans la jurisprudence du Conseil d'État sénégalais soulevait une invraisemblance. En même temps que la formule maintenait la vieille tradition d'un « *argument d'autorité* »<sup>1178</sup> du juge administratif, elle dissimulait, en réalité, la crainte du Conseil d'État sénégalais face à l'Administration. La mentalité du juge sénégalais, indiquait en 1998 le doyen MBACKE, « *consiste à se poser des questions devant une affaire, non pas quel va être l'impact de la décision vis-à-vis du justiciable, de l'opinion publique des*

---

<sup>1172</sup> CARVALHO (L.), « La contribution du Conseil d'Etat sénégalais à la construction de l'Etat de droit », in colloque sur le bicentenaire du Conseil d'Etat français, *op. cit.*, p. 104.

<sup>1173</sup> SY (D.), « Droit administratif et communicabilité en Afrique », *op. cit.*, p. 11.

<sup>1174</sup> *Ibid.*

<sup>1175</sup> DIAKHATE (M.), « La motivation des décisions des juridictions administratives en Afrique subsaharienne francophone », *op. cit.*, p. 15.

<sup>1176</sup> En ce sens, voir CE (Sénégal) 27 octobre 1993, *Seydou Mamadou Diarra*, in SY (D.) (dir.), *Répertoire de jurisprudence : droit administratif*, Dakar, CREDILA, *op. cit.*, p.19.

<sup>1177</sup> PONTTHOREAU (M.-C.), « Réflexions sur la motivation des décisions juridictionnelles en droit administratif français », *RDP*, 1994, p. 747.

<sup>1178</sup> SY (D.), « Droit administratif et communicabilité en Afrique », *op. cit.*, 11.

*administrés, mais quelle est l'opinion de l'État vis-à-vis de la décision ?* »<sup>1179</sup>. Un tel état d'esprit réduit l'audace du juge<sup>1180</sup> qui se camoufle dans « *la servilité à la loi* »<sup>1181</sup>. Il contraint le juge à se réfugier derrière une motivation déficiente quand il s'agit de se contenter de déclarer l'irrecevabilité du recours pour vice de forme.

**645.** Aussi, l'irrecevabilité de la requête était-elle principalement recherchée par la Haute juridiction administrative suprême sénégalaise. Il ressort du « *mea culpa* »<sup>1182</sup>, selon les propres termes de son auteur, confessé par le Président du Conseil d'État sénégalais de l'époque que le souci de la Haute juridiction administrative était comment opposer une irrecevabilité au requérant<sup>1183</sup>. Démarche hâtive appuyée par une motivation chétive, le juge sénégalais se rendait parfois compte que sa décision s'était écartée du droit en défaveur du requérant sans avoir la possibilité de la corriger<sup>1184</sup>.

**646.** On semblait justifier le recours à une motivation insuffisante par le choix d'une certaine application stricte de la loi au détriment d'une audace démesurée qui éloignerait le juge de la loi. Justement, on pouvait craindre les effets indésirables de la motivation surabondante<sup>1185</sup>. Mais la motivation insuffisante qui rendait « *effectivement stérile un certain nombre de ces décisions* »<sup>1186</sup> n'était point la seule alternative. Elle réduit le pouvoir juridique

---

<sup>1179</sup> MBACKE (M.), « La contribution du Conseil d'Etat sénégalais à la construction de l'Etat de droit. Débats », in Colloque sur le bicentenaire du Conseil d'Etat, précité, p. 99.

<sup>1180</sup> *Ibid.*

<sup>1181</sup> CAMARA (O.), « La contribution du Conseil d'Etat sénégalais à la construction de l'Etat de droit. Débats », Colloque précité. 110.

<sup>1182</sup> *Ibid.*

<sup>1183</sup> *Ibid.*

<sup>1184</sup> En témoigne cette sorte de confession du membre de l'ex-Conseil d'Etat du Sénégal, M. Ousmane CAMARA : « *On décortique sa cause pour voir comment on peut lui opposer une irrecevabilité, tant et si bien que moi qui vous parle, en sections réunies, j'ai rendu un arrêt en disant que c'était irréversible parce qu'il n'y avait pas eu de notification. Cet arrêt est définitif et je me suis rendu compte que dans cette hâte à chercher ce qui rend la requête irrecevable, on a été trop vite en besogne, puisqu'on a rendu la décision en audience publique. Le justiciable est venu nous montrer qu'il était bel et bien en règle, et je me trouve dans la position suivante où je ne sais pas comment rectifier cette bévue* ». Cf. CAMARA (O.), « Conseil et Etat de droit. La contribution des Hautes juridictions administratives à l'édification de l'Etat de droit. Conclusions », in Colloque relatif au bicentenaire du Conseil d'Etat français,

<sup>1185</sup> Comme inconvénients de la motivation surabondante, outre la critique de la partialité du juge, on mentionnerait : un effritement du pouvoir créateur du juge à l'avantage de son pouvoir interprétatif ; une charge supplémentaire dans la rédaction de la décision de justice et, en conséquence, un rallongement du délai du jugement ainsi qu'une inefficacité de la justice. Voir HAURIOU (M.), note sous CE, 28 février 1919, Dames Dol et Laurent, Sirey, 1918-1919, III, p. 33 et s. ; MALHIÈRE (F.), *La brièveté des décisions de justice. Contribution à l'étude des représentations de la justice*, Paris, Dalloz, Bibliothèque des thèses, 2013, p. 269 ; DEFIGGIER (C.), « Qualité formelle et qualité substantielle des décisions de justice administrative », *RFAP*, 2016, vol. 3, n° 159, p-s.767, 770, 771 ;

<sup>1186</sup> CAMARA (O.), « La contribution du Conseil d'Etat sénégalais à la construction de l'Etat de droit. Débats », *op. cit.*, p. 111.

et politique de la jurisprudence administrative<sup>1187</sup>. Aussi la lecture du rapport Martin relative à la réforme française d'amélioration des décisions de justice administrative tend vers ce qui serait une motivation surabondante<sup>1188</sup>.

**647.** Singulièrement, la motivation insuffisante a participé à agrandir le fossé entre les justiciables et le Conseil d'État sénégalais en induisant une incommunicabilité des décisions de celui-ci. On pourrait même douter de la capacité du juge sénégalais d'alors, de formation majoritairement privatiste, à s'adonner à un exercice drastique de motivation surabondante ou au moins suffisante.

**648.** La communicabilité qui commande la compréhension du message nécessite la diffusion suffisante de celui-ci. Cette autre condition de rapprochement du juge administratif des justiciables manquait foncièrement à l'arsenal et aux méthodes du Conseil d'État du Sénégal.

## **b- Le caractère inaudible des décisions**

**649.** La compréhension du fonctionnement de la justice administrative au Sénégal dont était chargé d'assurer le Conseil d'État est inenvisageable si ce juge est inaudible. Il existe plusieurs moyens d'expression du juge administratif<sup>1189</sup>, mais le canal privilégié est l'ensemble de ses décisions. L'audibilité s'entend de la capacité à être entendu par les destinataires d'un message. On devrait, dès lors, envisager cet aspect avant de s'intéresser à la compréhensibilité que porte la motivation comme il vient d'être procédé. Cependant, lorsque le juge rend sa décision, les premiers intéressés, les parties y ont accès. Ce qui se pose comme difficulté première est la compréhension de la décision. Au-delà des parties au procès, se trouvent des destinataires indirectes et tout aussi importants voire quantitativement que sont la doctrine et l'ensemble des justiciables. À ce niveau, l'audibilité de la décision juridictionnelle est le défi qui demeure et qui justifie notre approche.

---

<sup>1187</sup> DIAKHATE (M.), « La motivation des décisions des juridictions administratives en Afrique subsaharienne francophone », *op. cit.*, p. 31.

<sup>1188</sup> Rapport Martin remis au Conseil d'État le 14 mai 2012 a posé pour objectif de « faciliter autant que possible la lecture de la décision et d'enrichir son contenu informatif sans rien céder de la rigueur et de la précision du raisonnement du juge ni accroître la charge de travail de ceux qui élaborent la décision », p. 10 et s. Disponible à file:///C:/Users/nnn/Downloads/rapport\_redaction\_decisions\_juradm\_2012.pdf. Consulté le 10/11/2021 à 18h 49mn. Voir aussi sur ce point DEFIGGIER (C.), « Qualité formelle et qualité substantielle des décisions de justice administrative », *op. cit.*, p. 764.

<sup>1189</sup> On songe par exemple aux colloques, rapports, journées d'étude et d'échanges avec le public, d'ateliers de formation.

**650.** Rendre audible le message de la Haute juridiction administrative sénégalaise présumait la disponibilité de moyens matériels ainsi que la disposition du juge lui-même à vulgariser ses décisions. Or, ni l'attitude du juge sénégalais ni les moyens affectés à son service ne permettaient une vulgarisation efficiente de ses décisions. D'après la critique adressée par le doyen Jean-Jacques NZOUEKOU, les membres du Conseil d'État sénégalais entretenaient une véritable confidentialité autour des rapports des commissaires de gouvernement selon l'ancienne appellation ; et ce, même après que les décisions avaient été entendues<sup>1190</sup>.

**651.** L'opacité entretenue autour des rapports des commissaires de gouvernement tend à neutraliser l'importance et l'utilité des commissaires de gouvernement (aujourd'hui rapporteurs publics). Ceux-ci contribuent à éclairer la démarche et le sens de la décision du juge ainsi qu'à fructifier le travail de systématisation de la doctrine<sup>1191</sup>. L'expérience française illustrent que les rapports ont permis de compenser les insuffisances des décisions du Conseil d'État de ce pays<sup>1192</sup>. La position quelque peu en retrait et de second rôle tenu par le rapporteur public semble moins l'exposer aux influences que subi les juges qui connaissent du litige. D'où l'admission, plus ou moins contestée, de l'indépendance des rapporteurs publics<sup>1193</sup>.

**652.** Ramenée au contexte africain en général et sénégalais en particulier, la garantie d'indépendance susmentionnée avait une double résonance. Elle supposait, d'une part, que les conclusions des rapporteurs publics seraient plus libres, mieux denses que les décisions du juge administratif. Elle imposait davantage, d'autre part, que les rapports seraient rendus publics. Pourtant, ni ces rapports ni même les propres décisions du juge n'ont été d'accès aisé au public. Les juges administratifs africains notamment l'ancien Conseil d'État sénégalais posent, en effet, un sérieux obstacle à la communicabilité de la justice administrative. Cette

---

<sup>1190</sup> NZOUEKOU (J.-M.), « La contribution du Conseil d'Etat à la construction de l'Etat de droit. Débats », *op. cit.*, p. 93.

<sup>1191</sup> RAINAUD (N.), *Le commissaire du Gouvernement près le Conseil d'Etat*, éd., Paris, LGDJ, 1996, p. 14 ; GAUDEMAR (H.), MONGOIN (D.), *Les grandes conclusions de la jurisprudence administrative*, vol. 1, 1831 - 1940, Paris, LGDJ, p. 14.

<sup>1192</sup> SAUVE (J.-M.), « Introduction », Table ronde consacrée à l'ouvrage de GAUDEMAR (H.) et MONGOIN (D.), *Les grandes conclusions de la jurisprudence administrative (1831 – 1940)*, Réunion de l'Institut français des sciences administratives (IFSA) du 28 juin 2016. Disponible à [https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/le-rapporteur-public-dans-la-jurisdiction-administrative#\\_ftn2](https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/le-rapporteur-public-dans-la-jurisdiction-administrative#_ftn2). Consulté le 11/11/2021 à 13h 49mn.

<sup>1193</sup> Pour l'indépendance des rapporteurs publics : LAFERRIERE (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, éd. Berger-Levrault, 1896, tome I, p. 236. Pour une position nuancée : GAUDEMAR (H.) et MONGOIN (D.), *Les grandes conclusions de la jurisprudence administrative*, tome 1, éd., Paris, LGDJ, p. 15.

attitude réfractaire à une bonne politique de communication de sa jurisprudence traduit une « grande méfiance »<sup>1194</sup> que le juge administratif africain a toujours nourrie à l'égard de la doctrine<sup>1195</sup>. Le phénomène n'est pas exclusif aux États africains francophones, la France dont ils s'inspirent n'y échappe pas<sup>1196</sup>. Mais ladite méfiance paraît excessive et répond à des raisons bien particulières en Afrique francophone. Elles sont d'ordre culturel et conjoncturel.

**653.** Le juge administratif africain a toujours craint et pris personnellement les critiques formés contre ses décisions. Fuyant la rudesse de la critique doctrinale, il ferait preuve d'« une prudente réserve relevant de l'adage « pour vivre heureux, vivons cachés »<sup>1197</sup>. La décision de justice rendue est jalousement et curieusement détenue par la juridiction qui l'a produite, en dehors des parties au procès, comme une propriété privée. Cette posture est incompatible au statut de pouvoir dont relève la justice administrative en Afrique<sup>1198</sup>. L'incommunicabilité caractérisant l'Administration africaine<sup>1199</sup>, la forte influence de celle-ci sur le juge administratif aurait-elle pas infecté ce dernier ? La suspicion est légitime.

**654.** On peut, tout de même, évoquer une autre raison explicative de la réfraction du juge administratif africain à communiquer ses décisions et les rapports qui les accompagnent. Elle est plutôt conjoncturelle en ce qu'elle tient à la formation privatiste des magistrats siégeant dans les juridictions administratives. Le Conseil d'Etat sénégalais n'a pu échapper à cette réalité de posséder, pour premiers membres, des magistrats des juridictions judiciaires. La spécialisation du juge administratif étant une question nouvelle sur le continent, l'emprunt de magistrats de droit privé s'avérait incontournable aux premières heures de fonctionnement de la juridiction administrative sénégalaise. Malencontreusement, ces magistrats « ont

---

<sup>1194</sup> NZOENKEU (J.-M.), « La contribution du Conseil d'Etat à la construction de l'Etat de droit. Débats », *op. cit.*, p. 94.

<sup>1195</sup> ATEBA EYONG (A.R.), « La doctrine administrativiste camerounaise et « son » juge : chronique d'un divorce aux torts partagés », in KAMTO (M.), DOUMBE-BILLE (S.), METOU (B.M.) (dir.), *Regards sur le droit public en Afrique*, Mélanges en l'honneur du Doyen Joseph-Marie BIPOUM WOUM, Paris, L'Harmattan, 2016, Etudes africaines, Série Droit, p. 302.

<sup>1196</sup> RIVERO (J.), « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », *EDCE*, 1955, p. 36 ; BIENVENU (J.-J.), « Les origines et le développement de la doctrine », in Deuxième centenaire du Conseil d'Etat, Journées d'études, *Revue administrative*, n° spécial, PUF, 2001, p. 13. Plus récemment : MELLERAY (F.), « Permanence et cycles de la critique », in GRABIAS (F.), DOUTEAUD (S.) (dir.), *Le juge administratif face à la critique*, Colloque du 22 octobre 2021 organisé par le CRDP, Université de Lille.

<sup>1197</sup> DUNES (A.), « La non-publication des décisions de justice », *RIDC*, n° 2, 1986, p. 758.

<sup>1198</sup> AKAM AKAM (A.), « Libres propos sur l'adage « Nul n'est censé ignorer la loi », *RASJ*, vol. 4, n° 1, 2007, p. 44.

<sup>1199</sup> BINI (E.), « De la justice pour une administration publique efficiente en Afrique », *International Journal of Innovation and Applied Studies*, vol. 29, n° 2, mai 2020, p. 199.

toujours cette réaction du juge répressif pour qui le dossier, même une simple information, ne doit pas être donnée »<sup>1200</sup>.

**655.** Par ailleurs, précisons que la tendance actuelle milite en faveur d'un effacement progressif de la méfiance du juge administratif africain à communiquer ses décisions. La multiplication des colloques et ateliers questionnant l'office du juge<sup>1201</sup>, le rôle de la doctrine dans la construction du droit administratif<sup>1202</sup> ou les frontières du droit<sup>1203</sup> et auxquels participent praticiens et théoriciens du droit en constituent des facteurs explicatifs.

**656.** Ainsi, si le message du juge semble devenir audible, il nécessite un canal de transmission et de divulgation qui outrepassse la seule portée du contact direct avec ce dernier. Cela exige la publication de ses décisions qui avait également manqué sous l'empire du Conseil d'État sénégalais.

**657.** En effet, après plus d'une décennie de fonctionnement, la Haute juridiction administrative du Sénégal ne disposait d'aucun moyen et canal de publication de ses décisions encore moins de ses activités annuelles. Elle a longtemps vécu ce que le doyen Maurice HAURIOU qualifiait de « période d'élaboration secrète »<sup>1204</sup> du droit administratif. La diffusion de la jurisprudence administrative étant de faible portée, l'incompréhension du fonctionnement de la juridiction qui la secrète prend forme et s'enracine dans la conscience de l'Administration, des justiciables et de la doctrine. Le juge administratif sénégalais se trouvait ainsi isolé. On comprend donc l'appel lancé par l'ancien Président du Conseil d'État aux partenaires financiers en vue de rendre effective la publication de ses décisions<sup>1205</sup>. On avait

---

<sup>1200</sup> NZOENKEU (J.-M.), « La contribution du Conseil d'Etat à la construction de l'Etat de droit. Débats », *op. cit.*, p. 93.

<sup>1201</sup> On songe aux Rencontres de Dakar organisées chaque année par le LEJPO (Laboratoire des Etudes Juridiques et Politiques de l'Université Cheick Anta Diop) et le LAM (Les Afriques dans le Monde) du CERDRADI. Les organisateurs de la troisième rencontre tenue en juillet 2017 autour du thème « Les nouvelles tendances du droit administratif en Afrique » avouaient que : « La diversité des origines universitaires des collègues qui ont participé à ce colloque contribue à la pertinence de leur réflexion. Le caractère international de ces rencontres a été fort utile dans une perspective de droit comparé toujours souhaitable lorsque se développe une réflexion de haut niveau en matière juridique. Cela est d'autant plus nécessaire ici, dans le domaine du droit administratif, celui d'une science en évolution rapide, dont le développement doit s'appuyer entre autres sur l'analyse des pratiques mises en œuvre à l'étranger (...) ».

<sup>1202</sup> HOURQUEBIE (F.) (dir.), *La doctrine dans l'espace africain francophone*, Bruxelles, Larcier, 2015, 412 p.

<sup>1203</sup> Voir notamment THEOUA-N'DRI (P.) (dir.), *Les nouvelles frontières du droit*, colloque international organisé par le CREDFIP (Université Alassane Ouattara) et KONRAD Adenauer les 2, 3 et 4 décembre 2021 à l'Université Alassane Ouattara.

<sup>1204</sup> HAURIOU (M.), « De la formation du droit administratif français depuis l'An VIII », *Revue générale d'administration*, 1892, p. 385.

<sup>1205</sup> CAMARA (O.), « La contribution du Conseil d'Etat sénégalais à construction de l'Etat de droit. Débats », *op. cit.*, p. 110.

aussi souhaité que les Hautes juridictions administratives africaines instituent une tribune de publications de leurs décisions.

**658.** Ce second appel a été entendu, fort heureusement, quelques années plus tard avec la création de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) dont les activités se révèlent très importantes pour la vulgarisation et le développement du contentieux administratif en Afrique francophone<sup>1206</sup>. Suivant une dynamique similaire, on peut se réjouir également de la publication des fruits de discussions menées au sein de l'Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives (AIHJA)<sup>1207</sup>. Aujourd'hui, la publication des décisions des juridictions administratives connaît un écho favorable sur le continent africain par le moyen d'une dématérialisation progressive des voies de diffusion. Reste à améliorer la régularité des publications.

**659.** Il résulte de la séquence démonstrative ci-dessus que la croix de culpabilité portée par le Conseil d'État dans de l'inefficacité et l'illisibilité de la justice administrative sénégalaise ne découle point d'un "procès en sorcellerie"<sup>1208</sup>. L'incommunicabilité du juge administratif, l'opacité de son fonctionnement permettaient de retenir la responsabilité, au sens littéral du terme, du Conseil d'État sénégalais dans l'échec de la réforme juridictionnelle de 1992. Cependant, la Haute juridiction administrative ne devrait pas constituer de bouc émissaire aux incohérences d'ordre général de la réforme elle-même. D'ailleurs, les reproches prononcés en son encontre étaient soit conséquents soit subséquents à certaines erreurs de l'initiateur de la réforme de 1992.

## **B - Une importante part de responsabilité de l'Exécutif sénégalais dans la faiblesse de la jurisprudence du Conseil d'État**

**660.** La référence faite de l'Exécutif en ces lignes s'explique doublement. On l'a vu, l'Exécutif sénégalais est le principal et seul initiateur de la réforme sur l'organisation

---

<sup>1206</sup> Sur la composition, le fonctionnement et les objectifs de l'AA-HJF, voir [www.aahjf.net](http://www.aahjf.net). On retient ici quelques caractères et missions. L'AA-HJF se présente avant tout comme un outil d'intégration juridique et judiciaire créé en 1998. Par la divulgation des activités des juridictions membres, elle entend assurer sur son espace le règne du droit et de la justice.

<sup>1207</sup> Consulter le site officiel de l'AIHJA : [www.aihjf.or](http://www.aihjf.or). L'association est créée en 1983 regroupe les juridictions administratives suprêmes de quatre-vingt-six pays dont cinquante-huit membres et vingt-huit observateurs repartis sur tous les continents. Animé d'un souci de partage d'expériences et d'échanges, l'institution est d'un apport indéniable pour les juridictions administratives africaines. En témoigne la pertinence des thèmes traités sous son auspice dont certains sont cités par la présente réflexion. Du 20 au 22 juin 2022, est prévu la tenue d'un congrès à Bruxelles autour du thème : « Le rôle des cours suprêmes dans le contexte de la crise sanitaire liée au Covid-19 ».

<sup>1208</sup> L'expression "Faire le procès en sorcellerie" signifie faire un mauvais procès à quelqu'un.

juridictionnelle enclenchée en 1992. Qui plus est, l'échec de la réforme porte majoritairement sur les manquements des initiatives prises par ce dernier en vue de sa mise en œuvre. Si ceux-ci sont nombreux, on se bornera à ne retenir que certains qui ont induit un dysfonctionnement de la Haute juridiction administrative. La part de responsabilité de l'Exécutif telle que précisée sera démontrée à l'aune de la faiblesse quantitative (1) et qualitative (2) des activités jurisprudentielles du Conseil d'Etat sénégalais.

## **1 - L'Exécutif sénégalais à l'origine de la faiblesse quantitative de la jurisprudence du Conseil d'État**

**661.** Le bilan à mi-parcours du fonctionnement du Conseil d'État au Sénégal faisait état d'environ cent cinquante arrêts fabriqués<sup>1209</sup>. Ce résultat obtenu en sept ans n'était pas différent de la tendance globalement observée au moment de la suppression de ladite juridiction<sup>1210</sup>. L'isolement matériel (a) et organique (b) du Conseil d'Etat des justiciables sénégalais constituait une raison de la faiblesse quantitative sus-mentionnée.

### **a- L'isolement matériel du Conseil d'État : la centralisation du recours pour excès de pouvoir**

**662.** L'isolement matériel du Conseil d'État sénégalais traduit la simple idée des circonstances de fait et de droit qui éloignaient la Haute juridiction administrative de certains litiges administratifs. Trois moyens sont révélateurs de ces circonstances. Certains ont déjà été évoqués : la restriction du domaine de compétence de ladite juridiction. D'autres ont été le fait du juge lui-même : l'interprétation restrictive de la notion de matière administrative. D'autres encore retiendront notre attention dans les présentes lignes : l'éloignement du Conseil d'État du contentieux des collectivités territoriales locales. Ils étaient l'œuvre, à l'instar de la restriction de la compétence du Conseil d'État, de l'Exécutif sénégalais.

**663.** L'Exécutif sénégalais engageait en 1994, soit deux ans après la création du Conseil d'État, une vaste politique de décentralisation<sup>1211</sup> gouvernée par le principe de la libre

---

<sup>1209</sup> DIAGNE (N.M.F.), « La contribution du Conseil d'Etat sénégalais à la construction de l'Etat de droit », *La Revue administrative*, 1999, 52<sup>e</sup> année, n° 6, n° spécial, Conseil d'Etat et Etat de droit, p. 82.

<sup>1210</sup> Exposé des motifs de la loi organique n° 2008-35 portant création de la Cour suprême précitée.

<sup>1211</sup> Notons que la décentralisation au Sénégal comme dans la plupart des pays africains subsahariens francophones émanent d'un long processus enclenché depuis l'époque coloniale. Dans le contexte sénégalais, la décentralisation on décline ce processus en trois étapes : l'étape de la communalisation débutée en 1872 ; celle de la semi-décentralisation conduite entre 1960 et 1990 voire 1996 et l'ère actuelle de l'affirmation d'un véritable processus de décentralisation à partir de 1996. Cette origine antérieure à l'indépendance du Sénégal a

administration des collectivités territoriales<sup>1212</sup>. Diversifiées et couvrant l'ensemble du territoire sénégalais<sup>1213</sup>, ces collectivités étaient, dès lors, soumises au contrôle de légalité<sup>1214</sup>. Mais cette décentralisation politique n'a point été suivie d'une décentralisation de la justice administrative. L'inexistence des tribunaux administratifs et cours administratives entraînait « *une centralisation excessive du contentieux administratif au niveau de la Haute Cour* »<sup>1215</sup>.

**664.** On comprenait mal ce qui justifierait la nécessité de rapprocher l'appareil politique et administratif voire le service public des administrés sans inférer un rapprochement de ces derniers avec la justice administrative<sup>1216</sup>. Sans conteste, décentralisation administrative et décentralisation de la justice administrative conservent un lien obligé. Le glissement de la décentralisation administrative vers la démocratie locale qui est aujourd'hui, partout, irréversible<sup>1217</sup> a pour corollaire notamment la décentralisation de l'appareil judiciaire<sup>1218</sup>. Si tout le contentieux administratif payait le tribut de l'isolement du Conseil d'État des activités des autorités administratives locales sénégalaises, le recours pour

---

fait dire que décentralisation y a précédé la démocratisation. Voir à cet effet FALL (A.B.), « La décentralisation au Sénégal... en attendant godot », in AIVO (J.), GAUDUSSON (J.D.B.), DESOUCHES (C.), MAILA (J.), (dir.), *L'amphithéâtre et le prétoire au service des droits de l'homme et de la démocratie*, Mélanges en l'honneur de Paris, L'Harmattan, p. 575 ; DIOUF (A.), *La Régionalisation. Approche sénégalaise et expérience française*, Actes du colloque international de Dakar sur la Régionalisation, 1<sup>er</sup> - 3 juillet 1996, éd. CREDILA, 1998, pp. 347-362.

<sup>1212</sup> Article 90 de la loi n° 94-55 du 13 juin 1994 portant révision de la Constitution, JORS du 6 août 1994, p. 333.

<sup>1213</sup> On notait déjà dix régions, soixante communes, quarante communes d'arrondissement, et trois-cent-vingt communautés rurales.

<sup>1214</sup> Articles 334 et 335 du Code des collectivités locales. Lire loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales. Disponible à <https://www.sec.gouv.sn/sites/default/files/loisetdecrets/Loi%20n%C2%B0%2096-06%20du%2022%20mars%201996%20portant%20Code%20des%20Collectivit%C3%A9s%20locales.pdf>. Consulté le 19/12/2021 à 09h 55mn.

<sup>1215</sup> LAM (C.T.), *La modernisation de la Justice au Sénégal : vers la recherche de la performance*, op. cit., p. 104.

<sup>1216</sup> Si on admet que « La décentralisation fait passer les affaires de la main des fonctionnaires à celles des citoyens et constitue le gouvernement du pays par le pays ». Cf. DESCHANEL (P), *La décentralisation*, Paris, 1895, p. 44.

<sup>1217</sup> Gouvernements Unis Locaux, *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*, Premier mondial, 2008, 354, p. Disponible à [https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI\\_%20FR.pdf](https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI_%20FR.pdf). Consulté le 15/11/2021 ; Conseil des Collectivités Territoriales (CTT), Rapport régional sur la décentralisation et la démocratie locale dans les pays de l'espace UEMOA ; avril 2011, p. 65. Disponible à [https://issuu.com/uclgclu/docs/rapport\\_r\\_gional\\_sur\\_la\\_d\\_centralisation\\_et\\_la\\_d\\_m](https://issuu.com/uclgclu/docs/rapport_r_gional_sur_la_d_centralisation_et_la_d_m). Consulté le 19/12/2021 à 13h 34mn.

<sup>1218</sup> FALL (I.M.), « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », *EDJA*, n° 63, 2004, p. 107.

excès de pouvoir en était la principale victime. Or le législateur sénégalais entendait renforcer ce recours à travers la création du Conseil d'État<sup>1219</sup>.

**665.** La décentralisation du recours pour excès de pouvoir aurait trois mérites : le désengorgement du prétoire du Conseil d'État, la célérité des décisions de la justice administrative et l'accessibilité du juge administratif de la légalité. Ces gages ne constituent aucunement un frein à la floraison de l'activité jurisprudentielle de la juridiction administrative suprême en ce que celle-ci demeure compétente en cassation des décisions rendues par les juridictions du fond. Le risque d'une faiblesse de la jurisprudence du Conseil d'État sénégalais à travers la décentralisation du contrôle juridictionnel de légalité ne se posait donc pas véritablement. La réticence de l'Exécutif sénégalais à cette technique tiendrait à des raisons inavouées.

**666.** Il est incontestable que tout le contentieux administratif de la légalité n'est pas susceptible d'être décentralisé. Les actes des autorités administratives centrales demeurent, en France comme dans les États africains francophones, du ressort de la Haute juridiction administrative. Ensuite, techniquement, la recherche de l'unité et de l'harmonisation de la jurisprudence laissait très peu d'enthousiasme à conférer une compétence en matière de recours pour excès de pouvoir à des juridictions du fond de l'ordre judiciaire, fût-elles compétentes en matière de responsabilité administrative.

**667.** L'importance et la portée politique du recours pour excès de pouvoir<sup>1220</sup> auraient aussi provoqué la centralisation au niveau du Conseil d'État sénégalais du pouvoir de contrôle par voie d'excès de pouvoir des actes administratifs. S'agissait-il de renforcer l'autorité de la décision rendue en ce que le Conseil restait la seule juridiction administrative spécialisée en matière administrative ou assistions-nous à une fragilisation du contrôle

---

<sup>1219</sup> SY (P.M.), « Quelques remarques sur l'institution du recours pour excès de pouvoir depuis la création du Conseil d'Etat », *Droit sénégalais*, n° 1, 2002, p. 36.

<sup>1220</sup> La portée politique du recours en annulation se rapporte d'abord à l'objet du contrôle, c'est-à-dire, « les actes et les décisions de l'administration publique ayant le caractère d'actes de commandement et de puissance publique ». Ensuite, elle s'explique par les pouvoirs du juge chargé du contrôle qui ni reformer ni réviser l'acte frappé attaqué. Il ne peut qu'en prononcer l'annulation seulement pour illégalité et non pour inopportunité ou fausse appréciation des faits. L'étroitesse du lien entre le recours pour excès de pouvoir et la matière politique se perçoit dans l'histoire même de ce type de contrôle juridictionnel en France. En effet, alors qu'elle se réservait pour elle-même le droit de contrôler les décisions royales, l'Assemblée constituante française avait reconnu uniquement au Chef de l'Etat le droit de prononcer l'annulation des actes administratifs. Plus encore, cette annulation ne pouvait être prononcée qu'en cas d'incompétence de l'autorité dont découle l'acte administratif. L'incompétence étant alors saisi dans son sens restrictif à savoir l'empiètement de l'autorité administrative sur les attributions d'une ou d'autres autorités. Voir sur ces points LAFFERIERE (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, op. cit., p. 17.

juridictionnel des actes administratifs par l'éloignement du juge de la légalité d'une frange importante des justiciables ? La réponse à cette interrogation est tout aussi importante que le constat d'un blocage de la dynamique quantitative de la jurisprudence du Conseil d'État inhérent au choix de l'Exécutif sénégalais. Par ailleurs, la centralisation du recours pour excès de pouvoir à la capitale sénégalaise était un corollaire du rendez-vous toujours manqué du défi de la politique de décentralisation<sup>1221</sup>.

**668.** On le devine aisément, l'isolement matériel du Conseil d'État sénégalais entraînait un isolement organique ou physique du juge administratif suprême de la majorité des justiciables sénégalais vivants hors de Dakar.

#### **b- L'isolement organique du Conseil d'État de la majorité des justiciables**

**669.** Le Conseil d'État sénégalais, seule juridiction compétente en matière de recours pour excès de pouvoir, était logé à Dakar. Ce n'est point la fixation de cette juridiction à la capitale sénégalaise qui était problématique. Partout, la capitale politique et/ou économique, en dépit du niveau de décentralisation, est un dense foyer d'activités des autorités administratives centrales. Ce qui était mis en cause dans la pratique qui a particulièrement prévalu au Sénégal pendant la période intéressée par notre analyse est l'éloignement du juge compétent des justiciables sénégalais. D'autant que ceux-ci constituaient la majorité de la population sénégalaise et vivaient en zones rurales. La modicité des ressources financières de ces populations, les difficultés persistantes de mobilité éloignaient un nombre important de justiciables du prétoire du juge administratif. En effet, si le contrôle administratif de la légalité était assuré par les représentants de l'État<sup>1222</sup>, le contrôle juridictionnel appartenait exclusivement au juge situé à la capitale.

**670.** Potentiellement, la distance géographique entre le Conseil d'État et les populations vivant hors de Dakar constituait une limitation à un développement quantitatif des activités de la juridiction administrative suprême. Elle a, en outre, entraîné une rupture d'égalité entre les administrés devant le service public de la justice. Se posait enfin un problème de visibilité du Conseil d'État en zone rurale. À mi-chemin de son fonctionnement, le tableau était tristement peint : aucun arrêt n'avait été rendu en matière de contrôle de

---

<sup>1221</sup> Sur les échecs des politiques de décentralisation en Afrique, voir FALL (A.B.), « La décentralisation au Sénégal... en attendant godot », précité.

<sup>1222</sup> Articles 334 et 335 du Code des collectivités locales du Sénégal.

légalité concernant les collectivités locales<sup>1223</sup>. Aussi, en cette matière, avait-on suggéré la compétence des tribunaux régionaux<sup>1224</sup> voire de leurs Présidents respectifs<sup>1225</sup>. Une proposition plus poussée militait en faveur de la création des Chambres administratives au sein des tribunaux régionaux<sup>1226</sup> ou de la Cour d'appel<sup>1227</sup>. Dans ces cas, le Conseil d'État serait juge de cassation du contentieux de la légalité résultant des activités des collectivités locales<sup>1228</sup>. Ces solutions se présentaient comme des alternatives à une construction intégrale d'un ordre juridictionnel administratif. Si l'actuelle organisation juridictionnelle malienne s'en est inspirée, elles n'ont point induit une restructuration de la réforme sénégalaise de 1992.

**671.** Dans ces conditions, c'était une fuite en avant d'affirmer, comme il est ressorti des propos du Chef de l'État sénégal, que le Conseil d'État n'était pas parvenu à développer quantitativement le contentieux administratif. Un tel objectif assigné à la Haute juridiction administrative commandait la conjugaison de plusieurs engagements : celui du juge à travers son office ; l'engagement du législateur à travers le renforcement des compétences et pouvoirs du juge ; et celui de l'Exécutif en veillant à l'harmonisation des textes et à la cohérence dans l'application des réformes. En d'autres termes, la hardiesse qu'on demandait au juge administratif suprême sénégalais nécessitait des préalables<sup>1229</sup>. Certainement, « *il ne faut pas mettre entre les mains d'un infirmier des bistouris pour faire une opération. Encore faut-il qu'on ait une situation qui nous permette de dire que le droit administratif a atteint un degré qui permette au juge d'agir (...)* »<sup>1230</sup>.

**672.** Ces exigences et le constat de leur insuffisance valaient également pour le développement qualitatif de la jurisprudence administrative. D'une part, le développement qualitatif conditionne le développement quantitatif. D'autre part, les choix opérés par l'Exécutif sénégalais compromettaient le succès qualitatif de l'office du Conseil d'État.

---

<sup>1223</sup> DIAGNE (M.), « La contribution du Conseil d'Etat sénégalais à la construction de l'Etat de droit. Débats », *op. cit.*, p. 108.

<sup>1224</sup> DIOUF (M.), « La contribution du Conseil d'Etat sénégalais à la construction de l'Etat de droit », *op. cit.*, p. 98.

<sup>1225</sup> BA (A.), « La contribution du Conseil d'Etat sénégalais à la construction de l'Etat de droit », *op. cit.*, p. 100.

<sup>1226</sup> DIOUF (A.), « La contribution du Conseil d'Etat sénégalais à la construction de l'Etat de droit », *op. cit.*, p. 102.

<sup>1227</sup> KANE (M.), « La contribution du Conseil d'Etat sénégalais à la construction de l'Etat de droit », *op. cit.*, p. 95.

<sup>1228</sup> MBODJ (E.H.), « Les incidences de la réforme judiciaire du 30 mai 1992 sur le contentieux administratif sénégalais », *op. cit.*, p. 42.

<sup>1229</sup> MBACKE (K.), « La contribution du Conseil d'Etat sénégalais à construction de l'Etat de droit. Débats », *op. cit.*, p. 99.

<sup>1230</sup> *Ibid.*

## 2 - L'Exécutif sénégalais, complice de la faiblesse qualitative de la jurisprudence du Conseil d'État : une composition défailante du Conseil d'État sénégalais

**673.** La qualité de la justice administrative fait, aujourd'hui, l'objet d'attention du monde politique<sup>1231</sup>, judiciaire<sup>1232</sup> et universitaire<sup>1233</sup>. De plus en plus réclamée par les justiciables<sup>1234</sup>, cette « valeur »<sup>1235</sup> et « technique »<sup>1236</sup> de la justice administrative n'échappe pas aux exigences ni du droit communautaire africain<sup>1237</sup> ni du droit européen<sup>1238</sup>. Aussi qu'il soit explicitement ou implicitement annoncé, l'objectif de qualité est-il incessamment arrimé aux attentes liées au fonctionnement de la justice administrative<sup>1239</sup>. Ce faisant, la qualité de la justice administrative n'était pas étrangère aux objectifs poursuivis par la réforme sénégalaise d'organisation juridictionnelle enclenchée en 1992. Comment ne pouvait-elle l'être quand il était demandé au juge administratif de faciliter aux justiciables la compréhension du fonctionnement de la justice administrative et, plus globalement, de contribuer à la construction de l'État de droit au Sénégal ? Nous n'avons aucune prétention de mener, ici, une réflexion complète sur le concept de qualité de la justice administrative. Les travaux

---

<sup>1231</sup> SAKHO (P.O.), « Quelle justice pour la démocratie en Afrique ? », *Pouvoirs*, 2009, vol. 2, n° 129, pp. 57-64 ; PAULIAT (H.) (textes réunis par), *La qualité : une exigence pour l'action publique en Europe*, Colloque EUROPA, PULIM, 2004, 223 p.

<sup>1232</sup> VOISSET (M.), « La reconnaissance, en France, d'un droit des citoyens à la qualité dans les services publics », *RFDA*, 1999, pp. 743-751 ; SAUVE (J.-M.), « Les critères de la qualité de la justice », discours prononcé à l'occasion de la célébration des vingt ans du Tribunal de première instance des Communautés européennes, Luxembourg, le 25 septembre 2009. Disponible à <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/les-criteres-de-la-qualite-de-la-justice>. Consulté le 17/11/2021 à 18h 31mn.

<sup>1233</sup> CLUZEL-METAYER (L.), FOULQUIER-EXPERT (C.), SAUVIAT (A.) (dir.), *La prise en compte de la notion de qualité dans la mesure de la performance judiciaire (QUALIJUS) - Justice administrative -*, Rapport final, 19 juin 2015, 128 p. ; BREEN (E.) (dir.), *Evaluer la justice*, Paris, PUF 2002, Coll. Droit et Justice, 301 p. ; DURAND (B.), « Propos introductifs », *RRJ*, n° 5, 2002, p. 2145.

<sup>1234</sup> BONNOTTE (C.), « L'acceptabilité sociale est-elle un indice de la qualité de la justice administrative ? », *RFAP*, 2016, vol. 3, n° 159, pp. 689-700.

DELAUNAY (B.), « Chartes usagers et engagements qualité dans le secteur public en France », in FORTIN (Y.), (dir.), *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*, Paris, L'Harmattan, 1999, p 147. En France, le renforcement du dialogue entre les justiciables et l'Administration est illustrée par la Charte Marianne. Cette charte Elle comporte une série d'engagements tels que l'accès facilité aux services, l'accès attentif et courtois, une réponse compréhensible dans un délai annoncé, une réponse systématique aux réclamations. Elle fut expérimentée en 2004 dans six départements (Ain, Charente, Eure-et-Loir, Hautes Pyrénées, Loiret et Moselle) avant d'être généralisée à l'ensemble du territoire dès janvier 2005.

<sup>1235</sup> BERTHIER (L.), *La qualité de la justice*, Thèse de doctorat de droit public, Université de Limoges, 2011, p. 37.

<sup>1236</sup> *Ibid.*, p. 333.

<sup>1237</sup> Article 7 de la CADHP.

<sup>1238</sup> CEDH, 28 septembre 1995, *Procola* ; CEDH, 6 mai 2003, *Kleyn c. Pays-Bas* ; CEDH, 9 novembre 2006, *Sacilor Lormines*.

<sup>1239</sup> Si l'on se réfère à la définition retenue par l'International Standard Organisation. Elle définit la qualité en tant qu' « ensemble de caractéristiques d'une entité qui lui confère l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés et implicites » : Norme ISO 8402-94.

dirigés par Lucie CLUZEL-METAYER, Caroline FOULQUIER-EXPERT et Agnès SAUVIAT<sup>1240</sup> fournissent des éléments pertinents à son appréhension.

**674.** De préférence, il s'agira de jeter un regard rétrospectif sur quelques-uns de ses éléments dont le mépris dans l'application de la réforme sénégalaise de 1992 a sapé l'office du Conseil d'État. La détermination des critères de la qualité de la justice est un exercice complexe<sup>1241</sup> et dynamique<sup>1242</sup> donc jamais achevé<sup>1243</sup>. Nous nous bornerons, néanmoins, à centrer la démonstration autour des critères perçus comme d'ordre managérial en ce qu'ils conduisent aux conditions dans lesquelles la justice est administrée et rendue<sup>1244</sup>. Cette restriction procure le bénéfice de ne point revenir sur les critères liés au contenu des décisions de la juridiction administrative, leur motivation ou les règles du procès déjà évoqués dans les lignes précédentes. La restriction convient amplement à évaluer la teneur et la justesse des critiques adressées au Conseil d'État sénégalais.

**675.** Ces critères managériaux renverraient au coût, à l'efficacité, aux délais, à l'aptitude de la justice à répondre aux besoins des justiciables<sup>1245</sup>. À défaut de les confronter tous à la réalité du fonctionnement du Conseil d'État sénégalais, on peut admettre que le choix des hommes qui animent la juridiction administrative ainsi que les moyens mis à leur disposition déterminent certainement le délai de jugement, l'efficacité et l'aptitude de la justice administrative à répondre aux besoins des justiciables. Étudiant chacun de ses points, on s'aperçoit que le Conseil d'État sénégalais était condamné à l'échec.

**676.** Sans un juge administratif de qualité, il ne saurait avoir de jurisprudence administrative de qualité susceptible de restaurer la confiance entre le juge administratif et les justiciables. Cela est indéniable : la technicité du contentieux administratif impose une compétence avérée du juge administratif. En cela, la spécialisation du juge administratif avait été consacrée au rang des objectifs poursuivis par la réforme sénégalaise de 1992. Cependant, à l'heure d'insuffler une âme au Conseil d'État c'est-à-dire de doter la juridiction des

---

<sup>1240</sup> CLUZEL-METAYER (L.), FOULQUIER-EXPERT (C.), SAUVIAT (A.) (dir.), *La prise en compte de la notion de qualité dans la mesure de la performance judiciaire (QUALIJUS) - Justice administrative -*, précité.

<sup>1241</sup> CLUZEL-MÉTAYER (L.), SAUVIAT (S.), « Les notions de qualité et de performance de la justice administrative », *RFAP*, vol. 3, n° 159, 2016, p. 678.

<sup>1242</sup> « Le discours sur la qualité des décisions de justice a progressivement glissé, dans la théorie et la pratique contemporaines, d'une conception substantielle vers une conception procédurale et, à présent, managériale », constate à juste titre FRYDMAN (B.), « L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice », *Working Papers du Centre Perelman de philosophie du droit*, n°2007/4.

<sup>1243</sup> SAUVE (J.M.), « La qualité de la justice administrative », *RFAP*, vol. 3, n° 159, 2016, p. 667.

<sup>1244</sup> SAUVE (J.M.), « Les critères de la qualité de la justice », précité.

<sup>1245</sup> *Ibid*

membres censés l'animer, l'Exécutif adopte une démarche qui contrarie l'aptitude de ces membres à connaître du contentieux administratif. Leur nombre et leur formation initiale étaient à porte-à-faux avec l'efficacité de la Haute juridiction administrative.

**677.** De manière théorique, selon les termes de la loi relative au Conseil d'État, les membres de cette juridiction étaient des magistrats et des auditeurs dont la majorité avait des handicaps à maîtriser le contentieux administratif. Cette insuffisance découlait, à l'origine, des critères de recrutement des membres de la juridiction administrative suprême sénégalaise. Les conseillers d'État étaient, en effet, choisis parmi les magistrats ayant exercé en qualité de titulaires un emploi hors hiérarchie pendant quatre ans au moins<sup>1246</sup>.

**678.** Également, pouvaient être nommés à cette fonction, les fonctionnaires titulaires référendaires de deuxième classe comptant quatre années d'ancienneté dans un emploi du premier groupe du premier grade. Quant aux auditeurs, ils étaient choisis par voie de concours parmi les magistrats des Cours et tribunaux, du deuxième groupe titulaire d'une maîtrise de l'enseignement ou d'un diplôme admis en équivalence. À ces deux catégories, s'ajoutaient les conseillers d'État en service extraordinaire incarnés par les personnalités qualifiées dans les différents domaines de l'activité nationale.

**679.** À ce stade déjà de la composition du Conseil d'État sénégalais, le profil de ses membres ne donnait pas de postuler de leur connaissance en matière administrative. D'abord, ceux qui proviendraient de l'Administration dont la connaissance de l'appareil administratif serait un atout n'étaient pas en mesure d'échapper au recrutement d'opportunité<sup>1247</sup>. L'environnement de la réforme sénégalaise soumettait davantage le recrutement des membres des juridictions à de « *forts alliages entre fidélité politique et technicité juridique* »<sup>1248</sup>.

**680.** En outre, l'avènement sans précédent d'une juridiction administrative autonome depuis les indépendances obligeait l'Exécutif sénégalais à recruter les conseillers ainsi que des auditeurs tous issus de juridictions judiciaires. Même ceux qui siégeaient au niveau de l'ancienne chambre administrative de la Cour suprême étaient, en grande partie, le produit d'une formation judiciaire ou privatiste. Cette défaillance qui était prévisible en théorie s'est concrétisée dans les faits au-delà de ce qu'on pouvait craindre.

---

<sup>1246</sup> Loi organique n° 96-30 du 21 août 1996 sur le Conseil d'État, JORS, n° 5726, 18 janvier 1997, p. 57.

<sup>1247</sup> DEMAULES-BOUCHER (A.), *Les « Extérieurs » du Conseil d'État : leurs influences et leurs rôles dans la fabrication du droit administratif*, Mémoire de recherche – Quatrième Année Spécialité Affaires Publiques et Gestion de Biens Communs, Sciences Po. Lille, 2020-2021, p. 45.

<sup>1248</sup> *Ibid.* Réalité vécue au Sénégal. En témoigne MBACKE (K.), *Propos d'un juge*, NEAS, 2004,

**681.** Il est rapporté que la plupart des membres du Conseil d'État sénégalais étaient des magistrats de l'ordre judiciaire<sup>1249</sup>. Plus précisément, on dénombrait, de 1992 à 1996, un magistrat spécialisé en droit public sur dix au total soit un dixième des magistrats du Conseil d'État<sup>1250</sup>. Au niveau des auditeurs, la situation était certes meilleure, mais toujours insatisfaisante. En témoigne l'aveu suivant : « *En 1996, sur les 8 auditeurs de justice, 3 étaient des publicistes. Dans la formation de 1997 de 42 auditeurs de justice (...) nous en avons 1 sur 3 qui ont un diplôme de droit public* »<sup>1251</sup>. Pour l'année 1999, « *sur 48 auditeurs de justice, 1 sur 3 et demi* » avait un diplôme de droit public<sup>1252</sup>.

**682.** Si à partir de la réforme corrective de 1996, il fut constaté une prééminence des magistrats ayant une spécialité en droit public<sup>1253</sup>, l'effectif de l'ensemble des magistrats ne favorisait pas une célérité des décisions du Conseil d'État encore moins une qualité substantielle de leurs décisions<sup>1254</sup>. On a d'ailleurs accusé cette « *pénurie de magistrats spécialisés* » de faire regretter certaines jurisprudences de l'ancienne Cour suprême portant la marque des magistrats expatriés<sup>1255</sup>.

**683.** La composition du Conseil d'État opérée par l'Exécutif sénégalais ne garantissait donc pas une qualité substantielle de la juridiction administrative, la célérité de ses décisions, et en conséquence, leur acceptation sociale. La lacune qui est ainsi dénoncée est vieille et même postérieure au Conseil d'État. Au Sénégal, en effet, la situation des ressources humaines du personnel judiciaire n'a jamais été l'objet de véritable planification<sup>1256</sup>.

**684.** En somme, l'échec du modèle juridictionnel sénégalais institué en 1992 et réajusté en 1996 résultait de plusieurs facteurs et de divers acteurs : le législateur dans l'élaboration des règles, l'Exécutif à travers la conduite et la mise en œuvre de la réforme et le juge administratif nouvellement habillé au sein du Conseil d'État sénégalais n'ont pas préservé la cohérence entre leurs actions et les objectifs poursuivis. Des voies de corrections

---

<sup>1249</sup> LAM (C.T.), *La modernisation de la justice au Sénégal : vers la recherche de la performance*, op. cit., p. 102.

<sup>1250</sup> BA (A.), « La contribution du Conseil d'Etat sénégalais à l'édification de l'Etat de droit. Débat », op. cit., p. 100.

<sup>1251</sup> *Ibid.*

<sup>1252</sup> *Ibid.*

<sup>1253</sup> *Ibid.*

<sup>1254</sup> A sa création, la Première section du Conseil d'Etat sénégalais ne comptait que 3 magistrats. Cf. KANE (M.), « La contribution du Conseil d'Etat sénégalais à l'édification de l'Etat de droit. Débat », op. cit., p. 96.

<sup>1255</sup> MBACKE (K.), *ibid.*, op. cit., p. 99.

<sup>1256</sup> SECK (P.O.), *La modernisation de la justice au Sénégal : une perception manifeste*, op. cit., p. 60.

étaient possibles et plausibles comme il ressortait du rapport du Comité d'évaluation<sup>1257</sup>. Il pouvait s'agir de l'harmonisation des textes relatifs à l'organisation juridictionnelle ; du renforcement des pouvoirs ainsi que du domaine de compétence du juge administratif ; de la décentralisation du recours pour excès de pouvoir à travers celle des juridictions administratives et du renforcement de la formation des magistrats administratifs. Aucune de celles-ci n'a été empruntée par le constituant sénégalais. Après seize ans de pratique, la réforme de 1992 a purement et simplement été abandonnée par le biais d'une nouvelle réforme d'organisation juridictionnelle introduite depuis 2008. Ce qui fait penser à l'avortement de la réforme ivoirienne théoriquement en vigueur de 2016 à 2019 qui est intervenu sans aucune expérimentation pratique. Ces symphonies inachevées en Côte d'Ivoire et au Sénégal nourrissaient une unique curiosité : quel modèle de substitution serait-il imité, recréé ou inventé dans chacun de ces États ?

## SECTION II - LA RÉACTION À L'ÉCHEC

**685.** On présentait que le constituant ivoirien et son homologue sénégalais seraient moins enclins, après la déconvenue de leurs initiatives respectives d'adaptation de la dualité française, de réinventer des modèles *suis generis*. L'attirance serait de retourner vers l'unité juridictionnelle pratiquée au lendemain des indépendances africaines et par ailleurs qualifiée d'unité juridictionnelle africaine ou de reproduire la dualité française. Dans une certaine portion, il s'agirait d'opérer un retour. Le retour du Sénégal et de la Côte d'Ivoire à l'unité juridictionnelle ou le retour de la Côte d'Ivoire à la dualité française théoriquement annoncée entre 2000 et 2016 étaient fortement envisageables.

**686.** Cette opposition d'approche serait entretenue par deux considérations antagonistes susceptibles d'influencer l'orientation des États. Dans un sens, les recommandations du colloque de l'AOAHJF relatif à l'« *Opportunité de l'éclatement ou non des Cours suprêmes en plusieurs juridictions distinctes* »<sup>1258</sup> invitaient les États membres à

---

<sup>1257</sup> Voir LAM (C.T.), *La modernisation de la justice au Sénégal : vers la recherche de la performance*, op. cit., p. 126.

<sup>1258</sup> AOAJF ; « *Opportunité de l'éclatement ou non des Cours suprêmes en plusieurs juridictions distinctes* », Colloque organisé à Cotonou du 13 au 16 mai 2002, précité. Selon le rapport final « (...) *La séparation des juridictions judiciaires et administratives ne serait même pas souhaitable en raison des problèmes complexes (...) de compétence avec, pour corollaire, des risques de contrariété de décisions, sans oublier les problèmes matériels et humains que cela entraînera. En outre, cet éclatement pourrait provoquer un affaiblissement du pouvoir judiciaire* ».

privilégier le regroupement du Conseil d'État et de la Cour de cassation<sup>1259</sup>. Dans l'autre, une certaine tendance à l'idéalisation de la dualité juridictionnelle commandait une migration progressive des États africains francophones vers ce système de dualité juridictionnelle. Ce retour à contre-courant a marqué les choix opérés par les pouvoirs politiques sénégalais et ivoiriens. Tandis qu'en Côte d'Ivoire on renouait avec la dualité juridictionnelle (paragraphe 1), au Sénégal on assistait à un retour vers l'unité juridictionnelle africaine (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 - Le renouement avec la dualité juridictionnelle**

**687.** L'idée de renouement énonce la reprise d'un processus enclenché et prématurément abandonné. En Côte d'Ivoire, avant d'être écartée par la Constitution de 2016, la consécration constitutionnelle de la dualité juridictionnelle en 2000 était restée lettre morte. L'organisation juridictionnelle qui était censée lui succéder a connu le même sort : aucune mise en œuvre couronnée par un renoncement. La réponse apportée à cette crainte d'échec du modèle prévu fut le retour à la dualité juridictionnelle. Si cela a constitué un renouement au processus enclenché en 2000 et une fermeture d'une brève parenthèse, il insère le mouvement « *de convergence vers l'instauration de la dualité de juridictions* »<sup>1260</sup> constaté en Afrique francophone.

**688.** L'accent sera mis sur la manière dont la singularité du système ivoirien a subi un glissement vers le modèle français. Ce qui dénote de l'intérêt de comprendre les aspects et les enjeux de la transformation du système abandonné. La doctrine administrative ivoirienne n'a pas cessé de relever les anomalies juridiques que comportaient les textes<sup>1261</sup>. Le retour à la dualité française a donc emprunté les voies qui offraient des solutions aux irrationalités dénoncées. Celles-ci ont consisté à la restauration des ordres administratif et judiciaire (A), ainsi qu'à la création d'un tribunal des conflits extérieur aux ordres institués (B).

---

<sup>1259</sup> *Ibid.* ; LAM (C.T.), *La modernisation de la justice au Sénégal : vers la recherche de la performance*, *op. cit.*, p. 127.

<sup>1260</sup> KANTE (B.), « Conseil d'Etat et Etat de droit. La contribution des Hautes juridictions administratives à l'édification de l'Etat de droit. Rapport général », *op. cit.*, p. 114.

<sup>1261</sup> BLEOU (D.M.), « La création du droit par le juge administratif », Colloque international sur la « Jurisprudence comme outil : expériences ivoiriennes et internationales », Université Alassane Ouattara et Université de Lille. (Bouaké, 22-23 mai 2018), pp. 1-11 ; DOSSO (K.), DOUMBIA (A.), DOSSO (K.), DOUMBIA (A.), « La création du tribunal des conflits ou la fin d'une anomalie juridique », in THEOUA N'DRI (P.) (dir.), *La réforme de l'organisation juridictionnelle en Côte d'Ivoire : bilan, enjeux et perspectives*, Actes du colloque de la Journée d'étude sur la réforme juridictionnelle, organisé par le CREDFIP, Université Alassane, le 21 août 2020, Abidjan, Konrad-Adenauer-Stiftung, novembre 2021, p. 48.

## A - La restauration des ordres juridictionnels administratif et judiciaire

**689.** « *Requiem pour le monisme juridictionnel en Côte d'Ivoire !* » Tels sont les premiers mots par lesquels Pélégie THEOUA-N'DRI entamait ses propos introductifs des actes du colloque sur la réforme de l'organisation juridictionnelle en Côte d'Ivoire<sup>1262</sup>. Moins qu'un vœu ou un regret, c'est surtout le résultat d'un examen croisé des dispositions constitutionnelles ivoiriennes de 2016 et 2020 relatives à l'organisation juridictionnelle qui était ainsi livré. La suppression de la Cour suprême a libéré le Conseil d'État et la Cour de cassation du poids de la tutelle exercée par celle-là (1). Corrélativement, cette suppression a induit la rupture du lien ombilical du Conseil d'État et de la Cour de cassation avec la défunte Cour suprême dans sa fonction de juridiction de conflits (2).

### 1 - La fin de la mise sous tutelle du Conseil d'État et de la Cour de cassation

**690.** Suivant l'article 147 de la Constitution ivoirienne de 2016, le Conseil d'État et la Cour de cassation étaient des éléments constitutifs de la Cour suprême. Les institutions juridictionnelles représentatives du pouvoir judiciaire étaient la Cour suprême et la Cour des comptes<sup>1263</sup>. Bien que les articles 148 et 149 fondassent respectivement la qualité de « *haute juridiction administrative* » au Conseil d'État et celle de « *haute juridiction judiciaire* » à la Cour de cassation, le doute sur la nature juridictionnelle de ces organes persistait. Leur mise en tutelle sous l'autorité de la Cour suprême qui veillait à « *l'application de la loi par les juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire* »<sup>1264</sup> donnait l'impression qu'ils étaient plutôt des chambres ou des sections de la Cour suprême<sup>1265</sup>. Si ce postulat ne pouvait prospérer devant la clarté des articles 148 et 149 susvisés, leur agencement avec l'article 147 traduisait « *une anomalie juridique* »<sup>1266</sup>.

**691.** L'œuvre de révision constitutionnelle conduite en 2020 a saisi, parmi les priorités, la question de la cohérence des dispositions applicables aux ordres juridictionnels

---

<sup>1262</sup> THEOUA-N'DRI (P.), « Propos introductifs », in *La réforme de l'organisation juridictionnelle en Côte d'Ivoire : bilan, enjeux et perspectives*, Actes du colloque de la Journée d'étude sur la réforme juridictionnelle, organisé par le CREDFIP, précité, p. 5.

<sup>1263</sup> Article 144 de la Constitution ivoirienne de 2016 précitée

<sup>1264</sup> *Ibid.*

<sup>1265</sup> BLEOU (D.M.), « La création du droit par le juge administratif », Colloque international sur la « Jurisprudence comme outil : expériences ivoiriennes et internationales », Université Alassane Ouattara et Université de Lille. (Bouaké, 22-23 mai 2018), *op. cit.*, p. 2.

<sup>1266</sup> DOSSO (K.), DOUMBIA (A.), « La création du tribunal des conflits ou la fin d'une anomalie juridique », in THEOUA N'DRI (P.) (dir.), *La réforme de l'organisation juridictionnelle en Côte d'Ivoire : bilan, enjeux et perspectives*, *op. cit.*, p. 48.

administratif et judiciaire. Autant la Cour suprême ne pouvait appartenir simultanément à l'ordre administratif et à l'ordre judiciaire autant les juridictions suprêmes des différents ordres ne pouvaient être des composantes d'une juridiction placée au-dessus d'elles. Dans cette cohabitation impossible, le constituant ivoirien devait opérer un choix précis et rationnel : ou bien la Cour suprême était autrement composée avec de prérogatives nouvelles ou bien les ordres juridictionnels disparaissaient. La première condition fut retenue par le constituant ivoirien. Bien plus, la suppression de la Cour suprême a restauré l'autorité des ordres juridictionnels car ils en ressortent débarrassés de toute tutelle.

**692.** D'une part, les dispositions qui conféraient la nature de haute juridiction administrative et judiciaire à ces organes sont maintenues dans le texte révisé de la loi fondamentale. Les articles 148 et 149 nouveaux sont porteurs de ces garanties. Le Conseil d'État et la Cour de cassation statuent souverainement sur les décisions rendues en dernier ressort<sup>1267</sup> ou sur les recours en cassation contre les décisions rendues en dernier ressort<sup>1268</sup> par leurs juridictions du fond respectives. D'autre part, et là se trouve la restauration des ordres juridictionnels, ni le Conseil d'État ni la Cour de cassation ne sont désormais au contrôle direct de la Cour suprême ou d'une quelconque juridiction. Autrement dit, il est retiré de la loi constitutionnelle les mentions disposant *expressis verbis* que « *la Cour suprême veille à l'application de la loi par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif* »<sup>1269</sup>. Le constituant ivoirien leur a préféré, à juste titre, la disposition suivante : « *La Cour de cassation veille à l'application de la loi par les juridictions de l'ordre judiciaire. Le Conseil d'État veille à l'application de la loi par les juridictions de l'ordre administratif* »<sup>1270</sup>.

**693.** La révision constitutionnelle ivoirienne a ainsi mis fin à la tutelle qu'exerçait la Cour suprême sur les hautes juridictions administrative et judiciaire. Assurément, cette incohérence juridique engendrerait des blocages dans le fonctionnement des différentes juridictions constituant le pouvoir judiciaire<sup>1271</sup>. D'autant plus que les postes de vice-

---

<sup>1267</sup> Voir article 147 nouveau de la loi constitutionnelle n° 2020-348 du 19 mars 2020. Cet article se rapporte à l'une des prérogatives du Conseil d'Etat ivoirien le Conseil d'Etat.

<sup>1268</sup> Voir article 148 nouveau de la loi constitutionnelle du 19 mars 2020 précitée. Cet article attrait particulièrement à la Cour de cassation.

<sup>1269</sup> Article 147 de la loi constitutionnelle n° 2016-886 du 8 novembre 2016 précitée.

<sup>1270</sup> Article 147 nouveau précité.

<sup>1271</sup> Exceptées peut-être la Cour des comptes et les cours régionales des comptes. Pour rappel, aux termes de l'article 143 de la constitution ivoirienne de 2016, relevaient du pouvoir judiciaire la Cour suprême, la Cour des Comptes, les Cours d'appels, les tribunaux de Première instance, les tribunaux administratifs et les Chambres régionales des Comptes.

présidents de la Cour suprême étaient réservés au président du Conseil d'État et au président de la Cour de cassation<sup>1272</sup>. Sachant que la Cour suprême était, par ailleurs, la juridiction des conflits on voyait mal comment ce dédoublement s'accommoderait à l'incohérence des textes qui vient d'être démontrée. Aussi la révision constitutionnelle de 2020 n'a-t-elle pas manqué de rompre avec le lien ombilical qui nouait une relation controversée entre la juridiction des conflits et les juridictions suprêmes des ordres judiciaire et administratif.

## **2 - La rupture du lien ombilical des juridictions administrative et judiciaire avec la juridiction des conflits<sup>1273</sup>**

**694.** Le changement apporté par l'intitulé n'est que la suite logique ou la conséquence immanquable de la disparition de la tutelle de la Cour suprême. Cette fois, la soumission des ordres juridictionnels était censée s'opérer à travers la fonction de juridiction des conflits dévolue à la Cour suprême. Ce n'était point l'autorité des décisions de la juridiction des conflits sur les litiges relatifs à la détermination des compétences des ordres juridictionnels qui était contestée. Cela ne pourrait l'être : la juridiction des conflits règle, en toute indépendance, les conflits d'attributions entre les ordres juridictionnels.

**695.** En revanche, ce pouvoir ne se construit pas sur le greffage institutionnel des ordres juridictionnels autour de la juridiction des conflits. Ainsi, même si elle peut être composée des membres du Conseil d'État et de la Cour de cassation, la juridiction des conflits ne saurait être organiquement constituée par ces juridictions suprêmes des deux ordres. Si son caractère non permanent facilite une telle compréhension, la consécration d'une juridiction des conflits à caractère permanent ne constituait pas une raison d'en faire des ordres juridictionnels des éléments constitutifs.

**696.** Au fond, le lien ombilical entre les ordres juridictionnels et la juridiction des conflits étaient scellés à trois endroits : la compétence de la Cour suprême pour veiller à l'application des lois par les ordres juridictionnels ; la composition de la juridiction par le Conseil d'État et la Cour de cassation et la fonction de juridiction des conflits de la Cour suprême. Dans une telle configuration et structuration on perçoit que les hautes juridictions judiciaire et administrative ne pouvaient s'épanouir ou survivre en dehors de la Cour suprême. Parallèlement, la rupture du lien ombilical est consommée triplement : la suppression de la

---

<sup>1272</sup> Article 153 de la Constitution ivoirienne de 2016 précitée.

<sup>1273</sup> Intitulé fortement inspiré de DOSSO (K.), DOUMBIA (A.), « La création du tribunal des conflits ou la fin d'une anomalie juridique », *op. cit.*, p. 51.

Cour suprême qui emporte deux conséquences qu'on peut rappeler. D'abord, la juridiction suprême de chaque ordre veille désormais à l'application de la loi par les juridictions du fond qui lui sont rattachées. Ensuite, le constituant ivoirien de 2020 a clairement révisé la disposition suivante « *La Cour suprême et la Cour des comptes sont les deux institutions juridictionnelles représentatives du pouvoir judiciaire* »<sup>1274</sup> par la mention que voici : « *Le Conseil d'État, la Cour de cassation et la Cour des comptes sont les institutions juridictionnelles représentatives du pouvoir judiciaire* »<sup>1275</sup>.

**697.** La restauration des ordres juridictionnels est donc consacrée sur les cendres de la Cour suprême. Il en résulte la curiosité légitime d'appréhender quelques règles qui gouvernent la nouvelle juridiction des conflits dont l'un des aspects importants est son extériorisation des ordres institués.

## **B - La création d'un Tribunal des conflits extérieurs aux ordres institués**

**698.** Le fonctionnement du Tribunal des conflits en France et dans les États africains subsahariens francophones n'a jamais fait évoluer cette juridiction en vase clos. Sa composition<sup>1276</sup>, son siège<sup>1277</sup> et même l'objet de son rôle<sup>1278</sup> le rapprochent des juridictions suprêmes administrative et judiciaire. Pour autant, l'indépendance de chaque juridiction s'oppose à ce que la juridiction des conflits se confonde ou soit placé au-dessus des ordres juridictionnels encore moins en constituer un regroupement de ceux-ci. C'est dire que la juridiction des conflits qu'elle soit permanente ou non doit être extérieure au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Une telle disposition préserve l'impartialité et l'indépendance de ces juridictions suprêmes. La suppression de la Cour suprême ivoirienne prévue en 2016 a été comblée et améliorée par la création d'un tribunal des conflits.

**699.** La loi n° 2020-884 du 21 octobre 2020 déterminant la composition, les attributions et le fonctionnement consacre la création du Tribunal des conflits. Aux termes de

---

<sup>1274</sup> Article 144 de la Constitution ivoirienne de 2016 précitée.

<sup>1275</sup> Article 144 nouveau de la Constitution ivoirienne de 2020 précitée.

<sup>1276</sup> Le Tribunal des conflits étant, dans tous les États étudiés, exclusivement ou principalement composé de membres de la Cour de cassation et du Conseil d'État.

<sup>1277</sup> Le siège du Tribunal des conflits le rapproche des juridictions suprêmes administrative et judiciaire car il est tantôt déterminé au siège du Conseil d'État, tantôt aménagé dans « *les locaux de la haute juridiction de celui qui en assure la présidence comme indiqué à l'article 4 de la présente loi en fonction du siège d'origine, siège du Conseil d'État ou siège de la Cour de cassation, du membre qui en assure la présidence* ». (Article 5 de la loi n° 2020-884 du 21 octobre 2020 déterminant la composition, les attributions et le fonctionnement du tribunal des conflits de Côte d'Ivoire.

<sup>1278</sup> Le rôle de la juridiction de conflit est le règlement des conflits de compétences entre le Conseil d'État et la Cour de cassation.

son article 6, le Tribunal des conflits règle les conflits de compétences entre les juridictions suprêmes des ordres administratif et judiciaire. Organiquement, la juridiction des conflits est bien séparée du Conseil d'État et de la Cour de cassation. Le détachement ou l'extériorisation du Tribunal des conflits des ordres juridictionnels, au-delà de sa rationalité, s'est avéré aisé par la reconnaissance de la spécialité de la juridiction des conflits. La détermination précise et étanche de ses compétences avait été indiquée par le communiqué du Conseil des ministres adoptant le projet de la loi relative au Tribunal des conflits. Il y était exposé la nécessité de créer une haute juridiction « *spécialement dédiée au règlement des conflits de compétence entre les deux (2) ordres de juridiction* »<sup>1279</sup>.

**700.** La réaction du Sénégal face à l'échec de la réforme d'adaptation est différente de celle de la Côte d'Ivoire en ce qu'elle se renoue avec l'unité juridictionnelle africaine.

## **Paragraphe 2 - Le ralliement vers l'unité juridictionnelle africaine**

**701.** L'Exécutif sénégalais avait institué un comité d'évaluation de la réforme de 1992. Ce comité d'évaluation était composé de membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la société civile<sup>1280</sup>. La réforme sénégalaise de 2008 s'adossait sur les conclusions des travaux de ce comité d'où il ressortait que les avis étaient partagés entre le renforcement du système de 1992, la migration vers une dualité intégrale ou son abandon.

**702.** Un regard imprudemment jeté sur cette organisation juridictionnelle créée en 2008 permettrait d'y voir une résurrection de l'unité juridictionnelle sénégalaise. L'élément qui engendrerait cet écart serait la renaissance de la Cour suprême, symbole même de l'unité juridictionnelle (A). Le ralliement qui renvoie à rejoindre<sup>1281</sup> un modèle, une force institutionnelle ou idéologique dont on a tenté de s'affranchir ou de combattre<sup>1282</sup> s'explique ici amplement. Le fonctionnement et la composition de la nouvelle Cour suprême démontrent qu'elle reste différente de l'ancienne Cour suprême instituée au lendemain des indépendances.

---

<sup>1279</sup> Communiqué du Conseil des ministres adopté le 24 juin 2020. Disponible à <https://www.ivoire-juriste.com/2020/06/lois-et-decrets-adoptes-en-conseil-des-ministres-24-06-2020-cote-d-ivoire.html>. Consulté le 16/12/2021 à 01h 22mn.

<sup>1280</sup> L'étude du comité si salubre fût-il n'avait qu'une valeur consultative. Il était, par ailleurs, invité à prendre en compte le fonctionnement des hautes juridictions des autres États africains francophones dans la formulation de ses propositions. L'étude du comité si salubre fût-il n'avait qu'une valeur consultative. Elle n'eut aucunement pour objet d'imposer un modèle d'organisation juridictionnel précis.

<sup>1281</sup> GENOUVRIER (E.), DESIRAT (C.), HORDE (T.), *Nouveau dictionnaire des synonymes*, Paris, Larousse Bordas, 1997, p. 570.

<sup>1282</sup> *Ibid.*

Cependant, il n'était point question d'une adhésion totale<sup>1283</sup> à l'unité juridictionnelle anciennement pratiquée. La recréation de la Cour suprême suivi de son éclatement partiel a fait sortir de ses entrailles le Conseil constitutionnel et la Cour des comptes (B).

### **A - La renaissance de la Cour Suprême : un important indice de rapprochement à l'unité juridictionnelle africaine**

**703.** Deux dispositions juridiques ont assuré le passage du modèle adapté de la dualité française vers une organisation plus proche de l'unité juridictionnelle africaine. L'une est le fruit de la constitution : loi constitutionnelle du 7 août 2008<sup>1284</sup> portant révision de la Constitution ; l'autre relève de l'œuvre législative : Loi organique du 7 août 2008 portant création de la Cour suprême<sup>1285</sup>. La révision constitutionnelle a procédé à la suppression du Conseil d'Etat<sup>1286</sup> et de la Cour de cassation dont a substitué la Cour suprême<sup>1287</sup>. La solution retenue semble être guidée par l'économie des moyens (1) ; elle a révélé ses limites relativement au régime procédural d'urgence qui se développe au Sénégal (2).

#### **1 - La fusion de la Cour de cassation et du Conseil d'État : une solution guidée par l'insuffisance de moyens**

**704.** Le désaveu de la dualité juridictionnelle repose sur plusieurs considérations. Certaines sont de nature circonstancielle d'où précaire ; d'autres sont plus pérennes. Ces dernières ont longtemps alimenté l'opposition entre le modèle de dualité juridictionnelle français et le système anglo-saxon d'unité juridictionnelle. Elles tiennent à l'idéologie politico-juridique qui gouverne l'Administration et ses activités ainsi qu'à la complexité du système dualiste. Quand on a considéré que l'Administration devrait être soumise au même régime juridique que les administrés<sup>1288</sup> ; que cela garantirait le respect de la démocratie et de l'État de droit<sup>1289</sup>, on considéra, dès lors, que la dualité française était réhabilitée et

---

<sup>1283</sup> Si on s'accorde à penser que le rallier a pour synonyme : adhésion.

<sup>1284</sup> Loi constitutionnelle (Sénégal) n° 2008-34 du 7 août 2008 portant révision de la Constitution, JORS du 8 août 2008, n° 6420.

<sup>1285</sup> Loi organique (Sénégal) n° 2008-35 du 7 août 2008 relative à la Cour Suprême, JORS n° 6420 du 8 août 2008, pp. 755 et s.

<sup>1286</sup> Article unique de la loi n° 2008-34 du 7 août 2008 précitée.

<sup>1287</sup> *Ibid.* ; article 1er de la loi n° 2008-35 du 7 août précitée.

<sup>1288</sup> DISTEL (M.), « La réforme du contrôle de l'administration en Grande-Bretagne », *RIDC*, vol. 23, n° 2, avril-juin 1971, p. 357.

<sup>1289</sup> De TOCQUEVILLE (A.), *De la Démocratie en Amérique*, Edition Mayer, Gallimard, 1961, t. 1, vol. 2, p. 315.

attentatoire aux libertés individuelles<sup>1290</sup>. Ces considérations n'ont jamais véritablement prospéré en Afrique francophone. Aussi l'unité juridictionnelle y pratiquée était-elle une adaptation du modèle anglo-saxon. En dépit des aménagements qu'elle a connus en 1960 et 1984 au Sénégal, elle a toujours conservé la dualité de droit applicable à l'Administration. L'adaptation du modèle anglo-saxon s'explique par la prise en compte de considérations différentes.

**705.** En effet, le rejet de la dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne francophone a constamment été motivé par des considérations circonstanciées. D'où le balbutiement des États de cet espace entre unité et dualité de juridictions. On l'a signifié, l'abandon du modèle de justice administrative français par les États africains francophones nouvellement indépendants se défendait, en grande partie, par la faiblesse quantitative des affaires portées devant le juge de l'Administration, l'insuffisance des ressources matérielles et humaines. Le choix de l'unité juridictionnelle construite autour de la Cour suprême se présentait comme une réponse à ces insuffisances. La lecture des exposés de motifs de la loi de 2008 instituant la renaissance de la Cour suprême et les arguments expliquant l'échec de la réforme de 1992 illustrent une réapparition des considérations qui ont commandé hier le choix de l'unité juridictionnelle au Sénégal notamment<sup>1291</sup>. Le constituant sénégalais aurait établi un bilan coût-avantage de la réforme de 1992 assorti de déception.

**706.** Ainsi, la suppression de la Cour de cassation et du Conseil d'État, désormais remplacés par les différentes chambres de la Cour suprême, constitue une réduction de moyens humains et matériels qu'engageait le modèle adapté de la dualité française. La réduction de moyens renvoie à une politique de régulation ou d'organisation dont l'objet est la diminution des dépenses de quelques natures qu'elles soient voire de tout effort non essentiel à la réalisation du but visé. Le constituant sénégalais de 2008 a entendu réorganiser l'architecture juridictionnelle à l'aune des échecs de la réforme de 1992 en tenant compte des moyens humains, matériels et financiers dont il dispose.

---

<sup>1290</sup> De TOCQUEVILLE (A.), Lettre du 15 février 1854. *Nouvelle correspondance entièrement inédite*, Edition Beaumont, t. VII, pp. 315-317.

<sup>1291</sup> On peut retenir quelques séquences que voici : « Cet argument de fond justifie, à lui seul, la réforme du système judiciaire actuel, singulièrement le regroupement, dans une première étape, de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat » ; « A ces fins, il est proposé de se référer à l'organisation qui résultait de l'ordonnance 60-17 du 3 septembre 1960, avec les modifications introduites par la loi 87-09 du 2 février 1987 et 84-19 du 2 février 1984 fixant l'organisation judiciaire modifiée par la loi n° 92-28 du 4 juin 1992 de même que par les lois organiques qui l'ont précédée ».

**707.** Mais semble-t-il que le constituant de 2008 a fait une lecture étriquée des causes de l'échec et des objectifs visés de la réforme de 1992. La renaissance de la Cour suprême répondrait aux difficultés de financements occasionnées par la création de plusieurs juridictions suprêmes autonomes. Elle serait, également, conséquente de l'insuffisance des ressources matérielles et humaines mises à disposition de ces juridictions. Parallèlement, le constituant sénégalais de 2008 a voulu préserver l'objectif de la spécialisation du juge visé par la réforme de 1992. Il a, de ce fait, séparé les contentieux judiciaire et administratif. Pourtant, cette séparation n'était que partielle à deux égards.

**708.** Premièrement, la séparation des juges administratif et judiciaire n'est effectuée qu'au sommet c'est-à-dire dans l'existence des chambres administrative et judiciaire créées au sein de la Cour suprême. Le maintien, pour un volume important du contentieux administratif, de la compétence des juridictions judiciaires du fond est limitatif de cette volonté de spécialisation. Ces points soulevés induisent un examen structurel et fonctionnel sur la nouvelle Cour suprême sénégalaise. L'examen énoncé présente l'intérêt d'appréhender la manière dont le recours à l'économie des moyens a conduit à un système d'organisation juridictionnelle proche de l'unité de juridiction au Sénégal.

**709.** En second lieu, la Cour suprême sénégalaise récréée depuis 2008 est composée de quatre chambres : la chambre administrative, la chambre criminelle, la chambre civile et commerciale et la chambre sociale<sup>1292</sup>. C'est dire qu'à l'exception du contrôle de constitutionnalité des lois et du contrôle fiscal, la Cour suprême sénégalaise concentre l'ensemble de l'activité juridictionnelle. Elle incarne la juridiction suprême en matière administrative et judiciaire. Cette organisation structurelle, quelque peu unitaire, détermine le fonctionnement de la Cour suprême qui en est le symbole. Sans dresser un tableau qui se voudrait exhaustif sur le fonctionnement de la Haute juridiction sénégalaise, les compétences et pouvoirs dont elle dispose en vue du contrôle juridictionnel de l'action administrative peuvent être rappelés.

**710.** La Cour suprême sénégalaise a une compétence consultative et juridictionnelle. Elle est juge de l'excès de pouvoir des autorités exécutives<sup>1293</sup>. Ce qui implique que le contrôle de légalité des autres activités administratives ressortît de la compétence des juridictions judiciaires du fond. Cette répartition favorise la décentralisation du recours pour

---

<sup>1292</sup> Article 5 de la loi n° 2008-35 du 7 août 2008 précité.

<sup>1293</sup> Article 1er de la n° 2008-35 du 7 août 2008 précitée.

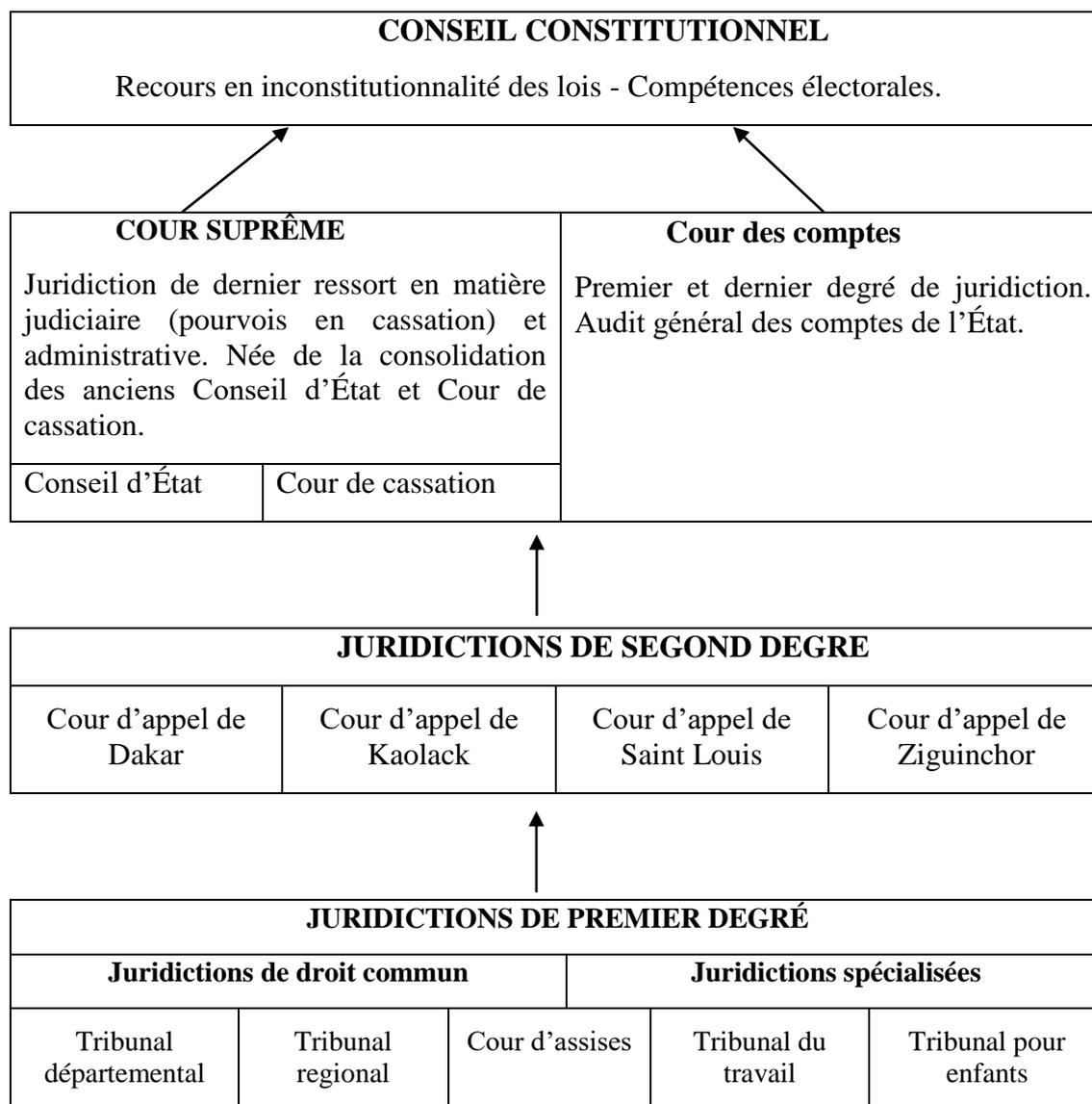
excès de pouvoir contrairement à l'organisation juridictionnelle de 1992. La juridiction suprême se prononce, par ailleurs, sur les demandes en révision, les demandes de renvoi entre juridictions, les prises à partie, les règlements des juges, les poursuites dirigées contre les magistrats et les contrariétés de jugements<sup>1294</sup>. Au sein de la Cour suprême sénégalaise, se déploie donc la majorité des activités juridictionnelles.

**711.** Toutefois, l'autonomie laissée à la juridiction constitutionnelle et à la Cour des comptes a freiné l'élan d'un retour achevé à l'unité juridictionnelle d'antan. Pour autant, le système questionné s'avère plus proche de celle-ci que de la dualité juridictionnelle vers laquelle tendait la réforme de 1992. En vue d'une lecture croisée avec celui de la réforme de 1992, la publication du tableau du système judiciaire sénégalais né en 2008 ne manque donc pas d'intérêt.

---

<sup>1294</sup> Article 3 de la loi n° 2008-35 du 7 août 2008 précitée.

## SYSTÈME JUDICIAIRE DU SÉNÉGAL EN 2008



**Source :** Sénégal, le secteur de la justice et l'État de droit, une étude d'AfriMAP et de l'Open Society Initiative for West Africa, Dakar novembre 2008.

**712.** Certes plusieurs réajustements de ce système sont intervenus notamment par les lois n° 2014-26 de 2014<sup>1295</sup> et n° 2017-09 de 2017<sup>1296</sup>. La fusion de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat semble, pour l'heure, se pérenniser avec quelques inquiétudes. En effet, de nouvelles inquiétudes qui se détachent sensiblement du débat classique de préférence entre la

<sup>1295</sup> Loi n° 2014-26 de 2014 du 3 novembre 2014 abrogeant et remplaçant la loi n° 84-19 du 2 février 1984 fixant l'organisation judiciaire du Sénégal, JORS du 10 novembre 2014, p. 1359. Voir annexe n° pour la représentation schématique du système créé.

<sup>1296</sup> Loi n° 2017-09 du 17 juin 2017 abrogeant la loi organique n° 2008-35 du 08 août 2008 sur la Cour suprême, JORS n° 6986 du 18 janvier 2017. Voir annexe n° pour le schéma représentatif du système judiciaire actuellement en vigueur au Sénégal.

dualité et l'unité juridictionnelle et qui découlent de l'évolution des règles du contentieux administratif sénégalais se ressentent aujourd'hui. Si la loi n° 2017-09 du 17 janvier 2017 abrogeant la loi de 2008 relative à la Cour suprême<sup>1297</sup> fut favorable au développement de la procédure d'urgence, ce nouveau moyen se trouve inefficace dans le système judiciaire sénégalais actuellement en vigueur.

## **2 - Une organisation handicapant le régime procédural d'urgence : le choix contestable du juge des référés**

**713.** Le législateur sénégalais a consacré le référé dans le contentieux administratif<sup>1298</sup>, pour la première fois, à travers la loi du 17 janvier 2017 précitée. Avant, la procédure d'urgence ne se réduisait qu'au sursis à exécution que levait d'une application stricte<sup>1299</sup>. Le législateur a institué quatre types de référés dont le référé-suspension<sup>1300</sup>, le référé-liberté<sup>1301</sup>, le référé-mesures utiles<sup>1302</sup> et le référé-constat<sup>1303</sup>. La réforme de 2008 entraîne un éloignement du juge des référés par une double restriction en matière de traitement juridictionnel de l'urgence : l'exclusion du Tribunal de grande instance (a) et l'exclusivité de la Cour de suprême en matière de traitement juridictionnel de l'urgence (b).

### **a- L'exclusion irrationnelle du Tribunal de grande instance du traitement juridictionnel de l'urgence.**

**714.** Contrairement au droit français, l'institution du référé administratif ne provient pas de textes séparés de ceux qui consacrent les juridictions administratives. Elle est introduite par une réforme du statut de la Cour suprême comme si l'on attendait lier son sort à cette juridiction. L'exclusion de la compétence du Tribunal de grande instance en matière de référé alimente une telle pensée.

---

<sup>1297</sup> Loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017 abrogeant la loi organique n° 2008-35 du 8 août 2008 sur la Cour suprême, JORS, 18 janvier 2017, p. 47.

<sup>1298</sup> L'intervention du législateur sénégalais est doublement limitée : le système d'organisation juridictionnelle dans lequel se meut le référé administratif est distinct du modèle français et les contours du régime de l'urgence définis par les textes sont imprécis. Lire AIDARA (M.M.), « Référé administratif et unité de juridiction au Sénégal », *op. cit.*, p. 9.

<sup>1299</sup> Les conditions du sursis ont été restrictivement posées par le législateur sénégalais. Il ressortait, par exemple, de l'article 73-3 de la loi du 8 août 2008 abrogée que le délai de recours et le recours étaient suspensifs dans les cas suivants : déclaration d'utilité publique, d'expulsion d'étrangers et d'extradition.

<sup>1300</sup> Article 84 de la loi n° 2017-09 du 17 janvier 2017 précitée.

<sup>1301</sup> Article 85 de la loi n° 2017-09 du 17 janvier 2017 précitée.

<sup>1302</sup> Article 86 de la loi n° 2017-09 du 17 janvier 2017 précitée.

<sup>1303</sup> Article 87 de la loi n° 2017-09 du 17 janvier 2017 précitée.

**715.** C'est en vertu de la loi du 3 novembre 2014 fixant l'organisation judiciaire du Sénégal<sup>1304</sup> et de son décret d'application du 3 août 2015<sup>1305</sup> que le Tribunal de grande instance a remplacé le tribunal régional. Le système d'organisation juridictionnelle unitaire a conféré au Tribunal de grande instance, juridiction judiciaire, des compétences en matière administrative. Le Tribunal connaît, en effet, de l'ensemble du contentieux de pleine juridiction<sup>1306</sup>. Le juge des référés de la Cour suprême sénégalaise a très souvent rappelé cette compétence du Tribunal de grande instance aux requérants qui lui demandaient le bénéfice d'un avantage financier. À la suite de ses déclarations d'incompétence, la Cour suprême n'hésitait pas à rappeler que le recours relève du « *plein contentieux dévolu, en premier ressort, au Tribunal de grande instance, juge de droit commun en la matière, et ne peut, par conséquent, être porté devant le juge de l'excès de pouvoir* »<sup>1307</sup>. Par ailleurs, le Tribunal de grande instance est juge de l'exception d'illégalité.

**716.** La subordination du référé au statut de la Cour suprême, l'exclusion de ce moyen des textes régissant les juridictions du fond ainsi que la franche séparation entre les attributions de ces juridictions et les compétences du juge de grande instance permettent de déduire une exclusion de ce dernier du traitement juridictionnel de l'urgence. Il importe, dès lors, de rechercher la logique qui déterminerait l'approche du législateur sénégalais avant d'en exposer le caractère injustifié.

**717. La logique déterminant l'approche du législateur sénégalais.** Les exposés de motifs de la loi de 2014 sur la Cour suprême du Sénégal ne fournissent pas de raisons à l'exclusion du Tribunal de grande instance du contrôle de l'urgence. Mais un raisonnement déductif permet de les saisir. Le législateur sénégalais part du constat que la Chambre administrative de la Cour suprême, seul juge de l'excès de pouvoir, était l'unique juge compétent en matière de sursis à exécution. Or le référé suspension qu'il consacre en 2014 se substitue au sursis à exécution. Donc, il semble justifié que ladite Chambre soit exclusivement compétente en matière de référé. La logique est contestable tant dans sa conception que dans

---

<sup>1304</sup> Article 4 de la loi n° 2014-26 du 3 novembre 2014 abrogeant et remplaçant la loi n° 84-19 du 2 février 1984 fixant l'organisation judiciaire, JORS, n° 6818, novembre 2014, p. 1359.

<sup>1305</sup> Décret n° 2015-1145 du 3 août 2015 fixant la composition et la compétence des Cours d'appel, des Tribunaux de grande instance et des Tribunaux d'instance, JORS n° 6869 du 18 août 2015, Disponible à <http://www.jo.gouv.sn/spip.php?article10432>. Consulté le 07/01/2021 à 21h 13mn.

<sup>1306</sup> Article 14 du Décret n° 2015-1145 du 3 août 2015 fixant la composition et la compétence des Cours d'appel, des Tribunaux de grande instance et des Tribunaux d'instance précité.

<sup>1307</sup> CS (Sénégal), ord. n° 9 du 08 juin 2017, *l'E.B.G.E.T c/l'A.R.M.P. et la Mairie de Golf Sud*, n° J/051/RG/17 du 10/02/17, inédit.

son application. Par ailleurs, ce raisonnement du juge serait fondé sur les entraves supposées d'un référé en matière de plein contentieux.

**718. Le caractère injustifié de l'approche du législateur sénégalais.** Dans sa construction, le choix du législateur sénégalais est réducteur en ce qu'il résume, de manière maladroite, le sursis à exécution au référé administratif qui regroupe plusieurs types de procédures d'urgence. Celui-ci va bien au-delà de celui-là. En d'autres termes, « (...) *la substitution du sursis à exécution par le référé ne suffit pas pour traiter l'urgence dans le contentieux* »<sup>1308</sup>. Dans son application, l'option du législateur sénégalais est contestable, au moins, à deux égards : d'une part, elle contredit les intérêts des justiciables qui justifient la procédure même d'urgence ; et d'autre part, elle contredit l'évolution du droit administratif relative au référé en matière du plein contentieux.

**719.** L'exclusion du référé de l'office du juge du plein contentieux entraîne l'exclusion du référé dudit contentieux. Si la Cour suprême sénégalaise, dès ses premières décisions rendues en référé, a conditionné l'urgence par la protection des intérêts des particuliers<sup>1309</sup>, on se pose, à juste titre, la question de savoir comment un cet intérêt est préservé en excluant le référé du plein contentieux.

**720.** Déjà interdit de prononcer l'astreinte et l'injonction en l'encontre de l'Administration<sup>1310</sup>, les pouvoirs du juge sénégalais de droit commun en matière administrative se trouvent ainsi « *drastiquement limités* »<sup>1311</sup> à protéger les intérêts des particuliers. Il ne faut pas perdre de vue que le contentieux de la responsabilité ne présente pas moins d'enjeux dans la protection des intérêts des particuliers que le recours pour excès de pouvoir. Mieux le contentieux de la responsabilité serait, par essence même, le contentieux de l'intérêt des particuliers.

**721.** Aussi, l'évolution récente du droit administratif notamment en France permet-elle de lever les supposés obstacles à la reconnaissance du référé en matière de responsabilité administrative. En effet, sous le règne du sursis à exécution, on admettait que le régime de la

---

<sup>1308</sup> AIDARA (M.M.), « Référé administratif et unité de juridiction au Sénégal », *op. cit.*, p. 6. Pour l'auteur, « *L'option choisie privilégie la juxtaposition et non l'articulation et laisse en suspens la place de l'urgence dans le contentieux* ».

<sup>1309</sup> CS (Sénégal), ord. n° 08 du 18 mai 2017, *Colette Gueye c/ Etat du Sénégal*, n° J/137/RG/17 du 06/04/17, inédit. En l'espèce, le juge suprême sénégalais précise que la condition d'urgence « est remplie lorsque la décision contestée porte atteinte à un intérêt public, à la situation du requérant ou à ses intérêts ».

<sup>1310</sup> Les pouvoirs d'astreinte et d'injonction sont méconnus au juge administratif au Sénégal.

<sup>1311</sup> AIDARA (M.M.), « Référé administratif et unité de juridiction au Sénégal », *op. cit.*, p. 7.

procédure applicable aux recours relevant du plein contentieux constituait une entrave à la recevabilité du sursis à exécution<sup>1312</sup>. Le juge administratif ayant toujours estimé qu'une décision soumise au recours administratif préalable commandait que le recours hiérarchique ou gracieux se substituait à elle. Ce faisant, la décision initiale ne pouvait faire l'objet de recours en annulation ou en réformation. En conséquence, les demandes de sursis devaient être déclarées irrecevables.

**722.** L'introduction du référé-suspension à la procédure administrative d'urgence a favorisé une reconsidération de la position du juge administratif français. Il s'est orienté vers l'esprit du référé qui recommande que tout particulier lésé et justifiant de l'urgence peut saisir le juge des référés. Le juge adhère ainsi à l'idée que, du moment où la suspension peut être obtenue « *sans que le juge de fond ne se prononce sur le principal, elle doit logiquement pu être aussi prononcée sans que l'autorité administrative n'ait à statuer sur la demande du requérant* »<sup>1313</sup>.

**723.** En tenant compte du droit sénégalais, d'une évolution qui reste antérieure à la consécration du référé, on souscrit, sans grande difficulté, à la logique d'une reconnaissance du référé en matière de plein contentieux. Au fond, le sursis à exécution n'a toujours pas été absent dans tous les domaines de ce contentieux. Le Code des collectivités locales sénégalais de 1996<sup>1314</sup> instituait, en matière contractuelle, au profit du représentant de l'État, le pouvoir de déférer, devant la Cour suprême, les actes des collectivités locales non soumis au recours administratif préalable<sup>1315</sup>. Aux termes de l'article 14 du Code, le requérant pouvait assortir sa demande de sursis à exécution aujourd'hui remplacé par le référé-suspension. De plus, de sa propre initiative, la Cour suprême du Sénégal peut prononcer l'annulation de tout marché que le représentant de l'État lui soumet aux fins d'annulation.

**724.** Cet acquis du droit positif sénégalais permet d'asserter que l'institution du référé en plein contentieux ne serait pas inédite<sup>1316</sup> : elle répondrait à une progression rationnelle du régime de procédure administrative d'urgence. Ce qui signifierait que

---

<sup>1312</sup> BONICHOT (J.-C.), CASSIA (P.), POUJADE (B.), *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 6<sup>e</sup> éd., 2018, pp 242-265.

<sup>1313</sup> AIDARA (M.M.), « Référé administratif et unité de juridiction au Sénégal », *op. cit.*, p. 7. ; Voir CE (France), sect., 12 octobre 2001, *Sté Produits Roche*, req n° 237376, Rec. Lebon, p. 463 ; RFDA 2002, p. 324, concl. FOMBEUR (P.).

<sup>1314</sup> Article 14 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales.

<sup>1315</sup> Il s'agit des conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel ou commercial ainsi que des contrats relatifs aux marchés.

<sup>1316</sup> AIDARA (M.M.), « Référé administratif et unité de juridiction au Sénégal », *op. cit.*, p. 21.

l'organisation juridictionnelle unitaire réinstallée au Sénégal n'est pas, en soi, tributaire du caractère handicapant du régime procédural d'urgence. Soit. Il n'empêche que dans sa mise en œuvre concrète et à travers les larges pouvoirs qu'elle adresse à la Cour suprême, l'organisation juridictionnelle sénégalaise de 2008 reste encore un frein au développement de ladite procédure.

#### **b- L'exclusivité récusable de la Cour suprême du traitement juridictionnel de l'urgence**

**725.** Que la Cour suprême sénégalaise soit juge des référés<sup>1317</sup>, cela est compréhensible. Outre qu'elle soit la juridiction administrative suprême à travers sa chambre administrative, elle est juge du recours pour excès de pouvoir. Mais que la Cour suprême soit seul juge des référés<sup>1318</sup> nourrit des contestations en ce qu'elle concentre plusieurs problèmes déjà analysés dans les développements précédents du présent travail. Ceux-ci se rapportent à la question du juge unique, de l'éloignement du juge administratif des justiciables. Ces questions anciennes ont un écho particulièrement déplorable dans le contrôle juridictionnel d'urgence au Sénégal.

**726.** Guidé par le souci d'aménager une procédure accélérée de l'urgence susceptible, le législateur sénégalais a voulu permettre au juge de prendre rapidement des mesures conservatoires afin de pallier la longueur des instances. Il a alors trouvé pertinent de confier à un seul et même juge le contentieux des référés. Le premier président de la Cour suprême ou tout juge qu'il nomme à cet effet est investi comme juge des référés<sup>1319</sup>. On comprend que le juge unique, préservé des discussions, des contradictions que peut subir une formation collégiale, est en mesure de se prononcer rapidement. Néanmoins, l'absence de débats entre juges, le défaut de l'expertise de paires peut freiner la hardiesse du juge des référés à décider rapidement. C'est dire que la mise en relation entre juge unique des référés et célérité de décision n'aboutit pas nécessairement à de perspectives heureuses. Elle comporte une part de contradiction.

**727.** Aussi, en France, la spécificité de certains contentieux a-t-elle exceptionnellement favorisé la constitution d'un collège<sup>1320</sup> formé de trois juges des

---

<sup>1317</sup> Article 83 de la loi de 2017 relative à la Cour suprême.

<sup>1318</sup> *Ibid.*

<sup>1319</sup> Article 83 précité de la loi de 2017 sur la Cour suprême.

<sup>1320</sup> En France comme au Sénégal, le juge des référés statue en tant que juge unique.

référés<sup>1321</sup>. Et ce, « sans préjudice du renvoi de l'affaire à une autre formation de jugement dans les conditions de droit commun »<sup>1322</sup>. Il s'agit des référés en matière de passation de contrats et marchés<sup>1323</sup>. L'option sénégalaise ignore cette nécessité en désignant en toutes circonstances, de façon inconditionnelle, un seul juge des référés. Pis, le juge des référés sénégalais siège exclusivement à la Cour suprême. On vient de le signifier, les juridictions du fond étant dépourvues d'une telle compétence<sup>1324</sup>.

**728.** La difficulté d'accès à la Cour suprême implantée à la capitale entraîne inéluctablement l'éloignement du juge des référés des justiciables. Pourtant, l'institution du référé constitue un autre moyen de saisine direct de la Cour de cassation sénégalaise par les justiciables qui ne disposaient principalement que du recours pour excès de pouvoir pour dialoguer avec ce juge suprême. La consécration de la compétence des juridictions administratives du fond ne ferait perdre aucune vertu de ce dialogue en ce qu'elle n'en constituerait point une voix de trop.

**729.** Les problèmes qui viennent d'être soulevés ont suscité l'interrogation suivante : « Retour à la Cour suprême : acte de bon sens ou régression ? »<sup>1325</sup>. En réalité, c'est la cohérence d'ensemble du système d'organisation juridictionnelle construit autour de la Cour suprême qui est en souffrance, ou à tout le moins, encore en construction. Il ne faut, cependant, pas surestimer la place de cette Cour dans la nouvelle organisation juridictionnelle sénégalaise. Depuis la réforme de 2008, la Cour suprême n'occupe pas l'espace qui était la sienne à l'ère du monisme juridictionnel africain postindépendance. Elle en est sortie fragilisée, partiellement éclatée.

## **B - L'éclatement partiel de la Cour suprême : facteur de différenciation avec l'unité juridictionnelle africaine**

**730.** Sous l'unité juridictionnelle africaine, la Cour suprême a concentré, au sommet de la pyramide, l'ensemble des compétences juridictionnelles. Dans la majorité des États dont le Sénégal, elle regroupait, en effet, les chambres administrative, constitutionnelle, judiciaire

---

<sup>1321</sup> Article 39 de la loi française n° 2019-222 du 23 mars 2019.

<sup>1322</sup> Article L 511-2 du CJA.

<sup>1323</sup> *Ibid.*

<sup>1324</sup> Le droit positif français dispose autrement : « Sont juges des référés les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi que les magistrats qu'ils désignent à cet effet (...) ». Cf. article L 511-2 précité.

<sup>1325</sup> NIANG (M.), « Retour à la Cour suprême : acte de bon sens ou régression ? », précité.

et des comptes. L'abandon de la réforme de 1992 qui consacrait une renaissance de la Cour suprême au Sénégal n'a pas procédé à une restitution intégrale de ces compétences. Le contexte d'intervention de la réforme de 2008 était marqué par une démocratisation et une réclamation grandissante de l'Etat de droit<sup>1326</sup> ainsi que par la prise en compte l'exigence de bonne gouvernance en Afrique. Ce contexte a favorisé l'autonomisation de la justice constitutionnelle (1) et celle de la Cour des comptes (2) au Sénégal.

## **1 - L'autonomisation d'une juridiction constitutionnelle : un enjeu de l'édification de l'État de droit**

**731.** L'autonomisation de la juridiction constitutionnelle au Sénégal découle d'une séparation organique entre la juridiction constitutionnelle et la Cour suprême (a). En d'autres termes, la cessation de la fonction de juge constitutionnel auparavant dévolue à la Cour suprême s'est accompagnée de la consécration du Conseil constitutionnel. Les raisons et dynamiques de cette séparation méritent d'être connues (b).

### **a- La séparation organique entre la Cour suprême et le Conseil constitutionnel**

**732.** L'avènement du multipartisme en Afrique exigeait l'éclosion d'une juridiction constitutionnelle autonome pour réguler la dynamique de l'activité politique<sup>1327</sup>. Dans le même prolongement, le développement des droits civils et politiques commandait un dépassement de la fonction politique classique du juge constitutionnel<sup>1328</sup>. Il devenait le garant de l'État de droit voire un important protecteur des libertés individuelles<sup>1329</sup>.

**733.** Le Constituant sénégalais annonçait, déjà en 1992, l'importance de renforcer l'autorité de la Constitution à l'égard des autres normes. Il institua, devançant ainsi le droit français, l'exception d'inconstitutionnalité<sup>1330</sup>. Ce contrôle étant dévolu à l'ancien Conseil

---

<sup>1326</sup> HOLO (T.), « Emergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs*, n°129, 2009, p. 101 ; AIVO (F.J.), *Le juge constitutionnel et l'état de droit en Afrique, l'exemple du modèle béninois*, L'Harmattan, 2006, p. 29.

<sup>1327</sup> BOCKENFORDE (M.), KANTE (B.), NGENGE (Y.), KWASI PREMPEH (H.), *Les juridictions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest : analyse comparée*, Stockholm, IDEA International, 2016, p. 9. ; KANTE (K.), « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques », *in Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL, Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008,

<sup>1328</sup> NATCHABA (O.F.), « Réflexion sur l'adhésion des pays africains au modèle constitutionnel de type libéral », *RBSJP*, n° 23, 2010, pp. 83-113. ; COHEN (D.), « Le juge gardien des libertés ? », *Pouvoirs*, n° 130, 2009, p. 113.

<sup>1329</sup> SINDJOUN (L.), *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine. Droit constitutionnel jurisprudentiel et politiques constitutionnelles au prisme des systèmes politiques africains*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 10.

<sup>1330</sup> Loi n° 92-22 du 30 mai 1992 portant révision de la constitution précitée.

d'État<sup>1331</sup> et à la défunte Cour de cassation<sup>1332</sup>. Au-delà de renforcer les mécanismes de garantie de la hiérarchie des normes, c'est surtout un moyen de progrès de la démocratie et de consolidation des droits et libertés qui était introduit en droit sénégalais<sup>1333</sup>. Dans une approche globale, l'autonomisation de la juridiction constitutionnelle au Sénégal répond à ces besoins. Les enjeux de l'existence d'une telle juridiction ont commandé le maintien de l'autonomie du Conseil constitutionnel par la loi organique de 2008.

**734.** Essentiellement, on note que le Conseil constitutionnel sénégalais « *connaît de la constitutionnalité des lois et des engagements internationaux, des conflits de compétence entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, ainsi que des exceptions d'inconstitutionnalité soulevées devant la Cour d'appel ou la Cour suprême* »<sup>1334</sup>. Il est, par ailleurs, « *juge de la régularité des élections nationales et des consultations référendaires et en proclame les résultats* »<sup>1335</sup>. Le statut du Conseil, celui de ses membres<sup>1336</sup> ainsi que l'autorité de ses décisions<sup>1337</sup> lui confère la figure et le pouvoir d'une véritable juridiction indépendante du pouvoir judiciaire ordinaire<sup>1338</sup>.

**735.** Ces garanties de même que la mention du Conseil constitutionnel ont permis de placer la juridiction constitutionnelle au sommet de l'organisation juridictionnelle sénégalaise bien qu'elle soit mentionnée au titre dédié au pouvoir judiciaire. Si ces développements démontrent la séparation organique du Conseil constitutionnel de la nouvelle Cour suprême, il est important d'en saisir les dynamiques de cette séparation.

---

<sup>1331</sup> Article 56 de la loi du 30 mai 1992 portant révision de la constitution sénégalaise précitée.

<sup>1332</sup> Article 67 de la loi du 30 mai 1992 portant révision de la constitution sénégalaise précitée.

<sup>1333</sup> MBODJ (E.H.), « Les incidences de la réforme judiciaire du 30 mai 1992 sur le contentieux administratif sénégalais », *op. cit.*, p. 38.

<sup>1334</sup> Article 92 de la Constitution sénégalaise de 2001 révisée par la loi constitutionnelle n° 2006-10 du 5 avril 2016 portant révision de la Constitution, JORS, n° spécial 6926, 7 avril 2016, p. 505.

<sup>1335</sup> *Ibid.*

<sup>1336</sup> Article 89 de la Constitution sénégalaise de 2001.

<sup>1337</sup> Article 92 de la Constitution sénégalaise de 2001.

<sup>1338</sup> Certes, nous n'ignorons pas que la nature de la juridiction constitutionnelle alimente les débats doctrinaux. Si certains auteurs y voient un organe politique, d'autres l'appréhendent en tant que juridiction. Une position médiane tend à la saisir dans sa double fonction, c'est-à-dire, un organe, à la fois, politique et juridique. Le constituant atténue l'intensité du débat en nommant le Conseil constitutionnel au titre consacré au pouvoir judiciaire. Voir sur la question AKEREKORO (H.), « La Cour constitutionnelle et le pouvoir judiciaire », *in* Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSOU, *op. cit.* p. 180 et s.

## **b- Les raisons et dynamiques de la séparation entre la Cour suprême et le Conseil constitutionnel**

**736.** Le discours sur la démocratie a pris un tournant décisif en Afrique dans les années 1990<sup>1339</sup> considérées sur le continent comme la période de « *transition vers le pluralisme politique* »<sup>1340</sup>. Ce mouvement qui rompait avec le contrôle de l'État par le parti unique<sup>1341</sup>, replaçait le droit au cœur des activités sociales et étatiques. Aussi l'exigence de la démocratie sur le continent africain s'est-elle rapidement accommodée avec celle d'État de droit. Le concept d'État de droit suppose la soumission de l'État au droit<sup>1342</sup>. La Constitution étant, dans les États africains francophones, la norme fondamentale, sa protection devenait, dès lors, une condition incontournable de l'édification de l'État de droit.

**737.** À l'instar des autres États africains, le constituant sénégalais appréhendait bien cet enjeu. Il inscrivait la préoccupation de la construction de l'État de droit parmi les objectifs de sa réforme de 1992. Seulement, le contexte d'intervention du constituant est aussi celui du doute sur l'utilité des constitutions africaines<sup>1343</sup>. Les pratiques constitutionnelles<sup>1344</sup> étaient et le sont encore marquées par des cohérences et des incohérences<sup>1345</sup>. Le constitutionnalisme

---

1339 BAYART (J.-F.), « La problématique de la démocratie en Afrique noire, la Baule, et puis après ? », in *Les chemins de la démocratie, Politique Africaine*, n° 43, octobre 1991, pp. 5-20.

<sup>1340</sup> CONAC (G.) (dir.), *L'Afrique, transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993, Actes du colloque, Paris, 12-13 décembre 1990, organisé par le Centre d'études juridiques et politiques du monde africain et la Centre de recherche de droit constitutionnel, Université de Paris 1, Panthéon-Sorbonne, 517 p. ; FALL (I.), « Esquisse d'une théorie de la transition : du monopartisme au multipartisme en Afrique », in CONAC (G.) (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993, pp. 43-53. DIOP (E. H. O.), *Partis politiques et processus de transition démocratique en Afrique noire*, Paris, Ed. Publibook, 2006, 755 p. ; EBOUSSI BOULAGA (F.), *La démocratie en transit au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 1997, 456 p. Lire aussi CISSE (L.), *Carnets secrets de l'alternance. Un soldat au cœur de la démocratie*, Paris, Ed. GIDDEP, 2001, 198 p.

<sup>1341</sup> Le doyen Jacques Mariel NZOUANKEU dégageait, en effet, cinq principes caractéristique d'un régime démocratique. Ceux-ci concourent à supprimer l'existence et l'influence du système de parti unique. On retient : l'existence de plusieurs partis politiques dont l'un ou certains exercent le pouvoir tandis que les autres constituent l'opposition légale ; la liberté de presse et de l'information ; l'indépendance de la magistrature ; l'organisation d'élections libres et l'alternance au pouvoir. Cf. NZOUANKEU J. M., « Pour la démocratie pluraliste dans le Tiers-Monde », in *Annuaire du Tiers-Monde*, Tome IX, Fernand Nathan, Paris, 1987, p. 34.

<sup>1342</sup> JOUANJAN (O.), « L'Etat de droit démocratique », *Jus Politicum*, n° 22, juillet 2019, p. 8.

<sup>1343</sup> GONIDEC (P.-F.), « A quoi servent les Constitutions africaines ? Réflexion sur le constitutionnalisme africain », *RJPIC*, octobre-décembre, 1988, n° 4, pp. 849-866.

<sup>1344</sup> « La pratique constitutionnelle peut s'appréhender alors comme le résultat de l'application de la Constitution ». Cf. DOSSO (K.), « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », *RFDC*, n° 90, 2012, p. 59.

<sup>1345</sup> DOSSO (K.), « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », *RFDC*, n° 90, 2012, pp. 57-85.

africain serait non démocratique<sup>1346</sup>, rédhibitoire<sup>1347</sup>, irrationnel<sup>1348</sup>, en déclin<sup>1349</sup> voire en crise précoce<sup>1350</sup>.

**738.** Dès lors, la démocratisation du processus de fabrication de la constitution, l'efficacité du contrôle juridictionnel constitutionnel ne pouvaient échapper aux réformes d'organisation judiciaire et juridictionnelle en Afrique notamment au Sénégal. Les nouvelles Constitutions africaines sont, désormais, caractérisées par « *une prédominance des 'techniques de liberté' sur les 'techniques d'autorité'* »<sup>1351</sup>.

**739.** Il s'ensuit une constitutionnalisation des droits et libertés dans les corpus constitutionnels, l'amenuisement de l'autoritarisme présidentiel ainsi que l'ouverture du contrôle de constitutionnalité aux citoyens à travers la technique de l'exception d'illégalité. D'où la nécessité de revitaliser la justice constitutionnelle<sup>1352</sup>. Ce besoin fût traduit au Sénégal, tout comme dans l'ensemble des États africains subsahariens, par la création de Conseils ou Cours constitutionnels. On est donc fondé à s'interroger si la connexion est bien établie entre la revitalisation de la justice constitutionnelle et la création de Cour ou Conseils constitutionnels autonomes et indépendants. À supposer une réponse affirmative, la consolidation ou le renforcement des chambres constitutionnelles implantées au sein des Cours suprêmes n'aboutirait-il pas à un résultat similaire ?

**740.** Clé de voûte de l'État de droit, la justice constitutionnelle était fragilisée en Afrique<sup>1353</sup> par des causes diverses. Certaines d'entre elles sont *a priori* indépendantes de la structure organique de la juridiction constitutionnelle : la timidité du juge, l'inefficacité de la juridiction<sup>1354</sup>, le caractère autoritaire du régime politique<sup>1355</sup>, la politisation<sup>1356</sup> ou

---

<sup>1346</sup> FALL (I.M.), *Pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 22.

<sup>1347</sup> OWONA (J.), « L'essor du constitutionnalisme rédhibitoire en Afrique noire. Etude de quelques 'constitutions Janus' », in Mélanges en l'honneur de Pierre-François GONIDEC, *Etat moderne : horizon 2000 : aspects internes et externes*, Paris, LGDJ, 1985, p. 235.

<sup>1348</sup> BRETON (J.M.), « Le sacré et le constitutionnalisme. De la légitimation à disqualification du pouvoir », *Droit et culture, Revue trimestrielle d'anthropologie et d'histoire*, n° 12, 1980, p. 105 et s.

<sup>1349</sup> AHANHANZO (G.), « La Constitution ou la loi fondamentale », in *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, Abidjan-Dakar-Lomé, NEA, p. 33.

<sup>1350</sup> DJEDJRO (F. M.), « Principe majoritaire et démocratie en Afrique », *RID*, n° 39, 2008, p. 12.

<sup>1351</sup> DOSSO (K.), « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », *op. cit.*, p. 58. Voir également FALL (I.M.), *Pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>1352</sup> *Ibid.*

<sup>1353</sup> LOADA (O.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Ouagadougou, Collection précis de droit burkinabè, 2007, p. 445.

<sup>1354</sup> MODERNE (F.), « L'évolution des juridictions constitutionnelles », in *Les mutations constitutionnelles d'Afrique francophone et de la République malgache*, Paris, Economica, 1979, p. 185. ; FAVOREU (L.),

« l'inondation politique »<sup>1357</sup> de la juridiction constitutionnelle, la restriction des pouvoirs de saisine du juge. Sous cet angle, l'autonomisation d'une juridiction constitutionnelle ne serait pas une orientation obligatoire. On a même estimé que le critère le plus pertinent de la revitalisation de la justice constitutionnelle est la vitalité du droit d'action directe de l'individu devant le juge constitutionnel<sup>1358</sup>.

**741.** Mais cette approche paraît réductrice. La structure organique de la juridiction peut conditionner les faiblesses sus-indiquées tout comme elle peut être réajustée par la vitalité du droit d'action de l'individu au prétoire du juge constitutionnel. Mieux, d'autres causes de fragilité de la justice constitutionnelle portent directement sur le mode d'organisation de la juridiction qui l'anime. Elles peuvent se résumer à la faiblesse des moyens juridiques, techniques et matériels dont dispose la juridiction constitutionnelle.

**742.** L'expérience du passé d'un juge constitutionnel africain politisé<sup>1359</sup>, marginalisé<sup>1360</sup>, ni censeur ni pédagogue<sup>1361</sup>, les missions assignées au nouveau juge constitutionnel africain sont si considérables qu'il est apparu impérieux de renforcer l'autorité et l'indépendance de la juridiction constitutionnelle. Cela commandait, dans une dimension organique, de la sortir de l'ombre de la Cour suprême d'en faire une juridiction à part entière.

**743.** La différence même du statut des membres du Conseil constitutionnel sénégalais avec ceux des chambres judiciaire et administrative, la mission fortement politique<sup>1362</sup> et essentiellement juridique<sup>1363</sup> de ce Conseil justifiaient, en vérité, son autonomisation. Il aurait, par exemple, été incohérent de disposer que les décisions de la

---

« Brèves remarques sur la justice constitutionnelle en Afrique », in CONAC (G.) (dir.), *Les cours suprêmes en Afrique*, tome 2, *op. cit.*, p. 40.

<sup>1355</sup> L'autoritarisme s'entendant, au regard de la sociologie politique, « la tendance d'une idéologie ou des pratiques d'un régime politique à valoriser la concentration de la puissance dans l'exercice du pouvoir fut-ce au détriment des libertés ». Cf. DIA (D.), *Les dynamiques de la démocratisation en Afrique noire francophone*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université Jean-Moulin Lyon 3, 2010, p. 4.

<sup>1356</sup> *Ibid.*, p. 268.

<sup>1357</sup> HOLO (Th.), « La présidence impériale : du Potomac au Sahel », *RBSJA*, n° 7, décembre 1987, p. 5.

<sup>1358</sup> SOMA (A.), « Modélisation d'un système de justice constitutionnelle pour une meilleure protection des droits de l'homme : trans-constitutionnalisme et droit constitutionnel comparé », *RTDH*, 2009, n° 78, p. 455.

<sup>1359</sup> FAVOREU (L.), « Brèves réflexions sur la justice constitutionnelle en Afrique », in CONAC (G.) (dir.), *Les cours suprêmes en Afrique. La jurisprudence : Droit constitutionnel, Droit social, Droit international, Droit financier*, Economica, Paris, p. 42.

<sup>1360</sup> La marginalisation étant l'œuvre d'une absence sévère d'activités juridictionnelles du juge constitutionnel africain.

<sup>1361</sup> CONAC (G.), « Le juge constitutionnel en Afrique, censeur ou pédagogue ? », in *Les Cours suprêmes en Afrique*, précité, p. VI.

<sup>1362</sup> AKEREKORO (H.), « La Cour constitutionnelle et le pouvoir judiciaire », *op. cit.*, p. 193.

<sup>1363</sup> *Ibid.* p. s.-p. 185 ; 190.

juridiction constitutionnelle soient insusceptibles de recours<sup>1364</sup> si cette dernière constituait une chambre de la Cour suprême, elle-même dépourvue d'une telle prérogative.

**744.** Certes, la création des Cours de comptes en tant que juridiction suprême financière découle également de cette vitalité constitutionnelle en Afrique. Mais, les influences, les fondements et les justifications de cette dynamique semblent la distinguer de la création du Conseil constitutionnel au Sénégal.

## **2 - L'autonomisation de la Cour des comptes : une exigence de la bonne gouvernance**

**745.** L'efficacité des Chambres des comptes instituées au sein des Cours suprêmes était alors questionnée. Il ressortait que la chambre des comptes était « *le mal logé de la démocratie en Afrique francophone subsaharienne* »<sup>1365</sup>. Les nouveaux habits qu'on s'apprêtait à faire porter aux Chambres seraient trop grands pour ces organes dont l'existence tenait à des justifications devenues obsolètes (a). Appréhendée comme « *un acteur au service de la soutenabilité des finances publiques* »<sup>1366</sup>, la Cour des comptes est largement implantée en droit communautaire africain (b).

### **a- L'inefficacité de la chambre des comptes de la Cour suprême : une justification à l'autonomisation des Cours de comptes**

**746.** Les justifications qui présidaient à la création des chambres des comptes étaient accessoires à celles qui légitimaient le choix de l'unité juridictionnel au lendemain des indépendances. Or, le constituant sénégalais avait, à l'initiative de la réforme de 1992, rejeté la pertinence de ces justifications à l'aune de l'évolution du contexte et du droit sénégalais. « *La création d'une Cour suprême répondait en 1960 à une situation qui a largement évolué depuis cette date (...)* », pouvait-on lire de l'exposé des motifs de la loi organique du 30 mai 1992.

**747.** L'insuffisance des ressources matérielles et humaines, la faiblesse du contentieux financier ne pouvaient plus être alléguées pour justifier l'existence des chambres

---

<sup>1364</sup> Article 92 de la Constitution sénégalaise de 2001.

<sup>1365</sup> AKAKPO (B.M.), « La justice financière : le mal logé de la démocratie en Afrique en Afrique francophone subsaharienne », in MEDE (N.) (dir.), *Les nouveaux chantiers des finances publiques dans le monde*, Mélanges en l'honneur de Michel BOUVIER, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 132.

<sup>1366</sup> MIGAUD (D.), « La Cour des comptes : un acteur au service de la soutenabilité des finances publiques », *RFFP*, n° 131, 2015, pp. 99-122.

des comptes<sup>1367</sup>. Les carences que présentaient déjà ces chambres des comptes étaient antinomiques à l'urgence d'assainissement et au défi d'une gestion efficiente des finances publiques. L'objectif de la spécialisation du juge fixé par la réforme de 1992 portait ainsi les germes de la naissance de la Cour des comptes sénégalaise<sup>1368</sup> en ce qu'elle comportait des points de correction liés à la défaillance de la chambre des comptes de la Cour suprême. Concrètement, le législateur organique avoue que la création de la Cour des comptes vise à « (...) *parachever la réforme judiciaire entreprise en 1992 (...)* »<sup>1369</sup>.

**748.** En effet, l'absence d'autonomie financière, administrative et normative de la Chambre des comptes sénégalaise avait fragilisé son autorité juridictionnelle. Les charges financières de fonctionnement de la Chambre des comptes du Sénégal à l'instar des autres États africains francophones subsahariens étaient portées par le budget de la Cour suprême. Arrêté par le Bureau de la Cour, le budget était conduit par son Président qui exerçait la fonction d'administrateur des crédits. La dépendance financière de la Chambre et, dans une moindre mesure, celle de la Cour suprême étaient davantage perceptible en cas de recours à des experts pour mener des enquêtes techniques ou des travaux spécifiques. Sollicités par la chambre des comptes, la rémunération de ces experts s'effectuait sur une ligne d'intervention prévue au budget de l'État<sup>1370</sup>. Qui plus est, le règlement financier applicable à la Cour suprême était déterminé par décret pris en conseil de ministre. Dans tous les cas, au Sénégal comme dans la plupart des États africains francophones, la rareté de l'argent public<sup>1371</sup> conduisait à l'insuffisance du budget alloué à la chambre des comptes.

**749.** Au niveau administratif, la gestion de la Chambre des comptes sénégalaise relevait de la compétence du Président de la Cour suprême qu'il pouvait déléguer aux Vice-présidents ou au Secrétaire général. La gestion de la carrière des fonctionnaires qui en étaient membres résultait des pouvoirs de ministères ou de direction en charge de la Fonction publique.

---

<sup>1367</sup> SY (D.), « La condition du juge en Afrique : l'exemple du Sénégal », *Afrilex*, n° 3, juin 2003, p. 2.

<sup>1368</sup> DIOUKHANE (M.), *Les juridictions financières dans l'UEMOA : la Cour des comptes du Sénégal*, Paris, L'Harmattan, coll. "Finances publiques", 2016, p.

<sup>1369</sup> Exposé des motifs de la loi n° 99/02 du 29 janvier 1999 portant révision de la Constitution.

<sup>1370</sup> Un arrêté du MEF fixe le montant et les modalités d'exécution de cette part du budget relatives à des activités de l'institution. Les éléments de cette ligne échappaient aussi bien à la Cour suprême qu'à la Chambre des comptes.

<sup>1371</sup> DIOUKHANE (M.), *Les juridictions financières dans l'UEMOA : la Cour des comptes du Sénégal*, op. cit., p. 11.

**750.** Ces entraves à l'autonomie financière et administrative de la Chambre des comptes logée à la Cour suprême contestent l'indépendance organico fonctionnelle de la juridiction financière<sup>1372</sup>. Le principal inconvénient de ce fait est la négation de l'autonomie normative voire la limitation de l'autorité juridictionnelle de la chambre des comptes<sup>1373</sup>.

**751.** Disposer d'une autonomie normative suggère que la Chambre des comptes sénégalaise ait le pouvoir d'élaborer son règlement intérieur fixant les règles de son fonctionnement interne et de son organisation selon la marge que la loi lui concède. C'est d'ailleurs le sens de la norme ISSAI<sup>1374</sup> adoptée par l'INTOSAI<sup>1375</sup> de laquelle on peut lire : « *les institutions supérieures de contrôle adoptent des normes d'audit, des procédures et des méthodes à la fois objectives et transparentes* ». Or l'ensemble des règles qui lui étaient appliquées provenait de deux sources : la loi organique relative à la Cour suprême et le règlement de la Cour suprême portant sur son fonctionnement interne. La dépendance institutionnelle de la chambre à la Cour a certainement engendré une dépendance normative. Il n'était donc pas surprenant que l'autorité des décisions rendues par le juge des comptes en sorte perturbée.

**752.** En d'autres termes, la chose jugée par la Chambre des comptes sénégalaise était relativisée par sa dépendance à la Cour suprême. Elle rappelait fort éloquemment la distinction entre autorité définitive et autorité provisoire des décisions de justice<sup>1376</sup>. Si la première empêche tout recours, toute réformation contre la décision rendue, la seconde offre aux parties le droit d'exercer un recours aux fins de réformation de la décision du juge. C'est dire que les effets de la chose jugée impriment la nature et le pouvoir juridictionnel d'un organe<sup>1377</sup>. Sous cette lecture, l'autorité de la chose jugée traduit « (...) *le fait que ce qui a été jugé, sous réserve des voies de recours, ne peut plus être remis en question, et s'impose de*

---

<sup>1372</sup> BOCOUM (W.), *Le contrôle juridictionnel des finances publiques au Mali : contributions à la création d'une juridiction financière autonome*, Mémoire Master Administration publique, Parcours Administration comparée et action économique, Université de Strasbourg, École nationale d'administration, 2018, p. 22.

<sup>1373</sup> OUEDRAOGO (D.), *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA. Etude sur l'évolution des Cours des comptes*, Thèse de doctorat en droit public, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2013, p. 92.

<sup>1374</sup> Signifiant Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

<sup>1375</sup> Entendre par International Organization of Supreme Audit Institutions (Organisation Internationale des Institution supérieures de contrôle des finances publiques).

<sup>1376</sup> Sur la distinction, voir, par exemple, ROSSAND-ROLAND (A.), « La valeur de la distinction entre autorité absolue et autorité relative de chose jugée, *AJJC*, n° 27-2011, 2012, *Juges constitutionnels et Parlements - Les effets des décisions des juridictions constitutionnelles*, pp. 593-612.

<sup>1377</sup> WALINE (M.), in Préface, FAVOREU (L.), PHILIP (L.), *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 1ère éd., Paris, Dalloz-Sirey.

*façon définitive à toutes parties en cause (...) »*<sup>1378</sup>. Les réserves de recours révèlent, en substance, que la portée de l'autorité de la chose jugée dépend, en partie, de la place institutionnelle qu'occupe la juridiction.

**753.** Dans la plupart des systèmes juridictionnels africains où la chambre des comptes était rattachée à la Cour suprême, notamment au Sénégal, les décisions de la juridiction des comptes étaient susceptibles de recours devant la juridiction suprême composée d'un collège de juges issues de toutes ses chambres. L'autorité de chose jugée par la Chambre des comptes n'était que relative, car seule la décision rendue par les chambres réunies de la Cour suprême était définitive c'est-à-dire insusceptible de recours. On peut, dès lors, comprendre la frustration du juge des comptes qui se retrouve moins légitime ou, à tout le moins, moins compétent à contrôler les comptes du comptable ou gestionnaire public<sup>1379</sup>. D'autant plus que la Cour suprême, juge de cassation qui était investi à revêtir « *la tunique de juge financier* » ne semblait « *pas affuté que le juge contrôlé* »<sup>1380</sup>.

**754.** Le positionnement institutionnel et normatif réducteur de l'ancienne Chambre des comptes sénégalaise qui vient d'être démontré exprimait la défaillance du système judiciaire dans le contrôle juridictionnel des finances publiques africaines<sup>1381</sup>. La faiblesse de ce mécanisme de contrôle juridictionnel a induit la nécessité d'instituer une procédure de surveillance multilatérale des finances publiques en Afrique. Telle est l'exigence du droit communautaire qui a abouti à une généralisation de la création des Cours de comptes dans les droits nationaux de l'espace UEMOA puis CEMAC<sup>1382</sup>.

## **b- La généralisation des Cours des comptes : une exigence du droit communautaire**

**755.** L'autonomisation de la Cour des comptes au Sénégal n'est pas une pratique marginale. Au plan formel, à l'exception du Mali qui maintient l'existence de Chambre ou Section des comptes de la Cour suprême, les autres États de l'Afrique subsaharienne francophone consacrent l'autonomie de la juridiction financière. Le contexte politique

---

<sup>1378</sup> *Ibid.*

<sup>1379</sup> OUEDRAOGO (D.), « La réforme inachevée de la juridiction financière ivoirienne. À propos de la Loi organique n° 2015-494 du 7 juillet 2015 sur la Cour des comptes », in MEDE (N.) (dir.), *Les nouveaux chantiers des finances publiques dans le monde*, Mélanges en l'honneur de Michel BOUVIER, Paris, L'Harmattan p. 219.

<sup>1380</sup> *Ibid.*

<sup>1381</sup> ZOURE (D.), *La modernisation du cadre budgétaire des pays de l'UEMOA*, Thèse de doctorat de Droit public, Université Panthéon-Sorbonne, Paris I, 2013, p. 317.

<sup>1382</sup> DIAGNE (M.), « De l'influence du droit communautaire sur les finances publiques sénégalaises », 2<sup>e</sup> n° spécial Finances publiques, *Afrilex*, juin 2012, pp. Disponible à <http://afrilex.u-bordeaux.fr/de-l'influence-du-droit-communautaire-de-luemoa-sur-les-finances-publiques-senegalaises/>. Consulté le 13/12/2021 à 20h 34mn.

démocratisation incitait les intérêts des investisseurs et des partenaires au développement. La démocratisation politique ne peut s'épanouir sans une performance des politiques économiques<sup>1383</sup>. La gestion des finances publiques étant un instrument de mise en œuvre des politiques publiques<sup>1384</sup>. Le législateur communautaire UEMOA n'avait-il reconnu que « *L'argent public est au cœur de l'État et de la démocratie... Les citoyens... sont mis en capacité d'exercer, dans le débat public, leur droit de regard sur les finances de toutes les administrations publiques* »<sup>1385</sup>.

**756.** De ces données, l'une des exigences des multinationales reprise par le droit communautaire CEMAC et UEMOA était d'éradiquer les « *maladies infantiles* »<sup>1386</sup> des finances publiques africaines. La gestion responsable du budget ou « *orthodoxe* »<sup>1387</sup> des finances publiques devrait débarrasser celles-ci des maux qui la minent tels que la corruption et le détournement de deniers publics. L'assainissement de ces finances, « *nerfs de la république* »<sup>1388</sup>, rendait irrésistible le renforcement du contrôle juridictionnel des finances publiques en Afrique.

**757.** L'exigence du législateur UEMOA imitée plus tard par son homologue de la CEMAC portait sur un objet dont l'appréhension par les États membres ne fut pas systématique ou linéaire. Cette exigence poursuivait des objectifs que la création notamment de la Chambre des comptes du Sénégal vise à atteindre. Les lignes qui suivent porteront sur les explicitations de ces séquences.

**758.** L'UEMOA incite les États à créer, sur le plan national, des Cours de comptes à partir de l'article 4 de son Traité constitutif de 1994<sup>1389</sup>. Il y était disposé que « *la convergence des performances et des politiques économiques des États membres par*

---

<sup>1383</sup> SANDIO KAMGA (A.H.), « La nature juridique des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans les Etats de l'UEMOA et de la CEMAC », *RAFIP*, n° 8, 2<sup>e</sup> semestre 2020, p. 214 ; TANO (F.), « Constitutionnalisme et urgence budgétaire à l'épreuve à l'épreuve des crises politiques », *RJPAF*, n° 2, 2011, pp. 131-155.

<sup>1384</sup> LUXDEV (Agence luxembourgeoise pour la Coopération au développement), *La réforme des finances publiques en Afrique de l'Ouest : les innovations, les enjeux et les enseignements*, Disponible à [https://luxdev.lu/files/documents/Finances\\_publicques\\_AFR.pdf](https://luxdev.lu/files/documents/Finances_publicques_AFR.pdf). Consulté le 12/12/2021 à 10h 08mn, p. 3.

<sup>1385</sup> Directive n° 01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009.

<sup>1386</sup> KOUA (S.E.), « La prescription de la CEMAC pour la création d'une Cour des comptes : le cas du Cameroun », *GFP*, n° 6, novembre-décembre, 2020, p. 114. Voir également DIARRA (E), « Pour un observatoire des finances publiques africaines, *Afrilex*, p. 2.

<sup>1387</sup> KOUA (S.E.), « La prescription de la CEMAC pour la création d'une Cour des comptes : le cas du Cameroun », *op. cit.*, p. 113.

<sup>1388</sup> BODIN (J.), « Les finances publics sont le nerf de la république ». Cité par BUISSON (J.), *Finances publiques*, Dalloz, 15<sup>e</sup> éd., 2012, p. 3.

<sup>1389</sup> Traité constitutif de l'UEMOA du 10 janvier 1994/

*l'institution d'une procédure de surveillance multilatérale* ». Le législateur voulait soumettre le contrôle des comptes des États membres aux « *procédures offrant les garanties de transparence et d'indépendance requises* »<sup>1390</sup>. Il semble, toutefois, que les États membres rencontrèrent des difficultés à observer cette indication ou n'ont pas saisi, dans les premières heures, son plein sens, sa portée entière.

**759.** À leur décharge, on peut évoquer l'article 68 du Traité fondateur qui laissait la possibilité aux États membres de recourir à la Cour des comptes ou de créer leurs propres cours des comptes. Néanmoins, au moment de l'adhésion du Sénégal, soit trois ans après l'avènement dudit Traité, seule la Guinée-Bissau était dotée d'une Cour des comptes avant même son adhésion à l'Union. Concernant les autres États membres de l'UEMOA, « *aucun d'eux ne fait appel à la juridiction des comptes de l'Union pour le contrôle de ses comptes* »<sup>1391</sup>. *In fine*, l'obligation de créer une Cour des comptes autonomes posée par l'article 68 susvisé était contestée par une certaine interprétation. Les querelles étaient relatives à la compréhension des alinéas 2 et 3 de cet article d'où il découle que : « *Les procédures ouvertes à cet effet au choix de chaque État membre sont les suivantes : recourir au contrôle de la Cour des comptes de l'Union ; instituer une Cour des comptes nationale qui pourra, le cas échéant, faire appel à un système d'audit externe. Cette Cour transmettra ses observations à la Cour des comptes de l'Union* ».

**760.** L'application de cette disposition rencontrait deux problèmes majeurs. D'une part, on a souvent estimé que la disposition communautaire était équivoque et n'imposait aucune obligation de création d'une Cour des comptes. D'autre part, certains États membres évoquaient son incompatibilité avec leurs constitutions respectives. Pourtant, il ressort de techniques juridiques d'interprétation que ces arguments n'étaient pas défendables.

**761.** On peut succomber à l'idée qu'un sens littéral de ces alinéas laisse « *au choix de chaque État* » de recourir à la Cour de l'Union ou de créer une Cour des comptes au plan national. La création de cette dernière n'était donc pas nécessaire. Mais, une interprétation contextuelle aboutit à une conclusion contraire. Elle autorise à interpréter l'article 68 au regard d'autres dispositions du Traité. En cela, l'article 69 fournit des éclaircissements. Il indique que l'évaluation des systèmes de contrôle des comptes et le résultat des contrôles sont

---

<sup>1390</sup> *Ibid.*, alinéa 1 de l'article 68.

<sup>1391</sup> DIOUKHANE (M.), *Les juridictions financières dans l'UEMOA : la Cour des comptes du Sénégal*, op. cit., p. 13.

menés conjointement par la Cour des comptes de l'Union et les Cours des comptes des États membres<sup>1392</sup>.

**762.** Par ailleurs, l'argument du préalable de la révision constitutionnelle particulièrement défendu par le Bénin et le Mali ne devrait prospérer. La raison est aisée : « *Les actes arrêtés par les organes de l'Union pour la réalisation des objectifs du présent Traité... sont appliqués dans chaque État membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure* »<sup>1393</sup>. Ainsi, le législateur UEMOA prévenait les États membres de la primauté du droit communautaire sur leurs droits nationaux<sup>1394</sup>.

**763.** Les autorités de l'Union ont apporté une réponse tendant à expliciter et à renforcer sa volonté à travers la Directive n° 01/2009/CM/UEMOA portant Code de Transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA du 27 mars 2009. Le point 5-6 de son annexe mettait fin à tout débat sur l'obligation de créer des Cours des comptes au sein des États membres. Il dispose que : « *Les finances publiques et les politiques qu'elles soutiennent sont soumises au contrôle externe de la Cour des comptes, dont la création est obligatoire dans chaque État membre* ». La loi de finances intervenue le 26 juin 2009 renforce ce caractère obligatoire<sup>1395</sup>.

**764.** La clarification textuelle et l'insistance du législateur UEMOA ont favorisé la généralisation des Cours des comptes. À ce jour, sept États sur huit ont consacré une Cour des

---

<sup>1392</sup> « Les Présidents des Cours des Comptes des Etats membres et les Conseillers de la Cour des Comptes de l'Union se réunissent au moins une fois par an, sur convocation du Président de la Cour des Comptes de l'Etat assurant la présidence de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, pour procéder à une évaluation des systèmes de contrôle des comptes et des résultats des contrôles effectués durant l'exercice écoulé (...) ». Telle est la substance de l'article 69 du Traité de l'UEMOA.

<sup>1393</sup> Article 6 du Traité de l'UEMOA.

<sup>1394</sup> Le principe de la primauté du droit communautaire sur le droit interne est suffisamment encré notamment en droit communautaire africain et européen. Il protégé par le droit international. Voir à titre illustratif : Article 4 du Traité constitutif de l'UEMOA ; CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ ENEL*, aff. 6/64, Recueil. ; MEYER (P.), IBRIGA (L.M.), « La place du droit communautaire UEMOA dans le droit interne des Etats membres », RBD, vol. 37, n° 1, 2000, pp. 28-46 ; CHALTIEL (F.), « Les perspectives du principe de primauté du droit communautaire », *LPA*, n° 209, 2005, p. 5.

<sup>1395</sup> Directive N° 06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA du 26 juin 2009.

comptes<sup>1396</sup>. Les garanties de succès que nourrit la Cour ont incité le législateur CEMAC à imiter son homologue de l'UEMOA<sup>1397</sup>.

**765.** Au Sénégal, rappelons-le, la création de la Cour des comptes a été annoncée par la réforme de 1992 et rendue effective à travers la loi constitutionnelle n° 99/02 du 29 janvier 1999. Le constituant sénégalais avait donc saisi la première volonté du législateur communautaire et s'était mis à l'abri du débat dont les termes ont été exposés plus haut. Alors, il n'est point surprenant de constater le maintien de la Cour des comptes en dépit de la renaissance de la Cour suprême. Cette dynamique du constituant sénégalais n'a pas faibli et se révèle également à la lumière du positionnement institutionnel qu'il confère à la Cour des comptes<sup>1398</sup>. Ce positionnement rompt fondamentalement avec celui de l'ancienne Chambre des comptes arrimé à la Cour suprême. La Cour des comptes sénégalaise, à l'instar de celle des autres membres de l'Union, est à la fois Institution supérieure de contrôle et juridiction.

**766.** Le contrôle des finances publiques revêt divers caractères suivant la nature de l'organe qui l'exerce. Il peut s'agir d'un contrôle administratif<sup>1399</sup> ou d'un contrôle juridictionnel<sup>1400</sup> ; d'un contrôle unipersonnel<sup>1401</sup> ou d'un contrôle collégial. Les activités des entités de contrôle sont soumises au pouvoir de vérification d'un organe supérieur que le droit communautaire nomme d'Institut supérieur de contrôle (ISC). Se fondant sur une recommandation du droit UEMOA, la Cour des comptes a été élevée au rang d'Institut supérieur de contrôle au Sénégal. La séparation avec la logique de subordination qui maintenait la juridiction des comptes à la Cour suprême est, dès lors, consommée. Pourtant, le

---

<sup>1396</sup> La Guinée-Bissau était déjà dotée d'une Cour des comptes au moment de son adhésion à l'Union en date du 2 mai 1997, le Sénégal, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, et le Togo ont mis au jour leurs législations respectives en la matière. Seul le Mali peine à créer une Cour des comptes. La difficulté semble davantage politique que juridique. En effet, la création de la Cour est subordonnée à une révision constitutionnelle par voie référendaire. L'instabilité politique et surtout la division de la classe politique sur le sujet semble empêcher le recours à ce processus.

<sup>1397</sup> KOUA (S.E.), « La prescription de la CEMAC pour la création d'une cour des comptes : le cas du Cameroun », *op. cit.*, p. 116. ; DJEYA KAMDOM, (Y.-G.), « L'influence du droit communautaire sur le système de contrôle des finances publiques au Cameroun : à propos des directives CEMAC du 19 décembre 2011 », *GFP*, n° 1, 2017, p. 118.

<sup>1398</sup> OUEDRAOGO (D.), *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA*, précité affirme, à juste titre, à la page 87 que « (...) cette autonomie organique, à elle seule, ne peut suffire à faire de ces juridictions financières renouvelés de véritables institutions indépendantes (...) ».

<sup>1399</sup> ZOURE (D.), *La modernisation du cadre budgétaire des pays de l'UEMOA*, *op. cit.*, p. 274 et s.

<sup>1400</sup> Le pouvoir de contrôle juridictionnel de l'ISC se fonde sur l'existence d'une responsabilité personnelle et pécuniaire des gestionnaires de deniers publics.

<sup>1401</sup> C'est le cas dans les pays anglo-saxon où l'ISC est représenté par un Contrôleur général ou Vérification général qui, en vertu de sa qualité de chef de service, décide seul des contrôles à mener et des suites qu'il entend donner aux résultats de sa mission. Voir MAGNET (J.), « Classification des institutions supérieures de contrôle financier », *RFFP*, n° 36, 1991, p. 12.

statut d'ISC de la Cour des comptes sénégalaise a été contesté, à tort et sans succès, par l'Inspection générale d'État (IGE), organe de contrôle administratif rattaché à la Présidence de la République<sup>1402</sup>.

**767.** En sa qualité d'Institut supérieur de contrôle, la mission de contrôle de la Cour des comptes a pour objet l'État, les collectivités locales, les entreprises publiques, les organismes bénéficiant de concours public ou de concours d'organismes faisant appel « à la générosité publique »<sup>1403</sup>, les organismes de protection sociale, les programmes et l'exécution des lois de finances. Dans certains États de l'Union, l'étendue du contrôle de la Cour des comptes est encore plus importante<sup>1404</sup>. Mais cela ne peut aboutir à nier que la mission de contrôle de la Cour des comptes sénégalaise a un champ d'expression plus large que sa mission juridictionnelle.

**768.** Externe à l'Administration, le contrôle exercé par la Cour des comptes offre des garanties certaines d'indépendance et d'efficacité contrairement aux contrôles effectués par des organes internes à l'Administration. Ces derniers contrôles sont exposés, en effet, à des insuffisances notables<sup>1405</sup>. Cependant, le contrôle externe de la Cour des comptes

---

<sup>1402</sup> Dans la note n° 156/PR/CAB/VG du 5 novembre 2008, l'IGE, par ailleurs élevé au rang d'Institut administratif supérieur de contrôle du fait de la loi n° 2005-23 du 11 août 2005, avait contesté l'exclusivité de la qualité ISC exercé par la Cour des comptes. Il se fondait sur l'ancien texte de l'avant-projet de la loi de 1999 relative à la Cour des comptes comportant la mention suivante : « *La Cour des comptes, institution supérieure de contrôle des finances publiques* ». Pour l'IGE sénégalais, la Cour des comptes est un institut supérieur de contrôle parmi tant d'autres. Aussi a-t-elle relâché cette position après une réécriture de l'article 1e de l'avant-projet susmentionné. Il était finalement indiqué que « *La Cour des comptes est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques* ». La note précitée tirait, en effet, la conclusion de cette disposition. L'IGE affirmait à ce sujet « *L'article, tel que rédigé, confère l'exclusivité de la qualité d'institution supérieure de contrôle (ISC) à la seule Cour des comptes et la dénie par conséquent aux corps ou organes de contrôle qui avaient déjà cette qualité, l'Inspection générale d'État en l'occurrence* ». Une telle interprétation ignore le principe de l'unicité de l'ISC par pays au sein de l'INTOSAI. C'est donc à raison que la Cour des comptes sénégalaise, dans une note du 12 janvier 2009, a réagi à l'avis de l'IGE. Elle a précisé que : « *La qualité d'ISC ne peut être contestée à la Cour du fait qu'elle est régie par la Constitution et représente une institution de la République alors que l'IGE est régie par une loi ordinaire et représente un service rattaché à la Présidence de la République* ». En maintenant la dernière formulation des rédacteurs de la loi de 1999, la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes met définitivement fin à ce débat qui ne devrait, en réalité, jamais exister.

<sup>1403</sup> DIOUKHANE (M.), *Les juridictions financières dans l'UEMOA : la Cour des comptes du Sénégal*, op. cit., p. 17.

<sup>1404</sup> Au Niger, par exemple, la mission de l'ISC s'étend aux comptes annuels des parties politiques et aux déclarations des biens du Président de la République, du Premier ministre, des ministres, des présidents des autres institutions de la République, des responsables des autorités administratives indépendantes et de tout agent soumis à cette obligation. Cf. Loi organique n° 2020-035 du 30 juillet 2020 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes, JORN, éd. spéciale, n° 19 du 31 août, p. 808.

<sup>1405</sup> Qu'il s'exerce *a priori* ou *a posteriori*, le contrôle administratif des finances publiques africaines rencontre bien d'écueils qui entravent son efficacité. Mené *a priori*, les limites du contrôle peuvent se résumer à une faible couverture des objets ou organes soumis au contrôle. Le contrôle *a posteriori* se révèle souvent défectueux en

sénégalaise n'est pas exempt d'imperfections. C'est, avant tout, un contrôle *a posteriori* ; c'est même un contrôle « *tout a posteriori* »<sup>1406</sup>, car la Cour n'est investie d'aucune mission consultative *a priori*. Cette limite à la mission de contrôle de la juridiction des comptes sénégalaise a l'inconvénient de ne déceler les irrégularités qu'après leurs commissions ou l'impact de leurs effets pour le peu qu'elle vise à ne pas ralentir l'action administrative<sup>1407</sup>.

**769.** Aussi des États membres de l'UEMOA en l'occurrence le Burkina Faso<sup>1408</sup> ou ceux de la CEMAC notamment le Gabon<sup>1409</sup> ou encore de l'UE à savoir l'Allemagne<sup>1410</sup> et l'Italie<sup>1411</sup> ont-ils, dans des approches variées, consacré un contrôle *a priori* et *a posteriori* à leurs ISC respectifs.

**770.** Outre la mission de contrôle des finances publiques, le statut d'ISC de la Cour des comptes du Sénégal est renforcé par sa nature juridictionnelle. La fonction juridictionnelle a l'intérêt d'opérer une véritable séparation des pouvoirs entre les autorités dont la gestion est contrôlée et l'ISC. Aussi la Cour des comptes sénégalaise bénéficie-t-elle de garanties assurant son autorité, son indépendance et son efficacité. Ces garanties peuvent être regroupées autour du statut des membres de la Cour, de la fabrication et l'autorité de ses décisions ainsi que de son indépendance à proprement parler.

---

termes de taux de couverture du budget de l'Etat, d'impunité qu'encourent les gestionnaires de crédits indéliés. Cette dernière lacune est certes due à une défaillance du système judiciaire. Elle est aussi le fait de responsables hiérarchiques qui ont tendance à dissimuler les fautes et erreurs de gestion de leurs subordonnés.

<sup>1406</sup> DIOUKHANE (M.), *Les juridictions financières dans l'UEMOA : la Cour des comptes du Sénégal, op. cit.*, p. 17.

<sup>1407</sup> Deux solutions peuvent être proposées en vue d'atténuer les inconvénients de l'absence de contrôle *a priori* du pouvoir de la Cour des comptes sénégalaise. On pourrait, exceptionnellement envisager le contrôle *a posteriori* pour les secteurs qui présentent des risques et des enjeux particuliers. Ensuite, au regard de l'importante liberté accordée aux gestionnaires du fait de la nouvelle gestion publique axée sur le résultat, il importe d'instituer des sanctions adaptées aux cas d'irrégularités et de mauvaise gestion.

<sup>1408</sup> La Cour des comptes burkinabè peut, à la demande du Gouvernement, formuler un avis sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret relatif à l'organisation et le fonctionnement des services financiers de l'Etat. Cf. article 21 de la loi organique n° 2018-979 du 27 décembre 2018 déterminant les attributions, la composition et le fonctionnement de la Cour des comptes.

<sup>1409</sup> Jouissant de prérogatives identiques à celles de la Cour burkinabè, la Cour des comptes du Gabon se prononce en outre sur l'orientation de la politique de l'Etat en matière d'investissement. Lire à ce sujet MAGNET (J.), « Classification des institutions supérieures de contrôle financier », *op. cit.*, p. 10.

<sup>1410</sup> En Allemagne, le contrôle *a posteriori* est quelque peu particulier. Il semble se situer entre les voies classiques de contrôle *a priori* et *a posteriori*. Plus concrètement, il intervient entre la prise de décision et la réalisation effective de la dépense. Lire PHILIP (L.), « Panorama du contrôle des finances publiques dans le monde », *RFFP*, n° 101, Mars 2008, p. 20.

<sup>1411</sup> En Italie, les pouvoirs de contrôles *a priori* et *a posteriori* reconnus à la Cour des comptes ne sont pas absolus. Tandis que le contrôle *a priori* est exercé sur la légalité des actes les plus importants du Gouvernement, le contrôle *a posteriori* encadre l'exécution du budget.

**771.** Les membres de la Cour des comptes sénégalaise ont la qualité de magistrats et jouissent de la garantie d'inamovibilité<sup>1412</sup>. Ses procédures sont marquées par les principes du respect des droits de la défense et de la collégialité<sup>1413</sup>. De façon plus significative, les arrêts de la juridiction financière du Sénégal sont revêtus de l'autorité de la chose jugée. Cependant, cet aspect révèle une survivance de certains traits des anciennes chambres des comptes de l'ancienne Cour suprême au sein de la nouvelle juridiction financière. Ces traits tiennent en deux points. Il est question du rattachement de la Cour des comptes à la Cour suprême, conférant ainsi à la juridiction financière sa nature de juridiction administrative. En conséquence, les arrêts de la Cour des comptes sénégalais sont susceptibles de recours en cassation devant la Cour suprême notamment sa chambre administrative<sup>1414</sup>.

**772.** Certes, la solution n'est pas isolée en Afrique. Mais elle ne favorise pas la plénitude de l'autonomie de la Cour des comptes. En cela, le Burkina Faso<sup>1415</sup>, le Niger<sup>1416</sup> et le Gabon<sup>1417</sup>, par exemple, ont opté, suivant des variantes, pour une compétence de leurs Cours des comptes respectives en matière de recours portés contre leurs propres arrêts.

**773.** La précision ci-dessus apportée ne conteste aucunement l'indépendance dont jouit la juridiction sénégalaise. Cette indépendance se déploie à un triple niveau : le statut constitutionnel<sup>1418</sup>, son mode de fonctionnement<sup>1419</sup> et son autonomie budgétaire qui renforcée par la loi du 27 décembre 2012<sup>1420</sup>.

---

<sup>1412</sup> Article 6 loi de 1999, repris par l'article 5 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes.

<sup>1413</sup> Article 16 loi de 1999 repris par l'article 17 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des comptes précitée.

<sup>1414</sup> Cf. article 66 de la loi organique sur la Cour des comptes de 2012 précitée.

<sup>1415</sup> Les pourvois de cassation sont connus par la Cour des comptes burkinabè elle-même dans une formation spéciale présidée par le Premier président et comprenant deux membres de chacune des autres chambres de la Cour. Cf. 103 de loi organique n° 014-2000/AN du 16 mai 2000 portant composition, attributions, organisation, fonctionnement de la Cour des comptes et procédure applicable devant elle.

<sup>1416</sup> Au Niger, selon les termes de l'article 97 de la loi sur la Cour des comptes, le recours est porté devant la Cour des comptes statuant en chambres réunies.

<sup>1417</sup> Le droit gabonais ne prévoit pas de cassation contre les arrêts de la Cour des comptes. Lire notamment Loi organique du 17 septembre 1994.

<sup>1418</sup> Article 88 de la Constitution sénégalaise. L'indépendance de la Cour des comptes est affirmée à l'égard du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.

<sup>1419</sup> En application de l'Annexe de la Directive relative au Code de Transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA du 27 mars 2009, la Cour des comptes du Sénégal mène une politique de contrôle indépendante, le contenu de son programme annuel de contrôles.

<sup>1420</sup> La Cour des comptes sénégalaise est budgétairement détachée à un ministère quelconque. Toutefois, sous l'empire de la loi organique de 1999, cette autonomie était relative. En effet, le président de la Cour n'avait pas la maîtrise de ses dépenses. Il ne préparait que le projet de budget de la Cour et n'en était point l'ordonnateur. Depuis la loi du 27 mars 2012, le premier président est l'ordonnateur principal du budget de la Cour.

**774.** On retient de l'autonomie de la Cour des comptes de la plupart des États de l'Union en l'occurrence le Sénégal que celle-ci contribue à la bonne gouvernance financière<sup>1421</sup>.

---

<sup>1421</sup> THIerno BARRO (A.), « La contribution à la bonne gouvernance financière : l'exemple du Sénégal », *RBSJA*, n° 24, 2011, p. 31.



## CONCLUSION DU TITRE

**775.** L'évocation de l'originalité d'une solution est, par moment, un prétexte qui a sapé les difficultés qu'ont rencontrées les initiatives d'adaptation de la dualité des ordres juridictionnels au Sénégal et en Côte d'Ivoire. L'originalité n'a de sens véritable que si la solution innovante est d'intérêt pour celui qui s'en prévaut mieux que le choix classique qui s'offrait à lui. Le système d'organisation juridictionnelle prévue en Côte d'Ivoire par la réforme de 2016 et le système pratiqué au Sénégal entre 1992 et 2008 relèvaient d'une application maladroite du mécanisme d'adaptation du modèle juridictionnel importé. Les modèles créés dans chaque État n'étaient ni proches du système français ni fidèles aux objectifs qui ont commandé leurs créations.

**776.** Curieusement, l'adaptation de la dualité française présentait nombre d'écueils similaires à ceux rencontrés par les États qui ont reproduit le système français. La similitude se justifie par le fait qu'au centre de toutes les réformes se trouvaient les impératifs de la spécialisation du juge et de la construction de l'État de droit. Par ricochet, les échecs des initiatives d'adaptation, les difficultés des processus de reprises fidèles de la justice administrative autonome semblent se rencontrer en certains points. Ce sont entre autres : la fragilité de l'autonomie de la justice administrative et celle du statut du juge administratif. Dès lors, l'analyse relative à l'avenir du modèle importé voire sa viabilité en Afrique subsaharienne sera menée sans une catégorisation aussi nette des États comme ce fut le cas dans la présente partie.



## PARTIE II - LA VIABILITÉ DISCUTÉE DU MODELÉ IMPORTÉ

777. L'incrustation d'une institution est, mieux que les controverses théoriques et dogmatiques, significative de son efficacité sur un espace donné. C'est la vérité de la pratique contre les caprices des projections théoriques. La capacité d'une institution importée à intégrer son nouveau milieu politique, sociologique et juridique garantit sa raison d'être et rassure sur son avenir. La recreation de la dualité juridictionnelle est à la fois source d'espoir<sup>1422</sup> et d'inquiétude en Afrique francophone. En effet, « (...) *on ne doit pas perdre de vue qu'il est des institutions – et la dualité (...) en est une – dont la réussite est assujettie à un ensemble de facteurs historique, socio-culturels qui, conjugués, forment un tout sans lequel toute l'institution, bien que satisfaisante à courte échéance, peut s'avérer un échec à long terme* »<sup>1423</sup>.

778. Les facteurs soulevés pertinemment par cet extrait démontrent que l'examen de la viabilité de la dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne doit aussi convoquer l'analyse de certains aspects qui ne relèvent pas *a priori* du système d'organisation juridictionnelle. Près de deux décennies après son importation, la justice administrative autonome serait déjà en crise<sup>1424</sup>. Elle ne reflèterait pas encore ce système ce système qui « *est le produit de l'histoire et exprime une conception des rapports sociaux profondément enracinée dans cette dernière dont il constitue l'une des composantes* »<sup>1425</sup>. La question de son maintien ou de sa viabilité dans les Etats africains questionnés alimentent davantage le débat. L'appréciation des entraves à l'efficacité du modèle importé (Titre 1) dont la conséquence se perçoit dans le caractère inopérant du contentieux administratif trouve donc tout son intérêt (Titre 2), trouve ici tout son intérêt.

---

<sup>1422</sup> Trois facteurs, en effet, amènent à espérer à un enracinement de ce modèle dans ces Etats en particulier et en Afrique noire francophone en général. D'abord, le système de dualité y est bien connu. Voir BOCKEL (A.), « Le contrôle juridictionnel de l'administration », *op. cit.*, p. 199. Ensuite, les administrations africaines francophones, objets de la justice administrative et produits de legs coloniaux, continuent de s'inspirer des techniques d'organisation et de fonctionnement de l'Administration française. Le droit administratif des États africains d'expression française demeurant encore sous l'influence du droit administratif français. Enfin, le maintien de la spécificité des règles applicables en matière administrative dans la plupart des États africains francophones subsahariens.

<sup>1423</sup> ABDALLAH (M.A.), « Justice administrative et dualité de juridictions », *Revue juridique, politique et économique du Maroc*, n° 27, 1999, p. 47.

<sup>1424</sup> OUEDRAOGO (O.), « La crise du système de dualité de juridiction en Afrique francophone : analyse des modèles burkinabè, malien et sénégalais », *op. cit.*, p. 61.

<sup>1425</sup> Extrait du discours d'ouverture de S.E.M. Abdoul DIOUF, Secrétaire général de la Francophonie, à la Conférence des ministres francophones de la Justice, Paris, 13 février 2008.



## TITRE I - DES ENTRAVES A L'EFFICACITÉ DU MODÈLE IMPORTÉ

**779.** L'organisation et le fonctionnement de la justice administrative autonome des États importateurs de la dualité des ordres de juridiction française recèlent des vicissitudes qui altèrent son efficacité. La justice administrative secrétée présente, en effet, des infirmités structurelles et substantielles qui déteignent sur son fonctionnement. Au-delà de ses ressorts techniques et juridiques, le succès de la dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne francophone commande des conditions liées à la fonction confiée à l'Administration, « *noyaux central* » du dualisme juridictionnel<sup>1426</sup>. Ces conditions sont relatives aux rapports entre celle-ci avec le juge et les justiciables. Ces aspects dénotent, en réalité, tout le poids des actions des pouvoirs politiques dans l'efficacité de la justice administrative autonome.

**780.** L'action administrative étant, quelques fois, le prolongement de l'action gouvernementale, l'Exécutif peut être réfractaire à une efficacité et indépendance de la justice administrative autonome. Le régime politique et la nature du système administratif peuvent ainsi conditionner la viabilité de la dualité juridictionnelle en Afrique. L'application étriquée des réformes instituant ce modèle, la forte limitation des pouvoirs du juge administratif dualiste sont des signes qui témoignent de l'ambivalence entre la volonté des pouvoirs politiques africains à bâtir une justice administrative autonome et protectrice des droits et libertés individuels et celle de posséder une justice toujours au service de l'action gouvernementale. La contradiction dans la volonté administrative est le signe d'une résistance de l'Administration africaine à l'efficacité du dualisme juridictionnel sur ses espaces (Chapitre 1). Cette attitude des pouvoirs politiques fait songer à une instrumentalisation du modèle dualiste autour duquel se mène un discours d'adhésion à l'État de droit. Dès lors s'accroît la méfiance des justiciables africains qui est déjà nourrie à l'égard de la justice en général et du juge de l'administration en particulier (Chapitre 2).

---

<sup>1426</sup> CHEVALLIER (J.), « Le droit administratif entre Science administrative et droit constitutionnel », in *Le droit administratif en mutation*, PUF, 1993, p. 12.



## CHAPITRE I - LA RÉSISTANCE DES POUVOIRS PUBLICS

**781.** Les pouvoirs publics sont ici entendus en tant que des pouvoirs politiques et à l'Administration, car celle-ci constitue le bras séculier du gouvernement. La séparation des pouvoirs qui est à l'origine de la justice administrative autonome ne commande point le désengagement entier des pouvoirs publics à la vie de la juridiction administrative. Rappelons que « (...) *qu'au principe même de la juridiction administrative française qu'il eut, avant tout, de profondes raisons politiques* »<sup>1427</sup>. Si les pouvoirs publics africains francophones, au sens retenu par l'étude, sont les initiateurs de la création de la dualité juridictionnelle, les garants de son bon fonctionnement, ils sont également de potentielles "victimes" de son succès voire de son audace.

**782.** Se prêter à ce jeu ambivalent dépend donc du niveau de démocratie et d'État de droit ainsi que les réelles motivations de la création de la justice administrative autonome. Il arrive, en effet, que les autorités publiques regrettent une efficacité excessive de la juridiction administrative, aient la crainte du spectre du gouvernement des juges qui servirait trop bien la cause du justiciable que celle de l'État<sup>1428</sup>.

**783.** La résistance des pouvoirs publics s'entend alors de tout comportement actif ou passif tendant à compromettre le bon fonctionnement du dualisme juridictionnel. Elle peut être directe ou indirecte, visible ou dissimulée. En Afrique subsaharienne francophone, les bases de l'Etat moderne sont fragiles<sup>1429</sup>. Certains de ces traits caractéristiques servent la cause de la résistance des pouvoirs publics (Section 1). Il en résulte un fonctionnement alarmant de la justice administrative autonome (Section 2).

---

<sup>1427</sup> CAILLOSSE (J.), *L'Etat du droit administratif*, Paris, LGDJ, 2<sup>e</sup> éd., 2017, p. 172.

<sup>1428</sup> Ibid., p. 236. Disait à cet effet, PACTEAU (B.), « La jurisprudence, une chance du droit administratif ? », Travaux du deuxième centenaire du Conseil d'Etat, *La Revue administrative*, PUF, vol. 1, p. 472 ; ce qui suit : « En quelque sorte le juge, en accomplissant sa fonction est conduit à en déborder, comme si l'exercer, c'était immédiatement l'excéder, et en user, être proche d'en abuser ».

<sup>1429</sup> Certes les organisations socio-politiques ont longtemps existé sur le berceau de l'humanité comme l'indique la précieuse étude menée sous la direction de TAKEZAWA (S.) et CISSE (M.) (dir), *Sur les traces des grands empires : recherches archéologiques au Mali*, Paris, L'Harmattan, 2017, 314 pages. Mais cela ne discrédite point les théories relatives au caractère importé de l'Etat moderne sur le continent noir : BADIE (B.), *L'Etat importé*, précité ; BAYART (J.-F.), « L'historicité de l'Etat importé », (Cairn info), *La greffe de l'Etat*, 1996, pp. 11-39 ; BOURMAUD (D.), *La politique en Afrique*, Paris, Montchrestien, 1997, p. 13. ; HYDEN (G.), *No shortcuts to progress, African management in perspective*, Londres, Heinemann, 1983, p. 184.

## **SECTION I - LES ARMES DE LA RÉSISTANCE : LES ENTRAVES PRECONTENTIEUSES AU BON FONCTIONNEMENT DE LA DUALITÉ JURIDICTIONNELLE**

**784.** L'examen de la viabilité du dualisme juridictionnel en Afrique subsaharienne francophone permet de convoquer l'exercice, la structuration et la place de l'Exécutif dans le système juridique de l'Etat. La raison de cette orientation est la suivante : l'Exécutif africain concentre l'essentiel des pouvoirs et contrôle toute l'action gouvernementale. Qui plus est, l'activité administrative découle, en majeure partie, au programme gouvernemental. De l'aménagement du pouvoir politique, on décèle la mission et les pouvoirs confiés à l'Administration. Les Etats africains francophones soumis à étude n'ont-ils pas concédé le statut de chef de l'Administration au Président de la République<sup>1430</sup> ?

**785.** L'aménagement du pouvoir exécutif, en Afrique, est inspiré du modèle socialiste dont il s'était rapproché au lendemain des indépendances. On y découvre une centralisation du pouvoir et à une forte domination de l'Administration. C'est à ces organes que l'on applique un modèle de contrôle juridictionnel de type libéral. Les séquelles de cette organisation politico-administrative résistent à la transformation. Le régime présidentieliste africain qu'elle a engendré conserve encore les traits autoritaires du pouvoir exécutif et constitue un obstacle à l'encadrement efficient de l'action gouvernementale dont l'Administration africaine se fait le relai (paragraphe 1). Qui plus est, le régime administratif de l'Etat africain dans lequel Administration et Gouvernement se confondent, ne permet pas toujours de soumettre les autorités publiques à des sujétions importantes. Il semble neutraliser l'intérêt de l'importation du dualisme juridictionnel (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 - Le présidentielisme africain**

**786.** Certes, ni le choix du régime présidentiel américain ni celui du régime parlementaire britannique encore moins le choix d'un régime semi-parlementaire de type français ne conditionnent l'adoption d'un modèle d'organisation juridictionnelle spécifique<sup>1431</sup>. Mais, entendus comme l'organisation des pouvoirs et leur exercice au sein d'une entité politique donnée, la nature du régime politique et l'exercice du pouvoir judiciaire entretiennent un lien soit complice soit conflictuel.

---

<sup>1430</sup> A titre indicatif : article 20 de la Constitution ivoirienne.

<sup>1431</sup> Il suffit de constater que les Etats-Unis et l'Angleterre sont régis par le modèle d'unité de juridiction bien que soumis aux régimes politiques différents.

**787.** Dérivé du régime présidentiel américain<sup>1432</sup> et influencé par le régime politique pratiqué depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle dans les pays d'Amérique latine<sup>1433</sup>, le présidentielisme africain se caractérise par un déséquilibre des pouvoirs au profit de l'Exécutif<sup>1434</sup>. Incompatible avec le principe d'équilibre et de séparation des pouvoirs, la suprématie incontrôlée de l'Exécutif ouvre la voie à une marginalisation des pouvoirs législatif et judiciaire. Qu'il opère par la personnalisation des rapports institutionnels (A) ou par la présidentialisaiton de la justice (B), le présidentielisme constitue, dans tous les cas, une menace au succès du dualisme juridictionnel.

### **A - La paternalisation des rapports institutionnels : une négation à la séparation des pouvoirs**

**788.** La paternalisation des rapports institutionnels en Afrique subsaharienne francophone est la manifestation pratique de l'idée que le Président de la République serait le père de la nation et qu'en conséquence, celui-ci se confondrait à l'État<sup>1435</sup>. Il s'agit d'une personnalisation du fondement du pouvoir<sup>1436</sup> (1) que tente de légitimer le mode d'élection ainsi que les prérogatives accordées au Président de la République en Afrique (2).

#### **1 - Le mode d'élection du Président de la République : raison suffisante pour une paternalisation du pouvoir ?**

**789.** Le dualisme juridictionnel français est un produit d'une application singulière du principe de séparation des pouvoirs. Il ne saurait s'épanouir en dehors d'un régime de séparation de pouvoirs. Or, la paternalisation implique la concentration du pouvoir aux mains

---

<sup>1432</sup> BUCHMANN (J.), « La tendance au présidentielisme dans les nouvelles Constitutions négro-africaine », *Civilisations*, vol. 12, n° 1, 1962, p.

<sup>1433</sup> M'BABINIYOU (K.T.), *Essai sur l'évolution du présidentielisme en Afrique noire francophone : l'exemple togolais*, thèse de doctorat en Droit public, Université de Caen, 1993, p.

<sup>1434</sup> GICQUEL (J.), « Le présidentielisme négro-africain », in *Le Pouvoir*, Mélanges Georges BURDEAU, 1977, Paris, LGDJ, p. 711.

<sup>1435</sup> ASSO (B.), « La présidence et l'institutionnalisation du pouvoir en Afrique noire », *Revue française d'histoire d'Outre-mer*, 1981, p. 220 ; MEMEL FOTE (H.), « Des ancêtres fondateurs aux pères de la nation », *Cahiers d'Etudes Africaines*, n° 123, 1991, pp. 263-285 ; J. DECLAREUIL disait à ce sujet ceci : « A l'origine, il faut que quelqu'un (...) énonce l'idée (...) c'est le fondateur, à qui il faut bien reconnaître pour cela un pouvoir de fait grâce auquel, il, crée, organise (...) mais tant qu'elle dépend exclusivement de ce pouvoir de ce fait, l'idée d'institution n'en est pas une ». Cf. DECLAREUIL (J.), « Remarques sur la théorie de l'institution », in *Mélanges HAURIUO*, p. 170. En témoignent également les propos d'Abdoulaye WADE, chef du Parti démocratique sénégalais tenus à la tribune de Jeune Afrique. En dénonçant la confusion qui existe entre le Président et l'Etat, il en conclut que « La notion d'Etat est dévalorisée », *Jeune Afrique*, 11 juin 1980, p. 39.

<sup>1436</sup> TIXIER (G.), « La personnalisation du pouvoir dans les Etats de l'Afrique de l'Ouest », *RDP*, n° 6, 1965, p. 1134.

d'une seule autorité considérée comme le "père" ou « *le créateur de la nation* »<sup>1437</sup>. Au lendemain de l'accession à la souveraineté internationale, cette qualification était dédiée aux politiques qui avaient œuvré puis manœuvré avec<sup>1438</sup> ou contre<sup>1439</sup> la puissance coloniale pour l'indépendance de leurs pays respectifs (a). Depuis l'avènement du multipartisme africain, le visage du catalyseur de la nation<sup>1440</sup> est désormais porté par l'autorité élue au suffrage universel direct (b).

#### **a- Le "Père de l'Indépendance" bénéficiant de la paternalisation du pouvoir**

**790.** Le sentiment que « *la société a besoin d'une autorité qui s'incarne dans un homme parce qu'ainsi l'hésitation n'est pas possible quant à l'impératif qui s'impose (...)* (cet homme) est donc indispensable pour imposer une attitude sociale. Il est nécessaire aussi pour maintenir dans l'action la cohésion du groupe qui n'est spontanée que dans l'inertie »<sup>1441</sup> est, selon Georges BURDEAU, une explication de la personnalisation du pouvoir en Afrique. De ce fait, qui mieux que le leader politique national qui a conduit la marche vers l'indépendance pouvait-il incarner ce personnage ?<sup>1442</sup> Pour autant, on a admis que ce leader soit accompagné par une équipe dirigeante dont les membres étaient tous issus d'un même et seul parti politique<sup>1443</sup>, d'un parti unifié ou de partis dominants<sup>1444</sup>. Les premiers dirigeants africains n'ont certainement pas perdu de vue que « *le parti unique est un admirable outil pour modeler l'opinion, pour la former, pour l'encadrer, pour la canaliser, pour la diriger* »<sup>1445</sup> ; qu'il constituerait en définitive « *l'organe de propagande le plus perfectionné de tous* »<sup>1446</sup>. C'était, pour Maurice KAMTO, une sorte d'« *achèvement*

---

<sup>1437</sup> TIXIER (G.), « La personnalisation du pouvoir dans les Etats de l'Afrique de l'Ouest », *op. cit.*, p. 1134.

<sup>1438</sup> Dans la plupart des ex-colonies françaises d'Afrique subsaharienne, l'indépendance fut acquise par arrangement conclu entre les politiques de ces ex-colonies et les pouvoirs politiques français ; elle a été menée dans le cadre de l'adhésion des politiques africains à la loi cadre.

<sup>1439</sup> En Afrique noire francophone, seule la Guinée a opposé un refus au schéma négocié d'accession à l'indépendance en votant non à la loi-cadre.

<sup>1440</sup> TIXIER (G.), « La personnalisation du pouvoir dans les Etats de l'Afrique de l'Ouest » précité.

<sup>1441</sup> BURDEAU (G.), *La démocratie. Essai synthétique*, Bruxelles, Office de Publicité, 1956, p. 75.

<sup>1442</sup> Ce texte de l'écrivain ivoirien Bernard B. DADIE proclamé à la gloire de Félix HOUPHOUËT-BOIGNY est évocateur : « Tu es le peuple, tu es le maître ».

<sup>1443</sup> MAHIOU (A.), *L'avènement du Parti unique en Afrique noire. L'expérience des Etats d'expression française*, Paris, L.G.D.J., 1969, p. 52 ; GROSSER (A.), « Le parti unique en Afrique », *Preuves*, juillet 1962, pp. 22-25.

<sup>1444</sup> AIVO (F.J.), *Le Président de la République en Afrique noire francophone. Genèse, mutations et avenir de la fonction*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 234.

<sup>1445</sup> DUVERGER (M.), *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1973, p. 307-308.

<sup>1446</sup> *Ibid.*, p. 29

*institutionnel de la personnalisation du pouvoir, et le début du processus de sacralisation* »<sup>1447</sup>.

**791.** La paternalisation du pouvoir entraîna un déplacement du principe de séparation des pouvoirs consacrés par les premières constitutions africaines : l'exécutif appartenait fondamentalement au peuple tandis que le législatif et le judiciaire appartenaient au Président de la République<sup>1448</sup>. Cet abus est aussi le résultat de la reproduction de la Constitution française de 1958<sup>1449</sup>. En témoigne la déclaration de François MITTERRAND ainsi tenue : « *J'ai dit (...) que mes engagements constitueraient la charte de l'action gouvernementale. J'ajouterai, puisque le suffrage universel s'est prononcé une deuxième fois, qu'ils sont devenus la charte de votre action législative* »<sup>1450</sup>. Il résulte aussi des répercussions de la culture politique africaine traditionnelle qui était caractérisée par trois principes : le principe monarchique<sup>1451</sup>, le principe d'unité<sup>1452</sup> et le principe de personnalisation des rapports politiques<sup>1453</sup>.

**792.** Il s'agissait de faire taire autant que possible les contestations de l'action gouvernementale dont les acteurs, tous nommés par le Président de la République, provenaient du parti unique<sup>1454</sup>. Et ce, sous le prétexte d'éviter d'accroître la fragilité de la

---

<sup>1447</sup> KAMTO (M.), *Pouvoir et Droit en Afrique*, op. cit., p. 277.

<sup>1448</sup> CAILLAVET (H.), « Le présidentielisme en accusation », *Le Monde diplomatique*, février, 1980, p. 2.

<sup>1449</sup> BANKOUNDA-MPELE (F.), « Repenser le président africain », in Association française de droit constitutionnel, *Constitution, pouvoirs et contre-pouvoirs*, Acte de colloque de commémoration du cinquantième anniversaire de la constitution française du 4 octobre 1958, tenu les 25, 26 et 27 septembre 2008 à Paris, p. 2, Disponible à <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC6/BankoundaTXT.pdf>. Consulté le 19 novembre 2019 à 14h18 ; GONIDEC (P.-F.), *Les Constitutions des Etats de la Communauté*, Paris, Sirey, 1959, 188 p.

<sup>1450</sup> MITTERRAND (F.), 8 juillet 1981, cité par GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 33e éd., 2019, p. 117.

<sup>1451</sup> D'après lequel l'autorité procède de la force vitale de l'ancêtre ; où le surnaturel justifiait l'existence du chef. Voir TEMPELS (P.), « Bantu philosophy » Revisited, *Journal of religion in Africa*, vol. 13, fasc. 2, 1982, pp. 83-100; ASSO (B.), *Le Chef de l'Etat africain*, Paris, Albatros, 1976, 351 p. ; VILLANDRE (J.J.), *Les chefferies traditionnelles en A.O.F.*, Thèse de Droit, Paris, 1950, p. 147 ; CORNEVIN (R.), « Evolution des chefferies traditionnelles en Afrique Noire d'expression française », *Penant*, n° 686, 687, 688, Avr.-Oct. 1961, pp. 235-250.

<sup>1452</sup> Il visait d'une part à garantir l'unité dans l'espace par la technique de l'unanimité issue de la palabre afin d'éviter la dislocation du groupe ; d'autre part, ce principe maintenait l'unité dans le temps par le respect de la généalogie mythique et souvent mystique de l'ancêtre-fondateur. Sur la sacralité du pouvoir en Afrique noire, lire LUNEAU (R.), « Sacralité, pouvoir et droit en Afrique », *Compte-rendu de la Table Ronde préparatoire au 4e Colloque du Centre d'Etudes Juridiques Comparatives*, Paris, *Ed. du C.N.R.S.*, 228 pages.

<sup>1453</sup> Le principe de la personnalisation du pouvoir est garanti par l'absorption de l'individu dans la communauté charnelle que constitue le groupe clanique, tribal ou ethnique. Lire FAUCHER (V.), « Difficiles successions en Afrique subsaharienne : persistance et reconstruction du pouvoir personnel », *Pouvoirs*, 2009/2, n° 129, p. 131.

<sup>1454</sup> Le Président gabonais Omar BONGO disait à cet effet ce qui suit : « Le PDG (entendre le Parti Démocratique du Gabon) est l'instrument du chef de l'Etat dans sa politique visant à réaliser l'unité nationale ». Cité par ASSO (B.), *Le Chef d'Etat africain*, Paris, Albatros, 1976, p. 45.

nation renaissante<sup>1455</sup> et de freiner l'essor économique autour duquel se construirait le développement des nouveaux États indépendants comme si pauvreté et dictature étaient liées à un destin commun<sup>1456</sup>.

Parce qu'il est constant que tout pouvoir vise à la durée<sup>1457</sup>, les premières constitutions africaines procédaient à un passage "hypocrite" de la personnalisation à l'institutionnalisation du pouvoir que devait assurer l'élection au suffrage universel<sup>1458</sup>.

## **b- Le suffrage universel, prétexte et camouflage de la paternalisation du pouvoir exécutif africain**

**793.** D' « une démocratie à part »<sup>1459</sup>, les constitutions africaines des lendemains des indépendances entendaient amorcer la marche vers une démocratie à part entière. Celle-ci devrait consacrer le principe de séparation des pouvoirs et de leur institutionnalisation. La prééminence du pouvoir exécutif vient de son mode d'élection : le suffrage universel direct<sup>1460</sup>. Le paternalisme de l'exécutif semble ainsi, légalisé et légitimé. Dans un système unitaire avec un exécutif élu au suffrage universel, il est certain que les questions importantes soient décidées au sommet<sup>1461</sup>. Ainsi, le chef de l'État se croit porter par une légitimité plus inclusive que celle des parlementaires. Il en découle une résurgence de l'onction paternaliste et patrimoniale dans l'exercice de la fonction présidentielle<sup>1462</sup>.

---

<sup>1455</sup> VIDROVITCH (C.), « Construction de l'État nation et mutations économiques en Afrique subsaharienne : une histoire imbriquée », in Isidore Ndaywel è Nziem éd., Images, mémoires et savoirs. Une histoire en partage avec Bogumil Koss Jewsiewicki. Editions Karthala, 2009, pp. 21-46 ; KIPRE (K.), « La crise de l'Etat-nation en Afrique de l'ouest », *Outre-terre*, 2005/2 n° 5, p. 22 ; COQUERY-VIDROVITCH (C.), « De la nation en Afrique noire », *Débat*, vol. 84, n° 2, 1995, pp. 118-133 ; PERSON (Y.), « L'Etat-Nation et l'Afrique », *Revue française d'Histoire d'Outre-mer*, t. LXVIII, n° 250-251-252-253, p. 277 ; CONAC (G.), « Portrait du chef de l'Etat », *Pouvoirs*, n° 25, 1983, Les pouvoirs africains, p. 121.

<sup>1456</sup> FRISCH (A.), *Dictature pour les pauvres ? La liberté n'est pas réservée aux riches*, Paris, Bruxelles, Création de la presse, 1960, 98 pages ; BOURMAUD (D.), « Aux sources de l'autoritarisme en Afrique : des idéologies et des hommes », *Revue internationale de politique comparée*, 2006, vol. 13, n° 4, p. 626.

<sup>1457</sup> BURDEAU (G.), *Traité de science politique*, t. 2, Paris, LGDJ, 1967, p. 210.

<sup>1458</sup> ASSO (B.), « La présidence et l'institutionnalisation du pouvoir en Afrique Noire », *op. cit.*, p. 217-218, en distingue deux avantages de l'institutionnalisation du pouvoir : assujettir la puissance au droit et la soumission du détenteur de la puissance à la collectivité organisée. L'assujettissement de la puissance au droit consiste à substituer à un ordre brut un ordre formalisé dans lequel l'éthique ou l'idée de droit en mise en œuvre par des règles articulées dans un ordre juridique.

<sup>1459</sup> Selon l'expression de DUHAMEL (O.), « Une démocratie à part », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, n° 3, pp. 17-26.

<sup>1460</sup> KHOUMA (O.), « L'enjeu de l'élection présidentielle en Afrique », *Droit sénégalais*, n° 10, Presses de l'Université de Toulouse 1, Capitole, p. 251.

<sup>1461</sup> WAHL (N.), « Introduction », in WAHL (N.) et QUERMONNE (J.-L.) (dir.), Paris, *Presse Sciences Politiques*, 1995, p. 29.

<sup>1462</sup> MANANGOU (V.R.), *Le cas de la République du Congo : un exemple de régime constitutionnel autoritaire*, Thèse de doctorat, Université de la Rochelle, 21 janvier 2014, p. 70. Lire également du même auteur, « Le néo-présidentialisme africain : entre paternalisme et superposition », *RFDC*, 2015/3, n° 103, p. 38.

**794.** Par ailleurs, les enjeux des élections présidentielles en Afrique témoignent de la place prépondérante que l'on accorde à cette institution. Il est certes déplorable, mais point étonnant que les élections législatives se trouvent foncièrement influencées par les élections présidentielles<sup>1463</sup>. Le suffrage universel n'est pas le seul élément explicatif de cette persistance de la paternalisation du pouvoir : les prérogatives constitutionnellement dévolues au Chef de l'État africain en constituent une autre cause.

## **2 - Les prérogatives constitutionnelles du Président de la République : allégeance du droit à la paternalisation du pouvoir**

**795.** L'un des défis qu'était censé relever le néo-constitutionnalisme africain, était le rééquilibrage des pouvoirs à travers l'effectivité des contre-pouvoirs institutionnels à l'Exécutif<sup>1464</sup>. Après trente ans d'expérience, le bilan semble décevant si bien que l'on croit à une revitalisation du présidentielisme paternaliste africain<sup>1465</sup>. Le nouveau constitutionnalisme africain est frappé d'une prééminence de l'Exécutif dans les affaires du pouvoir législatif. L'Exécutif intervient dans le domaine de compétence du législateur<sup>1466</sup>.

**796.** On le sait, la maîtrise de l'activité législative par l'Exécutif relèverait d'une tradition parlementaire qui se situe aux origines du régime en France<sup>1467</sup>. D'ailleurs, dans aucun régime politique démocratique, le Parlement ne peut se targuer d'être, au soutien de la tradition rousseauiste<sup>1468</sup>, le seul détenteur de la compétence à éditer les règles générales et obligatoires<sup>1469</sup>.

**797.** Sur l'espace africain interrogé, il est reconnu à l'Exécutif des compétences qui lui seraient confiées dans un régime présidentiel classique : le partage de l'initiative des lois entre le Président de la République, le Parlement et le Gouvernement par le truchement des

---

<sup>1463</sup> L'illustration est bien apportée par Monsieur MANANGOU concernant l'exemple congolais où les élections législatives de 2012 se cristallisaient autour du bilan du parti au pouvoir depuis les élections présidentielles tenues trois ans plutôt. « Pour les opposants, il s'agissait de démontrer en quoi, après trois ans d'exercice, le programme de la majorité présidentielle avait échoué ; au contraire, les candidats de la majorité prônaient les nombreuses avancées sous l'empire du programme présidentiel ». MANANGOU (V.R.), « Le néo-présidentielisme africain : entre paternalisme et superposition » *op. cit.*, p. 39.

<sup>1464</sup> NGANDO SANDJE (R.), « Le renouveau du droit constitutionnel et la question des classifications en Afrique : quel sort pour le régime présidentieliste ? », *RFDC*, n° 93-2013, p. e-1.

<sup>1465</sup> *Ibid.*

<sup>1466</sup> BOURGI (A.), « La réalité du nouveau constitutionnalisme africain », les Actes du colloque du 40e anniversaire de la Constitution de 1958, Paris, 7-8-9 octobre 1998.

<sup>1467</sup> MALBERG (R.C.), *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Dalloz-Sirey, 2004, p. 698.

<sup>1468</sup> Tradition professant que la loi est l'expression de la volonté générale.

<sup>1469</sup> SOMALI (K.), *op. cit.*, p. 11.

ordonnances<sup>1470</sup>. Or, les ordonnances ont, partout, tendance à affaiblir la compétence normative du législateur. On perçoit, très vite, que son importation en droit africain renforce la prééminence de l'Exécutif sur le Parlement. Les États africains étant régulièrement en crise, les situations exceptionnelles ou d'urgences sont abusivement évoquées pour recourir aux ordonnances<sup>1471</sup>.

**798.** En République du Congo, par exemple, le régime des ordonnances est marqué par le dernier mot accordé au chef de l'État après avis de la Cour constitutionnelle en cas de désaccord avec le Parlement<sup>1472</sup>. Le néo-colonialisme n'a donc pas encore permis de « *Réhabiliter le Parlement* »<sup>1473</sup> autant qu'il ne parvient à renforcer le statut du pouvoir judiciaire.

## **B - La présence de la puissance exécutive dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire ou l'épineuse question de l'indépendance de la justice en Afrique**

**799.** L'indépendance de la justice est une préoccupation dont l'importance et la portée vont au-delà de la dualité juridictionnelle. Cependant, on ne peut envisager le succès de ce système, ayant pour fondement l'autonomie de la justice administrative, sans recourir à l'indépendance de cette justice. La légitimité du dualisme français s'est construite à partir de l'indépendance de la justice administrative à l'égard de l'Administration active. On ne peut donc évoquer la viabilité de la dualité en Afrique francophone sans examiner la problématique de l'indépendance du juge administratif autonome africain. L'effectivité des pouvoirs de ce juge sont tributaires du degré et de la réalité de son indépendance. Nommé par l'Exécutif, le juge administratif africain est marqué par une dépendance à l'Exécutif. En réponse, on a expérimenté le système d'élection du juge (1) dont la pertinence est discutable (2).

---

<sup>1470</sup> Aux termes de l'article 80 de la constitution sénégalaise, l'initiative de la loi est partagée entre le président de la République, les parlementaires et les gouvernements. La Constitution de la République Démocratique du Congo de 2006 en son article 130 consacre un partage de l'initiative de la loi seulement qu'entre le gouvernement et le parlement.

<sup>1471</sup> Bien que le recours aux ordonnances ne soit pas une condition par la survenance de crise ou de circonstances exceptionnelles. Voir en ce sens HAMON (F.), TROPER (M.), *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 42e éd., 2022, p. 807.

<sup>1472</sup> Cf. article 132 alinéa 5 de la Constitution du Congo.

<sup>1473</sup> CARCASSONNE (G.), « Réhabiliter le Parlement », *Pouvoirs*, n° 49, 1989, pp. 31-46.

## 1 - De la pertinence théorique du système d'élection du juge ou pour un système d'élection du juge – administratif - <sup>1474</sup>?

**800.** Nulle part, l'indépendance de la justice est suffisamment préservée<sup>1475</sup> ; elle est davantage contrariée dans les États africains<sup>1476</sup> où l'existence d'un véritable pouvoir judiciaire reste étouffée par le présidentielisme paternaliste. Mais les constitutions africaines francophones n'ont jamais ignoré que la première caractéristique du pouvoir judiciaire est son indépendance<sup>1477</sup>. La préservation de l'indépendance du juge administratif par la voie électorale est donc une préoccupation profonde (a). Son application se fonde sur des textes et l'interprétation de certains principes (b).

### a- Une préoccupation profonde

**801.** En confiant la protection de l'indépendance de la justice au président de la République<sup>1478</sup>, ces constitutions feraient du loup le garant de la bergerie<sup>1479</sup>. Il importe alors de savoir si le pouvoir judiciaire a besoin de garant et à qui doit-on confier cette mission. Déterminer un garant de l'indépendance de la magistrature est nécessaire à l'effectivité de la séparation des pouvoirs. Encore faudrait-il identifier la nature et la place du garant de cette indépendance.

---

<sup>1474</sup> Au fond, la question vaut aussi pour toutes les juridictions nationales notamment les juridictions judiciaires et la juridiction constitutionnelle. Il faut d'emblée préciser qu'à la recherche de l'indépendance de la magistrature, diverses formules ont été expérimentées en dehors de l'élection : le système de la cooptation ; le système des listes de présentation ;

<sup>1475</sup> ONU, *Les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature*, Septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à Milan du 26 août au 6 septembre 1985 et confirmés par l'Assemblée générale dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985; Disponible à [https://apt.ch/content/files/cd1/Compilation%20des%20textes/1.2/1.2.17\\_Principes%20fond%20sur%20indep%20magistrature.pdf](https://apt.ch/content/files/cd1/Compilation%20des%20textes/1.2/1.2.17_Principes%20fond%20sur%20indep%20magistrature.pdf). Consulté le 08/04/2020 à 22h41

COTE-HARPER (G.), « L'Etat de droit et l'indépendance judiciaire », *Revue québécoise de droit international*, 1998, n° 2, pp. 150-154.

<sup>1476</sup> Voir notamment les analyses faites sur la justice en Afrique, in *Afrique contemporaine*, numéro spécial, 1990 et l'importante bibliographie citée à la page 293; v. également les articles publiés dans l'ouvrage de l'Aupelf-Uref, « L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone »; Colloque international des 29 et 30 septembre et 1er octobre 1993 à Port-Louis (République de Maurice), 1994 ; *Le juge: une figure d'autorité*, Actes du premier colloque organisé par l'Association Française d'Anthropologie du Droit, (A.F.A.D.), Paris, 24 -25- 26 novembre 1994, éd. L'Harmattan, 1996 ; *Les Cours Suprêmes en Afrique*, tome 2, Economica, 1989; Encyclopédie Juridique de l'Afrique, tome V, NEA, Dakar, 1982. Dans une étude plus récente lire HOURBIQUIE (F.), « L'indépendance de la justice dans les pays francophones », *Les Cahiers de la Justice*, vol. 2, n° 2, 2012, pp. 41-61.

<sup>1477</sup> Article 4 de la Déclaration de Bamako de l'OIF adoptée le 3 novembre 2000.

<sup>1478</sup> Consulter notamment l'article 127 de la Constitution béninoise de 1990.

<sup>1479</sup> Selon l'expression de CARCASSONNE (G.) et GUILLAUME (M.), *La Constitution introduite et commentée*, Paris, Seuil, Points, 9<sup>e</sup> éd., 2009, p. 32.

**802.** Suivant les dispositions constitutionnelles des États africains francophones, le chef de l'État veille au respect de la Constitution<sup>1480</sup>. Il existe une certaine logique à considérer le chef de l'État comme le garant de l'indépendance de la magistrature et à saisir cette prérogative comme un devoir moral plus qu'un outil d'assujettissement de la justice. L'inamovibilité des magistrats de siège en constitue une explication<sup>1481</sup>. De plus, le principe de la séparation des pouvoirs, conjugué avec le principe de coordination des pouvoirs et de l'unité de l'Etat justifieraient que l'on investisse l'Exécutif en tant que garant de l'indépendance de la justice<sup>1482</sup>. Mais les risques d'abus sont réels.

**803.** Aussi, à une certaine période de l'histoire, a-t-on voulu expérimenter une autre garantie de l'indépendance de la justice en France et dans certains États africains francophones. Il s'agissait de lier l'indépendance à la source du pouvoir. Autrement dit, le constituant français de 1791 entendait fait du peuple le garant du pouvoir judiciaire. Et ce, par l'élection des juges<sup>1483</sup>. En Afrique, une autre variante d'élection des juges est appliquée en République du Congo. Ces solutions doivent-elles être généralisées à l'égard du juge administratif africain ? Il convient d'emblée de revenir sur la pertinence théorique du système d'élection des juges avant d'en tirer les conclusions sur la garantie qu'elle représente pour l'indépendance du juge administratif africain.

## **b- Une application fondée**

**804.** « *La séparation organique (des pouvoirs) n'a jamais existé en Afrique noire parce que les juges n'ont jamais été élus par les électeurs africains* », répondait Emmanuel Messan ACOUETÉY dans l'une des premières thèses de doctorat consacrée au contrôle juridictionnel de l'Administration en Afrique subsaharienne francophone<sup>1484</sup>. Le but de l'élection des juges est d'assurer une égalité entre ces derniers et le président de la République

---

<sup>1480</sup> Voir notamment article 60 alinéa 2 de la Constitution tchadienne ; article 42 de la Constitution sénégalaise ; article 29 de la Constitution malienne ; article 8 de la Constitution gabonaise ; article 36 alinéa 2 de la Constitution burkinabè.

<sup>1481</sup> Les constitutions de tous les Etats africains francophones subsahariens garantissent l'inamovibilité des magistrats de sièges. Cependant, elle n'est pas absolue dans certains Etats. Ainsi, en Côte d'Ivoire, Avant 2016, le principe d'inamovibilité était d'application absolue (article 103 Constitution de 2000 al. 2). Mais depuis la Constitution 2016, les magistrats peuvent être affectés sans leur autorisation pour des nécessités de service. C'est l'article 140 de la Constitution qui apporte cette limite à l'inamovibilité absolue antérieurement proclamée.

<sup>1482</sup> Selon le Principe de la Séparation des Pouvoirs conjugué avec le Principe de Coordination des Pouvoirs et de l'Unité de l'Etat, les magistrats peuvent être nommés par l'Exécutif, mais ils jouissent de certaines garanties.

<sup>1483</sup> La Constitution française du 3 septembre 1791 eut proclamé que : « *La justice sera rendue gratuitement par les juges élus à temps par le peuple* ».

<sup>1484</sup> ACOUETÉY (E.M.), *Le contrôle juridictionnel de l'administration en Afrique Noire Francophone, op. cit.*, p. 22.

depuis la source de leurs pouvoirs respectifs. Le juge ne devrait plus être nommé par l'appareil exécutif, mais doit provenir de la volonté du peuple. Telles sont les exigences des principes de la souveraineté nationale et de la séparation des pouvoirs.

**805.** Le principe de la souveraineté nationale commande, en effet, que tout pouvoir émane directement de la nation ou du moins du peuple. Le pouvoir exécutif ayant été délégué par la nation, ne saurait à son tour, sans porter atteinte au principe, déléguer le droit de rendre la justice. Quant au principe de séparation des pouvoirs, il exige que les magistrats constituent un corps tout à fait indépendant. En somme, il est question de faire succomber l'expression ancienne : « *Toute justice émane du Roi* »<sup>1485</sup> sous les charmes d'une orientation nouvelle : « *Toute justice émane du Peuple* »<sup>1486</sup>.

Bien que séduisantes, les implications théoriques de ces principes ont été, depuis longtemps, raisonnablement critiquées<sup>1487</sup>. Ces critiques qui valent encore aujourd'hui sont de deux ordres.

**806.** Sur le terrain juridique, Maurice DEHESDIN pense que les applications des principes convoqués sont partiales et sélectives. Pour lui, on pourrait étendre à tous les agents du pouvoir exécutif notamment à tous les fonctionnaires et les ministres la voie de recrutement élective<sup>1488</sup>. La pertinence d'une telle critique est discutable, mais elle démontre que « *la Séparation des Pouvoirs ne fournit pas une solution évidente et unique au problème de recrutement des Juges* »<sup>1489</sup>.

**807.** Suivant une démarche comparative, Pierre WALDECK-ROUSSEAU, démontre qu'un juge élu dans une circonscription ne reflèterait l'opinion moyenne de la circonscription plutôt qu'une opinion nationale en ce sens que, contrairement au député aussi élu par une circonscription, le juge exerce son office non pas entre ses paires, mais de façon

---

<sup>1485</sup> LOYSEL (A.), *Dictionnaire du français Littré*, au mot « justice ».

<sup>1486</sup> *Ibid.*

<sup>1487</sup> SPRIET (J.-L.), *L'indépendance de la Magistrature*, Thèse de doctorat en Droit, Université de Lille, Faculté de Droit de Lille, présentée et soutenue le 14 mai 1943, p. 20 et s. Lire également MALEPEYRE (F.-L.), *La magistrature en France et le projet de réforme*, Paris, Charpentier, 1900.

<sup>1488</sup> DEHESDIN (M.), *Etude sur le recrutement et l'avancement des magistrats*, Paris, A. Rousseaux, 1908, cité par SPRIET (J.-L.), *L'indépendance de la Magistrature*, *op. cit.*, p. 20.

<sup>1489</sup> *Ibid.*, p. 21.

isolée<sup>1490</sup>. Dans l'office d'un juge d'une circonscription, il ne se traduit donc pas une somme de volontés locales constituant l'opinion nationale ou l'opinion nationale majoritaire.

**808.** À ces critiques classiques relatives à l'élection du juge, une autre pourrait être alléguée : c'est le risque de placer le juge dans un rôle politique de demandeur de suffrages. Les exigences contemporaines de l'élection soutenues par les principes de sincérité, d'égalité et d'impartialité ouvriront la voie aux candidatures, aux campagnes électorales et aux présentations des programmes des aspirants à la magistrature. Le futur magistrat fait son entrée dans un environnement politique qui n'échappera guère aux influences des partis politiques et dont les matériaux saperont le prestige et la présomption d'impartialité. Dans ce cas, l'élection du juge ne garantit pas absolument son indépendance à l'égard du politique. Ce qui nous induit à évaluer sa pertinence pratique dans le contexte africain subsaharien.

## **2 - De la pertinence pratique du système d'élection du juge administratif africain**

**809.** Pour évaluer les chances de succès de l'élection du juge en Afrique subsaharienne francophone, la référence aux réalités sociologiques africaines est indispensable tout comme l'observation, l'analyse d'autres systèmes politiques s'avère importante. Aussi la pertinence de la pratique du système d'élection du juge administratif sera-t-elle analysée à l'aune de sa matérialisation en droit des Etats importateurs du dualisme français (a) et en droits étrangers aux Etats africains sous étude (b).

### **a- La découverte des défaillances du système d'élection du juge administratif selon l'espèce congolaise**

**810.** Le système d'élection du juge administratif n'est pratiqué dans aucun des quatre Etats africains particulièrement interrogés par la présente étude. On peut se référer à sa pratique en droit congolais en ce que le droit administratif est, à l'instar des Etats sus-visés, est d'inspiration française.

**811.** Au Congo, les membres de la Cour suprême auxquels appartient le juge administratif suprême sont élus par le Parlement en vertu de l'article 123 alinéa 3 de la

---

<sup>1490</sup> WALDECK-ROUSSEAU, thèse de doctorat, cité par SPRIET (J.-L.), *L'indépendance de la Magistrature*, *op. cit.*, p. 22.

Constitution de 1992<sup>1491</sup>. La participation à cette élection est soumise à des conditions de candidature. Ainsi les candidats à la chambre administrative et financière doivent être de bonne moralité et d'une ancienneté de douze années dans l'administration d'origine ou avoir exercé cinq ans au sein de la Cour suprême<sup>1492</sup>.

**812.** Ce mécanisme de choix du juge administratif vise à assurer l'indépendance des magistrats et du pouvoir juridictionnel<sup>1493</sup>. Le Constituant congolais ayant souscrit à l'idée que le vote parlementaire des magistrats était plus démocratique que la nomination par l'Exécutif. Certes l'approche est théoriquement discutable. L'élection du Parlement, au-delà de son caractère emblématique<sup>1494</sup>, est préférée à la consultation directe du peuple par crainte que cette dernière voie soit empreinte d'influences ethniques, régionales ou tribales<sup>1495</sup>.

**813.** Cependant, des imperfections ont été relevées dans la mise en œuvre de l'élection du juge administratif suprême congolais. L'élection demeurant sous l'influence des groupes ou partis politiques majoritaires au Parlement, les juges n'échappent pas à la « *politisation* »<sup>1496</sup>. Ce faisant, le système d'élection des juges débouche sur un « *Délit d'initié à la Cour suprême* »<sup>1497</sup> ou plaçait « *des juges sous la botte des politiques* »<sup>1498</sup>. En droit étranger au continent africain, la déconvenue du système d'élection du juge y est également constatée.

## **b- La déconvenue du système d'élection du juge administratif en droit français et américain**

**814.** En France, le système du recrutement électif des juges qui avait été institué en 1790<sup>1499</sup> connut un insuccès pour des raisons sensiblement différentes. La loi du 22 septembre

---

<sup>1491</sup> Cet article dispose que : « *La Cour suprême comprend des magistrats élus par des Parlements élus par des Parlements réunis en congrès dans les conditions prévues par la loi* ». Disposition reprise par l'article 9 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi du 20 août 1992.

<sup>1492</sup> Article 10 de la loi du 18 octobre 1994.

<sup>1493</sup> PANGOU-TATY (A.), *Transposition de la justice administrative française dans les pays d'Afrique noire Congo, Gabon, Côte d'Ivoire, Sénégal*, op. cit., p. 109.

<sup>1494</sup> PANGOU-TATY (A.), *Transposition de la justice administrative française dans les pays d'Afrique noire Congo, Gabon, Côte d'Ivoire, Sénégal*, op. cit., p. 109.

<sup>1495</sup> CONAC (G.), « Le juge et la construction de l'Etat de droit en Afrique francophone », in *Mélanges Guy BRAIBANT*, Paris, Dalloz, 1996, p. 105.

<sup>1496</sup> PANGOU-TATY (A.), *Transposition de la justice administrative française dans les pays d'Afrique noire Congo, Gabon, Côte d'Ivoire, Sénégal*, op. cit., p. 111.

<sup>1497</sup> La Rumeur, n° 113 du 28 décembre 1995 au 3 janvier 1996.

<sup>1498</sup> *Ibid.*

<sup>1499</sup> Sur la question, lire KRYNEN (J.) (dir.), *L'élection des juges : essai de bilan historique français et contemporain*, PUF, coll. droit et justice, 1999, 278 p.

1792, intervenant à la suite de celle de 1790 susvisée, avait levé la barrière capacitaire fixée par l'instrument précédent<sup>1500</sup> ainsi qu'il suit : « *Le Peuple a le droit de choisir ses juges indistinctement parmi ses citoyens* ». Ont donc été élus, à la fonction de magistrature, des jardiniers et des peintres sans de véritables connaissances en droit à la fonction de magistrature<sup>1501</sup>. Ce résultat est loin d'assurer l'indépendance de la justice en ce qu'il instaure une banalisation de la fonction judiciaire et juridictionnelle.

**815.** Par ailleurs, on ne peut évaluer la pertinence pratique du recrutement par voie électorale des magistrats sans examiner les résultats fournis par le système des États-Unis. Aux États-Unis, les résultats mitigés de la nomination à vie d'un juge à un tribunal entraînerent l'adoption de l'élection du juge<sup>1502</sup>. On a même prétendu que l'élection des juges était un droit fondamental du peuple et l'unique mode de recrutement compatible aux exigences démocratiques<sup>1503</sup>. Et ce, en raison de l'importante place accordée à la Cour suprême<sup>1504</sup>.

**816.** Cependant, le système électoral des juges américains est entaché du spectre du favoritisme politique, des connivences partisans et d'intimidations<sup>1505</sup>. En témoigne la décision du Sénat qui maintient les élections dans l'État du Wisconsin malgré le confinement et le climat de crise sanitaire à coronavirus COVID-19<sup>1506</sup>. On suspectait le Sénat dont la majorité des membres sont républicains de vouloir empêcher la logique qui maintiendrait, durant le temps du report de ces élections, le Gouverneur démocrate en exercice. Ce cas pratique n'est pas étranger aux inconvénients de la candidature dite partisane exercée dans certains États américains<sup>1507</sup>.

---

<sup>1500</sup> La durée de la mandature y était fixée à cinq ans et les conditions exigées étaient d'avoir trente ans et d'avoir été pendant cinq ans juge ou homme de loi exerçant publiquement près un Tribunal.

<sup>1501</sup> SPRIET (J.-L.), nous rappelle à juste titre des juges élus dont la compétence ne saurait être remise en cause. Il s'agit notamment de Vincent François Ferrare Antony THOURET, François Denis TRONCHET et Félix Julien Jean BIGOT de PREAMENEU.

<sup>1502</sup> Il s'agit des juges des États par opposition des tribunaux fédéraux nommés par le Président.

<sup>1503</sup> VINETTE (A.), « Du choix des juges », *Les Cahiers de droit*, vol. 10, n° 2, 1969, p. 318.

<sup>1504</sup> « Parmi les trois pouvoirs, le Président peut faillir sans que l'État souffre, parce que le Président n'a qu'un pouvoir borné. Le Congrès peut errer sans que l'Union périclite. Mais si la Cour Suprême venait à être composée d'hommes imprudents et corrompus, la confédération aurait à craindre l'anarchie ou la guerre civile ». Cf. TOCQUEVILLE (A.), *De la démocratie en Amérique*, Paris, Flammarion, 1835.

<sup>1505</sup> *Ibid.*

<sup>1506</sup> Le lundi 6 avril 2020, le Gouverneur de cet État prenait un arrêté prolongeant les élections au 9 juin 2020 initialement prévu le mardi 7 avril 2020. Le Gouverneur démocrate considère qu'il s'agit d'une mesure visant à préserver la santé publique s'alignant, de ce fait, sur quinze autres États qui ont déjà annulé les primaires.

<sup>1507</sup> La candidature est dite partisane lorsque le juge doit se déclarer démocrate ou républicain et réclamer l'investiture d'un parti. L'adjectif "partisan" s'utilisera comme un atout à ces juges dont le discours électoral ne pourra s'écarter sensiblement du programme du parti qui paie leur campagne.

**817.** Finalement, la fragilité théorique du système d'élection des juges, ses contradictions pratiques et la fécondité des causes de manipulation des élections en Afrique, ne militent pas en faveur d'une réclamation de l'élection du juge administratif comme gage de son indépendance. Si les règles qui régissent le Conseil Supérieur de la Magistrature doivent être améliorées, le recrutement par nomination des magistrats après leur succès à un concours n'est pas, en soi, un frein à l'indépendance de la justice administrative. D'autant plus que les textes juridiques nationaux garantissent cette indépendance. Le problème se situe essentiellement dans la résistance des organes politiques dont les Administrations africaines se font le relais.

## **Paragraphe 2 - Les impacts de l'État administratif africain**

**818.** L'Etat administratif renseigne sur les structures et les normes d'autorité de l'organisation administrative<sup>1508</sup>. Il informe, de ce fait, sur la place et le rôle de l'Administration dans les systèmes étatiques africains sous étude<sup>1509</sup>. L'analyse relative à l'efficacité de la dualité juridictionnelle ne peut donc se soustraire à s'intéresser à cette conception de même qu'à la place et mission dévolue à l'Administration au sein de l'Etat. L'importation de la dualité française en Afrique suivie de la reprise des normes d'autorité de l'organisation française ne sont accompagnées, dans aucun des Etats africains questionnés, d'une transposition « *des règles de limitation de l'Administration, de sa soumission au droit ou à la protection étendue des libertés du citoyen vis-à-vis du pouvoir* »<sup>1510</sup>.

**819.** En effet, « (...) *l'État administratif africain est, avant tout, un État autoritaire, à la limite dictatorial* »<sup>1511</sup>. Ces traits proviennent de la forte politisation de l'Administration africaine. En Afrique, la dialectique des rapports que le pouvoir politique entretient avec l'Administration<sup>1512</sup> et qui s'exprime à travers les principes de séparation et de subordination

---

<sup>1508</sup> KOUOMEGNI (A.K.), « Administration et politique en Afrique noire ou l'autocratie bureaucratique », *Présence Africaine*, 1983/3, n° 127-128, p. 267.

<sup>1509</sup> DIOP (M.), *L'Administration d'Etat au Sénégal*, Dakar, Edition Clairafrique, 2011, p. 31.

<sup>1510</sup> KOUOMEGNI (A.K.), « Administration et politique en Afrique noire ou l'autocratie bureaucratique », précité.

<sup>1511</sup> *Ibid.*

<sup>1512</sup> La littérature africaine reste divisée quant à savoir laquelle des entités politiques ou administratives domine les relations politico-administratives en Afrique. Pour KOUOMEGNI (A.K.), « *Administration et politique en Afrique noire ou l'autocratie bureaucratique* », *op. cit.*, p. 262, cette relation est marquée par l'autocratie bureaucratique, démontrant la domination de l'administration. A contrario, ZE (M.P.), *Fonctionnaire et politique au Cameroun. Contribution à l'étude des systèmes politico-administratifs dans les Etats africains*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Reims Champagne-Ardenne, mai 2005, 363 pages, met en exergue la prépondérance du pouvoir politique sur l'administration. Nous estimons que la controverse ne peut pas être strictement tranchée. L'administration et le pouvoir politique exerce l'une sur l'autre des influences mutuelles. L'appréciation devrait plutôt être portée sur le degré de l'influence exercée par chacun des organes sur l'autre. A

est inclinée dans le sens d'une subordination de l'Administration au pouvoir politique c'est-à-dire au Gouvernement réquisitionnée par le pouvoir exécutif pour participer à l'exécution du programme gouvernemental (A). Pour y parvenir, elle jouit d'une protection excessive à l'encontre des administrés et du juge (B).

## A - Une Administration politisée

**820.** « *L'Administration et le Pouvoir politique ont toujours baigné dans l'ambiguïté* »<sup>1513</sup>. L'ambiguïté attire à la cohabitation des principes de subordination et de séparation<sup>1514</sup>. L'Administration peut exercer une influence sur le Gouvernement en lui suggérant des attitudes et des changements politiques : c'est le phénomène de l'autocratie bureaucratique. A l'inverse, l'appareil politique peut dominer l'Administration de manière à en faire un instrument de gouvernance politique. Cette dernière constatée en Afrique se traduit par une allégeance de l'Administration au pouvoir exécutif (1) qui expose des zones de confusion entre le Gouvernement et l'Administration. De ce rapport fusionnel, l'Administration emprunte des traits autoritaires du Gouvernement africain. Ce qui constitue une cause d'opacité dans les rapports entre Administration et administrés (2) en Afrique.

### 1 - Allégeance de l'Administration au pouvoir exécutif

**821.** Entre autres acceptions<sup>1515</sup>, la politisation de l'Administration doit être entendue, ici, comme une déviation conduisant le Gouvernement à introduire dans

---

ce sujet, il est logique d'admettre que, dans le contexte africain, l'influence du pouvoir politique à l'encontre de l'administration est plus importante. Et ce, quoique le Professeur Abdoulaye COULIBALY ait soutenu, au moyen de deux arguments, que la subordination de l'administratif au politique n'est pas toujours convaincante. D'une part, il estime que l'activité gouvernementale, les prérogatives du Gouvernement fragilisent la dichotomie Gouvernement-Administration. En d'autres termes, la subordination perdrait son sens puisqu'au sommet de l'Etat, les personnes gouverneraient et administreraient. D'autre part, le Parlement et les différentes juridictions seraient aussi le siège d'une activité administrative accessoire dont le Gouvernement ne jouit pas. Cf. COULIBALY (A.), *Cours de Droit de la Fonction publique*, Maitrise, Université de Toulouse Capitole 1, 2012-2013. Disponible à [http://www.lexpublic.free.fr/impression/cours/fonctionpub/acrobat/chapitre\\_1\\_fp](http://www.lexpublic.free.fr/impression/cours/fonctionpub/acrobat/chapitre_1_fp). Consulté le 29 novembre 2019 à 02h 39mn.

<sup>1513</sup> DIOP (M.), *L'Administration d'Etat au Sénégal*, op. cit., p. 31.

<sup>1514</sup> WEBER (M.), *Le savant et la politique ; Economie et Société*. Cité par DIOP (M.), *L'Administration d'Etat au Sénégal*, op. cit., p. 31.

<sup>1515</sup> Selon STENMANS (A.), « Pratiques de politisation de l'administration publique » in *Pyramides*, n° 3, 2001, la politisation de l'administration signifierait le fait de rendre les structures de celles-ci conscientes de leur intérêt pour le service public. En cela, la politisation désigne une fonction noble mise à disposition de la société. Pour RIVERO (J.), cité par KONDYLIS (V.), *Le Principe de neutralité dans la fonction publique*, Paris, L.G.D.J., 1994, p. 19, la politisation induit la reconnaissance de leur droit d'exercer, en dehors de leur service, une activité au sein des partis et de participer aux échéances électorales. Quant à MINTZBERG (H.), *Le Pouvoir dans les organisations*, Paris, Ed. D'Organisation, 1986, p. 39, il définit la politisation comme un phénomène d'articulation entre le pouvoir interne de la hiérarchie administrative et celui externe à l'administration publique.

l'Administration des agents en raison de leur orientation politique ou pour leur imposer une, ou encore en raison d'une conception particulière de la gestion publique visant à conserver le pouvoir étatique<sup>1516</sup>. Il peut aussi s'agir de coopter un agent administratif déjà en service dont les actions au sein des populations ou dont la bonne gestion du service public qu'il dirige lui confère une influence sociale importante. Dans ce cas, son entrée au gouvernement souvent, son adhésion au parti au pouvoir le plus souvent sont des conditions à son maintien dans la fonction administrative exercée. Cette « *politisation clientéliste* »<sup>1517</sup> mine les Administrations africaines centrales et décentralisées.

**822.** Dès lors, la neutralité des activités et du personnel administratifs est attentée et le contrôle juridictionnel s'y rattachant se trouve menacé. L'activité administrative et le personnel qu'elle emploie doivent suffisamment être neutres<sup>1518</sup>. En dépendent la réalisation de l'intérêt général que poursuit l'Administration<sup>1519</sup> ainsi que le degré de confiance que les administrés ont de leur gouvernement<sup>1520</sup>.

**823.** L'importation du dualisme juridictionnel en Afrique francophone n'a pas attaqué frontalement le problème de l'indépendance professionnelle des administrateurs, mais a plutôt négocié une place auprès de l'Administration politisée<sup>1521</sup>. « *Tous les emplois de l'Administration centrale seraient réservés aux membres et sympathisants des partis participant au gouvernement* »<sup>1522</sup>. La situation ainsi déplorée par l'ancien ministre de la Fonction publique malienne Dango SISSOKO peut être généralisée à l'ensemble des États

---

<sup>1516</sup> KOKOROKO (D.), « La politique et l'administration publique au Togo », in Mélanges en l'honneur de Jean Du Bois de Gaudusson, *Espaces du service public*, : p. 366 ; DIARRA (Z.), *Les mutations de la haute fonction publique au Mali : une contribution à l'étude de la réforme de l'Etat*, op. cit., p. 153 ;

<sup>1517</sup> KOKOROKO (D.), « La politique et l'administration publique au Togo », in *Espaces du service public*. Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de Gaudusson, p. 366.

<sup>1518</sup> Au sens d'une absence d'esprit partisan. Elle ne doit pas être réduite à un organe d'assistance technique.

<sup>1519</sup> MATHESON (A.), WEBER (B.), ARNOULD (E.), « Etude sur la participation des hauts fonctionnaires et sur la délimitation des responsabilités entre ministres et hauts fonctionnaires », *Editions OCDE*, n° 6, 2007, p. 4.

<sup>1520</sup> DIARRA (Z.), *Les mutations de la haute fonction publique au Mali : une contribution à l'étude de la réforme de l'Etat*, Thèse de doctorat de Droit, Université de Grenoble, 18 mars 2014, p. 151.

<sup>1521</sup> Pour les études récentes voir SANGO (A.), « Les tendances actuelles du contrôle juridictionnel de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration en Afrique : étude comparée à partir des cas du Bénin, du Sénégal et de la Côte d'Ivoire », *Revue électronique Afrilex*, pp.1-32. Disponible à [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Article\\_droitAdministratifSango\\_Aboubakar.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Article_droitAdministratifSango_Aboubakar.pdf) . Consulté le 09/04/2020 à 13h35 ; KAMTO (M.), « La mise en cause des autorités administratives devant le juge judiciaire camerounais », in *Espaces du service public*, Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de Gaudusson, Tome 1, Presses Universitaires de Bordeaux, 2013, pp. 335-363 ; SY (D.), « Justice administrative et droit administratif en Afrique. Un bilan » in *Espaces du service public*, Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de Gaudusson, Tome 1, Presses Universitaires de Bordeaux, 2013, pp. 660-662 ; AMBEU (P.), *La fonction administrative contentieuse en Côte d'Ivoire*, Thèse de doctorat de Droit, Université de Lyon, 2011.

<sup>1522</sup> SISSOKO (D.), *La fonction publique en Afrique noire : le cas du Mali*, Rouen, Publication Université de Rouen, n°116, 1986, p. 4.

africains francophones. Assurément, les agents publics doivent assumer un rôle important dans l'exécution efficace des politiques publiques ; et ce, en dépit des tendances relatives aux débats sur l'intérêt de la politisation de l'Administration et la réalité de l'apolitisme administratif<sup>1523</sup>.

**824.** Cependant, l'équilibre qui commande que leurs actions ne soient affectées par des exactions partisans venant du politique ne doit pas être rompu. Il faut donc distinguer dans l'exercice du pouvoir et le fonctionnement de l'État, le pouvoir politique du pouvoir administratif<sup>1524</sup>. Cela est un gage de légitimité, d'efficacité de la fonction administrative et du contrôle juridictionnel<sup>1525</sup> sans lequel la relation Administration-administrée est embrouillée par une sorte d'opacité.

## **2 - L'opacité dans la relation Administration-administrés**

**825.** L'allégeance de l'Administration au pouvoir politique détourne l'action administrative de sa finalité qui est la satisfaction de l'intérêt général autant qu'elle perturbe la sécurité juridique et les rapports entre l'Administration et les administrés. L'offre administrative en Afrique est foncièrement caractérisée par une absence de tradition étatique et l'importance accordée au groupe social et au clan familial<sup>1526</sup>. Les rapports que l'Administration entretient avec les administrés sont faiblement régis par des règles claires. Ils sont plutôt influencés par le contexte sociologique dominé par les influences des clans sociaux et familiaux<sup>1527</sup>. Ce manque de transparence génère, tout à la fois, les problématiques de la conformité<sup>1528</sup> au droit de la décision administrative et du processus d'élaboration de

---

<sup>1523</sup> KOUNTCHOU KOUOMEGNI (A.), « Le droit public camerounais, instrument de construction de l'unité nationale », *op. cit.*, p. 417.

<sup>1524</sup> DIARRA (Z.), *Les mutations de la haute fonction publique au Mali : une contribution à l'étude de la réforme de l'Etat*, *op. cit.*, p. 154.

<sup>1525</sup> FOUNOU-TCHUIGOUA (B.), « Afrique subsaharienne : états des lieux, états des luttes » in AMIN (S.), (dir.), *Afrique, exclusion programmée ou renaissance*, *Forum du Tiers Monde* ; Forum mondial des alternatives, Paris, Les Editions Maisonneuve de Larose, 2005, p. 276.

<sup>1526</sup> TEVOEDJRE (A.), *La formation des cadres africains en vue de la croissance économique*, Thèse, Université de Fribourg (Suisse), 1955, p. 23 ; COSTE (J.), *Problèmes et perspectives de l'administration du Sénégal*, Thèse, Bordeaux, 1965.

<sup>1527</sup> DIARRA (Z.), *Les mutations de la haute fonction publique au Mali : une contribution à l'étude de la réforme de l'Etat*, *op. cit.*, p. 187.

<sup>1528</sup> La conformité a été retenue au détriment de la légalité et de la régularité pour diverses raisons qu'il importe de rappeler. Etymologiquement, le principe de légalité renvoie à des implications plus larges que celles que nous entendons traitées dans cette séquence. Brièvement, on peut le cerner comme l'obligation pour l'administration de conformer ses actes et agissements actifs ou passifs aux règles juridiques émanant d'autorités supérieures ou de son propre chef. Or, ce qui sera mis au-devant du développement qui suit est relatif aux moyens mobilisés pour produire une décision administrative conforme au droit et dont la qualité rédactionnelle et la prise en compte de l'environnement sociologique des administrés est préservée. On serait tenté d'évoquer plutôt le terme

l'acte administratif. La conformité des décisions administratives résulte, au moins, de deux facteurs internes au fonctionnement administratif : la capacité intellectuelle de la haute Administration à produire une décision intelligible et compréhensible de même que l'indépendance professionnelle des administrateurs.

**826.** Les textes relatifs à l'accès aux hautes fonctions administratives notamment de direction comportent désormais des garanties d'un niveau intellectuel acceptable des fonctionnaires à nommer. Ces garanties portent essentiellement sur l'expérience professionnelle<sup>1529</sup> ainsi que les compétences intellectuelles de ceux-ci. Souvent, ce sont des appels à candidatures qui sont lancés en vue de pourvoir à des postes de direction<sup>1530</sup>. Par ailleurs, en consacrant la voie du concours comme canal de recrutement des fonctionnaires, les autorités africaines veulent s'assurer des aptitudes intellectuelles des agents qu'elles entendent recruter.

**827.** Toutefois, l'effet de ces garanties peut être neutralisé par la pratique de la politisation de l'Administration en ce que, d'une part, l'engagement politique avéré ou attendu du candidat reste déterminant aussi bien pour sa nomination que dans son office ; et d'autre part que : « *les concours de recrutements, s'ils existent, participent à la présidentialisation de l'Administration dans la mesure où la neutralité des Jurys est souvent douteuse, constituant de simples simulations d'impartialité pour faire passer seulement les candidats ayant une quelconque proximité avec le Président* »<sup>1531</sup>. C'est conscient de ces pratiques déviationnistes et soucieux de renforcer le pouvoir administratif en vue d'une pleine

---

de régularité des décisions administratives mais, celui-ci pourrait nous exposer au piège de la confusion avec le concept de régularisation des décisions administratives qui renvoie à des significations bien différentes entre elles et qui sont infidèles à l'orientation visée. Pour un aperçu plus large sur la notion de régularisation des actes administratifs et un retour sur la controverse doctrinale de la notion, voir BACHART (A.), « La régularisation des actes administratifs », *RDP*, n° 1, 2019, p. 3 et s.

<sup>1529</sup> Au Mali, par exemple, la loi n°94-009 du 22 mars 1994 modifiée portant principes fondamentaux de la création, d'organisation, de fonctionnement et de contrôle des services organiques publics. Cette loi exige « au moins dix ans d'expérience professionnelle pour être directeur national, au moins sept ans pour être directeur adjoint et au moins cinq ans pour être chef de division ».

<sup>1530</sup> Telle est la nouvelle tendance encourageante observée en Côte d'Ivoire. Elle fut expérimentée en 2001 avec la nomination du Directeur Général de la Douane. Depuis, des appels à candidatures furent pour également lancés pour la nomination à la direction de la Radiodiffusion Télévision Ivoirienne (RTI) en 2011, aux postes de directeur général du Trésor et de la Comptabilité publique et de directeur général des Impôts le 12 janvier 2016. Le ministre du Budget et du Portefeuille ivoirien a expliqué que « *le choix de ce processus transparent s'inscrit dans le cadre des actions de bonne gouvernance, la culture de l'excellence et de l'accès de tous aux hautes fonctions de l'Etat* » (Abdourahmane CISSE, lors de l'appel à candidature du nouveau directeur des Impôts.)

<sup>1531</sup> DIALLO (S.), *Les Transformations de l'État en Afrique*, Thèse de doctorat, Droit public, Université de Perpignan, 10 juin 2005, p. 85.

réalisation de la mission qui est la sienne que les législateurs africains instituent la consultation préalable à la naissance d'un acte administratif.

**828.** Mais, le régime juridique de ce procédé n'apaise pas toutes les tensions politiques auxquelles sont exposés les administrateurs dans leurs prises de décisions ; il demeure perfectible. La consultation consiste, pour l'autorité administrative, à solliciter l'avis d'une autorité individuelle ou d'un organisme avant de prendre une décision. Au fond, si ce procédé tempère l'unilatéralité de l'acte administratif, il n'en fait pas, pour autant, de l'administré un coauteur. Qu'elle soit facultative ou obligatoire, la consultation aurait l'avantage de détacher la volonté administrative de l'influence politique.

**829.** Cependant, trois facteurs limitent la portée de la procédure consultative. D'abord, elle se déroule, le plus souvent, entre organismes de droit public, on dirait au sein de l'Administration. Ensuite, l'organe consulté n'est pas exempt de pressions politiques surtout lorsque la consultation est obligatoire et assortie d'avis conforme. Enfin, lorsque la consultation est effectuée à l'égard du juge, l'Administration n'est pas toujours dissuadée par le contrôle de ce dernier. Elle n'hésite pas, parfois, à porter atteinte soit au principe même de consultation soit à la régularité de la consultation<sup>1532</sup>. De ces résistances, l'Administration africaine en Afrique tente de conserver son image d'institution protégée.

## **B - Une Administration protégée**

**830.** « *Il faut que les agents soient liés par l'État par de fortes chaînes... Il n'y a point d'honneur sans louable ambition. Il n'y a point d'ambition sans carrière* »<sup>1533</sup>. Les fortes chaînes censées sceller la subordination de l'agent public au pouvoir public<sup>1534</sup> étaient d'ordre idéologique<sup>1535</sup>, juridique<sup>1536</sup> et social<sup>1537</sup> en France. Elles ont eu le fâcheux

---

<sup>1532</sup> CSCA, 14 mai 1975, Souleymane Sidibé et Amicale des administrateurs civils du Sénégal, inédit.

<sup>1533</sup> D'Hauterive, rapport Conseil d'Etat, 1806.

<sup>1534</sup> L'article 3 de la DDHC disposait que : « *Le principe de souveraineté réside, essentiellement, dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane* ». En dehors de la Nation, cet article place tout organe dans une situation de subordination. Cette restriction à portée générale est davantage précisée à l'égard de l'Administration par la Constitution de 1791 en ces termes : « *Les administrateurs n'ont aucun caractère de représentation. Ils sont des agents élus à temps par le peuple pour exercer, sous la surveillance de l'autorité du Roi, les fonctions administratives* ». Les différentes constitutions françaises qui ont suivi ont simplement substitué l'autorité du Gouvernement à celle du Roi. Selon les termes de l'article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958, « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation* ».

<sup>1535</sup> Voir BADRE (M.), VERDIE NAVES (N.) (Rapporteurs), Commission temporaire de la fonction publique, Mandature 2015-2020 – Séance du 24 janvier 2017, *L'évolution de la fonction publique et les principes qui la régissent*, Journal officiel de la République française, 31 janvier 2017, p. 8 et s.

<sup>1536</sup> *Ibid.*, p. 11 et s.

inconvenient de nier à l'Administration sa fonction d' « *agence de communication réciproque entre la volonté publique et les intérêts particuliers* »<sup>1538</sup>. Cette vieille tradition française trouve un écho favorable dans le contexte actuel africain. Sous cette lecture, on note que les relations entre l'Administration africaine et les administrés souffrent d'une absence de codification (1). Ce déficit complique les rapports précontentieux entre les deux acteurs. En cela, le caractère obligatoire du recours pour excès de pouvoir peut aussi être évoqué (2).

## 1 - De l'absence de code régissant les relations entre le public et l'Administration

**831.** Certainement, « *toute administration dans le monde aime le secret (...) ; n'aime pas que l'administré sache comment elle fonctionne* »<sup>1539</sup>. Cependant, l'on assiste à une transparence progressive des relations qu'entretient l'Administration avec les administrés. Dès lors, la codification des procédures administratives dites procédures non contentieuses trouve tout son intérêt. Elle traduit un changement culturel, gage de progrès démocratique<sup>1540</sup>. Aussi est-on fondé à s'inquiéter de l'absence d'un tel instrument dans les pays africains francophones étudiés dont l'initiative d'importation du dualisme juridictionnel viserait la protection des droits des administrés face à l'autoritarisme et l'opacité de leurs Administrations respectives.

**832.** En effet, dans aucun des quatre États particulièrement questionnés par la présente étude, il n'existe un code régissant les rapports entre le public et l'Administration. Les codes des juridictions administratives gabonaises et sénégalaises ne sont que l'œuvre d'une codification du contentieux administratif fondé, en majeure partie, sur la reprise de la

---

<sup>1537</sup> L'idée était qu'on ne pouvait « *concevoir l'Etat sans des conventions sociales, et conséquemment sans des agents subordonnés au chef, qui fassent exécuter en son nom et sous sa surveillance les conventions qui le régissent, car, on ne pourrait concevoir la gestion des affaires publiques sans des fonctionnaires institués pour administrer dans chaque localité, et chargés de rattacher ainsi les rapports de chacun à la société même, par l'action des lois ou règles qui y sont établies* ». Cf. BONNIN (C.-J.-B.), *Principes d'administration publique*, Paris, Renaudière, 1812, 3e éd., t. 1, p. 81. Cité par MOULLIER (I), « Une révolution de l'administration ? La naissance de la science administrative impériale (1800-1815) », *Annales historique de la Révolution française*, 2017/3, n° 389, p. 148.

<sup>1538</sup> RÆDERER (P.-L.), *Œuvres*, Paris, Didot, 1858, t. III, p. 99.

<sup>1539</sup> PONTIER (J.-M.), « Le droit administratif français », in DUBREUIL (C.-A.), *L'évolution du droit administratif en France et en Russie*, Paris, PUF, coll. « Thémis droit », 2016, p. 15.

<sup>1540</sup> GONOD (P.), « Codification de la procédure administrative, la fin de « l'exception française » ? », *A.JDA.*, n° 7, 24 février 2014, p. 397.

jurisprudence administrative française<sup>1541</sup>. Seuls le Mali et le Bénin, en Afrique occidentale, disposent d'un code traitant en tout ou partie de la procédure administrative<sup>1542</sup>.

**833.** L'absence de cet instrument juridique n'est pas synonyme d'une absence d'encadrement juridique des relations entre l'Administration et les administrés dans les États visés. Elle laisse, par contre, les règles régissant ces rapports disparates, éparpillés, incomplètes et méconnues du public. Les moyens de contester les décisions administratives de ceux-ci se trouvent ainsi limités. Nul doute que l'initiative de la codification permettrait d'évaluer et de corriger les lacunes de cet encadrement juridique. S'il est admis que « *codifier, c'est à la fois mettre en forme et mettre des formes* »<sup>1543</sup>, des dispositions nouvelles pourraient être ajoutées au dispositif afin de parvenir à une pacification et une clarté des relations entre les Administrations africaines et leurs publics. De plus, l'existence du code renforcerait les capacités et les moyens de contrôle du juge administratif africain.

**834.** Les vertus de la codification de la procédure administrative non contentieuse sont, à ce jour, largement reconnues en Europe où le Code européen de bonne conduite<sup>1544</sup> côtoie des codes nationaux<sup>1545</sup>. De façon synthétique, retenons que le code des relations entre le public et l'Administration a pour avantage de faciliter le dialogue entre les Administrations et les administrés<sup>1546</sup>. Il vise également à assurer la sécurité juridique en améliorant l'accessibilité du citoyen au droit<sup>1547</sup>. Aussi est-il de plus en plus considéré comme un critère de démocratie administrative<sup>1548</sup>. En cela, l'absence d'un code de procédure

---

<sup>1541</sup> Concernant le Sénégal, voir BRARD (A.), « Réflexions sur le Code gabonais des juridictions », *RJPIC*, 1985, p. 916.

<sup>1542</sup> Au Mali : Loi n° 98-012 du 19 juin 1998 Régissant les relations entre l'Administration et les usagers des Services publics ; Au Bénin : Décret n° 89-117 du 27 avril 1999 portant Code d'éthique et de moralisation des marchés publics.

<sup>1543</sup> BOURDIEU (P.), « Habitus, code et codification » in Actes de la recherche en sciences sociales, Vol. 64, 1986, *De quel droit ?* p. 41. Disponible sur [https://www.persee.fr/doc/arss\\_0335-5322\\_1983\\_num\\_64\\_1\\_2335](https://www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1983_num_64_1_2335). Consulté le 30/01/2020 à 14h20 mn.

<sup>1544</sup> Voir Code Européenne de bonne conduite administrative disponible à <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/publication/fr/3510>. Consulté le 30/01/2020 à 15h20 mn ; MENDES (J.), « La bonne administration en droit communautaire et le code européen de bonne conduite administrative », *Revue française d'administration publique*, 2009/3, n° 131, pp. 555-571.

<sup>1545</sup> En Europe, bien longtemps avant, l'Autriche en 1925, la Pologne et la Tchécoslovaquie en 1928, en Yougoslavie en 1930, l'Espagne en 1958, la Suisse en 1969, l'Allemagne en 1976, le Luxembourg en 1978, l'Italie en 1990, les Pays-Bas en 1994, la Grèce en 1999, adoptèrent leurs premiers textes régissant les rapports entre l'administration et le public. Aux Etats-Unis, cette matière a été régie depuis 1946. Voir également FROMONT (M.), *Droit administratif des Européens*, Paris, PUF, p. 212.

<sup>1546</sup> GONOD (P.), « Codification de la procédure administrative, la fin de « l'exception française » ? », *op. cit.*, p. 399.

<sup>1547</sup> GUYMAR (M.), « Perspectives de la codification contemporaine », *AJDA.*, n° 7, 24 février 2014, p. 400.

<sup>1548</sup> Une valeur démocratique est de plus en plus reconnue à la codification de la procédure administrative. C'est ce qu'on peut retenir des débats menés à l'Assemblée nationale française à travers lesquels les députés

administrative suscite des questionnements<sup>1549</sup>. Il importe de rechercher les raisons et les conséquences de ce déficit.

**835.** Théoriquement, une partie de la doctrine relativise l'intérêt de la codification pour le droit administratif<sup>1550</sup>. On retient que la codification occasionnerait une rigidité du droit administratif ; qu'elle menacerait la souplesse jurisprudentielle, initiative de progrès. Le juge administratif ferait si bien son travail qu'il ne serait pas nécessaire que le législateur intervienne<sup>1551</sup>. En somme, codifier la procédure administrative serait contraire à la nature et à la finalité du droit administratif ; ce serait une initiative « détestable »<sup>1552</sup>. Cette thèse est substantiellement fragile. D'abord, les décisions administratives ne sont pas indéfiniment empreintes de maturité ; elles ne sont pas toujours conformes au principe de légalité.

**836.** Ensuite, s'opposer à une codification de la procédure administrative, c'est méprendre la fonction même de cet instrument. S'en tenir à l'action jurisprudentielle quand le juge, selon le principe de séparation des pouvoirs, n'est pas législateur est détestable. Même si l'on veut préserver le lien, historiquement indiscutable, entre le droit administratif et l'invention du juge<sup>1553</sup>, il faudrait que le juge soit saisi par le justiciable pour faire œuvre d'invention. Le code permet justement au justiciable d'avoir connaissance de ces droits violés ou menacés de l'être ainsi que des moyens à évoquer devant le juge. Enfin, la réussite de la codification de la procédure administrative en France fait penser que les réticences émises ne sont pas insurmontables.

**837.** Si, dans le contexte africain, l'absence de débats ou de travaux parlementaires, le silence des exposés des motifs et même de la doctrine ne permettent pas de situer les raisons de l'absence d'un code de codification régissant les rapports, la pratique française peut-être interrogée. L'examen de ces sources en France révèle une cause de l'absence antérieure du code de la procédure administrative dans cet État. Il s'agit de la résistance du

---

habilitaient le gouvernement à édicter un code relatif aux relations entre les administrations et le public et non un code de l'administration tel qu'initialement prévu par le gouvernement. En transformant ainsi, au fil des débats parlementaires, la qualification du code, ils justifiaient leur démarche par leur volonté de « *montrer que l'administration est bien au service public* ». Cf. Assemblée Nationale, rapport n° 1342 de H. FOURAGE.

<sup>1549</sup> CHEVALLIER (J.), *La Science administrative*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, coll. Thémis, 2019, p. 517 et s.

<sup>1550</sup> Lire GONOD (P.), « Codification de la procédure administrative, la fin de « l'exception française » ? », *op. cit.*, p. 398

<sup>1551</sup> PONTIER (J.-M.), « Le droit administratif français », *op. cit.*, p. 15.

<sup>1552</sup> ODENT (R.), préface à WIENER (C.), *Vers une codification de la procédure administrative*, Paris, PUF, 1975, p. 7.

<sup>1553</sup> GUGLIELMI (G.J.), « Introduction : Le droit administratif et l'invention du juge » in *Cours de droit administratif*, p. 1. Disponible à <https://www.guglielmi.fr/IMG/pdf/DA1.09.pdf> . Consulté le 31/01/2020 à 16h17 mn.

pouvoir public central<sup>1554</sup>. À cela, on peut ajouter l'hostilité du Conseil d'État à une élaboration qui aurait réduit sa marge d'appréciation jurisprudentielle<sup>1555</sup>.

**838.** Au regard des caractéristiques de l'Administration africaine francophone, on peut raisonnablement considérer que la résistance des pouvoirs politiques est une cause de l'absence d'un instrument encadrant la procédure administrative dans chacun de leur État. D'autant qu'ils ne sont censés ignorer que le défaut de codification instaure ou maintient le règne des principes générés par la pratique administrative autoritaire<sup>1556</sup>.

**839.** Pour l'essentiel, retenons que l'absence d'un code encadrant les relations entre l'Administration et le public dans les États africains de même que les insuffisances des textes isolés régissant la matière alimentent un espace d'échanges opaque et protecteur des droits des administrés. L'Administration africaine en demeure la distributrice des rôles et la maîtresse du jeu des rôles et des prérogatives. Ce qui fonde d'ailleurs les inquiétudes sur le caractère obligatoire du recours administratif préalable consacré par certains de ces États.

## **2 - Des effets indésirables de l'obligation d'un recours administratif préalable**

**840.** Le recours administratif préalable est un recours intenté par un administré auprès de l'Administration afin de voir modifier son acte ou sa décision interventionniste ou abstentionniste. Ce recours précède le recours juridictionnel et peut être porté devant l'autorité auteur de la décision ou le chef hiérarchique de celle-ci. Dans la première éventualité, on retient la qualification de recours gracieux tandis que dans la seconde, il est fait allusion au recours hiérarchique. Le recours administratif préalable qui doit être différencié de la décision administrative préalable<sup>1557</sup> est diversement régi par les législations nationales africaines francophones. Ou bien les recours gracieux et hiérarchique sont successivement exigés avant

---

<sup>1554</sup> GONOD (P.), « Codification de la procédure administrative, la fin de « l'exception française », *op. cit.*, p. 397. ; Le rapport de la CSC de 1995 accusait l'hostilité du pouvoir central comme la cause de l'échec de la réforme de codification des relations entre les usagers et l'administration lancée lors du séminaire gouvernemental sur la réforme de l'État en septembre 1995. Voir 6e Rapport 1995 CSC, JO, p. 30.

<sup>1555</sup> LE PORS (A.), « Chronique d'une mort annoncée : le décret du 28 novembre 1983 », *JCP Adm.*, 2007, n° 2021, p. 21.

<sup>1556</sup> BOURDIEU (P.), « Habitus, code et codification », *op. cit.*, p. 40.

<sup>1557</sup> MINDU (P.), *La règle de la décision administrative préalable*, Thèse de doctorat, Université de Rennes, 1977,

de saisir le juge administratif à l'instar de ce que prévoyait la législation ivoirienne<sup>1558</sup> ; ou bien ces recours sont alternativement obligatoires pour actionner le contentieux juridictionnel.

**841.** Dans certains droits positifs, ce dernier aménagement du caractère obligatoire du recours administratif préalable est applicable au recours pour excès de pouvoir et à des matières spécifiques. Ainsi, en général, on distingue les États où le recours administratif est, par principe facultatif<sup>1559</sup> de celui où il est une condition impérative pour la recevabilité des actions en justice<sup>1560</sup>. En raison, semble-t-il, de « *l'esprit de solidarité communautaire* »<sup>1561</sup> cher au droit traditionnel africain<sup>1562</sup>, l'obligation du recours administratif est une « *technique généralisée* »<sup>1563</sup> presque partout en Afrique francophone<sup>1564</sup>. Les droits sénégalais<sup>1565</sup>, gabonais<sup>1566</sup> et ivoirien<sup>1567</sup> épousent cette tendance. Au Burkina Faso, bien que cela ait pu alimenter une certaine confusion<sup>1568</sup>, l'état actuel du droit positif, permet d'affirmer que ce

---

<sup>1558</sup> Voir KOBO (P.-C.) « Le recours administratif préalable (R.A.P) une condition de recevabilité absurde du recours d'excès de pouvoir (R.E.P) ? », *RID*, n° 38 2007.

<sup>1559</sup> C'est ce qui ressort du droit positif français.

<sup>1560</sup> FANDJIP (O.), « Les obligations de l'Administration face à une demande. Contribution à l'étendue des tendances du droit administratif des Etats d'Afrique francophone », précité.

<sup>1561</sup> CONAC (G.), « Les politiques juridiques d'Afrique francophone au lendemain des indépendances », in *Mélanges en l'honneur du professeur Gustave Peiser*, Presses universitaires de Grenoble, coll. « Droit public », 1995, p. 156.

<sup>1562</sup> RAMBAUD (T.), *Introduction au droit comparé. Les grandes traditions juridiques dans le monde*, Paris, PUF, coll. « Quadrige manuels », 2014, p. 215 et s. Voir aussi BRARD (Y.), « Réflexion sur le code gabonais des juridictions (Loi n° 1784 du 29 novembre 1984), *RJPEF*, n° 3-4/ 1985, p. 925.

<sup>1563</sup> ONDOA (M.), *Le droit de la responsabilité publique dans les Etats en développement. Contribution à l'étude de l'originalité des droits africains postcoloniaux*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 105

<sup>1564</sup> Voir à titre illustratif l'article 827 alinéa 3 de la loi béninoise du 28 février 2011 portant Code de procédure civile ; l'article 17 alinéa 1 de la loi camerounaise n° 2006/022 du 29 décembre 2006 ; l'article 63 de la loi guinéenne du 23 décembre 1991 relative à la Cour suprême.

<sup>1565</sup> Article 38 et 39, loi du 7 août 2008 relative à la Cour suprême ; Cour de cassation, arrêt n° 89 du 15 juillet 1995, *A.F.C.O c/ Etat du Sénégal*.

<sup>1566</sup> Code des juridictions administratives gabonaises.

<sup>1567</sup> L'article 59 de la loi du 16 août 1994, modifiant celle du 5 août 1978 relative à la Cour suprême dispose que « *Tout recours administratif, hiérarchique ou gracieux dont l'auteur justifie avoir saisi l'administration et auquel il n'a pas été répondu par cette dernière dans un délai de quatre (04) mois est réputé rejeté à la date d'expiration de ce délai. Si l'autorité administrative est un corps délibérant, le délai de quatre (04) mois est prolongé, le cas échéant, jusqu'à la fin de la première session légale qui suit le dépôt de la demande* ». Cette disposition reprend, de ce fait, l'article 76 de la loi n° 61/201 du 2 juin 1961, déterminant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême.

<sup>1568</sup> La confusion ait été entretenue par Olivier Fandjip suite à une interprétation des articles 17 de la loi du 19 mai 1995, relative aux tribunaux administratifs et 25 de celle du 23 mai 2000, relative au Conseil d'Etat. Il découle de l'alinéa 2 de l'article 17 précité que : « *dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites que sous forme de requête contre une décision administrative, lorsqu'un délai de quatre (04) mois s'est écoulé depuis la demande sans qu'aucune décision administrative ne soit intervenue, les parties intéressées doivent la considérer comme rejetée ; elles peuvent dès lors saisir le tribunal administratif dans les deux mois qui suivent l'expiration du délai de quatre (04) mois* ». Se référant à cette disposition, l'auteur a logé le Burkina Faso parmi les Etats africains rendant obligatoire ou presque un impérative le recours administratif préalable pour lier le contentieux (FANDJIP (O.), *Le temps dans le contentieux administratif : essai d'analyse comparative des droits français et des Etats d'Afrique francophone*, Thèse de doctorat de Droit, Université d'Auvergne 2016, p. 199-

recours n'est pas obligatoire<sup>1569</sup> sauf en certaines matières dont les Marchés publics,<sup>1570</sup> et en matière fiscale. Le recours administratif préalable procure des avantages à l'Administration, à l'administré et au juge.

**842.** Outre qu'il proroge les délais de recours, ce préalable représente une garantie sécuritaire pour l'Administration qui ne peut être poursuivie devant une instance juridictionnelle sans avoir la possibilité de reconsidérer sa conduite. C'est un mécanisme d'alerte et d'éveil de l'Administration. Pour les administrés, le recours précontentieux assure une protection en réduisant les risques de recours inopportuns, superflus portant sur des prétentions que l'Administration serait disposée à satisfaire. Également, il permet d'éviter d'intenter inutilement une action contentieuse au cas où la justification de la décision administrative contestée leur paraît acceptable. Ce point dévoile l'intérêt économique du recours administratif préalable pour le justiciable<sup>1571</sup>.

**843.** À ces avantages, s'ajoute un intérêt plus moralisant qui invite l'administré à maintenir le dialogue avec l'Administration et à considérer le litige naissant que sous l'angle d'une simple incompréhension. À l'égard du juge, enfin, le recours administratif préalable favorise le désengorgement de son prétoire ou réduire un tel risque. En revanche, ce recours traduit une certaine survivance de la théorie du ministre-juge. Ce mécanisme très peu démocratique décrié par la doctrine classique<sup>1572</sup> est perçu aujourd'hui comme anachronique et attentatoire aux droits fondamentaux<sup>1573</sup>. Aussi la culture de médiation et de négociation imprégnée au droit traditionnel africain ne suffit-elle guère à étouffer les inquiétudes sur le caractère obligatoire du recours administratif préalable.

**844.** D'une part, les contextes et les structures en présence sont très différents. Le visage méprisant et écrasant de l'Administration africaine ne doit être confondu à l'autoritarisme des Chefs traditionnels africains autant la vénération des règles traditionnelles par les sujets ne s'apparente point au ressenti des administrés africains devant les règles

---

200 ; « Les obligations de l'Administration face à une demande. Contribution à l'étendue des tendances du droit administratif des Etats d'Afrique francophone », *op. cit.*, p. 808.

<sup>1569</sup> BA (A.T.), *Précis du contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 239.

<sup>1570</sup> Article 30 du décret n° 2003-269/PRES/PM/MFB du 27 mai 2003 portant réglementation générale des achats publics.

<sup>1571</sup> ALOU (M.T.) « La justice au plus offrant. Les infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger) », *Politique africaine*, vol. 83, n° 3, 2001, p. 70.

<sup>1572</sup> BRISSON (J.-F.), « Les recours administratifs préalables obligatoires en droit public français, alternatif au juge ou voie sans issue ? », in *Problèmes de procédure administrative non contentieuse*, Table ronde organisée par La Chaire « Mutations de l'Action Publique et du Droit Public », Sciences Politiques, vendredi 13 mars 2009.

<sup>1573</sup> *Ibid.*

régissant leur rapport avec l'Administration. Le recours administratif n'est, tout de même, pas une pratique *stricto sensu* de la théorie du ministre-juge, car il ne fait pas ombrage absolu à la saisine du juge. Le recours administratif préalable resterait un simple préalable à la saisine juridictionnelle. Mais, c'est un préalable souvent dangereux pour le requérant, car il prolonge le délai de réparation. Cela peut épuiser celui-ci entendu que le sursis est très rarement prononcé par le juge<sup>1574</sup> ou sollicité par les justiciables africains<sup>1575</sup>.

**845.** L'Administration saisie d'un recours peut volontairement garder le silence pour éprouver le délai et l'abnégation du justiciable<sup>1576</sup>. En cela, rien ne garantit que ce dernier puisse poursuivre son action devant l'incertitude de l'issue du procès. De plus, la méconnaissance suivie de la violation de la règle du recours préalable entraîne un rejet systématique de la requête par le juge. On est donc en droit d'estimer que l'obligation du recours administratif et son observation stricte par le juge tendent à protéger l'Administration face aux justiciables.

**846.** Eu égard à ce qui précède, nous retenons, essentiellement, que la procédure administrative non contentieuse est faiblement organisée et encadrée en Afrique francophone. Du moins, elle est sérieusement handicapée pour prévenir et accompagner la protection juridictionnelle de l'administré<sup>1577</sup>. L'institutionnalisation d'une justice administrative autonome n'est pas seule suffisante pour développer le droit administratif et son contentieux.

**847.** Selon Jean RIVERO, le contentieux administratif ne peut être dissocié de deux éléments qui le composent : la structure des institutions administratives et l'ensemble des règles qui régissent les rapports de l'administration avec les agents et sur les administrés<sup>1578</sup>. Ils constituent, de ce fait, les déterminants du contrôle juridictionnel de l'action administrative. Aussi n'est-il pas surprenant de constater que la protection excessive de l'Administration africaine s'oppose à l'efficacité d'un tel contrôle.

---

<sup>1574</sup> SALL (A.), « Le sursis à exécution des décisions administratives dans la jurisprudence sénégalaise », *RJP*, 2005, pp. 499-543.

<sup>1575</sup> *Ibid.*

<sup>1576</sup> NGAH NOAH (M.U.), « Quelques réflexions sur le silence et le droit : essai de systématisation », *Les Cahiers de Droit*, 2015, vol. 56, n° 3-4, note 142. ; KAMTO (M.), GUIMDO DOGMO (B.R.), « Le silence de l'administration en droit camerounais », *Lex Lata*, n° 005, 15 décembre 1994, p. 10 et s.

<sup>1577</sup> ISAAC (G.), *La procédure administrative non contentieuse*, Paris, LGDJ, 1968, p. 181.

<sup>1578</sup> RIVERO (J.), « Les phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif », *op. cit.*, p. 460.

## SECTION II - LES LARMES DE LA RÉSISTANCE : LES EFFETS PERVERS DE LA RÉSISTANCE SUR LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE AUTONOME

**848.** Le fonctionnement de la justice administrative ne peut échapper à l'analyse relative aux insuccès de la dualité juridictionnelle en Afrique. L'existence de la justice administrative autonome se justifie par la reconnaissance du caractère du droit administratif<sup>1579</sup>. Dans sa phase précontentieuse et contentieuse, dans la manifestation du pouvoir unilatéral de l'Administration ainsi que dans l'aménagement des contrats administratifs, ce droit organise une place de choix à l'action administrative et aux organes qui l'exécutent<sup>1580</sup>. Si cette inégalité constitue aujourd'hui le charme du droit administratif français et de son contentieux, c'est parce que le Conseil d'Etat a assumé ses pouvoirs<sup>1581</sup> afin d'atteindre un point d'équilibre dans les rapports entre l'Administration et les administrés<sup>1582</sup>.

**849.** La préoccupation qui se pose est celle de savoir si le fonctionnement de la justice administrative résultant de l'importation de la dualité en Afrique francophone parvient

---

<sup>1579</sup> Sans reprendre les termes du débat historique entre les tenants du service public ou ceux de la puissance publique dans la détermination de l'objet principal du droit administratif, il convient de noter que ces deux écoles s'accordent sur le caractère inégalitaire du droit administratif.

<sup>1580</sup> Le bénéfice par l'Administration de larges pouvoirs qui s'analysent en prérogatives de puissance publique en constitue une manifestation. Celles-ci se manifestent notamment par le privilège d'action d'office des décisions administratives et par le privilège du préalable.

<sup>1581</sup> Le Conseil d'Etat est à l'origine de l'invention de certaines de ses prérogatives qui ont été consacré bien plus tard par le législateur. On peut citer la découverte des principes généraux du droit.

<sup>1582</sup> LOCHAK (D.), *Le rôle politique du juge administratif*, Paris, LGDJ, 2015, 362 p. ; MADIOT (Y.), « Le juge et la laïcité », *Pouvoirs*, novembre 1995, n° 75, p. 81 ; POULAT (E.), *Liberté, laïcité. La guerre des deux France et le principe de la modernité*, Paris, Editions du Cerf/Editions Cujas, 1987, 439 p ; BAUBEROT (J.), « Le conflit des deux France », in *Histoire de la laïcité en France*, 2013, pp. 27-38. Née sous la troisième République, la guerre des deux France désigne le conflit qui a opposé les partisans d'une France monarchique, catholique, et conservatrice, et les tenants d'une France laïque, républicaine ancrée vers le progrès social tel que le conçoivent les libéraux de droite et les anarchistes de gauche. Progressivement, la notion sera reprise, de façon plus ou moins galvaudée, pour désigner les graves menaces à la cohésion sociale en France occasionnées soit par la rupture entre la classe bourgeoise ou politique et les autres corps sociaux, soit par les discours et sentiments anti étrangers ou anti-français tenus par une partie de la population. Voir dans ce sens COIGNARD (S.), « La guerre des deux France. Chronique. La France des bons résultats économiques vantée par Emmanuel MACRON entre en collision avec celle de la défiance absolue, jusqu'à la violence », publié le 21/01/2020 à 06h24 sur [https://www.lepoint.fr/edits-du-point/sophie-coignard/coignard-la-guerre-des-deux-france-21-01-2020-2358762\\_2134.php](https://www.lepoint.fr/edits-du-point/sophie-coignard/coignard-la-guerre-des-deux-france-21-01-2020-2358762_2134.php) Consulté le 19/02/2020. ; RIVERO (J.), « La notion de laïcité dans la jurisprudence administrative », in *La laïcité*, Paris, PUF, 1960, p. 283. Voir également LE BRAS (G.), « Le Conseil d'Etat, régulateur de la vie paroissiale », *Etudes et Documents du Conseil d'Etat (EDCE)* 1950, p. 64. L'auteur signale que l'implication sereine et respectable du Conseil d'Etat dans le conflit opposant le maire aux curés a fait éviter à la France « une guerre civile ». Ce rôle pacificateur joué par le Conseil d'Etat est confirmé dans des études d'historiens et de sociologues. Lire sur la question : BAUBEROT (J.), « Laïcité 1905-2005. Entre passion et raison », 2004, Paris, Seuil, 288 p. ; MAYEUR (J.-M.), « La question laïque XIXe-XXe siècle », 1997, Paris, Fayard, 239 p. ; POULAT (E.), *Notre laïcité publique, la France est une République laïque*, Berg International, 2003, 416 p.

à « *brider le pouvoir discrétionnaire* »<sup>1583</sup> de l'Administration africaine. Les traits et le rôle de l'Administration africaine précédemment exposés renforce le sentiment d'un contrôle juridictionnel restreint des activités de celle-ci. En réalité, rien n'a véritablement changé s'agissant des pouvoirs du juge administratifs des États africains importateurs de la dualité juridictionnelle. Ce juge constamment défié (paragraphe 1) et soumis à l'Administration (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 - La défiance du juge par l'Administration**

**850.** Cette Lorsque l'État s'affirme avec force et violence, les contestations juridictionnelles de ses actes se taisent. Aussi dans un État où les implications de la démocratie et de l'État de droit peinent à s'enraciner, la juridiciarisation de l'action administrative voire du politique s'avère plus que nécessaire<sup>1584</sup>. Or la mission du juge administratif africain s'apparente soit à un dérivé de l'action gouvernementale<sup>1585</sup> soit à une simple exécution de service public<sup>1586</sup>. Le nouveau juge administratif est également traité à l'image d'un concurrent au pouvoir gouvernemental<sup>1587</sup>.

**851.** Il en résulte une sorte de méfiance puis de neutralisation des effets du contrôle juridictionnel de l'action administrative. Ce qu'attend le justiciable, c'est moins l'étalage de l'art jurisprudentiel que la solution pragmatique au problème qui l'oppose à l'Administration<sup>1588</sup>. L'intérêt du contentieux se concentre, de ce fait, vers l'exécution de la décision de justice. Le juge y tient l'expression manifeste de son utilité voire de sa survie car « *L'efficacité du contrôle contentieux ... est tributaire ... de l'effectivité de la décision du juge* »<sup>1589</sup>. L'inexécution dont font preuve les administrations africaines entraîne un

---

<sup>1583</sup> LE BRAS, « Le Conseil d'Etat, régulateur de la vie paroissiale », *op. cit.*, p. 75.

<sup>1584</sup> COMMAILLE (J.), DUMOULIN (L.), ROBERT (C.), (dir.), *La juridicisation du politique*, Paris, LGDJ, 2010, p. 130-131. Voir également JOBERT (B.), « La régulation politique », in COMMAILLE (J.), JOBERT (B.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998, coll. « Droit et Société », pp....

<sup>1585</sup> Cité le Président malien à propos de l'engagement du juge à la mission du parti unique (retrouver la citation. Voir par exemple cahier noir). Le passage au multipartisme et à l'institutionnalisation de la justice administrative n'a pas contredit cette vérité. Lire pour s'en convaincre se référer à KWAHOU (S.), *La justice administrative au Gabon*, Thèse précitée, p. 265 et s. ; BRETON (J.-M.), « Légalité et Etat de droit : statut et perception du juge de l'administration », *Afrilex*, n° 03, 2003, p. 79.

<sup>1586</sup> MOMO (C.), « L'évolution du modèle de justice en Afrique subsaharienne francophone », *Revue juridique et politique des Etats francophones*, juillet-septembre, n° 3, 2013, p. 356.

<sup>1587</sup> Voir GONIDEC (P.-F.), « L'Etat de droit en Afrique. Le sens des mots », *RJPIC*, n° 1, 1998, p. 3 ; DONFACK SONKENG (L.), « L'Etat de droit en Afrique », *AJP, Revue du CERDIP*, vol. 1, n° 2, juillet-décembre 2002.

<sup>1588</sup> SALAMI (I.D.), « L'efficacité du contentieux de pleine juridiction en droit administratif béninois et camerounais », *Afrilex*, 2016, p. 19.

<sup>1589</sup> DIAGNE (M.), *L'efficacité du contrôle contentieux exercé sur l'Administration sénégalaise*, Thèse, Aix-Marseille, 1990, p. 278.

dysfonctionnement de l'organe juridictionnel (A). Problème singulier au droit administratif, l'inexécution prend un accent particulièrement en Afrique où le juge administratif est faiblement investi de pouvoirs d'injonction et d'astreinte (B).

## A - L'inexécution des décisions de justice

**852.** « (...) quelle confiance placée dans un système qui ne serait pas capable de faire appliquer ses propres décisions ? La réponse est simple : aucune »<sup>1590</sup>. Par cette expression, Abraham GADJI établit le rapport entre le dualisme juridictionnel et l'exécution des décisions de justice. Une justice dont la décision n'est pas exécutée est en crise de légitimité. Les résistances à l'exécution des décisions de justice par les administrations africaines n'est pas un phénomène exceptionnel. Il est fréquent<sup>1591</sup>. Généralement, les personnes publiques des Etats soumis à étude procèdent à travers deux manœuvres pour se soustraire à l'exécution des décisions du juge administratif. Ce sont : la ruse (1) et le refus (2).

### 1 - La ruse

**853.** La notion de ruse paraît mieux indiquée pour déterminer les cas où l'inexécution d'une décision ne provient pas d'actes ou de comportement prouvant une opposition univoque de l'Administration à appliquer une décision de justice donnée. La ruse se saisit donc par l'adoption de procédés habiles pour, d'une part, se soustraire d'appliquer la décision, et d'autre part, dissimuler sa volonté de désobéir à l'autorité de la chose jugée. Ainsi, analysant les réactions administratives, trois formules de ruses sont observables : la ruse par le silence (a), la ruse par la négociation (b) et la ruse par intervention (c).

---

<sup>1590</sup> GADJI (Y.A.), « L'accès à la justice en Côte d'Ivoire, entre quête requête et conquête », *op. cit.*, p. 119.

<sup>1591</sup> KASSI (B.O.S-O.), *Francophonie et justice : contribution de l'organisation internationale de la francophonie à la construction de l'État de droit*, Thèse de doctorat en Droit, Université de Bordeaux, 2015, p. 221.

DOUMBIA (A.), *L'exécution des décisions de justice administrative en Afrique noire francophone : les cas du Bénin, de la Côte d'Ivoire, et du Sénégal*, Mémoire de Master 2, Droit public, Université Alassane Ouattara, 2014-2015 ; KOBO (P.-C.), *Tribune de la Chambre Administrative*, n° 1, mars 2014, p. 14. ; BRETON (J.-M.), « Légalité et Etat de droit : statut et perception du juge de l'Administration », *Afrilex* n°03/2003, p. 97. ; DIAGNE (M.) « La justice administrative en Afrique est-elle efficace ? », in SY (D.), FALL (A.B.) (dir.) *La justice administrative en Afrique*, Deuxième rencontre de Dakar, PUTC, 2017, pp. 179-184. Outre la doctrine, plusieurs rapports d'institutions politiques et du juge administratif africain lui-même dénoncent la récurrence de l'inexécution de ses décisions par l'Administration. Consulter : CSCA (Côte d'Ivoire), Rapport de l'année judiciaire 2013-2014, p. 14. ; CSCA (Sénégal), Rapport annuel de la Cour suprême 2016, p. 21. ; Médiateur de la République (Sénégal), Rapport annuel au Président de la République, 2002, p. 36.

## a- La ruse par le silence

**854.** C'est la modalité d'inexécution des décisions de justice la plus utilisée par les administrations africaines<sup>1592</sup>. Le non-respect de la chose jugée prend, ici, la forme passive de l'inertie. L'Administration s'abstient de prendre les décisions ou mesures nécessaires pour donner une suite pratique à la décision de justice<sup>1593</sup>. Bien que le législateur africain semble prendre conscience de cette menace en engageant la responsabilité des personnes qui se rendraient coupables ou seraient la cause d'inexécution d'une décision de justice, ce réveil est encore timide. Les récentes lois burkinabè et ivoirienne de 2018 sont porteuses de cet espoir<sup>1594</sup>.

**855.** À l'évidence, la possibilité d'engager la responsabilité des agents ou personnes physiques s'opposant à l'exécution d'une décision qui condamne l'Administration complète des garanties constitutionnelles déjà consacrées presque dans tous les États africains francophones subsahariens. L'article 155 de la Constitution ivoirienne de 2016 dispose en effet que : « *les décisions de justice sont exécutoires. Elles s'imposent aux pouvoirs publics, à toute autorité administrative, juridictionnelle, militaire et à toute personne physique ou morale. Les autorités publiques sont tenues de les exécuter et de les faire exécuter* ». Cette formulation qu'on retrouve dans les constitutions des États sous étude a le mérite de constituer une contrainte dissuasive contre toute résistance à l'exécution des décisions de justice<sup>1595</sup>. À ce jour, cette espérance est loin de se traduire en réalité concrète. Souvent, l'autorité publique condamnée daigne de faire preuve de bonne foi et tente de laisser croire que sa situation du moment ne lui permet pas d'exécuter fidèlement la décision de justice. Ce faisant, elle a recours à la négociation avec la partie qui a gagné le procès.

---

<sup>1592</sup> Voir note 1590.

<sup>1593</sup> KOBO (P.-C.), « Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : Bilan et perspectives », *Communication à l'occasion du colloque international de l'AA-HJF*, Togo, Lomé, 12 – 14 décembre 2016, p. 32.

<sup>1594</sup> En Côte d'Ivoire : Loi organique n° 2018-976 du 27 décembre 2018 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat ; Au Burkina Faso : Loi organique n° 032-2018/AN du 26 juillet 2018 portant composition, organisation, attributions et fonctionnement du Conseil d'Etat et procédure applicable devant lui.

<sup>1595</sup> KOBO (P.-C.), « Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : Bilan et perspectives », *op. cit.*, p. 33.

## **b- La ruse par négociation**

**856.** L'utilité d'un recours administratif juridictionnel tient, comme l'a rappelé le Huron de Rivero<sup>1596</sup>, à ses conséquences pratiques. Aussi la décision du juge doit-elle être appliquée dans toute sa rigueur. C'est une exigence de l'autorité de la chose jugée. Toute application sélective constituerait une défiance du pouvoir du juge. Pourtant, certaines décisions font l'objet de ce qu'on pourrait appeler un arrangement entre l'Administration et les justiciables. Cette négociation qui a pour but de permettre à la personne publique d'exécuter partiellement la décision de justice est généralement sollicitée pour les décisions de condamnation à réparation.

**857.** En la matière, il arrive que les personnes de droit public se réfugient derrière l'absence ou l'insuffisance de ressources<sup>1597</sup> pour retarder le paiement des dommages et intérêts. Pis, dans certains cas, elles négocient à la baisse le montant des condamnations pécuniaires. À n'en point douter, cette pratique peut aboutir finalement à la négation ou la dénégation de la décision initiale de justice. Qui plus est, les justiciables ont très peu le choix de refuser les différentes propositions de l'Administration tant est-il qu'ils risqueraient, par la suite, d'être victimes d'une ruse par le silence ou plus nettement d'un refus d'exécuter la décision du juge. La négociation entre ces parties de pouvoirs inégaux peut prendre l'allure d'un chantage. Il est parfois vrai qu' « *au-delà du juge s'ouvre un inconnu qui peut aller de l'arbitraire au carnage* »<sup>1598</sup>. Une autre forme de ruse, quelque peu juridique, est utilisée par la puissance publique africaine en particulier pour se protéger de l'exécution d'une décision du juge la condamnant.

## **c- La ruse par intervention**

**858.** En l'espèce, la volonté de l'Administration de désobéir à l'autorité de la chose jugée n'est décelable ni dans son silence ni dans la négociation qu'elle engage avec le justiciable. Condamnée par le droit, la puissance publique tentera de recourir au droit pour éviter de subir les effets du droit prononcés par le juge. C'est dire qu'elle n'affiche point sa

---

<sup>1596</sup> RIVERO (J.), « Le Huron au Palais royal ou réflexion naïve sur le recours pour excès de pouvoir », *Dalloz*, 1962, *Chronique*, VI, p. 37-40.

<sup>1597</sup> Il peut effectivement arriver que l'administration soit condamnée à payer une somme importante qui soit hors de sa portée. On peut citer en exemple la condamnation en France de la commune de Batz-su-Mer en 19... à verser aux ayants-droits d'un médecin, qui s'est noyé en voulant porter secours à un nageur, une somme de plusieurs fois supérieure à son budget annuel.

<sup>1598</sup> MADIOT (Y.), « Le juge et la laïcité », *Pouvoirs*, 1995, n° 75, p. 73.

volonté de s'opposer directement à l'exécution de la décision, mais entend par son pouvoir créateur de droit neutraliser les effets de celle-ci. Pour y parvenir, elle prend une nouvelle décision identique à celle annulée ou, qui, de modalités et de formes différentes, produit les mêmes effets ou qui fourniraient d'arguments à se soustraire de l'exécution de la décision de justice. Le justiciable est alors amené à contester cette nouvelle décision administrative. La probabilité pour qu'il le fasse est très faible au regard de la lenteur qui caractérise le contentieux administratif<sup>1599</sup> d'une part, et en considération surtout de l'incertitude du sort qui sera réservée à la nouvelle décision de justice d'autre part.

**859.** En Côte d'Ivoire, dans l'affaire *Mme Boni née Kouadio Akissi Viviane contre Président de la République* en date du 30 novembre 2011<sup>1600</sup>, on découvre que l'annulation de la décision du Président est la seconde du genre concernant la requérante et pour la même cause. En effet, un premier décret daté du 3 août 2005 la radiant des effectifs de la police, avait été annulé par un arrêt du 24 octobre 2007<sup>1601</sup>. Au mépris de cette décision, le Président de la République prend un autre décret en date du 22 octobre 2008 allant dans le même sens que le précédent. Le juge administratif ivoirien annulera une seconde fois cette décision.

**860.** Au Gabon, le requérant NKOMBAYONDO Eugène qui avait bénéficié d'une décision favorable de la chambre administrative de la Cour suprême condamnant l'État à lui payer des sommes d'argent dont une partie lui avait été versée, s'est vu opérer une retenue mensuelle, l'État gabonais ayant estimé que le texte sur lequel il s'était fondé avait été abrogé<sup>1602</sup>.

**861.** Le juge administratif burkinabè a dénoncé cette technique de l'Administration en ces termes « *Attendu que les services de la Fonction Publique refusent d'exécuter ledit arrêt en excipant d'une ordonnance 69-18/PRES : TFP du 19 avril 1969 qui n'étendait, avec effet rétroactif, le bénéfice des deux (2) décrets 511 et 512 qu'en faveur des ex-commis expéditionnaires recrutés auparavant dans ce corps par concours direct (...)* »<sup>1603</sup>.

---

<sup>1599</sup> FANDJIP (O.), *Le temps dans le contentieux administratif : essai d'analyse comparative dans les droits français et des Etats d'Afrique francophone*, précité

<sup>1600</sup> Chambre administrative (Côte d'Ivoire), arrêt n° 58 du 30 novembre 2011, *Mme Boni née Kouadio Akissi Viviane c/ Président de la République*.

<sup>1601</sup> Chambre administrative (Côte d'Ivoire), arrêt n° 66 du 24 octobre 2007, *Mme Boni née Kouadio Akissi Viviane c/ Président de la République*.

<sup>1602</sup> CSCA (Gabon), 12 septembre 1990, *NKOMBEYONDO Eugène c/ Etat gabonais (Ministère des Finances)*, Recueil de décisions des juridictions membres de l'AIHJA, Paris, La documentation Française, 2009, p. 209.

<sup>1603</sup> CSCA (Burkina Faso), 10 janvier 1969, *NIKIEMA Casimir*.

**862.** Il faut préciser que le but de cette séquence n'est pas de dresser un repertoire de jurisprudences mettant en exergue l'inexécution des décisions par l'Administration africaine. La démarche vise à illustrer les techniques utilisées pour contourner l'exécution des décisions. Pour éviter un risque de marathon judiciaire qu'occasionnent les techniques précédentes, l'autorité publique se place souvent dans une posture de refuser d'exécuter la décision du juge.

## **2 - Le refus**

**863.** Le plus souvent, il est difficile de cerner si l'inexécution de la décision traduit un refus exprès de l'Administration (a). La protection grandissante des droits de l'homme en droit national des Etats africains amène ceux-ci à dissimuler l'inexécution des décisions de justice. Même quand elle le pense, elle s'abstient de l'exprimer formellement. Souvent, la non-exécution sur un délai plus ou moins long est retenue comme expressive de l'intention de refus d'exécuter (b).

### **a- De la difficulté de constater le refus**

**864.** Dans son acception étymologique, le refus désigne une action ou un fait consistant à rejeter ce qui a été demandé<sup>1604</sup>. Il ne devrait pas être supposé. D'où l'expression « *Qui ne dit mot consent* »<sup>1605</sup> traduite juridiquement par « *le silence vaut acceptation* »<sup>1606</sup>. Pourtant, souvent, en droit, le silence vaut rejet, refus<sup>1607</sup>. La notion de refus est d'usage courant dans le langage juridique qui ne l'appréhende pas nécessairement dans son sens actif

---

<sup>1604</sup> REY (A.), REY-DEBOVE (J.) (Dir.), *Le Petit Robert*, 2018.

<sup>1605</sup> En 1690, Furetière, donne une origine juridique à l'expression en ces termes : « *voicy une maxime de Droit, Qui se tait semble consentir : c'est là-dessus qu'est fondée la prescription, la tacite reconduction* » Mais cette origine n'est pas mentionnée dans le dictionnaire de l'Académie de 1694 d'où il résulte « *On dit communement. Qui se tait, consent.* »

<sup>1606</sup> Par un arrêt en date 4 juin 2009, la Cour de cassation française a affirmé que le silence d'une partie vaut consentement sur le prix d'un contrat, dès lors que des circonstances particulières permettent de déduire un accord tacite de cette partie n'ayant pas contesté le contrat en cause. Cette décision, qui rappelle que le silence vaut acceptation dans certaines hypothèses, impose une grande vigilance aux personnes reprenant des engagements antérieurs sans en contester les modalités.

<sup>1607</sup> DENOIX DE SAINT MARC (R.), « Le silence de l'administration », in *Droits et attentes des citoyens* (IFSA), Doc. France, 1998, p.123 ; BENERZA (G.), « Le silence de l'administration. Vicissitude de la réglementation française », *Revue administrative*, 1967, p. 540. Mais, cette règle générale fait désormais l'objet de nombreuses dérogations édictées par voie législative ou réglementaire, voire conventionnelle. En témoignent de la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale. L'article 8 de la Charte des investissements de la CEMAC du 19 décembre 1999 dispose que les Etats « *s'imposent un délai de réaction aux requêtes de l'entreprise, délai au-delà duquel toute requête de l'entreprise restée sans suite est considérée acceptée* ». Ce délai est en général de quatre mois. Une telle position vise manifestement à contourner les blocages administratifs extra juridiques.

où le refus renverrait à une opposition ou un rejet aisément visible. Le refus de dépôt, par exemple, en droit des suretés est une décision expresse donc matérielle interdisant la publicité d'un acte et son opposabilité qui pourront intervenir ultérieurement après régularisation<sup>1608</sup>. Le refus de vente pour discrimination qui est juridiquement rattaché à une pratique discriminatoire peut, en droit de la concurrence, consister en l'octroi ou au refus d'octroi d'avantages à des partenaires économiques sans justifications ou contreparties réelles<sup>1609</sup>.

**865.** Le refus, en l'espèce, proviendra soit d'un défaut d'agissement soit d'un silence ; d'un comportement actif ou passif, car le non-octroi d'avantages suffira au partenaire lésé ou au juge pour constater le refus. Dès lors, le refus peut être supposé. En vérité, ce sens juridique de la notion de refus n'est pas contraire à sa définition littérale. Celle-ci l'appréhende aussi comme une action de ne pas accorder ce qui est demandé. De cette définition, l'inexécution des décisions de justice est manifestement un refus d'exécution. Mais l'Administration peut toujours évoquer des raisons plus ou moins justes pour ne pas exécuter une décision ou pour retarder son exécution. En cela, cet effort définitionnel de la notion de refus qui vient d'être déployé est d'intérêt. Comment savoir que l'Administration a manifestement refusé de se soumettre à l'autorité de la chose jugée ?

**866.** Assurément, rarement une personne publique prendrait un acte ou une décision juridique décelant son intention ferme de désobéir à la décision du juge. L'adhésion des États aux principes de l'État de droit et la ratification des instruments internationaux de protection des droits de l'homme condamnent une telle pratique. Elle expose son auteur, tout au moins, à une mauvaise publicité auprès de ses paires. Aussi le juge administratif retient-il et emploie le terme de refus lorsque l'Administration n'exécute pas les décisions juridictionnelles. Il faut alors comprendre, de ce langage du juge, que le refus englobe la ruse et ce qu'est entendu par refus par la présente étude. Si, on se permet de maintenir la distinction entre refus et ruse, où faut-il alors rechercher voire déceler la volonté nette et délibérée de refus de la puissance publique à se soumettre au résultat du procès qui la condamne ?

## **b- Une approche tolérable pour constater le refus**

**867.** Face au silence des rapports des juridictions administratives africaines sur la question, deux voies s'ouvrent au chercheur pour constater le refus : le témoignage des

---

<sup>1608</sup> CABRILLAC (R.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique 2017*, Paris, LexisNexis, 2016, p. 466

<sup>1609</sup> *Ibid.*, p. 422.

justiciables déçus par la résistance de l'Administration et la réaction de la puissance publique pour donner suite à la décision du juge. Ces voies peuvent être empruntées simultanément ou alternativement. Tout dépend de la disponibilité des ressources humaines et factuelles. Néanmoins, nous estimons que les réactions administratives contradictoires aux décisions du juge renseignent avec moins de difficulté sur le refus de la puissance publique que de simples témoignages de justiciables. Les faits sont têtus, admet-on.

**868.** Un cas patent de refus d'exécution a été constaté au Burkina Faso. Il s'agit de l'affaire *Conseil municipal de Saponé*. Prétextant d'un dysfonctionnement du Conseil municipal de Saponé, le Conseil de ministre du 14 décembre 2017 prononça une deuxième dissolution du Conseil municipal suivie de la mise sous délégation de la mairie après la dissolution prononcée en mars 2017. Le fondement de cette nouvelle dissolution était l'article 251 et le titre 152 du Code général des collectivités. Se prononçant sur la requête de sieur Abdoulaye Compaoré demandant l'annulation avec sursis de la décision de dissolution au motif que celle-ci serait abusive, le Conseil d'État burkinabè a fait droit à la demande du requérant en tous ces points.

**869.** Toutefois, le Conseil municipal de Saponé fut longtemps empêché de se réunir et de fonctionner. Le refus de la puissance publique burkinabè d'exécuter la décision du juge administratif est, en l'espèce, dépourvu d'ambiguïté en ce que la puissance publique se trouve à la base de l'empêchement. Deux facettes du refus sont mises en exergue dans cette affaire : l'opposition à l'exécution et l'inertie ou l'abstention à prendre des mesures qu'impose la décision.

**870.** En pareille situation ou devant toute autre forme d'inexécution, l'état du droit positif de même que les jurisprudences de chacun des États intéressés ne fournissent d'autres solutions aux justiciables que de formuler des requêtes au juge afin qu'il notifie l'obligation d'exécuter la décision à l'Administration. Le juge administratif ne pouvant substituer sa propre décision à l'acte administratif annulé<sup>1610</sup>. En outre, le justiciable peut tenter une

---

<sup>1610</sup> CHEVALLIER (J.), « Interdiction au juge de faire acte d'administration », *Droit administratif*, Doctrine, février 1972, p. 76. Mais, il n'est point certain que ce principe qui interdit au juge de substituer sa propre décision à celle de l'administration soit appliqué dans toute sa rigueur aussi longtemps dans la vie des systèmes juridiques inspirés du droit français. L'apparition des pouvoirs d'injonction et d'astreinte nuance la rigueur de ce principe. De même, la consécration du pouvoir d'exécution directe par le juge de ses propres décisions peut influencer le droit des États important le système de séparation des pouvoirs français. En Australie, par exemple, le Tribunal d'Appels Administratifs, bien que n'ayant pas une nature juridictionnelle et ne disposant pas de pouvoir d'exécution, a comme fonction celle de prendre des décisions, substituant, s'il est nécessaire, la décision administrative. Mieux, en Colombie, l'exécution directe est possible pour le Conseil d'Etat et les tribunaux

nouvelle action en justice contre l'Administration pour inexécution de la décision de justice. Il en résulte que les possibilités de réclamation juridictionnelle d'exécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée sont encore restreintes en Afrique francophone. L'Administration n'est pas parfaite ; c'est entendu. Elle peut « *mal faire* »<sup>1611</sup> voire « *faire mal* »<sup>1612</sup> et n'exécute pas toujours spontanément toutes les décisions de justice prononcées à son encontre<sup>1613</sup> ; c'est encore entendu. Aussi la mise en place d'un mécanisme juridictionnel efficace permettant aux justiciables de réclamer l'obéissance à la chose jugée s'impose-t-elle<sup>1614</sup>.

**871.** Serait-ce le lieu de proposer que le législateur africain puisse permettre au juge d'avoir la possibilité, comme en Suisse, de désigner un autre organe mieux placé pour mener l'exécution<sup>1615</sup> ? Ou que soient créées des autorités administratives autonomes spécialement chargées pour l'exécution des décisions de justice<sup>1616</sup> ? Rien n'est moins certain sur l'efficacité en terre africaine de tels systèmes. L'évolution du droit français vers l'instauration des moyens d'exécution forcée n'a pas encore inspiré ces États<sup>1617</sup>, ou du moins ne les influence que très faiblement<sup>1618</sup>. C'est à juste titre que le juge administratif ivoirien a reconnu que « *La résistance ou le refus d'exécuter les décisions d'annulation des actes administratifs que la Chambre Administrative est amenée à prononcer risque d'entraîner la*

---

administratifs. Elle est possible seulement dans quelques aspects des procès en matière d'élections. Cf. Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives, Rapports généraux des Madrid, 2004, VIIIe Congrès, p. 23-24.

<sup>1611</sup> DELAUNAY (B.), « Droit de la responsabilité administrative et droit comparé », in *La responsabilité administrative*, Travaux AFDA, tome 6, Paris, LexisNexis, 2013, p. 55.

<sup>1612</sup> *Ibid.*

<sup>1613</sup> En témoigne la célèbre affaire Fabrègues. Voir CE, 23 juillet 1909 et 22 juillet 1910, *Fabrègues*, rec., p. 727. Plus récemment voir également Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives, Rapports généraux des Madrid, 2004, précité, p. 17.

<sup>1614</sup> « *Une décision de justice n'est pas faite pour être révérée ou commentée, elle doit être exécutée et influencer concrètement la vie du justiciable* » affirme SAUVE (J.-M.), « Bien juger aujourd'hui. Une mission impossible ? », Intervention devant l'académie de législation de Toulouse le 13 décembre 2013. Disponible à sur <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/bien-juger-aujourd-hui-une-mission-impossible> . Consulté le 25/02/2020 à 21h 50 mn.

<sup>1615</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>1616</sup> C'est notamment le cas en Suède. Appelées Autorités d'Exécution, elles sont compétentes à faire exécuter toutes les décisions juridictionnelles, soient-elles de nature administrative ou non. La procédure suivant les indications du Code de l'Exécution, est restreinte à l'existence d'obligations concrètes dérivées de la décision des cours administratives. Aussi la jurisprudence administrative suédoise a-t-elle spécifié le contenu de l'obligation dans chaque cas.

<sup>1617</sup> CE, « Comment faire exécuter les décisions rendues par le juge administratif » in L'exécution des décisions du juge administratif. Disponible à <https://www.conseil-etat.fr/demarches-services/les-fiches-pratiques-de-la-justice-administrative/l-execution-des-decisions-du-juge-administratif> . Consulté le 11/02/2020 à 01h27mn.

<sup>1618</sup> Association des Hautes Juridictions Internationales Administratives, *L'exécution des décisions des juridictions administratives*, précité.

*fin du contrôle juridictionnel de l'administration par le canal du recours pour excès de pouvoir* »<sup>1619</sup>.

**872.** En effet, dans ce qui symboliserait les déboires de la justice administrative ivoirienne en matière d'exécution des décisions de justice<sup>1620</sup> dite affaire *Chérif Vahivoua contre Ministre des ressources minières et pétrolières*, la Chambre administrative de la Cour suprême ivoirienne était saisie d'un recours pour excès de pouvoir contre le refus d'exécution d'une décision de la Chambre rendue le 24 juin 1998 et annulant l'arrêté du ministre portant affectation de sieur Chérif à la Direction des mines et de la géologie à Abidjan. Le juge a considéré que « *l'absence de réaction d'une autorité administrative après notification d'un arrêté ne peut être considérée comme une décision susceptible d'être attaquée par la voie du recours pour excès de pouvoir* ».

**873.** Pour le juge, un tel refus « *constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'administration dont la réparation ne peut être poursuivie que par la voie d'un recours ordinaire de pleine juridiction* »<sup>1621</sup>. Le fait pour le requérant de ne pas avoir au préalable demandé à l'Administration des indemnités pour les préjudices subis du fait de l'inexécution rend inopérante et irrecevable la demande de condamnation de l'Administration à lui payer des dommages intérêts<sup>1622</sup>. Cette solution qui invite le requérant à lier de nouveau le contentieux le laisse doublement victime des actes de l'Administration<sup>1623</sup>.

**874.** Aussi le doyen HAURIUO proposait-il la possibilité d'engager la responsabilité personnelle de l'agent<sup>1624</sup> lorsque la faute de l'inexécution n'est pas avouable pas l'Administration<sup>1625</sup>. L'intérêt de retenir la faute personnelle est notable. Il offre

---

<sup>1619</sup> Chambre administrative de la Cour suprême, Rapport de l'année judiciaire 2012-2013, p. 43. Disponible à [file:///C:/Users/nnn/Downloads/CACS\\_rapport\\_annuel\\_2013.pdf](file:///C:/Users/nnn/Downloads/CACS_rapport_annuel_2013.pdf). Consulté le 23/02/2020 à 20h27mn

<sup>1620</sup> Cette affaire dure depuis 1998 et a connu à ce jour trois décisions du juge administratif. Cependant, les décisions condamnant l'administration n'ont pas encore connu de début d'exécution.

<sup>1621</sup> CSCA, arrêt n° 18 du 24 avril 2002, Chérif Vahivoua c/ Ministère des ressources minières et pétrolières.

<sup>1622</sup> Le juge administratif béninois adopte la même solution même solution : CA, arrêt n° 53/CA du 28 septembre 2000, AMOUSSOU Yaovi Antoine c/ Ministre des Finances.

<sup>1623</sup> DEBARD (T.), « L'égalité des citoyens devant les charges publiques : fondement incertain de la responsabilité administrative », *Dalloz*, n° 23, 11 juin 1987, p. 160.

<sup>1624</sup> HAURIUO (M.), « Comment assurer le respect de la chose jugée par le Conseil d'Etat ? », Note sous Conseil d'Etat, 23 juillet 1910, Fabregues, s. 1911.3.121, *Revue générale du droit on line*, 2015, n° 15686. Disponible à <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/decisions/conseil-detat-23-juillet-1909-fabregues-publie-au-recueil/> . Consulté le 23/02/2020 à 23h 53mn.

<sup>1625</sup> *Ibid.*

notamment<sup>1626</sup> la possibilité de recourir aux voies d'exécution pour contraindre l'agent administratif à respecter l'autorité de la chose jugée. Aussi cette solution proche du droit anglais<sup>1627</sup> récemment adoptée par les législateurs burkinabè<sup>1628</sup> et ivoirien<sup>1629</sup>, contrairement à leur homologue français, est-elle louable.

**875.** L'Administration africaine, même celle qui a institué le modèle de justice administrative français, est dans une constante défiance du juge par l'inexécution de ses décisions<sup>1630</sup>. Il s'ensuit « *une évidente dégradation des rapports entre l'administration et le juge administratif* »<sup>1631</sup> que les pouvoirs concédés au juge ne parviennent à améliorer. En effet, le juge administratif africain ne jouit de véritables pouvoirs d'astreinte et d'injonction.

## **B - L'absence d'un pouvoir d'astreinte et d'injonction**

**876.** L'exécution de la décision de justice est à la fois la raison d'être de son prononcé et la condition *sine qua non* de l'efficacité du contrôle juridictionnel<sup>1632</sup>. Si l'Administration peut s'opposer à l'exécution de la décision, la survie du modèle importé impose que le juge administratif africain qu'il promet soit doté de pouvoirs permettant d'assurer l'exécution de ses décisions. La crédibilité des réformes instituant la dualité juridictionnelle en Afrique est atteinte dès lors qu'elles maintiennent le juge dans l'incapacité à prononcer des injonctions et des mesures d'astreinte contre l'Administration. Bien que les institutions régionales africaines consacrent ces pouvoirs (1), on observe quelques résistances des autorités nationales sous étude à les intégrer à l'arsenal du juge administratif (2)

---

<sup>1626</sup> D'autres avantages existent. D'abord, il regorgerait un avantage économique : la réduction des dépenses publiques. Ensuite, il procurerait un avantage socio-juridique : et la persuasion des agents administratifs à appliquer les décisions de justice.

<sup>1627</sup> LAWSON (F.H.), « Le droit administratif anglais », *RIDC*, vol. 3, n° 3, juillet-septembre 1951, pp. 412-426 ; BELRHALI-BERNARD (H.), « La responsabilité administrative ici et ailleurs : passerelles, clefs et pistes », *RFAP*, 2013/3, n° 147, p. 561-574.

<sup>1628</sup> Article 60 de la loi n° 032-2018 du 26 juillet 2018 relative au Conseil d'Etat.

<sup>1629</sup> Article 128 de la loi n° 2020-968 du 17 décembre 2020 relative au Conseil d'Etat.

<sup>1630</sup> Chambre administrative de la Cour suprême, Rapport de l'année judiciaire 2012-2013, p. 45.

<sup>1631</sup> MINDU (P.), « Les difficultés d'exécution des décisions juridictionnelles », *op. cit.*, p. 219.

<sup>1632</sup> DIAGNE (M.), *L'efficacité du contrôle contentieux exercé sur l'administration sénégalaise*, Thèse de doctorat, Université Aix-Marseille, 1990, p. 278 ; BIPOUM (J.M.), « « Recherches sur les aspects actuels de réception du droit administratif dans les Etats d'Afrique noire francophone : le cas du Cameroun », *RJPIC*, n°3, 1972, pp. 359-388, disait à cet effet que : « *dans une société fondée sur le droit, la fonction judiciaire serait dépourvue de toute efficacité si le justiciable ne pouvait obtenir qu'un jugement prononcé en sa faveur soit effectivement exécutée* » ; BIPOUM (J.M.), « « Recherches sur les aspects actuels de réception du droit administratif dans les Etats d'Afrique noire francophone : le cas du Cameroun », *RJPIC*, n° 3, 1972, pp. 359-388, disait à cet effet que : « *dans une société fondée sur le droit, la fonction judiciaire serait dépourvue de toute efficacité si le justiciable ne pouvait obtenir qu'un jugement prononcé en sa faveur soit effectivement exécutée* » ; KOBO (P.-C.), « Du respect de l'autorité de la chose jugée », *La tribune de la Chambre administrative*, n° 4, avril 2015, p. 3.

## 1 - Une prise en compte collective de l'importance des pouvoirs d'astreinte et d'injonction au plan régional africain

**877.** Il est désormais tourné l'ère de l'arrêt *Gignac* où la contrainte ne pouvait être utilisée contre l'Administration en France<sup>1633</sup> ; du moins où le juge ne s'estimait pas autorisé à adresser à l'autorité publique qui a succombé à l'instance la moindre injonction<sup>1634</sup>. Ce changement de paradigmes a touché le droit en Afrique quand les articles 60 et 61 de la Charte africaine autorisent la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples à « *s'inspirer* »<sup>1635</sup> du droit international, de certaines règles conventionnelles ou coutumières ou à les « *prendre en considération* »<sup>1636</sup>.

**878.** L'astreinte est définie comme un « *mécanisme qui consiste à condamner au versement de sommes déterminées par unité de temps de retard mis à se conformer à ce qui est prescrit* »<sup>1637</sup>. Quant à l'injonction, issu du mot latin *injungere*, elle signifie « *donner un ordre, commander une personne. C'est aussi une charge* »<sup>1638</sup>. Plus concrètement, le pouvoir d'injonction du juge administratif est destiné à assurer l'autorité de la chose jugée en lui permettant d'édicter la mesure par une décision ou d'imposer à l'Administration l'édiction d'un nouvel acte dans un délai déterminé<sup>1639</sup>.

**879.** Sur le continent africain, l'importance de renforcer les prérogatives du juge et de soumettre la puissance publique au droit est plus en plus reconnue. Mieux, des instruments juridiques sont progressivement institués ou renforcés. Il en est ainsi de la création de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples puis celle de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme et des peuples. L'avènement de ces organes fait suite à la proclamation des différentes constitutions des États africains quant à leur adhésion aux principes de démocratie et d'État de droit proclamé dans la Charte africaine de justice et des droits de l'homme.

---

<sup>1633</sup> Tribunal des Conflits, 9 décembre 1899, *Association syndicale du Canal de Gignac*, req. n° 00515, Rec. Lebon, p. 731.

<sup>1634</sup> Conseil d'État, 28 décembre 1925, *Rodière*, req n° 88369, Rec. Lebon, p. 1065.

<sup>1635</sup> Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, Article 60.

<sup>1636</sup> *Ibid*, article 61.

<sup>1637</sup> VAN LANG (A.), GONDOUIN (G.), INSERGUET-BRISSET (V.), *Dictionnaire de Droit administratif*, op. cit., p. 45.

<sup>1638</sup> PONTIER (J.-M.), « L'injonction : remarques et perspectives sur le pouvoir attribué au juge administrative », in *L'injonction et l'exécution des décisions de justice*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, CRA, 2006, p. 9.

<sup>1639</sup> VAN LANG (A.), GONDOUIN (G.), INSERGUET-BRISSET (V.), *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit., p. 245.

**880.** La Commission ainsi que la Cour africaine de justice et des droits de l'homme et des peuples se présentent aujourd'hui comme de véritables espoirs dans le contrôle des autorités politiques<sup>1640</sup>. Consciente des enjeux du volontarisme des États et des souverainetés étatiques, la Commission s'est octroyée, au fil des décisions rendues, un véritable pouvoir d'injonction à l'égard des États condamnés auxquels elle ordonne l'adoption<sup>1641</sup>. Ainsi, dans *l'affaire Mekongo contre Cameroun*, elle a l'occasion d'affirmer pour la première fois une véritable injonction de faire à l'intention de l'Etat défendeur<sup>1642</sup>. Certes, en ordonnant la répartition du préjudice subi par le requérant du fait de son emprisonnement arbitraire et des déficiences du système judiciaire, elle souligne cependant que : « *n'étant pas à mesure de fixer le montant de ces dommages, la Commission recommande que le quantum de ces préjudices soit déterminé selon la loi camerounaise* ».

**881.** Au niveau de la Cour, ses arrêts sont notifiés non seulement aux parties en cause, aux États membres de l'Union africaine et à la Commission africaine, mais également au Conseil exécutif qui veille à leur exécution au nom de la Conférence<sup>1643</sup>. Sachant que la Conférence jouit de pouvoir de sanction en vertu des dispositions du paragraphe 2 de l'article 23 de l'Acte constitutif de l'Union africaine, la disposition du protocole susmentionnée est importante. Son objet étant d'assurer la publicité de la décision rendue et d'en garantir l'exécution par les organes politiques de l'organisation régionale. Par ailleurs, l'alinéa 3 de l'article 46 du Protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme confère à cette dernière un pouvoir d'injonction<sup>1644</sup>. Cette disposition traduit la volonté des États parties au protocole d'assurer l'exécution des décisions de la Cour<sup>1645</sup>. Ils entendaient, à

---

<sup>1640</sup> OLINGA (A.D.), « La première décision au fond de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (arrêt du 14 juin 2013 sur les affaires jointes Tangayika Law Society & Legal and Human Rights Centre c. Tanzanie and Reverand Christopher M. Mtikila c. Tanzanie), *RDH*, n° 6, 2014, p. 17.

<sup>1641</sup> MAIKASSOUA (R.I.), *La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples : un organe de contrôle au service de la Charte africaine*, Paris, Khartala, 2013, p. 80.

<sup>1642</sup> Commission africaine des droits de l'homme, Communication 59/91 Embga Mekongo Lous c./ Cameroun, 8e rapport annuel d'activités, 1994-1995. Disponible à [https://www.achpr.org/public/Document/file/French/achpr16and17\\_actrep8\\_1995\\_fra.pdf](https://www.achpr.org/public/Document/file/French/achpr16and17_actrep8_1995_fra.pdf). Consulté le 27/02/2020 à 03h31mn.

<sup>1643</sup> Article 46 alinéa 6 du Protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme.

<sup>1644</sup> On y lit : « *Les parties doivent se conformer aux décisions rendues par la Cour dans tout litige auquel elles sont parties, et en assurer l'exécution dans un délai fixé par la Cour* ».

<sup>1645</sup> OUGUERGOUZ (F.), *La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples – Gros plan sur le premier organe judiciaire africain à vocation continentale*, Annuaire française de droit international, vol. 52, 2006, p. 235. Il est vrai que l'article portait sur l'examen des textes qui étaient censés régir le Cour africaine des droits de l'homme et que cette institution n'a finalement pas vu le jour de façon matérielle en raison de sa fusion à la nouvelle Cour de justice africaine et des droits de l'homme. Mais, la réflexion demeure utile en ce que la plupart des dispositions consacrées à l'ancienne Cour furent affectées à la nouvelle. C'est ainsi que l'article 46 qui est ici

l'instar la Cour européenne des droits de l'homme, conférer rang de droit fondamental à l'exécution des décisions de justice<sup>1646</sup>.

**882.** La réalité de cette volonté doit être surtout appréciée en droit interne où la souveraineté de ces États ne souffre d'aucune contestation. À cet égard, le renforcement des pouvoirs du juge administratif par ces deux moyens connaît une fortune diverse au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso et au Gabon. C'est dire que la consécration et l'exercice des pouvoirs d'injonction et d'astreinte du juge administratif connaissent une application sélective sur le continent en général et au sein de ces États en particulier.

## **2 - Une application sélective des pouvoirs d'injonction et d'astreindre du juge administratif dans les États questionnés.**

**883.** L'injonction et l'astreinte ont la même finalité : faire exécuter la chose jugée. Elles peuvent être complémentaires, voire conciliables<sup>1647</sup>, mais elles ne sont point irréductibles. Si l'injonction peut être accordée sans être accompagnée d'astreinte, le contraire relèverait d'une insuffisance pratique. Tandis que certains États sous étude ont attribué ces deux pouvoirs au nouveau juge administratif autonome (a), d'autres se sont, à l'état actuel de leur droit positif, limités à reconnaître seulement le pouvoir d'injonction à ce dernier (b). Toutefois, les lignes de cette « *dynamique* »<sup>1648</sup> semblent caler aux frontières d'autres États qui n'accordent au juge aucun pouvoir d'injonction et d'astreinte (c).

### **a- L'astreinte et l'injonction, des pouvoirs pleinement intégrés à l'arsenal du juge administratif ivoirien**

**884.** Dans l'intronisation juridique du Conseil d'État ivoirien issu de la réforme instituant le modèle de dualité juridictionnelle, le législateur a consacré l'astreinte et l'injonction à travers la loi n° 20-968 du 17 décembre 2020 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État. S'agissant de l'injonction, les articles 121, 122 et 123 de ladite loi reprennent l'essentiel du régime juridique français de

---

interprété était, avec de légères transformations dues aux choix d'autres mots synonymes, l'article 30 du protocole relatif à l'ancienne Cour.

<sup>1646</sup> CEDH, 31 juin 2005, *Matheus c/France*, n° 62740/00, p. 56 et s. ; HUGON (C.), « L'exécution des décisions de justice », in CABRILLAC (R.) (dir.), *Libertés et droits fondamentaux. Maîtrise des connaissances et de la culture juridique*, 25<sup>e</sup> éd., p. 903.

<sup>1647</sup> Cela n'a toujours pas été le cas. En raison d'une conception traditionnelle du principe de séparation des pouvoirs, l'astreinte et l'injonction étaient inconciliables.

<sup>1648</sup> CHARLES (C.), « Dix ans après : à quoi a servi la loi du 8 février 1995 », *DA*, 2005, n° 4, étude 7, p. 10.

ce moyen. Aucun aspect ne semble avoir été négligé. Cet interventionnisme législatif porté par l'article 121<sup>1649</sup> est fort encourageant et protecteur des justiciables qui y trouveront une autre garantie de la promptitude dans les paiements des sommes à eux dues après une décision judiciaire. Le délai de deux mois fixé pour l'ordonnancement de la somme et commençant à courir après notification entraîne un effet presque immédiat de la décision du nouveau Conseil d'État ivoirien.

**885.** Par ailleurs, la technique d'injonction préventive est consacrée par l'article 122 de la loi du 27 décembre précitée. L'injonction préventive présente des intérêts. Elle tend à une meilleure prise en charge par le juge de l'urgence et par celui statuant en excès de pouvoir des conséquences prévisibles et souhaitables de ses décisions<sup>1650</sup>. De plus, dérivées de son pouvoir d'injonction, les indications du juge dans l'énoncé du jugement relatif aux obligations de l'Administration peuvent rendre plus aisée l'exécution de la décision par l'administration<sup>1651</sup>. L'injonction, dans sa version classique, est aménagée par l'article 123 susvisé<sup>1652</sup>. Les articles susmentionnés démontrent la volonté ferme du législateur ivoirien de permettre « *la reconquête par le juge de ses pouvoirs de commandement* »<sup>1653</sup>.

**886.** Cette volonté est aussi décelable dans le pouvoir d'astreinte du juge ivoirien. Aux termes de l'article 104 de la loi de 2018, le Conseil d'État peut assortir sa décision d'une astreinte sans préjudice des dommages et intérêts. Mieux, trois mois après la notification d'un arrêt, le Président du Conseil d'État peut en définir les mesures d'exécution lorsqu'il est saisi par requête d'un bénéficiaire à qui l'autorité administrative a manifesté un refus d'exécuter<sup>1654</sup>. À cet effet, il fixe, au besoin, un délai d'exécution assorti d'astreinte

---

<sup>1649</sup> Aux termes de l'article 121 : « *Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné une personne publique au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être ordonnée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice* ».

<sup>1650</sup> SAUVE (J.-M.), « L'injonction, l'exécution du jugement, la loi du 8 février 1995 après vingt ans de pratique – Réflexions sur l'effectivité de la décision de justice administratif », Colloque organisé dans le cadre de la Conférence nationale des présidents des juridictions administratives, Faculté de Montpellier, vendredi 5 septembre 2014, p. 7.

<sup>1651</sup> BRETON (J.-M.), « Légalité et Etat de droit : statut et perception du juge de l'administration », *op. cit.*, p. 74.

<sup>1652</sup> « *Lorsque les arrêts impliquent nécessairement qu'une personne de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision, après une nouvelle instruction, le Conseil d'Etat, saisi de conclusion en ce sens, prescrit, par la même décision, que cette décision doit intervenir dans un délai déterminé* ».

<sup>1653</sup> RIVERO (J.), « Le Huron au Palais royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », *op. cit.*, p. 7.

<sup>1654</sup> Article 107 de la loi du 27 décembre précitée.

comminatoire dont le montant ne peut être inférieur à un million de francs CFA<sup>1655</sup>. Si aucune limite n'est fixée à la condamnation pécuniaire, comme c'est le cas au Mali<sup>1656</sup>, aucun aspect de la résistance des autorités administratives à obéir à la décision du juge ne semble être épargné par le pouvoir d'astreinte consacré par la loi de 2020.

**887.** La dernière étape de cette procédure d'astreinte introduite en droit ivoirien relative à la liquidation des produits d'astreintes en faveur du requérant ou à l'État ou encore au Fonds de soutien de la justice sera précisée par décret. Ainsi, en laissant au pouvoir exécutif le soin de régir cette question, le législateur ivoirien ébranle quelque peu sa dynamique à renforcer les pouvoirs du Conseil d'État. L'expérience béninoise est présente à l'esprit de l'observateur. C'est dire qu'il subsiste un risque que la puissance publique, à travers son intervention décrétales, annihile les effets de ces mesures d'astreinte.

**888.** Au Bénin, en effet, l'astreinte est versée au Trésor<sup>1657</sup>. Ce procédé qui n'est autre qu'un versement de l'astreinte entre les mains de l'État récalcitrant à l'exécution de la décision. L'expérience française de reversement d'une partie de l'astreinte au requérant même si elle est minime, reste une solution intéressante qui pourrait guider l'intervention décrétales de l'Exécutif ivoirien.

**889.** À l'évidence, ce nouvel instrument juridique est, à tout le moins, un moyen formel de restaurer l'autorité de la chose jugée face à l'autoritarisme et les résistances à l'obéissance des décisions de justice de l'Administration ivoirienne en l'occurrence. Il appartient maintenant à ce dernier de ne point tomber dans l'autolimitation ou la timidité qui jalonnent l'exercice de nouvelles prérogatives à la fois ambitieuses et audacieuses<sup>1658</sup>. De

---

<sup>1655</sup> *Ibid.*

<sup>1656</sup> Au Mali, en application de la jurisprudence de « 300.000 », l'Etat ne peut pas être condamné à payer plus de 300.000 francs CFA. Au Bénin, si on prévoit que l'Etat va être condamné au paiement d'une somme d'argent élevée, les parties sont encouragées à parvenir à une transaction. Ces pratiques qui restent marginales au regard du droit des Etats, surtout la limitation malienne, sont critiquables. Elles enfreignent la logique selon laquelle « les dommages-intérêts soient exactement ajustés à l'étendue et à la valeur du préjudice à réparer. Cf. CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, tome 1, 15e éd., Paris, Montchrestien, p. 1260. Le juge béninois considère, à cet effet, que « toute responsabilité entraîne pour celui à qui elle est imputable, l'obligation de procurer à la victime une réparation comprenant aussi exactement que possible, le dommage subi par elle ». Cf. Chambre administrative, arrêt n° 30/CA du 20 novembre 1998, *Bankolé K.O. Anatole c/ M.F.P.R.A...* Le juge burkinabè épouse également le principe de la réparation de tous les préjudices en ces termes : « Le principe est que tous les préjudices, tant matériels que moraux sont susceptibles de réparation ». Voir Jugement n° 3 du 10 janvier 2003, *Bonnet José Patrick*. Aussi la Cour Constitutionnelle a-t-elle considéré que l'établissement de limites quantitatives relatives notamment au paiement d'une astreinte est contraire à une exécution efficace.

<sup>1657</sup> Voir loi n° 2004-20 du 17 août 2007 fixant les règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême.

<sup>1658</sup> LAFAX (J.-F.), « L'injonction au principal : une simplification de l'exécution ? », *Civitas Europa*, 2017/2 n° 39, p. 110.

toute évidence, les pouvoirs du juge ivoirien relatifs à l'exécution de ces décisions sont désormais plus affirmés que ceux du juge gabonais par exemple.

### **b- Des pouvoirs partiellement consacrés en droit gabonais : absence d'un pouvoir d'injonction du juge**

**890.** Le législateur gabonais va marquer progressivement son adhésion à un renforcement de l'État de droit et un accroissement du pouvoir judiciaire. Mais, cette adhésion reste mesurée quant à la sanction ou la contrainte à adresser à la puissance publique<sup>1659</sup>.

**891.** Au début était la création de la Commission consultative chargée du suivi de l'exécution des décisions juridictionnelles<sup>1660</sup>. Elle est investie à donner des avis en matière d'exécution des décisions rendues par les sections administratives ou la Chambre administrative et passées en force de chose jugée. Rebaptisée et placée sous l'autorité du président du Conseil d'État par la loi organique n° 5/2002 portant création du Conseil d'État gabonais, la nouvelle Commission de suivi de l'exécution des décisions juridictionnelles est d'une utilité incontestable<sup>1661</sup>. En effet, « *Toute difficulté d'exécution d'une décision passée en force de chose jugée peut, après expiration d'un délai de six (6) mois à compter de la date de son prononcé, être déferée à la Commission qui procède comme prévu à l'article précédent* »<sup>1662</sup>. La Commission est investie d'une double mission : aider les particuliers confrontés à l'inertie administrative<sup>1663</sup> et éclairer l'Administration sur les modalités d'exécution des décisions intervenues en sa défaveur<sup>1664</sup>.

**892.** Par ailleurs, elle peut être saisie sans délai en cas d'urgence notamment de sursis à exécution. Il n'en demeure moins qu'à tout moment de sa saisine la Commission procède par une résolution à l'amiable entre les parties<sup>1665</sup>. C'est d'ailleurs ce pouvoir consultatif et son caractère non contraignant qui commandait un renforcement du pouvoir juge administratif. Aussi la Chambre administrative de la Cour suprême formulait-elle en

---

<sup>1659</sup> KWAHOU (S.), *Le contentieux administratif gabonais*, op. cit., p. 188.

<sup>1660</sup> Commission instituée en 1984 par la loi n° 17/84 portant Code des juridictions administratives.

<sup>1661</sup> D'après l'article 23, la Commission est placée sous l'autorité du président du Conseil d'Etat ; présidée par un président de chambre. Elle est composée de membres suivants : un Commissaire Général Adjoint à la loi ; un président de Chambre du contentieux ; un représentant du premier ministre et l'agent judiciaire du Trésor.

<sup>1662</sup> Article 25 de la loi organique n° 5/2002 portant création du Conseil d'Etat.

<sup>1663</sup> *Ibid.*

<sup>1664</sup> *Ibid.*

<sup>1665</sup> Article 23 de la loi organique n° 5/2002 portant création du Conseil d'Etat.

1987 un avis en faveur de « l'institution d'une astreinte *d'une astreinte contre les personnes publiques avec mise en cause de la responsabilité personnelle de tous les agents qui s'opposeraient à l'exécution des décisions des juridictions administratives passées en force de chose jugée* »<sup>1666</sup>. Toujours dénué d'un pouvoir d'injonction<sup>1667</sup>, l'appel de la juridiction administrative gabonaise relative à sa dotation d'un pouvoir d'astreinte fut entendu par le législateur.

**893.** Ce pouvoir est reconnu au juge gabonais à l'article l'article 27 de la loi de 2002 relative au Conseil d'État. En voici la teneur : « *sont passibles d'une astreinte dans les conditions fixées par les textes en vigueur, toutes les personnes morales de droit public ou de droit privé chargées d'un service public, qui n'exécutent pas une décision rendue par une juridiction administrative* ». La disposition témoigne certes d'une avancée du contrôle juridictionnel de l'administration, mais il paraît inachevé. Il est à la fois imprécis et incomplet à renforcer efficacement les pouvoirs du juge face l'opposition administrative.

**894.** D'abord, son imprécision vient des interrogations qu'on pourrait se poser sur les modalités d'application des astreintes et leur nature. On se pose, à juste titre, la question de savoir s'il s'agit « *seulement d'astreintes répressives ou également d'astreintes préventives ?* »<sup>1668</sup>. Alors que l'astreinte répressive est prononcée en situation d'inexécution des décisions de justice, l'astreinte préventive peut intervenir en amont, dans le prononcé de la décision initiale qui peut être aussi assortie d'injonction. La combinaison de ces deux variantes d'astreinte renforce les caractères dissuasif et protecteur de l'office du juge administratif. Aussi osons-nous croire que le décret d'application de la loi de 2002 sur le conseil d'État gabonais censé apporter réponse à cette préoccupation et qui tarde à intervenir consacre ces deux types d'astreintes.

**895.** L'absence de pouvoir d'injonction exercé contre les personnes publiques constitue la seconde carence du régime juridique de l'exécution des décisions de justice administrative au Gabon. Il serait, partant, difficile de convenir que le législateur, dans sa démarche de 2002, « *n'a pas voulu faire les choses à moitié* »<sup>1669</sup>. En tout état de cause, le juge administratif gabonais est plus apte à affirmer son autorité devant l'Administration que

---

<sup>1666</sup> CACS (Gabon), Avis, 7 avril 1987, *Djiara Simone*, Répertoire n° 11/17.

<sup>1667</sup> Sur l'absence du pouvoir d'injonction du juge administratif gabonais, voir notamment CACS (Gabon), 15 mars 1979, *NKOMBENYONDO Eugène c/ Etat gabonais (Ministère des Finances)*, inédit.

<sup>1668</sup> KWAHOU (S.), *Le Contentieux administratif gabonais en 13 leçons*, op. cit., p. 189.

<sup>1669</sup> TSATSABI (E.), *La justice administrative gabonaise*, op. cit., p. 130.

les juges sénégalais et burkinabè qui ne bénéficient d'aucun pouvoir contraignant en dehors de la formule exécutoire que contiennent les décisions de justice.

### **c- Des pouvoirs totalement absents au Sénégal et au Burkina Faso**

**896.** De l'interdiction faite au juge de faire acte d'administration les mutations du droit administratif ont accouché d'un renforcement des pouvoirs du juge. Ce qui est recherché est la préservation des intérêts des justiciables à travers notamment l'effectivité de la chose jugée. L'injonction et l'astreinte en constituent des moyens incontestables. Il est alors inconcevable que les juges administratifs autonomes burkinabè et sénégalais soient désarmés de ces instruments dans leurs offices<sup>1670</sup>.

**897.** En effet, pire que le silence, l'injonction et l'astreinte sont formellement interdites au juge sénégalais. La loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration sénégalaise est intransigeante sur ce point ; elle ne laisse place à aucune interprétation ou de passerelles à être exploité par le juge afin de contraindre l'Administration à exécuter les décisions de justice. Il y est fait mention que : « *Le juge ne peut pas adresser d'injonction à l'Administration. Il ne peut pas la condamner directement ou sous astreinte à une obligation de faire ou de ne pas faire* »<sup>1671</sup>. Le maintien en vigueur de cette disposition post-indépendance et devenue obsolète est en divorce avec les objectifs qui ont guidé la réforme de spécialisation du juge administratif sénégalais appliquée entre 1992 et 2008. Cela relève d'une incohérence du constituant sénégalais que de rechercher un développement du contentieux administratif dans la spécialisation du juge en dépossédant ce dernier de pouvoir d'injonction et d'astreinte.

**898.** Sans être irréductibles, la spécialisation et le renforcement du pouvoir du juge entretiennent une relation obligée : elles participent complémentaires à assurer l'autorité du juge face à l'Administration. Si la première engendre une influence psychologique de lier l'Administration par le biais de la qualité de la décision juridictionnelle, la seconde constitue une pression matérielle et juridique à l'exécution de la décision. La consécration d'un juge administratif autonome dépourvu de pouvoir d'astreinte et d'injonction est aussi déconcertante que la réponse sous-entendue d'une question d'interpellation soumise par Jean

---

<sup>1670</sup> ANDZOKA ATSIMOU (S), « Le pouvoir d'injonction des juridictions administratives en Afrique noire francophone », *Ann.Univ. M. NGOUABI*, vol. 21, n° sp., 2021, p 30.

<sup>1671</sup> Article 74 de la Loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 portant Code des obligations de l'Administration. JO 1965, p. 945.

RIVERO. Il s'interrogeait en ces termes « *que dirait-on du bûcheron qui couperait les racines d'un arbre, mais se refuserait à l'abattre, laissant ce soin à la tempête d'hiver ?* »<sup>1672</sup>. Un juge sans pouvoir d'astreinte et d'injonction est à l'image de ce bûcheron.

**899.** L'on a tenté vainement de justifier cette absence d'exécution forcée par les principes de la continuité du service public et de souveraineté. Invité à réagir face à l'inexécution des décisions de justice dont se sont rendues coupables certaines autorités administratives, la réponse du Président de la République sénégalaise est tout à fait bouleversante. Il avait affirmé ceci : « (...) *j'estime qu'il est nécessaire d'assurer une protection à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements contre l'exécution forcée des décisions de justice afin de préserver l'impératif de continuité du service public... Autoriser l'exécution forcée contre l'Etat, ce serait porter atteinte à la souveraineté de l'État...* »<sup>1673</sup>.

**900.** Le juge administratif burkinabè est confiné, en l'état actuel du droit positif, au même sort d'impuissance à faire respecter ses décisions condamnant l'Administration. Alors que la formule exécutoire qui accompagne ses décisions<sup>1674</sup> pouvait fonder le recours aux pouvoirs d'injonction à l'Administration, le juge administratif suprême s'est résolu dans une espèce à se dénier cette prérogative. Il a considéré « *qu'en matière administrative aucune disposition n'autorise le juge administratif à ordonner l'exécution provisoire, a fortiori, à soumettre l'exécution contre l'État au paiement d'une astreinte d'un retard* »<sup>1675</sup>. Pour le Conseil d'État burkinabè « (...) *en application d'un principe fondamental en droit administratif, l'on ne peut appliquer à l'Administration les règles établies pour gérer les rapports des particuliers* »<sup>1676</sup>.

**901.** On saisit là toute la maladresse de l'autolimitation du juge administratif suprême burkinabè, sans doute influencé par la ferme volonté des pouvoirs politiques à lui

---

<sup>1672</sup> RIVERO (J.), « Le Huron au palais royal, ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », *op. cit.*, p. 7

<sup>1673</sup> SALL (M), allucutions lors de la rentrée des Cours et Tribunaux, Dakar, le 11 janvier 2018. Consulté le 18/01/2022 à 00h 32 mn. Disponible à <https://www.dakarmidi.net/actualite/rentree-cours-tribunaux-macky-sall-necessaire-dassurer-protection-de-letat/>.

<sup>1674</sup> Formule exécutoire dont la teneur suit : « *Le Burkina Faso mande et ordonne au Ministre de ce qui le concerne et à tous les Huissiers de ce requis en ce qui concerne les voies de droit en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente décision* ». Il en résulte qu'aucun problème sérieux d'inexécution ne se posera avec les particuliers qui ne se conformeraient pas à la décision. En revanche, cela est moins sûr lorsque c'est l'administration qui est condamnée.

<sup>1675</sup> CE, 28 oct. 2016, n° 003/2016-2017.

<sup>1676</sup> *Ibid.*

refuser un pouvoir d'astreinte et d'injonction. Pour rappel, lors des débats parlementaires sur le projet de la loi portant création du Conseil d'État, à une question relative sur l'existence d'un pouvoir d'injonction dont disposerait le juge administratif, le garde des Sceaux, Ministre de la Justice a répondu par la négative<sup>1677</sup>. Cette arme de résistance factuelle dont s'est dotée l'Administration burkinabè s'oppose aux exigences de l'État de droit et à l'attractivité de la justice administrative autonome. Aussi convient-il d'encourager une audace naissante portée par le Tribunal de Ouagadougou. Dans un jugement récent, le juge administratif du fond a ordonné la cessation des coupures positionnées sur les salaires des magistrats assortis d'astreinte pour le « *service non fait* »<sup>1678</sup>.

**902.** L'attitude globale des juges africains, face au silence des textes, à s'empêcher de prononcer des injonctions et des astreintes contre l'Administration est décevante. Le juge africain a le choix soit de fonder son pouvoir d'injonction et d'astreinte à partir de la formule exécutoire contenu dans ses décisions ou attendre que le législateur consacre ce pouvoir. Inopportunément, il adopte la seconde option. En attendant que la culture politique provoque des transformations idéologiques, structurelles et juridiques de l'Administration en Afrique, le contrôle juridictionnel de l'action administrative porté par l'importation du dualisme français doit sa survie, en partie, à l'audace du juge lui-même. Ce dernier doit surmonter la défiance de l'Administration africaine.

**903.** Le juge administratif doit saisir le sens de sa fonction créatrice de droit qui est légitimée par l'autonomisation de sa fonction et de son statut. L'étendue de ses pouvoirs et le contenu de son office sont certes fondamentalement du ressort du constituant au sens large, mais son action n'en demeure pas moins influençable sur les orientations du constituant. Dommage que, parfois, face à l'Administration, le juge fait preuve de déférence.

## **Paragraphe 2 - La déférence du juge pour l'Administration**

**904.** La déférence s'entend d'une considération très respectueuse, à la limite, excessive qu'on ressent face à autrui. Elle peut exprimer un rapport de subordination entre les acteurs en présence<sup>1679</sup>. Quel que soit le système ou le droit considéré, la relation entre le juge

---

<sup>1677</sup> Commission des Affaires Générales et Institutionnelles, Rapport n° 2000-014/AN/CAGI du 15 mai 2000.

<sup>1678</sup> TA Ouagadougou, ord. n° 09-1/2020 du 17 avril 2020.

<sup>1679</sup> SHILS (E.), FERAULT (D.), « Déférence », *Communications*, n° 69, 2000, p. 215.

et l'Administration est empreinte de contrôle et de déférence<sup>1680</sup>. Cela est dû à la complexité matérielle et institutionnelle de l'Administration publique contemporaine. On peut même remonter la raison bien loin dans l'histoire. Elle serait une conséquence de la fonction pratiquement nulle que Montesquieu assignait à l'organe chargé de rendre la justice<sup>1681</sup>. Bien que, le statut du juge ait globalement évolué, l'environnement politico-juridique dans lequel intervient le juge peut expliquer « *un positionnement autorestrictif dans le contrôle effectué sur les décisions administratives* »<sup>1682</sup>.

**905.** Le juge administratif notamment doit faire face à deux influences : l'influence de l'Administration et sa propre action d'autocensure. Il convient d'identifier les insuffisances des textes relatifs au pouvoir du juge de même que la part de responsabilité de ce dernier dans la déficience du contrôle de l'action administrative<sup>1683</sup>. La déférence du juge administratif des États importateurs du dualisme juridictionnel est traduite par une approche restreinte de la portée de la motivation des actes administratifs (A) et une mise en œuvre restrictive de la responsabilité administrative (B).

#### **A - Une approche restrictive de la portée de la motivation des actes administratifs**

**906.** Le passage d'une « *Administration qui interdit, ordonne, réglemente, accorde ou refuse ses bienfaits, sans rendre compte aux administrés* »<sup>1684</sup> à une Administration soumise au principe de motivation est réel en Afrique francophone. Le juge administratif trouve, dans le principe de la motivation, un sérieux moyen de freiner les abus de la puissance publique. Le penser ne serait pas surestimer le principe de motivation dont il convient de revenir sur le sens et les intérêts (1) de même que sur sa mise en œuvre par le juge administratif en Afrique francophone (2).

---

<sup>1680</sup> JORDAO (E.), *Le juge et l'administration : entre le contrôle et la déférence*, Bruxelles, Bruylant, 2016, 619 p.

<sup>1681</sup> De MONTESQUIEU (L.S.), *De l'Esprit des Loix*, Livre XI, Texte de 1758, Edit. Établie par Laurent VERSINI, Paris, édition Gallimard, 1995, p. 113 et s. ; Lire également JOXE (P). « La Justice, troisième pouvoir ? », *Après-demain*, vol. n ° 20, 2011, p. 17 ; GOJOCCO (E.), « L'encadrement juridique du pouvoir selon Montesquieu. Contribution à l'étude des origines du contrôle de constitutionnalité », *RFDA*, vol. 71, n° 3, 2007, p. 502.

<sup>1682</sup> JORDAO (E.), *Le juge et l'administration : entre le contrôle et la déférence*, *op. cit.*, p. 21.

<sup>1683</sup> RIVERO (J.), « Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits », *Mélanges Jean DABIN*, t. II, Paris, Sirey, 1963, p. 828

<sup>1684</sup> LEMASURE (J.), « Vers une démocratie administrative, du refus d'informer au droit d'être informé », *RDP*, 1959, p. 1249.

## 1 - Notion de motivation

**907.** La motivation des actes administratifs est une expression de « *la neutralité administrative* »<sup>1685</sup> qui facilite la communication entre l'Administration, les justiciables et le juge. Elle favorise également l'efficacité du contrôle juridictionnel des actes administratifs. Mais elle prête souvent à confusion. Il importe de rappeler son sens (a) afin d'appréhender son intérêt pour le contentieux administratif (b).

### a- Sens

**908.** En droit administratif particulièrement, la motivation est, par moment, maladroitement confondue à la notion de motif. La définition de celle-là s'appuie sur celle-ci sans s'y confondre en vérité. Tout acte administratif a des motifs qu'on ne retrouve pas nécessairement dans l'*instrumentum*, le support matériel de l'acte. Les motifs demeurent des considérations de fait et de droit qui justifient la décision administrative. Leur absence de façon expresse dans le corps de l'acte ne témoigne aucunement de leur inexistence en ce qu'ils se rapportent à son contenu même. Les motifs relèvent de la légalité interne de l'acte<sup>1686</sup>. Or, la motivation relève de la présentation formelle de l'acte c'est-à-dire des conditions de légalité externe<sup>1687</sup>. Plus précisément, « *la motivation consiste dans la formulation des motifs de droit et de fait qui fondent les décisions administratives* »<sup>1688</sup>. On dira donc qu'un acte est motivé lorsque son *instrumentum* est revêtu des motifs qui le fondent<sup>1689</sup>. Cela ne paraît pas toujours aussi clair même pour le juge administratif suprême qui, au Sénégal et au Burkina Faso, a eu tendance, dans divers arrêts, à confondre motif et motivation.

---

<sup>1685</sup> KOKOROKO (D.), « La politique et l'administration publique au Togo », in Ferdinand MELIN-SOUCRAMENIEN (Contributions réunies), *Espaces du service public*, in Mélanges en l'honneur de Jean du Bois De GAUDUSSON, Tome 1, Presses universitaires de Bordeaux IV, 2014, p. 367

<sup>1686</sup> CE, Ass., 28 mai 1954, n° 28238, Rec. Lebon, p. 308, concl. Letourneur

<sup>1687</sup> Il est vrai que la distinction légalité interne et légalité externe est souvent problématique. Voir en ce sens G. KOUBI, *Réflexions critiques à propos de la distinction entre légalité externe et légalité interne de l'acte administratif unilatéral*, Thèse droit public, Université de Montpellier, 1984 ; GUEDON (M.-J.), « La classification des moyens d'annulation des actes administratifs : réflexions sur un état des travaux », AJ, 1978, pp. La difficulté de la distinction porte à la fois sur les critères et certaines applications. Il est souvent complexe d'apprécier si l'auteur d'un acte a manqué de pouvoir ou s'il en a mal usé. Maurice Hauriou avait, en ce sens, démontré que c'est dans le sillage de l'incompétence que l'ouverture du détournement de pouvoir s'est d'abord développée avant même que l'identification de l'excès de pouvoir et de l'illégalité ne fût réalisée. Cf. HAURIOU (M.), *Précis élémentaire de droit administratif*, 1938, p. 10 et s.

<sup>1688</sup> VAN LANG (A.), GONDOUIN (G.), INSERGUET-BRISSET (V.), *Dictionnaire de droit administratif*, *op.cit.*, p. 297.

<sup>1689</sup> DIEYE (A.), « Le juge et la motivation des actes administratifs au Sénégal », disponible sur <https://sunulex.sn/mdocs-posts/le-juge-et-la-motivation-des-actes-administratifs-au-senegal-a-dieye/>. Consulté le 14/03/2020 à 20h35mn.

**909.** Dans l'affaire *Ferreira*, le juge sénégalais évoque, à tort, l'existence de motif quand le requérant articulait ses griefs autour du défaut de motivation. Il a considéré que : « (...) si la notion d'ordre public reste générale et variable, elle n'en constitue pas moins un motif ; qu'ainsi, contrairement aux allégations du requérant, l'arrêté attaqué n'est pas entaché d'absence de motifs... »<sup>1690</sup>. La confusion entre motif et motivation tend toujours à protéger l'Administration, car toute décision administrative a vocation ou prétention de reposer sur une norme antérieure ; de ce fait, elle n'aurait pas à être motivée.

**910.** Cinq ans plus tard, le juge fraîchement installé au sein du Conseil d'État sénégalais faisait preuve d'une confusion encore plus manifeste dans son arrêt du 24 novembre 1993. La haute juridiction a estimé « que le caractère abstrait du visa de la législation applicable et sa généralité ne sauraient constituer des motifs, lesquels doivent être un exposé précis des circonstances de fait et de droit qui sont à la base de la décision attaquée ; que le défaut d'un tel exposé ne permet pas au Conseil d'État de vérifier si la mutation intervenue dans la personne du propriétaire du fonds de commerce est de nature à entraîner l'ouverture d'un nouveau débit de boissons... »<sup>1691</sup>.

**911.** On le voit, la confusion dont fait preuve le juge ne souffre d'aucun doute. Ce qui devait être pris pour des incidents passagers, dévoile, au fond, une carence du juge administratif Sénégal à distinguer motif de motivation. Il suffit de revenir sur les arrêts *Barthélémy Aliou Ndiaye et autres*<sup>1692</sup>, *Adama Kane*<sup>1693</sup> ou encore les arrêts rendus par le Conseil d'État dont l'arrêt *Ousmane Kamara*<sup>1694</sup> pour s'en convaincre. Au Burkina Faso, la même confusion est repérable dans l'arrêt *Yameogo Maurice* à la construction duquel le juge affirmant le caractère facultatif des visas a soutenu « qu'il en va de même pour l'absence ou l'insuffisance de motifs »<sup>1695</sup>. Il est évident que le juge faisait allusion à la motivation qui, sauf disposition expresse, demeure facultative.

**912.** L'intérêt de la distinction motif – motivation vient d'être insinué en rattachant le motif à la légalité interne et la motivation à la légalité externe. De façon pratique, elle sert

---

<sup>1690</sup> CSCA (Sénégal), 4 mai 1988, *Batica Ferreira c/ Ministre de l'intérieur du Sénégal*, inédit. Cité par DIEYE (A.), « Le juge et la motivation des actes administratifs au Sénégal », *op. cit.*, p. 13.

<sup>1691</sup> CE (Sénégal), 24 novembre 1993, *Mme GRAVA née Henriette René LAVIS*, B.A. n° 1, juillet 1998, p. 37.

<sup>1692</sup> CSCA (Sénégal), 4 mai 1988, *Barthélémy Aliou Ndiaye et autres*, inédit.

<sup>1693</sup> CS (Sénégal), 1989, inédit.

<sup>1694</sup> CE (Sénégal), 27 avril 1994, *Ousmane Kane KAMARA, Babacar MBOUP, Ibrahim SY c/ Etat du Sénégal*, B.A. n° 1, p. 64.

<sup>1695</sup> CSCA (Burkina Faso), 13 novembre 1970, *Yameogo Maurice c/ Gouvernement de Haute-Volta*, arret n° 33.

au juge et aux administrés<sup>1696</sup>. Bien plus, la distinction permet de ne pas perdre de vue les intérêts propres au principe de motivation.

## **b- Intérêts**

**913.** On pourrait s'en tenir à l'affirmation de Demba SY d'où il ressort que la motivation est « *un indice d'une administration démocratique, ouverte et transparente* »<sup>1697</sup>, mais son abstraction milite en faveur d'une présentation plus précise. Dans cette visée, la motivation des actes administratifs regorge des intérêts situés à un triple niveau : pour le justiciable, le juge et même à l'avantage de l'Administration. L'obligation d'exposer les motifs sur certaines décisions administratives s'inscrit dans le cadre de la diffusion de l'information. La motivation est favorable aux administrés qui connaissent, dès l'adoption de la décision, les raisons qui la sous-tendent. Cela participe de l'acceptation de la décision ou du moins de la bonne compréhension des options retenues par l'administration<sup>1698</sup>. Le cas échéant, l'administré dispose d'un instrument lui permettant de mieux attaquer la décision administrative devant le juge. Aussi l'absence de motivation constituerait-elle une pratique peu démocratique<sup>1699</sup>, une limite à l'information administrative<sup>1700</sup>.

**914.** Par ailleurs, le fait pour l'Administration de motiver sa décision donne plus de clarté et d'informations au juge. Également, le juge ne serait plus obligé de pratiquer la chasse aux motifs<sup>1701</sup> dont quelques affaires ont démontré l'aspect aventureux et incertain<sup>1702</sup>. D'où la possibilité pour ce dernier de toujours demander en instance les motivations des décisions lorsqu'elles n'ont pas été, en raison de la nature d'une matière, expressément et préalablement

---

<sup>1696</sup> La décision Daouda N'diaye prouve que les requérants ne maîtrisent pas la différence motif – motivation. À la suite d'une décision de confirmation de son licenciement, le sieur N'diaye demandait son annulation lui reprochant d'être non motivée et de contenir des motifs inexacts. On se poserait la question de savoir comment la décision peut comporter des motifs inexacts si elle n'est pas motivée. Voir CSCA (Sénégal), 7 janvier 1987, Daouda N'DIAYE, inédit. Cité par DIEYE (A.), « Le juge et la motivation des actes administratifs au Sénégal », *op. cit.*, p. 14.

<sup>1697</sup> SY (D.), *Cours Droit administratif*, Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université Cheick Anta DIOP, p. 294.

<sup>1698</sup> « Si l'on prend la peine d'expliquer à l'homme le pourquoi et le comment de ce qui lui est imposé, sa liberté et sa raison entreront en jeu, elles sont, pour l'action, des auxiliaires plus féconds que la hargne ou la semi-hébétude née de la contemplation d'un imprimé rédigé dans une langue apparemment étrangère... ». Cf. RIVERO (J.), « A propos des métamorphoses de l'administration », in *Mélanges Jean SAVATIER*, Paris, Dalloz, 1965, p. 828.

<sup>1699</sup> Voir : Etude sur la motivation des actes administratifs, EDCE, 1986, n° 37 ; LECLERC (N.), « Le Conseil d'Etat et le contenu de la motivation des actes administratifs », *D.*, 1992, chron., p. 61.

<sup>1700</sup> NGAIDE (M.), « Réflexions sur le droit à l'information administrative au Sénégal », *EDJA* n° 55, p. 45.

<sup>1701</sup> LEBRETON (G.), *Droit administratif général*, 10 éd. Paris, Dalloz, 2019, p. 298.

<sup>1702</sup> CE, ASS, 28 mai 1954, Barel, GAJA, n° 91 ; CE, Sec., 26 janvier 1968, *Affaire Société Maison Genestal*, n° 69765, Réc. Lebon.

exposées<sup>1703</sup>. Au fond, la motivation contribue à la qualité de la décision juridictionnelle. Mais bien avant, c'est la décision administrative initiale qu'elle est censée améliorer. En effet, l'exercice de motivation permet à l'autorité administrative de s'assurer de la pertinence, souvent de l'opportunité des motifs qui fondent son acte. La mesure administrative devrait en ressortir mesurée et respectueuse de la légalité. Les intérêts de la motivation renvoient à une même idée : celle de la considérer comme est un corolaire de l'État de droit, car elle paraît une forme de justification de l'exercice d'un pouvoir<sup>1704</sup>.

**915.** En dépit de cet intérêt, le principe de motivation de la décision n'est point d'une obligation généralisée à toutes les décisions administratives ni en France ni en Afrique subsaharienne francophone<sup>1705</sup>. La raison de ce constat est saisissable. La motivation est au cœur d'un compromis entre deux exigences : le dogme de l'État de droit et celui du service public. Si l'obligation de motiver est nécessaire au contrôle de l'Administration, elle ébranle certains privilèges et prérogatives facilitant les missions de service public. Le débat mené sur l'obligation de la motivation<sup>1706</sup> attrait implicitement à celui du principe de motivation, car sa contestation répondrait également au souci de libérer l'Administration du poids d'exigences trop strictes et limitant la promptitude de son action<sup>1707</sup>.

**916.** D'autres critiques se rapportent à son caractère inutile<sup>1708</sup> : l'administré a toujours la possibilité de demander à l'Administration de motiver sa décision quand le juge, outre cette possibilité, peut substituer au motif illégal invoqué par l'Administration un motif légal qu'il a lui-même découvert<sup>1709</sup> en usant de la règle de la substitution de motifs<sup>1710</sup>.

---

<sup>1703</sup> CE, Ass. 28 mai 1954, *Barel*, précité.

<sup>1704</sup> JORDAO (E.), *Le juge et l'administration : entre le contrôle et la déférence*, *op. cit.*, p. 75.

<sup>1705</sup> *Ibid.*, p. 75. L'étude menée par l'auteur à partir du Canada, Etats-Unis, France et Italie aboutit au résultat que l'obligation de motivation n'est consacrée dans aucun de ces pays.

<sup>1706</sup> Dans la posture de la contestation du principe de motivation : DUPUIS (G.), « Les motifs des actes administratifs », *EDCE*, n° 27, 1974-1975, p. 13 et s. L'auteur indiquait à la page 15 ceci : « *L'éminent juriste n'est pas seul à jeter l'anathème contre cette jurisprudence bien connue et clairement affirmée. Il est bien tentant de rejoindre le chœur de ses contempteurs : la compagnie est bonne qui est celle de Maurice Hauriou, de René-Edouard Charlier, de Jean Rivero et de quelques-uns des plus éminents commissaires du gouvernement du Conseil d'État ; tous ne proclament-ils pas qu'il s'agit de défendre les libertés publiques, en pressant le juge de contraindre l'Administration à exprimer ses motifs sur l'acte même qu'elle édicte ?* ».

<sup>1707</sup> BRAIBANT (G.), *Institutions administratives comparées*, Paris, Institut d'Etudes politiques de Paris, 1974-1975, p. 364 ; DENOIX DE SAINT MARC (R.), « Le silence de l'administration », in *Droits et attentes des citoyens*, Documentation française, 1998, p. 123.

<sup>1708</sup> DUPUIS (G.), « Les motifs des actes administratifs », *op. cit.*, p. 16.

<sup>1709</sup> CE, 19 juin 1931, *Ville de Sarreguemines*, S. 1932. III. 25 ; CE, 8 juin 1934, *Augier*, D. 1934.III.31.

<sup>1710</sup> La substitution de motif permet au juge administratif de régulariser un acte administratif qui, tel que pris initialement par l'administration, reposait sur un fondement erroné. Dans un arrêt de principe le Conseil d'Etat considère que « *L'administration peut, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit* ».

Également, la solution retenue dans l'arrêt *Danthony* que le juge burkinabè avait déjà posé bien longtemps avant son homologue français<sup>1711</sup>, permet de conclure que seuls les vices de procédures susceptibles d'exercer une influence sur le sens de la décision, ou de priver l'intéressé d'une garantie, justifient l'annulation de la décision pour vice de forme tenant à l'insuffisance de motivation<sup>1712</sup>.

**917.** Pour notre part, bien qu'admettant la pertinence des griefs formulés, nous pensons que le principe d'une formulation des motifs dans l'*instrumentum* de l'acte conserve une grande part de sa pertinence. Et ce, pour diverses raisons. D'abord, aucune garantie n'indique que le justiciable sera prompt à demander à l'Administration de motiver sa décision surtout dans le contexte africain marqué par l'opacité et l'autoritarisme de l'Administration. Ce faisant, c'est un pan du contrôle de l'acte administratif qui serait hypothéqué. Cela revient à brider la fonction préventive du principe de motivation des décisions administratives au nom de l'existence d'autres moyens préventifs et répressifs. Qui plus est, l'intérêt du justiciable n'est pas tant de rentrer en conflit avec l'Administration encore moins de sortir victorieux d'un procès. C'est, avant tout, de bénéficier des prestations administratives ainsi que de la transparence du fonctionnement administratif, car, en principe, l'Administration poursuit un but d'intérêt général.

---

*ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision. Il appartient alors au juge, après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué ».* Cf. CE, Section du contentieux, 6 février 2004, *Mme Hallal*, n° 240560, Rec. Lebon

<sup>1711</sup> « Attendu que la méconnaissance des règles de forme ne fut pas établie, qu'au surplus l'oubli ou l'exécution irrégulière d'une condition de forme non substantielle n'annule pas forcément l'acte vicié... »

CSCA (Burkina Faso), 13 novembre 1970, *YAMEOGO Maurice c/ Gouvernement de Haute-Volta*, arrêt n° 33.

<sup>1712</sup> « Considérant que ces dispositions énoncent, s'agissant des irrégularités commises lors de la consultation d'un organisme, une règle qui s'inspire du principe selon lequel, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et les procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ; que l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ». Cf. CE, Ass. 23 décembre 2011, *M. Danthony et autres*, n° 335033. La jurisprudence *Danthony* a été l'objet de divers analyses doctrinaux allant jusqu'à prédire que la solution dégagée serait à terme transposée à l'ensemble des vices de forme. Voir dans ce sens : RFDA 2012.284, concl. G. Dumortier, note P. CASSIA ; AJDA 2012.195, chron. X. Domino et A. Bretonneau. AJDA 2013.1733, « ... bilan après 18 mois » ; JCP A 2012, n° 2089, note C. Broyelle ; GAJA, n° 112 ; GDJ, p. 715.

**918.** Par ailleurs, les exigences d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme posées par le Conseil constitutionnel français<sup>1713</sup> renforcent l'intérêt de la motivation des décisions administratives<sup>1714</sup>. Il est alors loisible de s'approprier l'inquiétude émise par Jean-Louis AUTIN consistant à savoir si le mépris du principe de motivation n'est pas contraire aux deux principes précités<sup>1715</sup>. La conjugaison de tous ces arguments et les enjeux actuels de l'action administrative ont favorisé l'érosion du principe de la motivation facultative. Le regard tourné vers le juge administratif ne semble pas être satisfait de la réaction de ce dernier face à cette évolution.

## **2 - De l'insensibilité du juge administratif africain dualiste face à l'érosion du principe de la motivation facultative**

**919.** Tiré de la jurisprudence française, le principe de la motivation facultative est littéralement traduit par l'expression « *pas de motivation sans texte* ». En d'autres termes, l'obligation de motiver un acte administratif ne pèse sur l'Administration que si un texte le prévoit. L'enjeu de ce principe porte, dès lors, sur le caractère obligatoire de la motivation et son impact sur le pouvoir du juge administratif. On peut cerner l'attitude du juge administratif africain en deux temps allant de sa fidélité au principe de la motivation facultative (a) à son insensibilité relative à l'érosion de ce principe (b).

### **a- La fidélité traditionnelle au principe « pas de motivation sans texte »<sup>1716</sup>**

**920.** Au commencement était la fidélité du juge administratif installé au sein des chambres administratives africaines au principe « *pas de motivation sans texte* » dont il héritait après la décolonisation. Le juge français, en effet, a dégagé dans l'arrêt Harouel du 30 avril 1880<sup>1717</sup> une position plusieurs fois réaffirmée par la jurisprudence<sup>1718</sup>. Ses homologues

---

<sup>1713</sup> CC (France), décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, relative à la liberté de communication. Les exigences d'accessibilité et d'intelligibilité s'appréhendent davantage comme un objectif que doit poursuivre la norme plus que comme un véritable droit.

<sup>1714</sup> AUTIN (J.-L.), « La motivation des actes administratifs unilatéraux, entre tradition nationale et évolution des droits européens », *RFDA/2011/1* n° 137-138, p. 95.

<sup>1715</sup> *Ibid.*

<sup>1716</sup> Le principe « pas de motivation sans texte » a été proclamé par la jurisprudence dès 1880. A l'origine, il se justifiait par la distinction entre les actes juridictionnels et administratifs. En effet, depuis la Révolution française, il est de règle les actes juridictionnels doivent être motivés. Avec l'arrêt *Harouel et Morel contre Ministre de la Guerre* du 11 avril 1880 ce principe est affirmé par le juge administratif.

<sup>1717</sup> CE, 30 avril 1880, *Harouel et Morin*, Rec. Lebon, p. 419.

<sup>1718</sup> CE, 7 juillet 1916, Lévi, Rec. 279 ; 11 aot 1916, Leguay, Rec. 370 ; 5 juillet 1919, Figuera, Rec. 605 ; 3 avril 1936, Pujo, S., 1936.III.42 ; 5 avril 1946, Roussel, Rec. 105 ; 10 février 1950, Muller, Rec. 90 ; 16 décembre 1955, *dame Bourokba*, D. 1956, 392.

africains francophones ont strictement repris ce principe. Cette position est le fruit d'un compromis entre les exigences d'État de droit et de service public. Sa conséquence réside dans le fait que le défaut de motivation n'entache pas l'acte administratif de vice de forme. Cela est rappelé de manière subtile et même explicite par le juge administratif sénégalais.

**921.** Partie d'une décision datée du 2 septembre, à travers laquelle le Ministre des Travaux publics, des Transports et des Mines avait prononcé le retrait pour deux mois du permis de conduire délivré depuis le 26 mars 1930 au sieur Doudou Kane, l'affaire *Doudou Kane* est le prémice d'une évocation subtile du principe de motivation facultative du juge sénégalais. Alors que, entre autres griefs, le requérant attaquait la décision pour défaut de motivation, le juge a répondu « *que si l'arrêté attaqué (...) n'est assorti d'aucun motif, il a été pris conformément à l'avis de la Commission prévue à l'arrêté susvisé n° 6138/11 du 24 juillet 1956, dont il s'est approprié les motifs* »<sup>1719</sup>. Le juge sénégalais fait ainsi comprendre qu'il ne pèse sur l'autorité administrative aucune obligation de faire figurer les motifs dans le corps de la décision.

**922.** De façon univoque et explicite, le juge sénégalais réitère son attachement au principe de la motivation facultative dans l'affaire *Charles Maurice Gueye* ainsi qu'il suit : « *une autorité administrative n'est pas tenue de motiver ses décisions en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires lui imposant une telle obligation* »<sup>1720</sup>. Cette jurisprudence est désormais constante en droit sénégalais<sup>1721</sup> et dans la plupart des États africains francophones<sup>1722</sup> parallèlement à sa « *lente et régulière érosion* » en France<sup>1723</sup>.

**923.** La fidélité insistante du juge administratif africain au principe de motivation facultative est déconcertante et profite à l'Administration. Elle est surtout révélatrice de la fonction réductrice dans laquelle le juge administratif africain inscrit son office surtout quand les effets de celui-ci doivent être dirigés contre la personne publique. Tandis qu'en France, les exceptions qui rendent la motivation obligatoire se sont multipliées par interventions

---

<sup>1719</sup> CSCA (Sénégal), 5 juillet 1961, *Doudou KANE c/ Ministère des travaux public*, Grandes Décisions de la Justice Administrative (GDJA), p. 239.

<sup>1720</sup> CSCA, 6 février 1985, *Charles Maurice Gueye*, inédit. Cité par DIEYE (A.), « Le juge et la motivation des actes administratifs au Sénégal », *op. cit.*, p. 9.

<sup>1721</sup> Voir en ce sens : CS, 6 février 1985, *Entreprise sénégalaise des mousses et des plastiques (ENSEME)*, inédit. Cité par DIEYE (A.), « Le juge et la motivation des actes administratifs au Sénégal », *op. cit.*, p. 9 ; 2 décembre 1987, *El Hadj Diagne*, inédit. ; 6 juillet 1988, *Manutention Africaine*, inédit.

<sup>1722</sup> CSCA (Burkina Faso), 28 mai 1965, *République Haute-Volta c/ Fadoua HEMA*, arrêt n° 2.

<sup>1723</sup> VINCENT (J.Y.), « Motivation de l'acte administratif », *JCA*, 2006, p. 3.

juridictionnelles et législatives<sup>1724</sup>, le juge africain subsaharien francophone semble encore insensible à cette évolution. Il se borne, dans la plupart des cas, à l'instar du juge administratif burkinabè, à sanctionner le défaut de motivation que dans les cas où la motivation est obligatoire<sup>1725</sup>.

**924.** Si l'évolution du principe de motivation engendre un renversement de paradigmes laissant penser que l'exception de motivation obligatoire serait le principe, on ne peut maintenir pour vraie cette réalité en Afrique francophone. Le législateur dans les États soumis à étude avance à pas négociés dans le renforcement de la portée de l'obligation de motivation<sup>1726</sup> autant que le juge administratif a du mal à suivre l'évolution instaurée par juge français en la matière.

#### **b- L'insensibilité relative à l'érosion du principe « pas de motivation sans texte »**

**925.** Il ne s'agit pas de revenir sur tous les aspects d'évolution ou de tentative d'évolution de la jurisprudence française relative au renforcement de l'obligation de motivation. Nous rappellerons quelques-uns d'eux que les juges administratifs des États africains étudiés peinent à imiter.

---

<sup>1724</sup> La loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public est la première intervention législative significative qui pose le principe de la motivation assorti d'exceptions. Ce sont : des décisions qui restreignent l'exercice des libertés publiques ou constituent une mesure de police ; des décisions qui infligent une sanction ; des décisions qui subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ; des décisions qui retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ; des décisions qui opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance et des décisions qui refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir. Selon l'article 2 de la loi de 1979, « *Doivent être également motivées les décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement* ». De telles décisions sont fréquentes notamment en matière d'urbanisme ou de droit du travail s'agissant par exemple du repos hebdomadaire ou du travail de nuit.

<sup>1725</sup> BA (A.T.), *Précis du contentieux administratif burkinabè*, op. cit., p. 436.

<sup>1726</sup> Certaines interventions législatives sont encourageantes. Au Sénégal, elles se rapportent à l'article 812 al 3 du code des obligations civiles et commerciales. Il en résulte que, « *l'association se forme librement sans aucune formalité que celle de la déclaration préalable et de l'enregistrement de cette déclaration. L'autorité administrative compétente ne peut refuser l'enregistrement que pour des motifs de légalité notamment : si les statuts ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 814 ; si l'objet de l'association est illicite ou s'il résulte de présomption graves et concordantes que sa constitution est en fait destinée à porter atteinte à l'ordre public ; si l'association constitue en fait la reconduction d'une association dissoute par l'autorité judiciaire ou le refus d'enregistrement doit être motivé* ». L'intervention législative sénégalaise tient aussi à l'article 141 du code des collectivités locales qui dispose que : « *les maires et adjoints, après avoir été entendus ou invités à donner des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être suspendus par un arrêté du ministre chargé des collectivités locales pour un temps qui n'excède pas un mois et qui peut être porté à trois mois par décret. Ils ne peuvent être révoqués que par décret. Les arrêtés de suspension et le décret de révocation doivent être motivés. Il en est ainsi de l'article 64 du décret n° 83-339 du 1er avril 1983 fixant les conditions d'inscription au tableau de l'ordre national des experts agréés du Sénégal ou article 38 de la loi n° 83-07 du 28 janvier 1983 portant statut des coopératives, et de l'article 215, alinéa 4 du code de travail fixant les conditions de licenciement d'un délégué du personnel.* »

**926.** Intéressons-nous tout d'abord à la question de motivation des décisions implicites. L'article 5 de la loi de 1979 dispose que : « *Une décision implicite intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation. Toutefois, à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le mois suivant cette demande. Dans ce cas, le délai du recours contentieux contre ladite décision est prorogé jusqu'à l'expiration de deux mois suivant le jour où les motifs lui seront communiqués* ». La question qui se posait après cette intervention du législateur était de savoir si la dispense de motivation était valable pour toutes les décisions implicites ou seulement pour celles que vise ladite loi.

**927.** À cet effet, la position du Conseil d'État français a varié. Il avait estimé que l'assouplissement consenti pour les décisions tacites était propre aux décisions qui relèvent de la loi de 1979 et que l'autorité administrative ne pouvait se prévaloir des dispositions de son article 5 lorsque l'obligation de motivation ressortait d'un texte particulier<sup>1727</sup>. Après, il a considéré depuis 2001 que la dispense de motivation prévue par l'article 5 s'applique, sauf texte législatif contraire<sup>1728</sup>, à toute décision dont la motivation est requise par une règle générale de procédure ou un texte<sup>1729</sup>. Quant au juge africain, il est resté constant dans sa jurisprudence en réaffirmant, de façon linéaire, l'illégalité d'une décision implicite dans un domaine où la motivation était obligatoire. Dans l'arrêt *C.G.T.D.S.*<sup>1730</sup>, le Conseil d'État sénégalais n'adopte pas une posture différente de celle du juge administratif français<sup>1731</sup>.

---

<sup>1727</sup> CE, 12 juillet 1993, *EURL Thot Communication*, Rec. 1993, p. 217 ; 25 mars 1994, *Association Radio Zinzine et autres*, Rec. 1994, p. 161.

<sup>1728</sup> A titre illustratif : l'article L. 124-6 du Code de l'environnement créé par la loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 en son article 2, JORF 27 octobre 2005 qui dispose que le rejet d'une demande d'information relative à l'environnement est notifié au demandeur par une décision que le rejet d'une demande d'information relative à l'environnement est notifié au demandeur par une décision écrite motivée précisant les voies et délais de recours ; L'article de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public ne s'applique pas.

<sup>1729</sup> CE, 14 décembre 2001, *ministère de l'Emploi c/ Farida Dalli*, Rec. 2001 ; 27 novembre 2002, *Tarak*, Rec. 2002, p. 588 ; Article R. 165-16 du code de la sécurité sociale relative à l'obligation de motiver le refus d'inscription d'une spécialité pharmaceutique sur la liste des médicaments remboursables ; CE, 22 octobre 2003, *Société Ethion SAS*, Rec. CE, 2003, p. 630 ; Article R. 421-29 du code de l'urbanisme prescrivant l'obligation de motiver le rejet de certaines demandes de permis de conduire.

<sup>1730</sup> CSCA (Sénégal), 1er avril 1987, *C.G.T.D.S.*, inédit. La Confédération Générale des Travailleurs Démocratiques du Sénégal (C.G.T.D.S.) avait déposé le 30 mars 1984 une demande de récépissé valant reconnaissance de l'organisation auprès de l'inspection du travail avec accusé de réception en date du 6 avril 1984. N'ayant pas reçu de récépissé de déclaration, la Confédération a introduit un recours gracieux auprès du Ministre de l'intérieur parvenu au Ministre le 6 août 1985. Le 6 décembre 1985, estimant que le silence observé par le Ministre vaut décision implicite de rejet, la confédération introduit, le 30 janvier 1986, une requête demandant l'annulation de la décision implicite notamment pour violation de l'article 812 du C.O.C.C. qui

**928.** Certes, ces constances des juges sénégalais et burkinabè à l'égard de la motivation des décisions implicites restreignent les pouvoirs de l'Administration et protègent les intérêts des administrés. Mais, elles demeurent un symptôme de l'inertie et du manque d'audace de l'œuvre jurisprudentielle qui, en certaines situations, desservent la cause des justiciables. À titre illustratif, le juge français considère que la décision résiliant le contrat d'un agent de l'ANPE pour des « *raisons de service* » non explicitées ne peut pas être jugée avoir été motivée<sup>1732</sup> ; que le refus d'inscrire au tableau d'un ordre professionnel, qui se borne à indiquer que la qualification du postulant n'est pas établie<sup>1733</sup>. Pourtant, à travers l'arrêt *Gérard Lavallée*, le Conseil d'État sénégalais estime que le seul rappel de ces dispositions dans la décision constitue une motivation<sup>1734</sup>. En outre, même dans les cas où le juge sénégalais a varié sa position, les effets de son audace restent nuancés si bien que l'on qualifie cette position de fluctuante plutôt que d'évolutive<sup>1735</sup>.

**929.** En effet, la Cour suprême cristallisait dans les affaires *ENSEME*<sup>1736</sup>, *S.I.P.A. O*<sup>1737</sup>, *Manutention Africaine*<sup>1738</sup> et *Abdoulaye Gueye*<sup>1739</sup> sa décision autour du retenait que « *n'est nullement imposé au Ministre statuant sur le recours hiérarchique soit qu'il confirme, soit qu'il infirme cette la décision de l'inspecteur du travail* ». Cette solution bien réductrice de la portée de la motivation sera partiellement abandonnée par le Conseil d'État.

**930.** Faisant évoluer cette approche, le Conseil d'État sénégalais a adopté d'une part l'obligation de motivation toutefois que l'autorité supérieure infirme une décision motivée<sup>1740</sup> ; et d'autre part, l'absence d'obligation de motivation des décisions confirmant un

---

dispose que l'autorité administrative compétente ne peut refuser l'enregistrement que pour des motifs de légalité et que tout refus d'enregistrement doit être motivé. Le juge estime ainsi que la décision implicite intervenue le 6 décembre, en l'absence de toute motivation, viole les dispositions de l'article 812 du C.O.C.C. et manque de base légale.

<sup>1731</sup> BA (A.T.), *Précis du contentieux administratif burkinabè*, op. cit., p. 436.

<sup>1732</sup> TA Lyon, 5 décembre 1980, *Perchoux c/ ANPE*, Rec. 1980, p. 574.

<sup>1733</sup> TA Nantes, 17 juillet 1980, *Huet*, Rec. 1980, p. 574.

<sup>1734</sup> CE, 30 juin 2005, inédit. Le juge a explicitement affirmé qu' « *il n'y a pas absence de motivation dès lors que l'autorité administrative compétente rappelle à travers sa mesure d'expulsion les dispositions légales et pourvoit à une application régulière de la loi* ».

<sup>1735</sup> DIEYE (A.), *Le juge administratif et la motivation des actes au Sénégal*, op. cit., p. 16.

<sup>1736</sup> CS, 6 février 1985, *Entreprise sénégalaise des mousses et des plastiques (ENSEME)*, précité.

<sup>1737</sup> CS, 6 juin 1990, inédit. Cité par DIEYE (A.), *Le juge administratif et la motivation des actes au Sénégal*, op. cit., p. 16.

<sup>1738</sup> CS, 6 juillet 1988, *Manutention Africaine*, précité.

<sup>1739</sup> CS, 6 mai 1990, *Abdoulaye Gueye*, précité.

<sup>1740</sup> CE, 22 décembre 1993, inédit. Cité par DIEYE (A.), *Le juge administratif et la motivation des actes au Sénégal*, op. cit., p. 17 ; 22 février 1995, *C.O.G.E.I – SPA*, B.A., n° 1, p. 87 ; 28 juin 1995, *Babacar Mané*, B.A., n° 1, p. 100 ; 25 juin 1997, B.A., n° 1, p. 126.

acte régulièrement motivé<sup>1741</sup>. Mieux, le juge administratif sénégalais a procédé, avec l'avènement du Conseil d'État, à un approfondissement du contrôle de la motivation axé sur trois points. Sans être contraint par un texte ou profitant de la sécheresse, le juge, « *par un contrôle empirique de la motivation* »<sup>1742</sup>, va élargir le domaine d'application de la motivation obligatoire à propos de trois types de décisions. Ce sont celles qui : restreignent les libertés publiques<sup>1743</sup>, infligent une sanction<sup>1744</sup> et sont relatives aux mesures de polices applicables aux étrangers<sup>1745</sup>.

**931.** En clair, l'approche globalement restrictive de la portée de la motivation des actes administratifs porte assurément des germes d'une protection contestable de l'Administration. Elle constitue une preuve de déférence du juge administratif des États étudiés à l'égard de la personne publique dont la responsabilité est restrictivement mise en œuvre.

## **B - Une mise en œuvre restreinte de la responsabilité administrative**

**932.** La responsabilité administrative initialement restreinte à la faute a beaucoup évolué les États africains francophones<sup>1746</sup>. Elle poursuit deux finalités dont la reconnaissance de la responsabilité de l'Administration et sa condamnation à réparer pécuniairement le dommage qu'elle a causé. Les offices des juges administratifs sénégalais, gabonais, ivoirien et

---

<sup>1741</sup> CE, 30 novembre 1994, *Guyot*, Rec. 1994, p. 517 ; 14 octobre 1996, *Hguet*, p. 683 ; 24 novembre 1993, SO.TOU.SO, B.A. n° 1, juillet 1988, p. 24.

<sup>1742</sup> DIAGNE (N.M.), *Les techniques et méthodes du juge administratif sénégalais*, Thèse de doctorat d'Etat, Dakar, 1995, p. 406 et s. Voir également NGAIDE (M.), « Réflexions sur le droit à l'information administrative au Sénégal », *EDJA*, n° 53.

<sup>1743</sup> C.E, 25 novembre 1999, *LD/MPT*, Bulletin d'arrêts, 1999, p. 26. Le Conseil d'Etat a considéré que l'absence de motivation de l'arrêté préfectoral portant interdiction d'une manifestation est illégale. Le juge, a par ailleurs, rappelé que la marche étant une expression d'une liberté publique soumise à une simple déclaration, elle ne doit être interdite qu'en cas de risque de troubles à l'ordre public ou d'insuffisance de moyens nécessaires pour le maintien de l'ordre.

<sup>1744</sup> C.E, 25 mai 1994, *SARCA (Société africaine de Représentation, de Courtage et d'Assurance)*, Bulletin annuel n° 1, juillet 1998, p. 76. Le juge a estimé que : « *la seule lecture [d'une décision de retrait d'agrément] doit se suffire à elle-même pour connaître les considérations de droit et de fait qui [en] constituent le fondement* ». Concernant les sanctions disciplinaires, en l'absence de tout texte, le juge administratif sénégalais fait obligation à l'autorité administrative de motiver ses décisions ». Cf. C.E, 27 avril 1994, *Ousmane Kane Kamara, Boubacar Mboup, Ibrahim Sy c/ Etat du Sénégal*, précité.

<sup>1745</sup> « *Considérant que, s'agissant d'une mesure de police défavorable au requérant, le Ministre est tenu d'indiquer les éléments de fait et de droit sur lesquels il s'est fondé* ». Cf. Le C.E, 22 avril 2004, *Bruno Batrel*, inédit. Cité par KHOUMA (O.), « Le contrôle de la légalité externe des actes administratifs unilatéraux par le juge sénégalais, un exemple de « transposition » de la jurisprudence administrative française », *Revue électronique Afrilex*, p. 33. Consulté le 27/03/2020 à 02h 44 mn.

<sup>1746</sup> La responsabilité de la puissance publique a été étendue à plusieurs domaines en France. Ainsi, la responsabilité publique peut être engagée du fait de la loi, des conventions internationales, des services judiciaires, des services de police, des services hospitaliers.

burkinabè restent défectueux à des dimensions variables sur chacune de ces finalités. L'examen de la jurisprudence administrative relative au contentieux de la responsabilité démontre que le juge continue de valoriser les prérogatives de la puissance publique au lieu de les limiter<sup>1747</sup>. La déférence du juge des États sous étude peut être cernée à partir du régime qu'il consacre au poids de la faute (1) et au montant de la réparation (2).

## 1 - Une approche controversée du poids de la faute

**933.** La faute tient toujours une place principale tant qualitativement que quantitativement dans la mise en jeu de la responsabilité de l'Administration au sein des États africains étudiés<sup>1748</sup>. Au Sénégal particulièrement, la responsabilité sans faute est engagée de manière parcimonieuse bien qu'elle fasse l'objet d'une consécration législative<sup>1749</sup> (a). Quant au Gabon, le juge s'efforce encore, dans certains domaines, à exiger la faute lourde (b).

### a- La mise en œuvre parcimonieuse de la responsabilité sans faute au Sénégal

**934.** L'article 142 du code sénégalais des obligations de l'Administration qui apporte la restriction de la responsabilité sans faute. Il dispose que : « *la responsabilité sans faute de la puissance publique pourra être engagée lorsque le dommage est causé par le refus de prêter main forte à l'exécution d'une décision de justice, lorsque ce risque, justifié par des raisons tirées de la sauvegarde de l'ordre public s'est prolongé pendant une période anormalement longue* ». En reprenant ainsi fidèlement les termes de l'arrêt *Couitéas* du Conseil d'État français<sup>1750</sup>, le législateur sénégalais restreint la portée de la responsabilité sans faute de l'Administration. D'autant plus que, d'une part, il ne décline pas d'autres matières soumises à ce régime de responsabilité ; et d'autre part, le juge, faisant une application stéréotypée dudit article, n'entend pas étendre sa portée. Pourtant, « *c'est le juge, en effet, qui interprète, comble les lacunes, donne un contenu aux procédures et aux règles, c'est à son niveau que le droit se forme dans les profondeurs et notamment le droit administratif* »<sup>1751</sup>. Il

---

<sup>1747</sup> Voir KEUTCHA TCHAPNGA (C.), « Les mutations récentes du droit administratif camerounais », *Afrilex* ; Alain BOCKEL, *Droit administratif*, NEA, 1978, coll. Manuels et Traités, n° 2, p. 36

<sup>1748</sup> LLORENS-FRAYS (F.), LOCHAK (D), « Le poids de la faute dans la responsabilité administrative », *Droits* 1987, n° 5, « Fin de la faute ? ».

<sup>1749</sup> FALL (B.A.), *La responsabilité extracontractuelle de la puissance publique au Sénégal : essai de transposition des règles de droit administratif français dans un pays d'Afrique noire francophone*, Thèse, Bordeaux, 1995, T. II, p. 637.

<sup>1750</sup> CE, 30 novembre 1921, *Couitéas*, GAJA, n° 41.

<sup>1751</sup> Alain BOCKEL, cité par Demba SY, « Ecrire, dire et comprendre le droit administratif en Afrique. Une approche juridique et sociologique », *op. cit.*, p. 295..

y va de la réalité de son office<sup>1752</sup> qui se manifesterait à travers deux fonctions : la fonction jurisprudentielle et la fonction juridictionnelle.

**935.** Certes la première impose l'application des textes, de dire le droit. La seconde quant à elle, permet de solutionner le litige, au besoin, de créer le droit. C'est dire qu'en plus d'être mal armé le juge dans sa mission de contrôle de l'administration et de garantie des droits et libertés des administrés<sup>1753</sup>, le juge sénégalais n'exerce pas au mieux son pouvoir juridictionnel. Placé dans une situation plus fragile, l'office de son homologue gabonais est davantage déplorable.

### **b- Le maintien déplorable de la faute lourde dans la mise en œuvre de la responsabilité par le juge gabonais**

**936.** Le maintien de la faute lourde recouvre deux implications à savoir l'exigence même de la faute lourde en certaines matières et la non-consécration de la responsabilité sans faute par le juge gabonais. Il est évident que la responsabilité pour faute simple constitue une souplesse favorable aux droits des administrés. A contrario, l'exigence d'une faute lourde s'apparente à « *un privilège inacceptable de l'administration* »<sup>1754</sup>. Au Gabon, quand le juge administratif n'hésite pas à retenir la responsabilité de l'Administration pour faute, y compris du fait des dommages de travaux publics, il refuse d'engager sa responsabilité en l'absence de faute sous prétexte de l'insuffisance des ressources publiques<sup>1755</sup>. Laissant ainsi croire que « *le système gabonais n'est (...) qu'un système de responsabilité pour faute. L'administration ne peut être déclarée responsable que si une faute de service lui est imputable* »<sup>1756</sup>.

---

<sup>1752</sup> L'office est l'« ensemble des pouvoirs et devoirs attachés à une fonction publique » Cf. CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2016, p. 708. GUYOMAR (M.), SEILLER (B.), *Contentieux administratif*, op. cit., p. 155. Pour les auteurs, l'office du juge est un « ensemble cohérent, constamment enrichi, de pouvoirs et de devoirs destinés à garantir un examen pertinent des litiges et l'effectivité de la décision rendue ». Toutefois, cette option induit la confusion entre office et la fonction de juger dont la portée serait plus grande. Pour une mise en cause de l'assimilation office et fonction de juger, voir LELLIG (W.), *L'office du juge administratif de la légalité*, Thèse de doctorat, Université de Montpellier, 2015, p. 35.

<sup>1753</sup> SY (D.), « Ecrire, dire et comprendre le droit administratif en Afrique. Une approche juridique et sociologique », *Droit sénégalais*, n° 11, *Dire le droit en Afrique francophone*, 2013, p. 296.

<sup>1754</sup> PAILLET (M.), « Existe-t-il une responsabilité de droit commun ? », Actes du colloque : Vers de nouvelles normes en droit de la responsabilité publique ? Palais du Luxembourg, Les colloques du Sénat, 11 et 12 mai 2001, p. 99.

<sup>1755</sup> CE, 28 mars 2008, *Tifany's Boutique*, rép. n° 15/2007-2008 ; KOMBILE (J.P.), « La responsabilité de l'administration pour dommages des ouvrages publics en droit administratif gabonais : une protection des administrés contre l'administration ? », *Penant*, 1993, p. 231 et s.

<sup>1756</sup> REMONDO (M.), *Le droit administratif gabonais*, op. cit. p. 189.

**937.** Encore plus déplorable, le principe qui semble gouverner la trajectoire de la jurisprudence administrative gabonaise est celui de la responsabilité pour faute lourde<sup>1757</sup>. En effet, le juge exige le plus souvent qu'une faute lourde soit imputable à l'Administration pour mettre en jeu sa responsabilité. C'est le cas notamment en matière de responsabilité hospitalière où la faute lourde continue à être exigée<sup>1758</sup>.

**938.** La jurisprudence gabonaise semble ainsi se constituer en gardienne de l'« héritage édulcoré d'un ancien principe d'irresponsabilité de la puissance publique »<sup>1759</sup>. Elle méprise la réalité qu'outre son caractère fuyant et subjectif<sup>1760</sup>, la faute « n'a d'autre objet que le limiter la responsabilité de la puissance publique »<sup>1761</sup>. Aussi la tendance actuelle porte-t-elle sur l'érosion du poids de la faute dans le contentieux de la responsabilité. L'objectif est devenu, pour reprendre la formule de Didier TRUCHET, « à tout dommage, réparation »<sup>1762</sup>. Des signaux embrassant cette évolution avaient été donnés par le juge gabonais au lendemain des indépendances<sup>1763</sup>.

**939.** Par son œuvre prétorienne, le nouveau juge administratif arborant les prérogatives du Conseil d'État, avait l'occasion de forger la responsabilité sans faute de l'Administration dans l'affaire *Tifany's Boutique*. Mais, on l'a souligné, il a considéré que la responsabilité de l'État ne saurait être engagée en l'absence de faute<sup>1764</sup>. Il va sans dire que l'application du régime de responsabilité sans faute demeure d'une extrême rareté ; qu'elle est presque inexistante<sup>1765</sup> en contentieux administratif gabonais. Au regard de l'intérêt du régime de la responsabilité sans faute, on en déduit que l'office du juge gabonais, plus que celui de son homologue sénégalais, est protecteur de l'Administration au détriment des intérêts des justiciables. En revanche, en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso, l'état de la

---

<sup>1757</sup> TSATSABI (E.), *La justice administrative gabonaise*, op. cit., p. 91.

<sup>1758</sup> CSCA (Gabon), 15 juillet 1980, *Consorts Orji*, GDJA, 1994, p. 301.

<sup>1759</sup> CE. Sect. 20 juin 1997, *Theux*, Rapport du commissaire du gouvernement HENRISTAHL, *RFDA*, 1998, p. 82.

<sup>1760</sup> LLORENS-FRAYSE (F.), « Le poids de la faute dans la responsabilité administrative », op. cit., p. 70.

<sup>1761</sup> SOULIER (G.), « Réflexions sur l'évolution et l'avenir du droit de la responsabilité de la puissance publique », op. cit., p. 1091.

<sup>1762</sup> TRUCHET (D.), « Tout dommage oblige la personne publique à laquelle il est imputable à le réparer », in « A propos et autour de la responsabilité hospitalière », *Rev. Droit sanitaire et social*, janvier-mars, 1993, p.1.

<sup>1763</sup> CSCA, 30 novembre 1964 et 4 juillet 1969, *Société d'Assurances l'Urbaine et la Seine*, GDJA, 1994, p. 107.

<sup>1764</sup> CE, 28 mars 2008, *Tifany's Boutique*, précité.

<sup>1765</sup> TSATSABI (E.), *La justice administrative gabonaise*, op. cit., p. 91.

jurisprudence en matière de responsabilité administrative consacre la responsabilité sans faute de l'Administration<sup>1766</sup>.

**940.** Toutefois, ce visage contrasté du contentieux de la responsabilité africain commande d'éviter deux écueils dans son appréciation : le piège de verser dans la critique acerbe et systématique niant un minimum d'évolution de ce contentieux et celui de tomber dans l'autosatisfaction à l'égard de certains États. Si la jurisprudence administrative en matière de responsabilité des États sous étude relève une évolution du point de vue de diversité depuis 1960<sup>1767</sup>, elle continue de trainer une tare commune aux États africains. C'est l'évaluation partisane et partielle du montant de la réparation de la part du juge.

---

<sup>1766</sup> Au Burkina Faso, la responsabilité fondée sur le risque est retenue dans le domaine des travaux publics. Le juge retient la responsabilité administrative sans faute du fait des dommages causés à un tiers par le défaut d'entretien des ouvrages publics du fait des travaux d'aménagement en pleine saison pluvieuse. Cf. CE, 25 janvier 2008, *Commune de Ouagadougou c/ SAWADOGO Jean*, in YONABA (S.), *Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabé*, op. cit., p. 399 et s. Dans la même dynamique, il engage la responsabilité de l'administration en cas d'accident dû à la chute d'arbres situés dans le domaine public. Cf. CE, 24 juin 2005, *Commune de Ouagadougou c/ Bar restaurant « Equinoxe »*, in *Ibid.*, p. 405. Il en a ainsi jugé quand un jeune garçon a été blessé du fait de l'explosion d'une grenade probablement mal dégoupillée ou égarée par un agent de police dans le cadre d'une opération de maintien de l'ordre public. Cf. Voir Jugement n° 3 du 10 janvier 2003, BONNET José Patrick, in YONABA (S.), *Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabé*, op. cit., p. 351. Pour le juge burkinabé, enfin, sont des préjudices indemnisables : l'inondation subie par les riverains d'une voie à la suite de débordement des eaux fluviales.

<sup>1766</sup> Et l'accident survenu à un véhicule du fait d'une excavation sur la voie publique sont des préjudices indemnisables. Cf. respectivement Arrêt du 25 janvier 2008, *Commune de Ouagadougou c/ SAWADOGO Jean* ; 10 avril et 8 mai 1970, *SAWADOGO Vincent c/ Commune de Bobo-Dioulasso*. En Côte d'Ivoire, outre les arrêts *Regnault-Desrozières* (CE, 28 mars 1919, *Regnault-Desrozières*, n° 62273, Rec. Lebon), *Commune de Saint-Priest-La-Plaine* (CE Ass., 22 novembre 1946, *Commune de Saint-Priest-La-Plaine*, n° 7472574726, Rec. Lebon), *Beaufils* (CE, 4 octobre 1957, *Ministère des travaux publics c/ Beaufils*, ), *Estampes* (CE, 4 janvier 1960, *Estampes*, dont il a hérité, le juge ivoirien a retenu pour la première fois la responsabilité sans faute de l'administration fondée sur le risque dans l'affaire des Centaures routiers. Il a, en effet, considéré dans cet arrêt que la doctrine a qualifié d'arrêt Blanco ivoirien que : « lorsqu'un dommage est causé à un usager par le fait d'un ouvrage public, la responsabilité du maître d'ouvrage est engagée sauf s'il prouve que l'ouvrage était normalement entretenu ». Cf. CSCA (Cote d'Ivoire), 31 mai 1967, *Centaures routiers*, in BAGROU (B.I.), *Pratique facile des arrêts en droit administratif* (P.A.D.A.), Abidjan, Les éditions ABC, 1ère éd. 2014, p. 365. On le voit, pour le juge ivoirien, dès qu'un dommage est causé à un usager de l'ouvrage public, on présume que l'administration a commis une faute d'entretien de l'ouvrage. La victime n'est donc pas tenue de prouver la faute de l'administration qui est présumée. Toutefois, cette présomption est relative. La responsabilité sans faute fondée sur la rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques relève également de l'œuvre prétorienne du juge administratif ivoirien. Voir dans ce sens CSCA (Côte d'Ivoire), 31 juillet 1984, *Djan Ziago Joseph* in BAGROU (B.I.), *Pratique facile des arrêts en droit administratif*, op. cit., p. 380.

<sup>1767</sup> KWAHOU (S.), « L'Etat de la jurisprudence gabonaise en matière de responsabilité de l'administration », *RJP*, n° 3/2016, p. 379.

## 2 - La limitation partisane du montant de la réparation par le juge administratif africain francophone

941. Les vertus de la responsabilité administrative sont vantées aussi bien par les théoriciens<sup>1768</sup> que les praticiens<sup>1769</sup> du droit. Ces vertus ne peuvent être préservées que si la réparation du préjudice subi par la victime est garantie intégralement par le juge administratif (a). Sur ce point, les juges administratifs des Etats africains questionnés par l'étude ont tendance à s'abstenir d'indemniser tous les préjudices (b).

### a- Du principe d'une réparation intégrale

942. Le principe de la réparation exige que « *les dommages-intérêts soient exactement ajustés à l'étendue et à la valeur du préjudice à réparer* »<sup>1770</sup>. Il impose un équilibre entre les intérêts des administrés et ceux de l'administration qui se manifeste dans la fidélité à la réalité du préjudice subi. Aussi la victime ne doit-elle être, à la suite du dommage qu'elle subit, ni appauvrie ni enrichie<sup>1771</sup>. Le juge burkinabè l'affirme bien dans une espèce en ces termes : « *le principe est que tous les préjudices, tant matériels que moraux sont susceptibles de réparation* »<sup>1772</sup>. Mais, réside un fossé entre ces affirmations et leurs applications pratiques.

943. À la vérité, la détermination d'une indemnité juste et intégrale n'est pas toujours aisée. Le juge des États africains francophones est pris en tenaille entre l'évitement que le montant déterminé ne constitue qu' « *une satisfaction de principe* »<sup>1773</sup> à la victime et

---

<sup>1768</sup> PUJALTE (C.), LAMAZE (E.), *L'avocat et les juridictions administratives*, Paris, PUF, 2014, 436 p. ; AUBY (J.-M.), DRAGO (R.), *Traité de contentieux administratif*, LGDJ, 3e éd. 1984, vol. 1, p. 15.

<sup>1769</sup> GONOD (P.), « A propos de la responsabilité administrative », *Mouvements*, vol. n° 29, n° 4, 2003, p. 32 ; PAILLET (M.), « Le contentieux administratif de la responsabilité et la loi littoral », *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial, 1997, pp. 101-114. ; LOCHAK (D.), « Réflexions sur les fonctions sociales de la responsabilité administrative », précité.

<sup>1770</sup> CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, *op. cit.*, p. 1260.

<sup>1771</sup> Ibid. Voir également FRIER (P.-L.) et PETIT (J.), *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 610. Ces auteurs indiquent que ce principe d'équilibre est un moyen d'ordre public qui « *permet de sauvegarder en toute hypothèse les intérêts financiers de l'administration et interdit au juge de condamner l'administration au paiement d'une indemnité supérieure à la réalité* ».

<sup>1772</sup> Voir Jugement n° 3 du 10 janvier 2003, BONNET José Patrick, précité.

<sup>1773</sup> DETTON (H.), « L'évaluation des indemnités », *EDCE*, 1953, p. 52

le risque « *d'ouvrir une fontaine publique des indemnités* »<sup>1774</sup>. Ce dernier risque se traduit dans la crainte d'occasionner un fardeau certain pour les finances publiques<sup>1775</sup>.

**944.** En dépit de la prétention démesurée du juge béninois<sup>1776</sup>, en Afrique comme ailleurs, il apparaît que le juge ne dispose d'aucune méthode d'évaluation du préjudice. Cependant, la difficulté n'est pas insurmontable, car le raisonnement économique n'est pas étranger à l'office du juge<sup>1777</sup>. Il revient au juge de dire le droit en s'appuyant sur tous éléments matériels et moraux du préjudice pour préserver la réparation intégrale plutôt que d'être trop soucieux des économies de l'État<sup>1778</sup>. En d'autres termes, le problème de la réparation concerne les droits de la victime et répond, de ce fait, à un souci de justice. Il doit alors primer sur toute autre considération<sup>1779</sup>. L'examen de la jurisprudence et de la littérature administrative laisse convaincre que le juge africain infléchit, dans l'évaluation du montant indemnitaire, son office en faveur de l'autorité administrative.

#### **b- La violation au principe de la réparation intégrale**

**945.** Le juge administratif africain, quand il condamne l'Administration, enclore les sanctions pécuniaires qu'il prononce à son encontre. C'est ainsi qu'au Burkina Faso, il indemnise le requérant juste à hauteur des frais de réparation de sa voiture ayant connu un accident du fait d'une excavation non signalée par l'Administration. Et ce, sans tenir compte du « *préjudice lié à l'immobilisation du véhicule durant tout le temps nécessaire à sa remise*

---

<sup>1774</sup> SOULIER (G.), « Réflexion sur l'évolution et l'avenir du droit de la responsabilité de la puissance publique », *op. cit.*, p. 1089.

<sup>1775</sup> DIEZ-PICAZO (L.M.), « La générosité de la responsabilité « objective » de l'administration en droit espagnol », *RFAP*, vol. n° 3, 2013, p. 661.

<sup>1776</sup> En effet, il estime qu'il dispose « d'éléments suffisamment précis lui permettant d'apprécier et d'évaluer le préjudice réparable ». Cf. Arrêt n° 37 /CA du 17 mars 2005, *Sèvi Koulétio Sedoga Sédufio c/ Ministre de la Jeunesse et des Sports...*; Arrêt n° 30/CA du 03 mai 2007, *BATOSSI Léonard c/ État béninois, ...* Il disposerait d'« éléments d'appréciation suffisants pour fixer le taux du préjudice subi ». Cf. Arrêt n° 22 du 28 juillet 1972, *SOGNON Victor c/ État Dahoméen (Ministère des Finances)*. Disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org). Consulté le 03/04/2020 à 04h 01 mn. Il a même affirmé que « *la Cour par une appréciation souveraine à évaluer le montant du préjudice...* » ou encore « *qu'il appartient aux juges, dans le cadre de leur pouvoir appréciatif, de déterminer le montant de l'indemnité en réparation des dommages* ». Voir respectivement Arrêt n° 014/CS/CA/SC/06 du 18/10/06, *NDOADINGAR NEKAOUBE Francis c/ Ministère des Finances et de l'Économie*; Arrêt n° 73 du 22 Janvier 1998, *Affaire : El Arabi Konider c/ Office National des postes et de télécommunications*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org). Consulté le 03/04/2020 à 04h 31 mn.

<sup>1777</sup> FRISSON-ROCHE (A.M.) (dir.), *Le juge et le raisonnement économique en droit de la concurrence*, Paris, LGDJ, p. 52.

<sup>1778</sup> PONTIER (J.-M.), « Le dommage et le préjudice », *op. cit.*, p. 127. L'auteur fait remarquer ceci : « *il est difficile de parler de "réparation intégrale" dans la mesure où la victime ne se trouve pas remplacée dans la situation antérieure et où elle aura rarement le sentiment d'avoir obtenu effectivement une telle réparation* ».

<sup>1779</sup> SOULIER (S.), « Réflexion sur l'évolution et l'avenir du droit de la responsabilité de la puissance publique », *op. cit.*, p. 1089.

*en état et à tous les désagrément qui vont en découler, en termes de nouvelles contraintes pour les déplacements de son propriétaire »*<sup>1780</sup>.

**946.** Il n'hésite pas, au Bénin, à faire savoir que le montant sollicité par les victimes est « *exagéré* »<sup>1781</sup> et « *qu'il y a lieu de le ramener en de justes et équitables proportions* »<sup>1782</sup>. Suivant ce raisonnement, il a accordé 2.000.000 sur 50.000.000 réclamés<sup>1783</sup>, 1.000.000 sur 50.000.000 demandés à titre de préjudice matériel et moral reconnu par le juge lui-même<sup>1784</sup>. Pareillement, dans l'espèce *Sawadogo Vincent contre Commune de Bobo-dioulasso* sus-indiquée<sup>1785</sup>, le juge burkinabè indemnise le requérant juste à hauteur des frais de réparation de sa voiture accidentée quand bien même « *le simple remboursement à concurrence des frais effectivement exposés pour la réparation du véhicule est bien loin de procurer à son propriétaire la réparation intégrale du préjudice réellement souffert* »<sup>1786</sup>. Le juge aurait dû, comme le relève pertinemment Salif YONABA, indemniser aussi les charges et délicatesses créées par la période d'immobilisation du véhicule c'est-à-dire les privations de jouissance du véhicule<sup>1787</sup>.

**947.** Il se dégage, de ces cas jurisprudentiels, la constance chez le juge administratif des Etats cités d'évaluer de manière restrictive, fantaisiste<sup>1788</sup> ou forfaitaire<sup>1789</sup> le montant de la réparation. Une forte opinion de la doctrine administrative africaine n'a donc pas tort de penser que le juge « *opère une limitation de la réparation du préjudice, tant dans son montant, que dans son étendue* »<sup>1790</sup>. L'option du juge consistant à limiter la réparation en vue

---

<sup>1780</sup> YONABA (S.), *Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabé, op. cit.*, p. 48.

<sup>1781</sup> Arrêt n° 120/CA du 28 juillet 2005, *Jean Baptiste YEHOUENOU c/ MISD - DGPN - État béninois et MFE*, précité.

<sup>1782</sup> Arrêt n° 47/CA du 08 Juillet 2004, Affaire : *TOKO Bamènou Michel c/ État béninois*, précité. ; Arrêt n° 22 du 28 juillet

<sup>1783</sup> Arrêt n° 20/CA 08 avril 2004, *Noëlle OGOUSSAN c/ FNSE*, précité.

<sup>1784</sup> Arrêt n° 15/CA, du 27 juillet 1995, Affaire : *TOKO Bamènou Michel c/ Ministre des Finances*, disponible sur [https://juricaf.org/recherche/texte\\_arret:ordonnance+n%C2%B0310/facet\\_pays:B%C3%A9nin](https://juricaf.org/recherche/texte_arret:ordonnance+n%C2%B0310/facet_pays:B%C3%A9nin) . Consulté le 25/02/2020 à 02h 57mn.

<sup>1785</sup> Voir *infra* note 983.

<sup>1786</sup> YONABA (S.), *Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabé, op. cit.*, p. 48.

<sup>1787</sup> Ibid. Pour un cas similaire en France, voir CE, 3 mars 1950, *Compagnie des Omnibus et Tramways de Lyon*.

<sup>1788</sup> SOGLOHOUN (P.), « L'office du juge dans le contentieux de la responsabilité administrative au Bénin, Burkina Faso, Niger », *Afrilex*, p. 23.

<sup>1789</sup> LIEBER (S.J.) et BOTTEGHI (D.), « Quand le juge administratif doit se juger », *AJDA*, 2009, p. 1605.

<sup>1790</sup> SOGLOHOUN (P.), « L'office du juge dans le contentieux de la responsabilité administrative au Bénin, Burkina Faso, Niger », *op. cit.*, p. 26 ; KWAHOU (S.), « L'Etat de la jurisprudence gabonaise en matière de responsabilité de l'adm ; LATH (Y.S.), « Les caractères du droit administratif des Etats africains de succession française », *op. cit.*, p. 1265 ; ONDOA (M), *Le droit de la responsabilité publique dans les Etats en développement. Contribution à l'étude de l'originalité des droits Africains postcoloniaux*, L'harmattan, 2010, p. 651 ; SALAMI (I.D.), « L'efficacité du contentieux de pleine juridiction en droit administratif béninois et camerounais », *op. cit.*, p. 20 ; KONTCHOU KOUOMEGNI (A), « Le droit public camerounais, instrument de

de préserver les deniers publics serait justifiée par la situation économique difficile des États africains<sup>1791</sup>. Pour autant, elle n'est pas excusable. La possibilité, pour les administrés, d'obtenir une réparation intégrale et juste des dommages imputables à la puissance publique est une pièce essentielle de l'État de droit<sup>1792</sup>. De surcroît, par-delà sa valeur pratique, toute théorie de la responsabilité reflète une certaine forme de civilisation<sup>1793</sup> dont la dualité juridictionnelle en est, à la fois, une manifestation et une courroie de transmission.

**948.** On a admis que « *La restriction des conditions d'engagement de la responsabilité administrative dans les pays d'Afrique francophones a une dimension éminemment politique* »<sup>1794</sup>. Ce qui revient à s'interroger sur la pertinence de l'influence négative d'une instrumentalisation politique sur le contentieux de la responsabilité en droit des États étudiés. Certes, le contrôle dévolu à un juge sur l'action administrative peut ne révéler qu'une stratégie politique<sup>1795</sup> « *susceptible de fournir un exutoire légal aux mécontentements dont tout régime autoritaire redoute la fermentation* »<sup>1796</sup>. C'est dans ce sens que la loi camerounaise du 26 juin 1964 portant répression du terrorisme avait exclu de la compétence des juridictions toute réclamation relative sur l'indemnisation du préjudice causé par les actes de répression du terrorisme.

**949.** L'office du juge ne se déduit pas uniquement des textes, mais dépend aussi de la conception qu'il se fait lui-même de sa mission<sup>1797</sup>. On parlerait des offices du juge<sup>1798</sup>. Devant la carence des textes relatifs au plein contentieux, le rôle du juge reste déterminant et tributaire de son impact social. En clair, les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité ne

---

construction de l'unité nationale », *RJPIC* n°4, oct-nov-déc. 1979, pp. 415-441 ; KWAHOU (S.), « L'Etat de la jurisprudence gabonaise en matière de responsabilité de l'administration », *op. cit.*, pp. 379-402.

<sup>1791</sup> LATH (Y.S.), « Les caractères du droit administratif des Etats africains de succession française », précité.

<sup>1792</sup> RIVERO (J.) et WALINE (J.), *Droit administratif*, 19<sup>e</sup> éd., 2002, Paris, Dalloz, p. 171.

<sup>1793</sup> *Ibid.*

<sup>1794</sup> SALAMI (I.D.), « L'efficacité du contentieux de pleine juridiction en droit administratif béninois et camerounais », *op. cit.*, p. 19.

<sup>1795</sup> Pour A. Donsou, l'histoire politique des pays africains laisse apparaître le fait que depuis la « *naissance du jeu politique, le juge s'est trouvé historiquement subordonné au pouvoir politique* ». DONSOU (A.), « Acteurs politico-institutionnels et État de droit constitutionnel en Afrique », in AIDARA (M.) (dir), *A l'ombre du droit*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 176.

<sup>1796</sup> RIVERO (J.), *Droit administratif*, Précis Dalloz, 13<sup>e</sup> éd. p. 299.

<sup>1797</sup> DONNAT (D.), CASAS (D.), « L'office du juge administratif dans la jurisprudence récente du Conseil d'État », *JCP Droit administratif*, n° 5, mai 2004, p. 9.

<sup>1798</sup> FRISON-ROCHE (J.-M.), « Les offices du juge », *Leges Tulit*, Jura Docut, *Écrits en l'honneur de Jean Foyer*, Paris PUF, 1997, p. 464. D.A. n° 5, mai 2004, étude 9.

relèvent pas de la simple technique juridique ; ils renvoient à une certaine conception du lien social, à une certaine façon de penser et d'organiser les rapports sociaux<sup>1799</sup>.

**950.** À ce stade d'analyse, on ne peut que se rendre compte de l'évidence selon laquelle le rapport entre l'Administration et le juge est fait de défiance et de déférence en Afrique subsaharienne francophone. L'inexécution des décisions de justice, l'absence de pouvoirs d'injonction et d'astreinte ainsi que la mise en œuvre partielle de la responsabilité administrative sont révélatrices des pannes fonctionnelles du dualisme juridictionnel africain. L'importation de ce modèle était commandée notamment par le souci d'accélérer le renouveau du service public de la justice et la consolidation de l'État de droit. Aussi s'agissait-il, suivant le propos du constituant sénégalais de 1992, de renforcer le contrôle des juges sur l'Administration<sup>1800</sup>. C'est dire qu'à l'instar du Burkina Faso, les réformes du contentieux administratif ne reposent pas sur une approche globale d'une crise de la justice administrative en Afrique<sup>1801</sup>.

**951.** Parce que l'administré est simultanément un acteur et une finalité du fonctionnement de la juridiction administrative<sup>1802</sup>, l'analyse de la situation organico fonctionnelle du dualisme juridictionnel des États sous étude doit aussi reposer sur la relation juge administratif – administrés<sup>1803</sup>. En cela, chez l'administré, la défiance et la déférence du juge font naître le sentiment de ce qu'il serait « *le bras droit* » du pouvoir politique<sup>1804</sup>. Il va sans dire qu'en Afrique, les relations juge administratif – administrés sont empreintes de suspicion ou de réticence.

---

<sup>1799</sup> LOCHAK (D.), « Réflexion sur les fonctions sociales de la responsabilité administrative », in CURAPP, *Les mutations du droit administratif*, 1993. Disponible à [https://hal.parisnanterre.fr/hal-01670362/file/Lochak\\_responsabilite-administrative\\_Curapp\\_1993.pdf](https://hal.parisnanterre.fr/hal-01670362/file/Lochak_responsabilite-administrative_Curapp_1993.pdf). pp. 275-316.

<sup>1800</sup> Exposé des motifs, Loi n° 92-22 du 30 mai 1992 portant révision de la Constitution, JORS, 1er juin 1992, p. 233.

<sup>1801</sup> BA (A.T.), « Quelques aspects du contentieux administratif au Burkina Faso », in Etudes en l'honneur de Laurent Bado, *RBD*, n° 49, p. 45.

<sup>1802</sup> RIVERO (J.), « L'administré face au contrôle contentieux de l'administration », *La Revue administrative*, 52e Année, n° 9, Numéro spécial 9, *Histoire et perspectives de la juridiction en France et en Amérique latine*, 1999, pp. 218-220.

<sup>1803</sup> FALL (A.B.), « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique », *Revue électronique Afrilex*, p. 26.

<sup>1804</sup> *Ibid.*, p. 28.

## CHAPITRE II - LA RÉTICENCE DES JUSTICIABLES

**952.** Quel sort est-il réservé à un système d'organisation juridictionnelle qui ne parvient pas à réconcilier les justiciables des juges ou du moins à convaincre les premiers de saisir les seconds ? La suppression du Conseil d'État au Sénégal au motif de la faiblesse des affaires qu'elle a pu connaître lève toute équivoque relative à la question. Cependant, ce n'est point tant la réponse que soulève l'interrogation qui est d'intérêt, mais plutôt les raisons et solutions liées aux problèmes qu'elle soulève.

**953.** À ce sujet, la mésaventure de l'institution judiciaire moderne en Afrique est connue tant elle a fait l'objet d'une contribution doctrinale féconde en droit<sup>1805</sup> et dans des autres disciplines des sciences sociales<sup>1806</sup>. Le justiciable africain est pris au piège du passage douloureux entre justice traditionnelle et justice occidentale. Ses relations avec le juge sont marquées d'un effort de rapprochement et surtout d'une réalité de réticence. En cela, l'institutionnalisation d'une justice administrative autonome, la décentralisation des juridictions administratives éprouvent des difficultés à assurer le rapprochement des justiciables des juges administratifs en Afrique francophone.

**954.** L'éloignement entre ces acteurs est d'ordre géographique et psychologique. Des facteurs explicatifs anciens embrouillent la lisibilité des institutions juridictionnelles dans leur organisation et leur fonctionnement<sup>1807</sup> (Section 1). Ainsi, nous pouvons aisément prétendre que le sort réservé à la justice administrative autonome africaine tend vers l'échec d'autant que d'autres facteurs, plus actuels, entretiennent la distance entre juge administratif et justiciables (Section 2).

---

<sup>1805</sup> Voir par exemple : KONATE (M.I.), *La justice en Afrique : ce grand corps malade. Le cas du Mali (Un ancien ministre témoigne)*, 2018, La Sahélienne, 164 p. ; Afrique contemporaine, n° 250, 2014/2, Dossier *La justice en Afrique : nouveaux défis, nouveaux acteurs*, 2014 ; HOURQUEBIE (F.) (dir.), *Quel service public de la justice en Afrique francophone*, Bruxelles, Bruylant, 214 p. ; Les colloques Ouest africains sur la justice, Dakar – Sénégal janvier 2006, Accra – Ghana octobre 2007, 39 p. Disponible à <https://www.brandeis.edu/ethics/pdfs/internationaljustice/WAfrCollFrench.pdf>. Consulté le 07/07/2020 à 03h 06 mn ; DAN DAH (M. L.), « Contribution à un diagnostic du système judiciaire nigérien en vue de sa moralisation », multigr., juillet 2000 ; Voir le Colloque sur *l'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone*, à Port-Louis les 29, 30 septembre et 1er octobre 1993, AUPELF, UREF, Montréal 1994, p. 246 ; De GAUDUSSON (JDB), CONAC (G.), « La justice en Afrique », *Afrique contemporaine*, n° 156, numéro spécial, 1990.

<sup>1806</sup> ALOU (M. T.) « La justice au plus offrant. Les infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger) », *Politique africaine*, vol. 83, n° 3, 2001, p. 59 ; CERIANA MAYNERI (A.), NGOVON (G.), « Une justice d'exception en Centrafrique. Réflexions sur le droit et l'anthropologie face à la pénalisation de la sorcellerie », *Journal des africanistes*, n° 88-2, 2018, pp. 100-125. Disponible à <https://journals.openedition.org/africanistes/7301>. Consulté le 07/07/2020 à 03h 24mn.

<sup>1807</sup> KWAHOU (S.), *La justice administrative au Gabon : essai sur l'exercice de la fonction juridictionnelle en matière administrative*, op. cit., p. 380.

## SECTION I - LES FACTEURS ANCIENS DE LA RÉTICENCE

**955.** A la base, la réticence est un comportement neutre. Elle peut être salutaire ou regrettable suivant ses conséquences. La réticence des justiciables à saisir le juge administratif renvoie en espèce à la désaffectation du prétoire du juge par ces derniers. Il en résulte qu'elle constitue un obstacle au bon fonctionnement de la justice administrative. Certes, ce phénomène s'étend à l'ensemble de l'institution judiciaire en Afrique<sup>1808</sup>, mais il est davantage acéré dans le contentieux administratif. L'importation de la dualité juridictionnelle en Afrique francophone entendait rompre avec ce problème de désaffectation du prétoire du juge administratif qui a une origine lointaine.

**956.** L'histoire de la justice administrative en Afrique francophone rappelle que cette institution est le produit d'un legs colonial. Or, sous la colonisation, la justice administrative était un instrument de stratégie colonial et revêtait, de ce fait, les caractéristiques d'une justice à double vitesse. On saisit aisément que ce poids historique constitue une cause de la réticence des justiciables africains face à la nouvelle juridiction administrative propulsée par le modèle importé de dualisme juridictionnel. Ce poids historique est une charge globalement portée par le divorce entre la justice moderne et la justice précoloniale (paragraphe 1<sup>er</sup>). Il est également ressenti dans les effets d'instrumentalisation de la justice administrative coloniale (paragraphe 2).

### Paragraphe 1 - Le divorce entre la justice moderne et la justice précoloniale

**957.** Le déphasage entre la justice moderne importée à l'époque coloniale en Afrique subsaharienne peut être situé autour de la compréhension même que les différentes sociétés se font de la notion de justice. Dans ce regard croisé porté sur l'objet de justice, on observe que la justice est plurielle<sup>1809</sup>. Aussi nous garderons-nous de nous noyer dans des démonstrations philosophiques, anthropologiques dont le but serait de théoriser sur le concept ou l'idéal de justice. Il convient plutôt de relever les éléments matériels et psychologiques renseignant sur l'appréhension de la justice dans les sociétés traditionnelles africaines et

---

<sup>1808</sup> NKOOU NVONDO (P.), « La crise de la justice de l'Etat en Afrique noire francophone : études des causes du divorce entre la justice et les justiciables », *Penant*, n° 824, Mai-Aout 1997, pp. 208-228.

<sup>1809</sup> PIRET (B.), BRAILLON (C.), MONTEL (L.), PLASMAN (P-L.) (dir), *Droit et Justice en Afrique coloniale. Traditions, productions et réformes*, Bruxelles, Presse de l'Université Saint-Louis, 2014, 214 p. ; RAYNAL (M.), *Justice traditionnelle – Justice moderne. Le devin, le juge, le sorcier*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 338. ; Le ROY (E.), « L'évolution de la justice traditionnelle dans l'Afrique francophone », *Revue canadienne des études africaines*, vol. 9, n° 1, 1975, p. 75.

occidentales. Appuyé par une définition de la notion de justice, cet exercice permet de cerner les éléments du désamour entre ces deux types de justice. La justice est un principe moral qui exige le respect du droit ainsi que de l'équité et dont la garantie est assurée par le droit avec le concours des entités morales ou physiques. Donnée universelle, sa fonction, son contenu et ses acteurs divergent d'une société à une autre ; d'une époque à une autre. La crise de la justice coloniale occidentale en Afrique francophone (A) dont la persistance induit à s'interroger sur ces enjeux contemporains (B) permet de vérifier cette affirmation.

## **A - La crise de légitimité de la justice coloniale occidentale**

**958.** Indépendamment de sa nature judiciaire ou administrative, la justice occidentale transposée dans les colonies françaises était étrangère aux considérations que les sociétés africaines avaient de la justice. Les acteurs qu'elle employait, ses méthodes et finalités tendaient à l'opposer à la justice traditionnelle de ces sociétés<sup>1810</sup>. En somme, la crise de légitimité de la justice occidentale transposée dans les colonies africaines francophones touche son essence (1) et sa manifestation (2).

### **1 - Dans son essence**

**959.** Les entités sociopolitiques africaines sont de type communautaire. La solidarité de tous garantit la sûreté de chacun<sup>1811</sup>. L'homme est fréquemment identifié à sa famille, son lignage, sa corporation et son caste. Cette structuration s'oppose à la justice coloniale inspirée du modèle occidental qui deviendra plus tard la justice étatique. Le droit sur lequel se fondait cette justice était étranger aux considérations des sociétés traditionnelles africaines. En outre, la signification du procès est radicalement opposée dans la conception métropolitaine et précoloniale<sup>1812</sup>. Les sociétés africaines sont traditionnellement relationnelles. L'on recourt, de préférence, au système de l'arbre à palabre pour la résolution des conflits<sup>1813</sup>. La justice y exerce une fonction de médiation. Son rôle essentiel n'est pas celui de régler un litige à partir de la règle de droit applicable au cas d'espèce, mais de préserver l'équilibre des droits des

---

<sup>1810</sup> RAYNAL (M.), *Justice traditionnelle – Justice moderne. Le devin, le juge, le sorcier*, précité.

<sup>1811</sup> ALLIOT (M.), « Protection de la personne et structure sociale (Europe et Afrique) », *RJPIC*, 1982, p. 714 ; VERDIER (R.), « Problématique des droits de l'homme dans les droits traditionnels de l'Afrique noire », in *Droits et Cultures*, 1983, n° 5, pp. 97-103.

<sup>1812</sup> MOYRAND (A.), « Réflexions sur l'intégration de l'Etat de droit en Afrique », *RIDC*, vol. 43, n° 4, Octobre-décembre 1991, p. 875.

<sup>1813</sup> FALL (A.B.), « Réflexions sur quelques procédés non juridictionnels de règlement des litiges administratifs », in *La création du droit en Afrique*, Ed. Karthala, 1997, p. 423.

groupes sociaux parties au conflit<sup>1814</sup>. Cependant, cette différence établie entre les fonctions de la justice coloniale et précoloniale appelle des précisions.

**960.** D'abord, il faut bannir la compréhension d'une vision réductrice et purement mécanique de la portée de la décision du juge dans les sociétés occidentales. L'office du juge ne se limite pas à appliquer le droit et à départir les parties au procès. Sa finalité est en réalité de réconcilier celles-ci autour du droit. L'esprit de réconciliation n'est donc pas exclu de l'office du juge moderne. La différence que cet office entretient avec celui des organes traditionnels africains se situe dans la rigueur que l'un et l'autre accordent à l'application des règles. Tandis que le juge moderne place l'exécution du droit comme l'essence de son office et pose comme condition de la réconciliation des parties autour de l'autorité du droit, le juge traditionnel africain pose la réconciliation et l'équilibre des droits subjectifs comme la finalité du droit. D'où, il s'évertue dans son office à « *marchander* », au mieux, autour des règles et des volontés des parties pour préserver cet équilibre.

**961.** Ensuite, il importe d'indiquer que la préférence pour la conciliation ne fait pas de l'arbitrage l'unique mode de résolution des litiges dans les sociétés africaines. Penser le contraire « *c'est méconnaître là le fait que le droit africain distingue les matières criminelles des matières civiles, de même que les délits publics des délits privés* »<sup>1815</sup>. Suivant la nature de l'infraction et selon que le groupe social est fortement ou faiblement structuré<sup>1816</sup>, l'introduction de l'action en justice de même que les règles applicables varient<sup>1817</sup>.

**962.** En clair, la différence de conception était une des causes de l'illégitimité de la justice coloniale. Mais, la difficulté n'était pas insurmontable. La prise en compte des données culturelles et sociologiques locales dans les manifestations de la justice importée pouvait favoriser son intégration aux sociétés africaines traditionnelles<sup>1818</sup>. Or, la mise en œuvre et le fonctionnement de cette justice ont accentué le fossé entre elle et ces dernières.

---

<sup>1814</sup> DE GAUDUSSON (JDB), « Le statut de la justice dans les Etats d'Afrique francophone », in *La justice en Afrique, Afrique contemporaine*, précité, p. 11.

<sup>1815</sup> OLAWALE ELIAS (T.), *La nature du droit coutumier africain*, Présence Africaine, 1998, p. 232.

<sup>1816</sup> CONAC (G.) (dir.), *Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, Paris, Economica, 1988, p. IX. L'auteur distingue trois types de sociétés dans l'Afrique noire précoloniale : les sociétés ne disposant pas d'un personnel politique nettement différencié dites sociétés sans chef, les sociétés dotées de gouvernement et les sociétés complexes au sein desquelles une spécialisation plus poussée des fonctions conduit à différencier les gouvernants d'un personnel soumis à leur autorité, le personnel administratif et militaire.

<sup>1817</sup> OLAWALE ELIAS (T.), *La nature du droit coutumier africain*, *ibid.*, p. 234.

<sup>1818</sup> ROULAND (N.), *Anthropologie juridique*, collection Que sais-je ? n° 2528, Paris, PUF, 1990, p. 79.

## 2 - Dans ses manifestations

**963.** « Toute société est portée à croire que son système de valeurs est meilleur et souhaite qu'il soit adopté par les communautés régies par un système de croyances »<sup>1819</sup>. Il en va de même de la conception de sa justice<sup>1820</sup>. On ne saurait dire autant pour la justice moderne importée dans les colonies.

**964.** Dans son expression et ses manifestations, la justice coloniale a, au demeurant, procédé au démantèlement des autorités traditionnelles auparavant investies à dire le droit. Il leur était dénié toute légitimité en matière judiciaire<sup>1821</sup>. Plus précisément, les chefs de village et de canton jouaient un rôle davantage décroissant dans les règlements des différends<sup>1822</sup>. Ce qui a nourri chez ceux-ci ainsi qu'à l'attention des populations africaines le sentiment d'un passage en force de la justice coloniale, celui d'une justice étrangère et étrangement imposée. En conséquence, ils se détournaient des juridictions coloniales dont les règles et sanctions en plus d'être éloignées de leur conception du monde et de la vie<sup>1823</sup>, défiaient leur liberté.

**965.** De plus, la hiérarchisation de la justice autour de la citoyenneté française<sup>1824</sup> des populations résidant dans les colonies confère, à la justice coloniale, les caractéristiques d'une justice à double vitesse<sup>1825</sup>, inégalitaire<sup>1826</sup> et discriminatoire<sup>1827</sup>. À la vérité, les droits des citoyens français des colonies étaient tout aussi méprisés. Le régime plus restrictif de la liberté de la presse<sup>1828</sup> dans les colonies qu'en Métropole en est un témoignage<sup>1829</sup>.

---

<sup>1819</sup> MOYRAND (A.), « Réflexions sur l'intégration de l'Etat de droit en Afrique », *op. cit.*, p. 861.

<sup>1820</sup> Cela relève de l'ordre normal des choses en ce qu'il participe de l'enrichissement mutuel entre les droits ou les systèmes juridiques. Le nouveau système réussit son implantation quand il parvient à fédérer les forces politiques et sociales nationales ou locales.

<sup>1821</sup> PETITHOMME (M.), « Regards croisés sur le colonialisme et le post colonialisme en Afrique subsaharienne », *Revue transatlantique de recherche sur l'Europe*, eurostudia, vol. 3, n° 2, 2007, p. 1.

<sup>1822</sup> NZE-NGUEMA (F.-P.), *L'Etat au Gabon de 1929 à 1990. Le partage institutionnel du pouvoir*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 44.

<sup>1823</sup> JOHN-NIMBO (J.), « Quelques héritages de la Justice coloniale en Afrique noire », *op. cit.*, p. 326.

<sup>1824</sup> BILBAO (R.), *Le droit malgache et la nationalité*, Cujas, 1965, p. 52, *op. cit.*, p. 847.

<sup>1825</sup> Même à l'égard des sujets français, la justice coloniale opérait une différenciation de droit comparativement aux citoyens de la Métropole. Les droits de ceux-là étaient insuffisamment protégés.

<sup>1826</sup> Le caractère inégalitaire de la justice coloniale reposait sur la dissociation entre droit et nationalité opérée au détriment des habitants du pays colonisé. Pourtant, par le fait de la colonisation emportant annexion de territoire, tous les individus en présence prétendraient légitimement appartenir à une même nation.

<sup>1827</sup> LE COUR GRANDMAISON (O.), « L'exception et la règle : sur le droit colonial français », *Diogène*, vol. 212, n° 4, 2005, p. 50.

<sup>1828</sup> Article 11 de la Déclaration.

<sup>1829</sup> DEBENE (M.), « La signification de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dans les Constitutions des Etats d'Afrique noire francophone », *Revue juridique africaine Yaoundé*, 1990, p. 51.

**966.** En définitive, que ce soit dans les organes qu'elle employait, les règles qu'elles mobilisaient et la finalité qu'elle visait, la justice coloniale se trouvait aux antipodes d'une justice de qualité, d'une justice aspirant à pacifier les relations individuelles de même que celles liant les personnes à l'Administration coloniale. Elle fut boycottée particulièrement par les habitants des pays colonisés dont une frange non négligeable continue, après les indépendances, d'en méconnaître la légitimité de la justice postcoloniale dont elle s'inspire.

## **B - Les enjeux contemporains du dysfonctionnement de la justice coloniale**

**967.** Les développements précédents ont démontré que l'organisation et le fonctionnement de la justice coloniale ont créé, chez les populations africaines francophones, le rejet de ce système. Même en corrigeant certains de ses vices, la justice post coloniale est construite sur nombre de principes de cette justice rejetée. De l'amalgame et d'une suspicion légitime à une réticence compréhensible, les juridictions étatiques sont encore boudées par les justiciables africains (1). Ce qui ouvre, aujourd'hui un procès contre la justice dite occidentale traduit en termes d'adaptation ou de substitution des us et coutumes africains au droit d'inspiration occidentale (2).

### **1 - Une cause de désaffectation des juridictions nationales africaines post-indépendance**

**968.** La crise de la justice étatique en Afrique francophone trouve son origine dans le dysfonctionnement de la justice coloniale, nous l'avons déjà signifié. Elle s'expliquerait aussi par un passage brutal entre justice coloniale et justice moderne sans négociation avec les exigences d'une justice coutumier-traditionnel<sup>1830</sup>. Faisant volontairement fi des préoccupations liées à la qualité de la décision, à l'indépendance du juge, la nature du régime politique<sup>1831</sup>, le problème de la désaffectation du prétoire du juge administratif et judiciaire se localise donc à deux niveaux. Ce sont la déception du passé colonial et le renouvellement de certaines considérations sociologiques et traditionnelles.

---

<sup>1830</sup> NKOUMVONDO (P.), « La crise de la justice en Afrique noire francophone. Etudes des causes "du divorce" entre la justice et les justiciables », *Penant*, n° 824, 1997, p. 213.

<sup>1831</sup> Certains de ces points ayant été traités dans les développements antérieurs et d'autres le seront dans les démonstrations ultérieures. Il n'est point indispensable de les reprendre ici. Lire aussi GOMES (P.), *Le contentieux administratif en République populaire du Congo : les influences étrangères*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Rennes, 1986, p. 6.

**969.** Le justiciable africain vit encore dans l'univers du passé, de la justice coloniale. Il se fait, dans l'ignorance, une sorte de projection du passé sur le présent<sup>1832</sup>. Si certains africains ont vécu la colonisation et se trouvent être témoins directs du dysfonctionnement judiciaire, nombreux sont encore ceux qui en ont repris le discours et tentent de rapprocher les caractéristiques de la justice coloniale à celle post-indépendance. Ce rapprochement psychologique a une part de vérité. Il s'explique par la supposée transposition des principes cardinaux abusivement qualifiés de principes occidentaux du fonctionnement de la justice<sup>1833</sup> dans les États africains. Il se fonde aussi sur conservation des traits autoritaires d'une Administration de mission du système colonial dans ces États indépendants. D'ailleurs, l'infortune du recours pour excès de pouvoir constatée au lendemain des indépendances est principalement imputable à l'ignorance et la crainte des représailles<sup>1834</sup>. Attaquer l'Administration devant le juge serait une entreprise risquée<sup>1835</sup>, empreinte d'incivisme,<sup>1836</sup> voire impensable<sup>1837</sup>.

**970.** Par ailleurs, d'autres pesanteurs psychologiques qui engendrent la réticence des justiciables africains à saisir le juge de l'État existant. Certaines entretiennent un lien avec l'expérience coloniale ; d'autres semblent plus autonomes. On peut rappeler succinctement l'analphabétisme et la sous-information<sup>1838</sup> de même que l'ignorance de l'existence d'un juge administratif<sup>1839</sup>.

**971.** Face à ces obstacles, les justiciables africains s'adonnent à des pratiques de contournement du prétoire du juge. Si lesdites pratiques s'appuient sur le relationnel, les relations personnelles bien ancrées dans la culture africaine, elles ne traduisent aucunement un

---

<sup>1832</sup> BLEOU (M.D.), « La Chambre administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire », in CONAC (G.), *Les Cours supêmes en Afrique, op. cit.*, p. 362.

<sup>1833</sup> Expliquer le caractère universel de certains de ces principes

<sup>1834</sup> M'BAYE (K.), « Le droit en déroute », in *Liberté et ordre social*, Neuchâtel, édition de la Baconnière, 1969, p. 37.

<sup>1835</sup> DIARRA (E.), « Le juge des droits de l'homme en Afrique noire francophone », *RID*, 2009, p. 16.

<sup>1836</sup> *Ibid.*

<sup>1837</sup> BLEOU (M.D.), « La Chambre administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire », in CONAC (G.), *Les Cours supêmes en Afrique, op. cit.*, p. 362. L'auteur renseigne que : « De même qu'il venait à l'esprit d'aucun paysan de contester en justice quelque décision de l'autorité coloniale, de même, il ne peut l'habiter, même l'indépendance advenue, une telle éventualité ». Voir aussi WODIE (V.F.), « La législation », in *Encyclopédie Juridique de l'Afrique*, NEA, Dakar, 1982, Tome 1, p. 327.

<sup>1838</sup> SY (D.), « Droit administratif et communicabilité en Afrique », *Revue électronique Afrilex*, p. Disponible à **Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.** Consulté le 25/04/2020 à 17h42 mn ; BIPOUN-WOUM (J.M.), « Recherches sur les de la réception du droit administratif dans les Etats d'Afrique noire d'expression française : le cas du Cameroun », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, vol. 26, no. 3, vol. 26, n° 3, p. 359

<sup>1839</sup> BLEOU (M.D.) La Chambre administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire », in CONAC (G.), *Les Cours supêmes en Afrique, op. cit.*, p. 359.

retour délibéré au droit traditionnel. Ce phénomène est certes plus prégnant dans les milieux rural et déscolarisé, mais il est aussi fréquent dans les villes et chez les intellectuels toujours attachés au mode de vie communautaire et traditionnel.

**972.** Le recours à ces voies officieuses n'est pas une intègre résurrection du droit précolonial. Il est « *le résultat d'une logique stratégique des citoyens que d'une démarche consciente d'un attachement viscéral de ces derniers à des pratiques ancestrales* »<sup>1840</sup>. Cela est d'autant plus juste qu'on ne peut prétendre, contrairement à ce qu'affirme Laurent BADO, que les pratiques de couloirs et la corruption sont caractéristiques des attitudes traditionnelles précoloniales<sup>1841</sup>. Aussi convient-il de relativiser la teneur et la portée des critiques militant en faveur d'une liquidation de l'héritage colonial judiciaire dans les États africains francophones en particulier.

## **2 - Un prétexte en soutien aux théories de rejet de la justice moderne en Afrique**

**973.** On a pensé, à tort, que les systèmes juridiques africains seraient monolithiques, immuables ; que la désobéissance à la loi au sens large était conséquente au désaveu du droit d'origine occidental par les populations africaines. Ces analyses raccourcies, simplistes donc erronées menacent le succès de la justice étatique, en général, et celui du dualisme juridictionnel singulièrement. Il importe donc de revenir sur celles-ci (a) avant de procéder à leur réfutation (b).

### **a- Bref exposé des théories**

**974.** Alternativement au déclassement de la justice étatique moderne, ces théories préconisent un retour à la justice traditionnelle synonyme d'authenticité et de simplicité. Si diverses soient-elles, elles convergent vers une vertu d'authenticité et de simplicité de la justice traditionnelle. Les tenants des théories de liquidation de la justice étatique moderne justifient la crise de la justice étatique inspirée du modèle colonial par la contradiction de celle-ci avec la justice traditionnelle. Les justiciables africains seraient étrangers aux

---

<sup>1840</sup> KWAHOU (S.), *La justice administrative au Gabon : essai sur l'exercice de la fonction juridictionnelle en matière administrative*, Thèse de doctorat de droit, Université de Rouen 2004, p. 378.

<sup>1841</sup> L'auteur, la pratiques des couloirs, le recours aux interventions et aux « *bras longs* » est l'apanage et caractéristique des attitudes traditionnelles des requérants africains. Cf. BADO (L.), *Le contrôle juridictionnel de l'Administration dans les Etats du Conseil de l'Entente*, Thèse de doctorat de Droit, Université de Bordeaux, 1978, p. 240.

principes, aux techniques et aux juges qu'emploie la justice occidentale importée<sup>1842</sup>. Également, ils opposent la complexité de la procédure judiciaire moderne à la prétendue simplicité de la justice traditionnelle. Les procédures liées à la saisine du juge, à la détermination du juge compétent, les exigences de délai, l'exigence de l'écrit, la langue du procès et langage du droit moderne sont autant d'éléments illustrant la complexité de la justice importée dans les États africains.

**975.** On le voit, ces théories se fondent sur les causes matérielles et largement admises pour expliquer la réticence des justiciables africains à saisir le juge. Pour elles, la préférence des justiciables africains pour les modes non juridictionnels de règlement de différends<sup>1843</sup> proviendrait de l'inadéquation de la justice étatique avec les réalités socioculturelles africaines. Ils se fondent sur celles-ci pour réclamer la substitution de la justice traditionnelle à la justice étatique. Au fond, leur démarche consiste à analyser l'efficacité de la justice traditionnelle dans le reflet des "défauts" de la justice moderne étatique. Dit autrement, les tenants de la théorie de déclassement estiment que la justice traditionnelle et ses juridictions seraient meilleures que la justice étatique en vigueur dans les États africains francophones en particulier pour la simple raison que cette dernière aurait échoué ou serait condamnée à ce sort. Par là même, leurs théories manquent de rigueur et d'objectivité.

## **b- Réfutation des théories**

Les arguments mobilisés par les tenants des théories de liquidation pour situer la crise de la justice étatique en vigueur en Afrique francophone sont réels. Ils renferment une part de justesse. Cependant, ils sont abusivement maniés et manipulés.

**976.** S'agissant de la complexité, en écartant incontestablement la vision monolithique des sociétés africaines, aucune étude de quelque nature qu'elle soit ne prouve que la justice traditionnelle précoloniale de ces sociétés fût exempte de complexités. Nous convenons à la suite de Silvestre KWAHOU que : « *Les mécanismes de distributions de la*

---

<sup>1842</sup> LE ROY (E.), « Le justiciable africain et la redécouverte d'une voie négociée de règlement des conflits », *Afrique contemporaine*, n° 156, numéro spécial, 1990, pp. 111-120.

<sup>1843</sup> Sur la question voir : FALL (A.B.), Réflexions sur quelques procédés non juridictionnels de règlement des litiges administratifs, in DARBON (D.), DE GAUDUSSON (J.D.B.) (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Khartala, pp. 421-441 ; NKOU MVONDO, (P.), « La crise de la justice en Afrique noire francophone. Etudes des causes "du divorce" entre la justice et les justiciables », précité.

*justice dans les sociétés traditionnelles africaines n'ont jamais été aussi connus de tous* »<sup>1844</sup>. Dans certaines sociétés africaines, le rôle essentiel du griot auprès du Chef, lorsque ce dernier tranchait des litiges, prouve bien que la connaissance des règles judiciaires exigeait un certain vécu et des formations spécifiques inhérentes aux castes, à la fonction et à la profession. Dans le nord de la Côte d'Ivoire, l'initiation au « *Pororo* »<sup>1845</sup> est hautement régie par des règles très exclusives, secrètes, et confère aux initiés un régime juridique voire judiciaire traditionnel particulier. C'est dire que le système judiciaire traditionnel des sociétés africaines est marqué par une triple différenciation : une différenciation dans les organes édictant les règles et réglant les litiges ; une différenciation dans le statut des sujets et une différenciation des règles applicables aux litiges tenant à la nature soit des litiges<sup>1846</sup> soit des parties opposées. Dès, lors, il est erroné d'affirmer qu'un tel système est empreint de simplicité permettant à tous les habitants qui y sont soumis de comprendre nécessairement toutes ses règles et implications.

**977.** Relativement à l'argument valorisant de l'authenticité des systèmes juridiques africains et à leur efficacité sur les conduites des populations africaines, il commande de bien cerner l'idée qui le sous-tend. L'évaluation de l'authenticité doit répondre à l'examen de deux conditions non cumulatives. Peut-on prouver que les us et coutumes qui prévalent encore aujourd'hui en Afrique sont ils conformes à ceux existants à l'époque précoloniale ? Est-il juste de penser que les citoyens africains se sentent psychologiquement et matériellement plus proches des us et coutumes que du droit étatique moderne ? À chacune de ces interrogations, rien n'est certain.

**978.** En effet, aujourd'hui, il se pose avec acuité le problème de la connaissance des droits traditionnels africains dans les États africains post-coloniaux. Outre le fait que ces

---

<sup>1844</sup> KWAHOU (S.), *La justice administrative au Gabon : essai sur l'exercice de la fonction juridictionnelle en matière administrative*, op. cit., p. 381.

<sup>1845</sup> Le *Pororo* est un rite d'initiation pratiquée par les Sénoufo, notamment ceux de Korhogo, du Burkina Faso et du Mali dans le nord de la Côte d'Ivoire. Il existe deux formes de *Pororo*, le communautaire élargi à tous les hommes sénoufo et qui revêt un caractère obligatoire et les privés qui sont ésotériques et qui comptent très peu d'initiés. Sur les origines, la formation et les évolutions du *Pororo*, voir HOLAS (B.), « Les fondements spirituels de la vie sociale sénoufo », *Journal de la Société des Africanistes*, n° 56, 1956, pp. 9-31 ; LEMAIRE (M.), « Le doute et la douleur : initiations et affects en pays sénoufo (Côte d'Ivoire) », *Systèmes de pensée en Afrique noire*, n° 18, 2008, pp. 193-218.

<sup>1846</sup> « *L'introduction de l'action en justice varie beaucoup selon qu'il s'agit d'un délit criminel ou d'un délit civil, et aussi selon que le groupe social est fortement ou faiblement structuré* ». Cf. OLAWALE ELIAS (T.), op. cit.,

droits ne dérivent pas de source écrite<sup>1847</sup>, à quelques exceptions près<sup>1848</sup>, les États africains indépendants ont élaboré un droit plus proche du droit occidental que des droits traditionnels<sup>1849</sup>. En conséquence, bien que Joseph JOHN-NAMBO affirme le contraire, l'authentification scientifique des us et coutumes actuels souffrira de graves carences et incertitudes<sup>1850</sup>. Qui plus est, les coutumes représentent certes la source principale, mais ne constituent point la source unique des droits traditionnels<sup>1851</sup>. Enfin, un sérieux doute pèse sur l'originalité des droits autochtones sortis de la colonisation<sup>1852</sup>. Le prétendre, ce serait affirmer que les droits traditionnels africains sont immobiles et fermés<sup>1853</sup>. Or, tout système juridique est sujet à des variations constantes<sup>1854</sup> dues à l'écoulement du temps, à son contact avec d'autres systèmes<sup>1855</sup>. Aussi ne peut-on alléguer de l'authenticité des droits africains traditionnels actuels pour prédire la soumission généralisée des justiciables africains à leur application<sup>1856</sup>.

**979.** En somme, les arguments fondés sur l'authenticité et la simplicité des droits traditionnels encore présents en Afrique pour réclamer la liquidation de l'héritage historique colonial présentent en leur propre sein des contre-arguments et limites. On peut même se permettre de les dépasser par un argument de la logique naturelle<sup>1857</sup>. La vie d'une société donnée est un parcours jalonné de transformations et d'évolutions. Cela est indéniable. Le droit ainsi que l'organisation judiciaire qui en résulte ne sauraient échapper à cette évidence

---

<sup>1847</sup> Dans sa thèse de doctorat, Joseph JHON-NAMBO affirmait que : « *les traces des diverses civilisations des peuples du Gabon ne nous sont livrées que par la tradition orale et par les survivances qu'elles gardent dans les mœurs actuelles* ». Cf. JHON-NAMBO (J.), *Les enjeux de la construction de l'Etat au Gabon : essai d'anthropologie d'histoire du droit*, Thèse de doctorat en Histoire du droit, Université de Paris 1, 1991, tome 1, p. 21.

<sup>1848</sup> Sauf dans les régions africaines qui ont été profondément influencé par l'islam. Il y existe des codes issus des différentes écoles juridiques islamiques notamment le hanna fiya, l'école de l'imam Chafi, le malikiyya, et l'école hambalite.

<sup>1849</sup> GONIDEC (F.-), *Les droits africains : évolutions et sources*, Paris, L.G.D.J., 1968, p. 236.

<sup>1850</sup> JHON-NAMBO (J.), *Les enjeux de la construction de l'Etat au Gabon : essai d'anthropologie d'histoire du droit*, précité.

<sup>1851</sup> VANDERLINDEN (J.), *Les systèmes juridiques africains*, Paris, PUF, collection Que sais-je ? 1983, p. 8.

<sup>1852</sup> KWAHOU (S.), *La justice administrative au Gabon : essai sur l'exercice de la fonction juridictionnelle en matière administrative*, *op. cit.*, p. 384.

<sup>1853</sup> BAYART (J.-F.), *L'Etat en Afrique*, Paris, Fayard, 1990, p. 31.

<sup>1854</sup> *Ibid.*

<sup>1855</sup> RODOLFO (S.), *op. cit.*, p. 69-70.

<sup>1856</sup> Lire en ce sens CABANIS (A.), CABANIS (D.), « L'influence du droit français lié au processus de colonisation-décolonisation ». Disponible à [http://www.lexoi.fr/docannexe/file/3300/rjoi\\_05\\_special\\_canabis.pdf](http://www.lexoi.fr/docannexe/file/3300/rjoi_05_special_canabis.pdf). Consulté le 04/05/2020 à 04h14 mn, p. 18.

<sup>1857</sup> Sur la méthode de la logique naturelle, lire GRIZE (J.-B.) (dir.), « Introduction. Vers une logique naturelle », *De la logique à l'argumentation*, Librairie Droz, 1982, pp. 25-33.

naturelle. Mieux, les aspirations des peuples sont évolutives et conquérantes<sup>1858</sup>. On voit mal comment les droits traditionnels pourraient suppléer en toute matière le droit positif préexistant. La tâche relèverait presque d'une mission impossible devant la complexité des structures étatiques et du droit administratif. Le fonctionnement défectueux des tribunaux coutumiers au Cameroun renseigne sur les indécidables d'une telle opération<sup>1859</sup>.

**980.** Il est clair que des théories exigeant une disparition du système judiciaire occidental et de ses modes d'organisation menacent l'existence et le succès du dualisme juridictionnel qui est perçu comme un héritage colonial. Mais, la réfutation de ces théories ne doit pas conduire à un attachement viscéral au système de juridictionnel en cours dans les États soumis à étude. Notre démarche invite à la complémentarité des solutions en ce qu'elle propose la correction des erreurs passées, des inadéquations en vue de l'amélioration de la justice administrative notamment. En cela, la compréhension du dysfonctionnement de la justice administrative coloniale ne peut échapper à l'analyse.

## **Paragraphe 2 - La manipulation de la justice administrative coloniale**

**981.** L'environnement dans lequel évoluait la justice administrative coloniale, son fonctionnement et ses pouvoirs étaient des sources de découragement des justiciables à saisir les juridictions administratives<sup>1860</sup>. Alors qu'en Métropole la justice administrative portée par le Conseil d'État se positionnait en véritable protecteur de l'intérêt général, dans les colonies, l'efficacité d'un tel contrôle n'était pas souhaitée. L'administration coloniale avait un rôle bien différent de celui de l'administration métropolitaine. Ce rôle était « *d'étendre et de renforcer le contrôle militaire des colonies de protéger les ressortissants de la métropole, d'épauler parfois le travail de « civilisation » des missionnaires, mais surtout de faciliter l'exploitation économique menée par les grandes compagnies commerciales* »<sup>1861</sup>.

---

<sup>1858</sup> Maurice Kamto dit à cet effet que les citoyens africains « ont des aspirations différentes de celles de leurs ancêtres. Voir KAMTO (M.), *Politique et droit en Afrique*, op. cit., p. 498.

<sup>1859</sup> Il est constamment revenu que les magistrats coutumiers maîtrisent laconiquement le droit coutumier et s'en sert maladroitement dans le règlement des différends coutumiers. Cette défaillance conduit le juge coutumier à appliquer le droit étatique lorsqu'il est saisi. Pour une approche plus étendue de la question, voir AKPO (G.), BONNEFOY (O.), CASTERA (P.), « La gestion du pluralisme juridique par les juridictions traditionnelles au Cameroun francophone » in NICOLA (G.) et HOURQUEBIE (F.) (dir.), *Cahiers d'Anthropologie du droit, Karthala*, p. 217-218 ; CABANIS (A.), CABANIS (D.), « L'influence du droit français lié au processus de colonisation-décolonisation », précité.

<sup>1860</sup> BOUBOUTT (A.S.), « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », *RDP*, n° 2-2013, p. 383.

<sup>1861</sup> LEROUEIL (E.), « Histoire de la colonisation de l'Afrique (1) : le contexte », 22 février 2012. Disponible à <https://www.lafriquedesidees.org/histoire-de-la-colonisation-de-lafrique-1-le-contexte/>. Consulté le 11/06/2022 à 23h 37mn.

L'efficacité du modèle français de justice administrative freinerait la construction de l'Empire colonial en Afrique subsaharienne francophone<sup>1862</sup>. En conséquence, le modèle de la dualité juridictionnelle appliquée a été extraverti (A) de sorte a entraîné la naissance d'une justice administrative faiblement protectrice des droits et libertés individuels dans les colonies (B).

### **A - Une justice issue d'une dualité extravertie à partir des Conseils du contentieux administratif**

**982.** L'extraversion de la dualité coloniale renvoie à la différence entre les caractères de la juridiction administrative coloniale et la juridiction similaire métropolitaine. En France, les juridictions administratives se résument au Conseil d'État et aux Conseils de Préfectures. En revanche, dans les colonies, elles étaient représentées par les Conseils du contentieux administratif et le Conseil d'État logé en Métropole. Il se dessine que les Conseils du contentieux joueraient le rôle et la fonction des Conseils de Préfecture. Tant s'en faut. Tant dans leur organisation qu'à travers leurs compétences, ils sont particuliers<sup>1863</sup> (1) ; et leurs traits distinctifs dévalorisent les principes du dualisme juridictionnel promus dans la Métropole<sup>1864</sup> (2).

### **1 - L'organisation des Conseils du contentieux : une violation aux principes du dualisme juridictionnel métropolitain**

**983.** Contrairement à ce qu'on pourrait penser, l'organisation des Conseils du contentieux n'était pas uniforme partout dans les colonies ou protectorats. Sur chaque espace : Afrique occidentale française, Afrique équatoriale française, Afrique du Nord, Indochine, ils étaient structurés différemment<sup>1865</sup>. Initialement, le Conseil du contentieux était majoritairement composé de membres du Conseil d'administration ou du Conseil privé. Le Conseil d'administration était un organe administratif consultatif placé auprès du Gouverneur.

---

<sup>1862</sup> CABANIS (A.), « Polémiques en Afrique autour du système français de justice administrative », *op. cit.*, p. 43.

<sup>1863</sup> Voir THIAM (S.), « Les Conseils du contentieux administratif depuis la Seconde Guerre mondiale », in *Le juge de l'outre-mer*, tome III, Lille 2014, pp. 220-228.

<sup>1864</sup> MANGIN (G.), « Le juge d'Outre-mer » in *Mélanges Edmond Jouve*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 1016 ; MANIERE (L.), « Deux conceptions de l'action judiciaire aux colonies. Magistrats et administrateurs en Afrique occidentale (1887-1912) », *RHD*, n° 4, 2011, p. 2.

<sup>1865</sup> Le type ordinaire des Conseils du contentieux date des grandes Ordonnances qui ont posé les fondements de l'organisation administrative des colonies Les premiers Conseils ont été créés dès 1825 dans les actuels départements français d'Outre-Mer. Ils furent ensuite étendus, par l'ordonnance du 7 septembre 1840, au Sénégal et à des dépendances des conseils du contentieux administratif avant d'être généralisée à toute l'Afrique noire française par les décrets du 5 août 1881 et du 7 septembre 1881.

En outre, on notait que trois magistrats de l'ordre judiciaire siégeaient<sup>1866</sup> au Conseil du contentieux. Pis, dans certaines colonies, en l'absence de magistrats, deux fonctionnaires, de préférence licenciés en droit, étaient nommés et assuraient l'office de la juridiction administrative<sup>1867</sup>. La forte présence de l'Administration se ressentait en ce que les chefs d'Administration ne pouvaient être récusés à l'occasion des actes de leur administration<sup>1868</sup> et le Gouverneur assurait la présidence du Conseil du contentieux<sup>1869</sup>.

**984.** Eu égard à cette organisation, on déduit de la violation de deux grands principes du dualisme juridictionnel aménagé dans la Métropole. Il s'agit du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires et le principe de séparation des juges administratifs et judiciaires. Cette double violation engendre celle de la spécialisation de la justice administrative<sup>1870</sup>. La présence de magistrats judiciaires en atténue le rapprochement avec la pratique du ministre-juge. Elle constitue une autre source de malaise. « *La présence, même à titre individuel, de membres des tribunaux judiciaires dans une juridiction administrative entraîne en effet une certaine confusion de fait entre les deux autorités* »<sup>1871</sup>, précisait, à juste titre, Edouard LAFERRIERE. Aussi la volonté d'exclure les magistrats judiciaires du jugement des contestations administratives était-elle si tranchée à l'origine en Métropole. Quand le Conseil de Préfecture pouvait être complété par un Conseiller général, l'arrêté des consuls du 19 fructidor an IX interdisait de faire appel à un conseiller général qui aurait été magistrat en même temps<sup>1872</sup>.

**985.** Il apparaît que cette première organisation du Conseil du contentieux souffrait d'une absence de garantie de compétence et d'impartialité. Au fond, la dualité juridictionnelle coloniale ne devrait point constituer un obstacle aux activités de l'administration coloniale ;

---

<sup>1866</sup> Il s'agissait de deux magistrats et du Procureur général qui appartenait au Conseil privé.

<sup>1867</sup> LAMPUE (P.), *Les caractères essentiels de la juridiction administrative coloniale*, Ville de Pointe-à-Pitre, Réseau des bibliothèques, p. 12.

<sup>1868</sup> L'article 69, alinéa 2 du Décret de 5 août 1881 disposait que : « les chefs d'administration ne peuvent jamais être récusés à l'occasion des actes de leur administration attaqués devant le Conseil du contentieux ». Lire aussi CE 27 juillet 1923, (Penant, 1925, I, 4532, 38 et la note) ; CE 24 décembre 1924 (Penant, 1925, I, 4555, 94 et la note 1).

<sup>1869</sup> A titre illustratif, concernant le cas de la Haute-Volta, voir Décret du 1<sup>er</sup> mars 1919, J.O.H.V., n° 2 et 3, 1er, 15 novembre 1919, p. 5.

<sup>1870</sup> MANIERE (L.), « Deux conceptions de l'action judiciaire aux colonies. Magistrats et administrateurs en Afrique occidentale française (1887-1912).

<sup>1871</sup> LAFERRIERE (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, op. cit., p. 312.

<sup>1872</sup> *Ibid.*

elle devait plutôt l'accompagner<sup>1873</sup>. Les corrections qui sont survenues n'entendaient point mettre fin à cette mission ou du moins à assurer des garanties désirables aux justiciables<sup>1874</sup>. On peut affirmer, de toute évidence, que la création des juridictions administratives dans les colonies répondait à des volontés très différentes de celles qui primaient dans la Métropole. Hormis l'organisation, l'une des particularités décevantes du Conseil du contentieux administratif résidait dans les compétences à lui reconnues.

## **2 - Les compétences du Conseil du contentieux administratif : un décalage avec la pratique métropolitaine**

**986.** Le juge du Palais royal ayant été maintenu compétent pour connaître certains litiges nés dans les colonies, la préservation du principe de double degré de juridiction en matière administrative imposerait que les Conseils du contentieux soient investis de compétences similaires à celles des Conseils de préfectures. Cela ne fut point le cas. Il semble que les compétences des Conseils du contentieux aient été "tropicalisées".

**987.** Au sein de la Métropole, les Conseils de préfecture étaient essentiellement des juridictions d'attribution. Ils ne connaissaient que des litiges qui leur étaient expressément dévolus par un texte c'est-à-dire que les matières de leur compétence sont limitées et énumérées. Le juge de droit commun devenant, de ce fait, le Conseil d'État. À l'inverse, au niveau des colonies, les Conseils du contentieux étaient des juridictions administratives de droit commun. Certes, les ordonnances auxquelles renvoie le décret du 5 août 1881<sup>1875</sup> procèdent à une énumération de matières qui ressortissent de leur compétence ; mais elles ajoutent que les Conseils du contentieux connaissent « *en général du contentieux administratif* ». Cette attribution générale de compétence leur conférait la qualité de juges de droit commun qui n'appartenait qu'au Conseil d'État dans la Métropole.

**988.** À cette compétence élargie bien enracinée dans la jurisprudence administrative coloniale<sup>1876</sup>, deux restrictions ont été apportées. Le recours pour excès de pouvoir ne pouvait

---

<sup>1873</sup> RAPHAL (B.), « Le contrôle juridictionnel de l'administration coloniale : entre accompagnement de la haute administration et protection de l'administré », in *Administration coloniale en Afrique entre politique centrale et réalité locale*, Annuaire d'histoire administrative européenne, n° 18, 2006, pp. 151-186.

<sup>1874</sup> BA (A.T.), *Précis de contentieux administratif*, op. cit., p. 20.

<sup>1875</sup> Décret du 5 août 1881 relatif aux conseils du contentieux administratif, JORF du 10 août 1881, p. 4504-4510.

<sup>1876</sup> En matière de traitements des fonctionnaires : CE, 8 décembre 1925 (Penant 1926, I, 4654, 74) ; 12 février 1926 (Penant 1926, I, 4666, 105). En matière de contrats administratifs : CE, 28 novembre 1923 (Penant 1924, I, 4431, 88). En matière de concession et de permis : Conseil du contentieux Gabon, 15 mai 1926 (Penant 1927, I,

être porté que devant le Conseil d'État<sup>1877</sup>. Ensuite, la jurisprudence du Conseil d'État, suivant la doctrine de Laferrière<sup>1878</sup>, a consacré que, malgré l'attribution générale de compétence résultant des Ordonnances, les Conseils du contentieux ne pouvaient connaître que des contentieux des colonies. Les Conseils du contentieux ne pouvaient donc pas connaître du contentieux de l'État. Le Conseil d'État fondait sa jurisprudence sur une raison historique d'après laquelle, les Ordonnances n'auraient entendu attribuer à la compétence des Conseils locaux que les matières qui étaient auparavant traitées par les gouverneurs<sup>1879</sup>. Toutefois, le départ du contentieux de l'État du contentieux des colonies, qui renvoie à la distinction des services publics d'États et des services publics coloniaux locaux<sup>1880</sup> peut être complexe en pratique.

**989.** Quoiqu'il en soit, les compétences des Conseils du contentieux demeuraient formellement plus élargies que celles dédiées aux Conseils de préfecture. On peut légitimement s'interroger sur les raisons de ce choix des pouvoirs publics métropolitains. Une réponse plausible serait de penser qu'il était recherché le traitement rapide et moins coûteux de la plupart des litiges administratifs survenus dans les colonies. Mais, une compréhension évidente laisse admettre qu'à la place d'un traitement rapide, il s'agissait d'évacuer le contentieux administratif colonial. Confier un important volume du contentieux à une juridiction dominée par l'Administration et non spécialisée, n'avait autre but que de « coloniser »<sup>1881</sup> le contrôle juridictionnel de l'administration coloniale. La justice administrative coloniale se trouvait ainsi instrumentalisée en ce qu'elle était censée constituer un prolongement de la politique coloniale.

---

4748, 22 et la note) ; Conseil du contentieux Saïgon, 17 décembre 1924 (Penant 1925, I, 4608, 251) ; Cour d'appel Indochine, 3 octobre 1924 (Penant 1925, I, 4590, 192) ; Cour d'appel Hanoi 7 juillet 1924 (Penant 1925, I, 4536, 43).

<sup>1877</sup> Cette restriction s'expliquerait par l'origine historique et la nature particulière du recours pour excès de pouvoir. Elle est surtout la conséquence du maintien en vigueur de l'article 9 de la loi du 24 mai 1872 selon lequel le recours pour excès de pouvoir ne peut être formé que devant le Conseil d'État. Voir ALIBERT (R.), *Le contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, Paris, Payot, 1926, p. 35 et s. Lire aussi Note sous Conseil du contentieux Gabon 15 mai 1926 précité ; Note sous Conseil d'État 10 février et 19 mai 1926 (Penant 1927, I, 4768, 66).

<sup>1878</sup> Cette doctrine consistait à éviter ce que l'auteur qualifiait d'exagération de l'étendue des compétences des Conseils du contentieux. En substance, il affirmait ceci : « *On ne doit pas perdre de vue que le contentieux administratif colonial et ne s'étend pas au contentieux d'État, c'est-à-dire aux contestations dirigées contre l'administration centrale, à moins qu'elles ne soient formellement attribuées comme elles le sont en matière de travaux publics et de fournitures* ». LAFERRIERE (E.), *Traité de droit administratif, op. cit.*, p. 342.

<sup>1879</sup> LAMPUE (P.), *Les conseils du contentieux administratif des colonies*, Thèse de doctorat en Droit, Paris, L. Chauny et L. Quinsac, 1924, p.

<sup>1880</sup> ROLLAND (L.), LAMPUE (P.), *Précis de législation coloniale (Colonies, Algérie, Protectorats, Pays sous mandat)*, Paris, Dalloz, 1931.

<sup>1881</sup> A entendre dans le sens de dominer.

**990.** Aussi, la restriction de la compétence des Conseils du contentieux par le Conseil d'État à son profit a-t-elle été saluée par la doctrine<sup>1882</sup>. Théoriquement, la portée de cette restriction sur l'encadrement juridictionnel de l'action administrative coloniale est discutable comme nous le prouverons dans les prochaines lignes de notre raisonnement.

## **B - Une justice administrative faiblement protectrice des droits individuels dans les colonies**

**991.** La protection des droits et libertés que les justiciables étaient en droit d'attendre de la justice administrative coloniale était neutralisée au niveau des Conseils du contentieux administratif (1). Juridictions administratives de droit commun au niveau des colonies, les Conseils du contentieux administratif y exerçaient un contrôle défectueux de l'action administrative coloniale. Ses décisions démontraient une protection excessive de l'Administration coloniale. Les justiciables devraient s'en remettre à l'intervention du Conseil d'État bien que logé en Métropole. Cependant, l'analyse du contrôle de ce dernier permet de conclure à un bilan mitigé (2).

### **1 - Une protection neutralisée au niveau des Conseils du contentieux administratif**

**992.** La doctrine a certes souligné, à raison, que les juridictions administratives coloniales ont été, des fois, à l'origine de quelques « *Grands Arrêts* » du droit administratif<sup>1883</sup>. Particulièrement, l'étendue de la compétence des Conseils de contentieux constituait, dans une certaine mesure, des garanties de protection des droits des justiciables. Ce choix était aussi fondé par l'éloignement des territoires d'Outre-mer, le désir de rapprocher la justice du justiciable et la volonté d'offrir une justice moins onéreuse<sup>1884</sup>. Cependant, une littérature constante « *déplorait tout aussi fréquemment le fonctionnement fort défectueux de ces conseils coloniaux, présentés parfois comme étant en crise* »<sup>1885</sup>. En effet, outre la question de la spécialisation, deux maux prévenaient la crise des Conseils du contentieux et neutralisaient leur contrôle sur l'Administration coloniale. Ils se rapportent au défaut d'indépendance et aux conflits d'intérêts entre magistrats et administrateurs coloniaux.

---

<sup>1882</sup> DAGO (R.K.), « Le contentieux administratif colonial », *RID*, n° 43, 2012, p. 165.

<sup>1883</sup> On peut citer : l'arrêt TC 22 janvier 1921, Société de l'Ouest africain dit Arrêt Bac Eloka (Conseil du contentieux administratif de Côte d'Ivoire) ; l'arrêt CE 26 janvier 1923 Roger Lafrégeyre (Conseil du contentieux de Madagascar).

<sup>1884</sup> PASCAL (R.), « Le Conseil du contentieux administratif à Madagascar », Disponible à [http://www.recherches.gov.mg/IMG/pdf/anal-droit5\\_6\\_.pdf](http://www.recherches.gov.mg/IMG/pdf/anal-droit5_6_.pdf) . Consulté le 05/05/2020, p. 140.

<sup>1885</sup> BOUBOUTT (A.S.), « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », *op. cit.*, p. 387.

**993.** Il existait un conflit d'intérêt permanent entre magistrats et les administrateurs membres des Conseils<sup>1886</sup>. Les seconds se persuadent que « *des programmes importants de développement économique, d'aménagement du territoire et de mise en valeur des potentialités locales ne peuvent être menés à bien qu'à condition de se libérer des contraintes qu'une réglementation pointilleuse prévoit sur le territoire de la République* »<sup>1887</sup>. Cette conception différente que les membres avaient de la mission des Conseils entraînent une rivalité entre magistrats et administrateurs dont sortaient victorieux ces derniers. C'est là, un inconvénient du manquement porté au principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires.

**994.** L'inefficacité des Conseils du contentieux administratif se résume au propos suivant de Yves PEGOURIER : « *Absence de technicité, défaut de stabilité, attribution dispersée, incohérences ou incertitudes, infrastructures fonctionnelles misérables, tels sont résumés brièvement, les reproches que l'on peut (...) adresser à l'institution actuelle des Conseils du contentieux* »<sup>1888</sup>. On a même pu se poser la question de savoir si cette rivalité n'avait pas favorisé le refus de fonder la compétence des Conseils en recours pour excès de pouvoir<sup>1889</sup>. S'il est difficile de valider ce postulat, il est certain que la compétence du Conseil d'État en recours pour excès de pouvoir éloignait de façon dommageable le juge de légalité des justiciables des colonies. Elle constituait, dès lors, un frein à la saisine du juge et une atteinte aux droits des justiciables. Même quand le juge du Palais royal parvenait à être saisi, ses décisions n'offraient pas suffisamment de garanties à protéger les administrés.

---

<sup>1886</sup> Deux faits marquants sont révélateurs de l'existence de conflits au sein des Conseils. D'abord, il a été urgent d'interdire, par intervention décrétole, aux gouverneurs de procéder à la mutation d'un administrateur du Conseil en l'absence d'accord du Président de ce Conseil. Ensuite, dans l'arrêt Gervaise, le Conseil d'Etat a été amené à annuler la décision d'un chef de territoire pris au détriment d'un administrateur qui, en sa qualité de commissaire du Gouvernement enfreint aux instructions de ses chefs. Cf. CE, 10 juillet 1957, *Gervaise*.

<sup>1887</sup> *Ibid.*

<sup>1888</sup> PEGOURIER (Y.), « Essai sur la crise et la réforme des Conseils du contentieux administratif », *RJPJF*, 1957, p. 745.

<sup>1889</sup> A tout le moins, la rivalité entre administrateurs et magistrats étaient transportés dans les activités de la Chambre spéciale d'homologation de la Cour d'appel de l'AOF. Pour Jean-Paul CHARNAY, La volonté de l'Administration coloniale de ne subir aucune entrave « *avait empêché la remise aux mains de particuliers de l'arme qui, en France, avait contribué à fixer les limites de l'action administrative – le recours en annulation pour excès de des actes des agents de l'Etat* ». Cf « CHARNEY (J.-P.), « Compte-rendu bibliographique de l'ouvrage PAYEN (R.), *L'expérience marocaine d'unité de juridiction et de séparation des contentieux*, L.G.D.J., Paris, 1964, Annales Economie, Sociétés et civilisations, 1965, vol 20, p. 822-824.

## 2 - Une protection mitigée devant le Conseil d'État

**995.** La compétence d'attribution reconnue au Conseil d'État témoigne de la volonté du législateur à circonscrire le contrôle de celui-ci sur l'Administration coloniale. Suite aux carences, précédemment révélées des Conseils du contentieux administratif, on est fondé à penser que cette restriction des compétences du Conseil d'État est déplorable pour la protection des droits des justiciables des colonies. Lorsqu'il était saisi, le Conseil d'État s'est souvent érigé en un véritable protecteur de ces droits. Il échappait, en effet, mieux que les Conseils du contentieux, aux impératifs coloniaux. Certains chiffres révélés par François LUCHAIRE sont quelque peu rassurants<sup>1890</sup>. Sur 650 pourvois formés contre les arrêtés du Conseil du contentieux pris entre le 1<sup>er</sup> janvier 1944 et le 1<sup>er</sup> novembre 1956, 292 affaires ont été jugées, aboutissant à 115 rejets, 132 annulations partielles, 15 non-lieux, ou désistement. Pour autant, le juge métropolitain n'était pas totalement soustrait aux impératifs coloniaux. Son domaine de compétence le prouve, son office le traduit davantage.

**996.** L'examen de la jurisprudence coloniale du Conseil d'État donne de constater qu'il fait une application rigoureuse des textes qui fondent son office dans les colonies. Formellement, cela témoignerait que le Conseil d'État n'entendait pas être trop complaisant avec les administrateurs de l'outre-mer. Mais, on sait pertinemment que les prouesses de cette juridiction majeure dans la protection des droits individuels ont été réalisées grandement à partir de son pouvoir créateur du droit, son ingéniosité à protéger au-delà des textes existants. L'attachement viscéral aux textes n'était donc pas nécessairement salutaire pour les justiciables. Il constitue, dans le contexte colonial africain, la conséquence ou la manifestation d'une timidité du juge logé à la Métropole<sup>1891</sup>.

**997.** Les conséquences fâcheuses de l'application rigoureuse des textes par le Conseil d'État sur la protection des droits des justiciables dévoilent un paradoxe. Il se mesure, en effet, à l'aune de l'interprétation stricte de sa connaissance des recours pour excès de pouvoir et d'une approche passive. Deux inconvénients en découlent : une approche passive de sa compétence dans le contrôle des décrets présidentiels coloniaux et une interprétation *lato sensu* des gouverneurs coloniaux.

---

<sup>1890</sup> LUCHAIRE (F.), « Les Conseils du contentieux administratif », in *La justice*, Centre de sciences politiques de l'Institution d'Etudes juridiques de Nice, 1961, p. 70.

<sup>1891</sup> DAGO (R.K.), « Le contentieux administratif colonial », *op. cit.*, p. 173.

**998.** Le juge métropolitain se livre à une sévère application de l'exception de recours parallèle. À maintes occasions, dans les protectorats comme dans les colonies françaises, il n'hésite pas à prononcer une fin de non-recevoir toutefois que le requérant dispose d'une autre voie juridictionnelle apte à lui garantir les mêmes effets<sup>1892</sup>. Ainsi, il a jugé qu' « *un fonctionnaire de l'administration tunisienne n'est pas recevable à présenter devant le Conseil d'État des conclusions tendant à l'annulation d'une décision refusant le paiement de son traitement* »<sup>1893</sup>. Cette jurisprudence rigoriste<sup>1894</sup> est contraire à l'orientation que le Conseil d'État avait donnée à ses décisions depuis l'arrêt *Lafage* en 1912<sup>1895</sup>.

**999.** Par ailleurs, s'abritant derrière le principe de la spécialité de la législation coloniale<sup>1896</sup> qui faisait de l'Exécutif « *le législateur ordinaire des colonies* »<sup>1897</sup>, le Conseil d'État opposait une fin de non-recevoir aux recours pour excès de pouvoir formés contre les décrets présidentiels destinés aux colonies. Le motif tout trouvé était de considérer que ces actes de nature législative échappaient au contrôle de la légalité<sup>1898</sup>.

**1000.** Ce rôle sur mesure que jouait le Conseil d'État limitait la portée de l'efficacité de cette arme de protection contre l'arbitraire de l'Administration coloniale<sup>1899</sup>. Au-delà d'une analyse purement technique, l'autolimitation ainsi déclinée du Conseil d'État dans le contrôle exprimait sa volonté de ne point trahir le choix du législateur métropolitain en s'abstenant de trop intervenir dans les colonies afin de laisser aux administrations coloniales une large autonomie d'action<sup>1900</sup>. On a même évoqué l'idée d'une connivence entre la jurisprudence du Conseil d'État et des impératifs coloniaux<sup>1901</sup>. Le contrôle osé, audacieux en France

---

<sup>1892</sup> RAHAL (B.), « Le Conseil d'État dans les protectorats d'Afrique du Nord : « un rôle sur mesure » », in *Le juge et l'Outre-mer*, p. 80.

<sup>1893</sup> CE, 24 octobre 1934, Lebon, 945.

<sup>1894</sup> RAHAL (B.), « Le Conseil d'État dans les protectorats d'Afrique du Nord : un rôle sur mesure », *ibid.*

<sup>1895</sup> CE, 8 mars 1912, *Lafage*, GAJA, 1999, 145.

<sup>1896</sup> Avec la Charte du 4 juin 1814, le principe de spécialité de la législation coloniale s'est imposé et a provoqué la démarcation de la conception d'une législation uniforme pour la métropole et ses possessions d'outre-mer. Ce principe de spécialité se fonde sur l'article 73 de la Charte d'où il ressort que : « les colonies sont régies par les lois et règlements particuliers ».

<sup>1897</sup> DAGO (R.K.), « Le contentieux administratif colonial », *op. cit.*, p. 169.

<sup>1898</sup> On assisterait, dans les colonies, à une superposition de pouvoirs législatifs exercés l'un par le Parlement et l'autre par le chef de l'État, avec la prépondérance du second sur le premier.

<sup>1899</sup> Au Dahomey, entre 1903 et 1904, une grande partie des punitions disciplinaires prononcées ne correspondaient pas aux libellés définis par l'arrêt du 12 octobre 1888 et les arrêts locaux définissant les infractions. Les motifs de refus d'obéissance, d'inexécution, de mauvaise volonté dans l'exécution des ordres donnés, des manœuvres contre l'autorité ou même d'inertie revenaient couramment dans les rapports. Cf. ANS, M137, Fonctionnement de la justice indigène, État des arrestations, précité.

<sup>1900</sup> DAGO (R.K.), « « Le contentieux administratif colonial », *op. cit.*, p. 173.

<sup>1901</sup> PACTEAU (B.), « Colonisation et justice administratif », in *Le Conseil d'État et l'évolution de l'outre-mer français du XVII<sup>e</sup> siècle à 1962*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 49-71.

succombait pour faire place à un contrôle strictement lié aux textes, un contrôle timide dans les colonies françaises.

**1001.** Les développements qui viennent d'être produits démontrent à bien des égards le poids des facteurs historiques dans la réticence du justiciable africain à saisir le juge administratif qu'il soit issu du monisme ou du dualisme juridictionnel. La survivance matérielle ou psychologique de ceux-ci menace le succès du modèle du dualisme juridictionnel dans les États sous étude. Cependant, les facteurs historiques, voire anciens, ne sont pas les seuls éléments menaçant l'utilité de l'importation du modèle de justice administrative autonome en Afrique subsaharienne francophone. Des facteurs dont l'expression et les fondements sont plus récents nourrissent également la réticence des justiciables à saisir le juge administratif africain francophone.

## **SECTION II - LES FACTEURS ACTUELS DE LA RÉTICENCE**

**1002.** Certes on ne sort d'un procès comme on sortirait d'un gala ; il existe un fossé entre les espérances des justiciables et les exigences de la justice. La mission de la justice n'est pas tant de satisfaire les volontés des justiciables, mais « *de ne servir que le bien de la justice* »<sup>1902</sup>. La tautologie qui ressort de ces prémisses signifierait que la justice se suffirait à elle-même ; que son importance et sa légitimité sont indépendantes et insensibles aux opinions formées à son endroit. Cette approche est erronée. Certaines critiques des justiciables contre la justice sont objectives et se détachent de leurs déceptions d'avoir perdu un procès. Ces critiques sont, chez les justiciables, à l'origine de longues hésitations qui précèdent la saisine du juge ou la décision de ne point se présenter au prétoire de ce dernier.

**1003.** En matière administrative particulièrement, les accusations portent essentiellement sur le langage et le style judiciaires<sup>1903</sup>, le laxisme du juge<sup>1904</sup>, l'éloignement du juge, le problème de l'exécution des décisions de justice et la lourdeur de la procédure contentieuse<sup>1905</sup>. Ces problèmes sont structurés autour de deux préoccupations maitresses que sont l'impact du temps dans l'accessibilité à la décision du juge (paragraphe 1) et la compréhensibilité de la justice administrative (paragraphe 2).

---

<sup>1902</sup> PACTEAU (B.), « Colonisation et justice administratif », in *Le Conseil d'Etat et l'évolution de l'outre-mer français du XVII<sup>e</sup> siècle à 1962*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 49-71.

<sup>1903</sup> Voir *infra*, p. 79 et s.

<sup>1904</sup> FALL (A.B.), « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics », *op. cit.*, p. 87.

<sup>1905</sup> Voir *infra*, p. 46 et s.

## Paragraphe 1 - L'accessibilité au juge : la charge du temps

**1004.** Le reproche qu'on fait, partout et à tout temps, à la justice étatique moderne est sa lenteur<sup>1906</sup>. De façon dérivée, il pose la problématique du temps dans le contentieux administratif. Le sujet est délicat car la problématique n'impose pas de position figée. Tantôt, on considère que le temps entendu par l'étirement du délai accordé aux justiciables pour saisir le juge leur est profitable ; tantôt, il leur être préjudiciable. En d'autres termes, ou bien la célérité du jugement constitue un avantage pour les justiciables<sup>1907</sup> ; ou bien elle menace la qualité de la décision rendue par le juge<sup>1908</sup>.

**1005.** Le temps mérite d'être maîtrisé en contentieux administratif. Cela va au-delà de la fixation de délais de la procédure contentieuse. La maîtrise du temps est complexe en ce qu'elle tient compte de l'existence de circonstances matérielles et contingentes liées aux conditions des justiciables. Dès lors, le temps du contentieux administratif est une charge que les réformes instituant le dualisme juridictionnel en Afrique subsaharienne francophone doivent porter avec délicatesse. En Afrique subsaharienne francophone notamment dans les Etats soumis à étude, en marchant dans l'ombre des différents délais de la procédure administrative, on découvre qu'aussi bien dans la saisine (A) que dans le prononcé du jugement (B), l'aménagement du temps, partagé entre rigidité et imprécision, fournit un bilan différencié sur l'intérêt des justiciables.

---

<sup>1906</sup> Voir à cet effet : BRACONNAY (N.), *La justice et les institutions juridictionnelles*, Paris, La documentation Française, 3e éd., 2019, 180 p. ; MOZOL (P.), « Le contentieux administratif français face aux exigences du droit à être jugé dans un délai raisonnable », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 2004-2, vol. I, p. 1015-1038 ; ROLIN (F.), « Le coût du tard à juger devant les juridictions administratives : l'arrêt qui valait un milliard d'euros », *AJDA*, 2004, n° 39, 15 novembre, p. 2145-2147 ; MAGENDIE (J.-C.), « Célérité et qualité de la justice », *Recueil Dalloz*, 2004, Chronique, p. 2309-2311 ; ROUAULT (M.C.), « Le droit à un délai raisonnable de jugement (Conseil d'État, Assemblée, 28 juin 2002) », *Petites affiches*, 2002, n° 221, p. 17-21 ; La VAISSIERE (F. D.), « Dernières nouvelles du "délai raisonnable" », *Gazette du Palais*, 30 décembre-3 janvier 2002, p. 1-3 ; LEHMAN (H.), *Justice : une lenteur coupable*, Paris, PUF, 2002, 180 p. ; LOCHAK (D.), « Face à la justice administrative, le citoyen est à peu près assuré de voir son bon droit finalement reconnu, mais souvent trop tard. Et le recours n'a pas d'effet suspensif. Le juge le plus lent », *Libération* du 27 avril 1998 à 23h40mn. Disponible à [https://www.liberation.fr/tribune/1998/04/27/face-a-la-justice-administrative-le-citoyen-est-a-peu-pres-assure-de-voir-son-bon-droit-finalement-r\\_234056](https://www.liberation.fr/tribune/1998/04/27/face-a-la-justice-administrative-le-citoyen-est-a-peu-pres-assure-de-voir-son-bon-droit-finalement-r_234056) . Consulté le 27/05/2020 à 03h52mn ; ODENT (B.), « L'avocat, le juge et les délais », in *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, Paris, Montchrestien, 1992, p. 483-492 ; MALEVILLE (G.), « Remédier aux lenteurs de la justice administrative », *Revue administrative*, 1979, n° 191, p. 523-539.

<sup>1907</sup> MBONGO (P.) (dir.), *La qualité des décisions de justice*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 11.

<sup>1908</sup> Voir CLAYS (A.), *L'évolution de la protection juridictionnelle de l'administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, Thèse de doctorat, Université de Poitiers, 2005, p. 392 ; ODENT (R.), *Contentieux administratif*, t. 1, Paris, Dalloz, 2007, p. 734 ; CONNIL (D.), *L'office du juge administratif et le temps*, Paris, Dalloz, Nouvelles bibliothèque de Thèses, vol. 114, p. 33.

## **A - La rigidité du temps dans la saisine du juge en Afrique francophone subsaharienne**

**1006.** On distingue le temps souple du temps rigide dans la procédure contentieuse administrative<sup>1909</sup>. Le temps souple, flexible, voire malléable, caractériserait le procès administratif en France et serait protecteur des intérêts des administrés. Au contraire, le temps dit rigide fixé essentiellement par les textes constituerait un handicap pour les justiciables. Le juge administratif dualiste est installé dans une rigidité aiguë du temps Burkina Faso, au Sénégal et en Côte d'Ivoire (1). La situation de leur homologue gabonais n'est pas moins inintéressante bien que la rigidité du temps dans la procédure contentieuse ait été amoindrie (2).

### **1 - Une rigidité généralement aiguë au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Sénégal**

**1007.** Le régime des délais du contentieux administratif reste particulièrement marqué par la rigidité au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Sénégal et est source de dissuasion des justiciables. En effet, que ce soit le délai de recours (a), les effets des délais en matière de recours administratif préalable obligatoire (b) et la sanction en cas de non-respect de ces délais (c), les intérêts des justiciables sont menacés par le temps.

#### **a- La brièveté et la rigidité du délai de recours de droit commun**

**1008.** Le temps qui se convertit le plus souvent en délai, sans s'y réduire entièrement, occupe une place importante dans le droit procédural. Serge GUINCHARD le localise à quatre périodes de la procédure<sup>1910</sup>. Il distingue : le temps de naître<sup>1911</sup>, le temps de vivre<sup>1912</sup>, le temps de mourir<sup>1913</sup> et le temps d'aimer<sup>1914</sup>. Cette personnification du temps démontre qu'il est un paramètre flexible, dynamique dont l'aménagement en termes de délai impacte la naissance, le déroulé, l'issue du contentieux et surtout l'attitude des justiciables. La présente analyse portera sur ce que l'auteur a nommé le temps de naître, c'est-à-dire la demande en justice. À cet effet, on peut relever deux situations où la question du délai peut nourrir la

---

<sup>1909</sup> FANDJIP (O.), *Le temps dans le contentieux administratif : essai d'analyse comparative des droits français et les Etats d'Afrique francophones*, Thèse de doctorat, Droit public, Université d'Auvergne, 2016, p. 28.

<sup>1910</sup> GUINCHARD (Serge). « Le temps dans la procédure civile », in *Le temps dans la procédure*. Travaux du XV<sup>e</sup> Colloque des Instituts d'Études judiciaires, Clermont-Ferrand, 13-15 octobre 1983, Annales de la Faculté de droit et de science politique de Clermont-Ferrand, 1983, fascicule 20, p. 21-63.

<sup>1911</sup> Le temps de naître renverrait à « la demande en justice ».

<sup>1912</sup> Pour l'auteur, le temps de vivre, « c'est le déroulement de l'instance ».

<sup>1913</sup> Le temps de mourir renfermerait « la prescription, la péremption, la caducité ».

<sup>1914</sup> « ... La conciliation et parfois la réconciliation » sont les expressions du temps d'aimer selon Serge GUINCHARD.

réticence du justiciable à saisir le juge administratif. Si la question du temps met en relief deux exigences du contentieux administratif à savoir la sécurité juridique et la protection des intérêts des justiciables, elle aboutit à une approche dialectique de la notion.

**1009.** Le principe d'assortir la saisine du juge d'un délai est nécessaire en ce qu'il assure « *la stabilité des situations de droit issues des décisions administratives* »<sup>1915</sup>. Mais le délai fixé doit préserver les intérêts des justiciables. C'est dire que le délai du recours doit avoir une fonction d'équilibre. Pour y parvenir, il faut prendre en compte l'environnement dans lequel évolue le justiciable. Ce qui sous-tend que ce n'est pas tant la durée fixée qui importe, mais sa capacité à réunir les deux impératifs. Or, dans les États africains étudiés<sup>1916</sup>, on a repris maladroitement le délai de droit commun fixé à « *deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée* »<sup>1917</sup> en France. Une telle imitation est en réalité dangereuse pour les intérêts des justiciables africains et induit leur réticence à recourir au juge. En effet, se fondant sur un raisonnement par analogie, on peut affirmer que soumettre le justiciable à un délai identique à celui fixé en France lui est désavantageux, car il demeure géographiquement éloigné des juridictions administratives.

**1010.** Face à la modicité des moyens de communication<sup>1918</sup> et à l'insuffisance des juridictions administratives autonomes, il était permis de nourrir l'espoir que, dans la dynamique d'importation du dualisme juridictionnel, les législateurs ivoiriens, sénégalais et burkinabè adoptent une approche souple du délai. Ils pouvaient à cet effet déterminer un délai de recours de droit commun bien supérieur à deux mois et/ou aménager un délai conjoncturel tenant compte de la distance ou de la situation socio-économique des justiciables<sup>1919</sup>. Mais, il n'est point le cas.

**1011.** Les législateurs précités maintiennent le délai de deux mois et n'instituent aucun délai conjoncturel de recours de droit commun. Ce faisant, ils ignorent que « *la préservation*

---

<sup>1915</sup> VAN LANG (A.), GONDOUIN (G.), INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit., p. 158.

<sup>1916</sup> BA (A.T.), *Précis de droit du contentieux administratif*, op. cit., p. 225.

<sup>1917</sup> CJA, article R. 421-1.

<sup>1918</sup> AHADZI (K.), « L'accès à la justice. Brèves réflexions sur le cas des États d'Afrique noire francophone », in PAQUES et FAURE (dir.), *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 404 ; GHIAMAMA MOUELET, *Histoire de la protection de l'administré au Gabon par la juridiction administrative et par le Médiateur de la République (1960-2013)*, Thèse de doctorat, Université de Perpignan Via Domitia, 2014, 210 et s.

<sup>1919</sup> Conscient de ce que certaines parties du territoire français ne disposent pas de toutes les garanties de communication, le législateur a institué un délai dérogatoire ou spécial de trois mois pour les justiciables des tribunaux de Mayotte, de la Polynésie française, de Mata-utu et de la nouvelle Calédonie. Voir article R. 421-7 du CJA.

*des droits des groupes sociaux sont désormais perçues comme des éléments de la coexistence pacifique des différentes composantes des sociétés étatiques, ainsi que de la stabilité et de la sécurité (...) »*<sup>1920</sup>. Ils maintiennent, de ce fait, la distance entre le juge administratif et les justiciables. Pourtant, les droits gabonais et camerounais leur offraient des exemples à améliorer. Le législateur camerounais, en l'occurrence, a consacré un régime de délai de distance qui reste perfectible<sup>1921</sup>. Les effets de la rigidité du délai de recours sur les intérêts des justiciables sont particulièrement pervers concernant le recours pour excès de pouvoir.

### **b- Des effets particulièrement pervers de la rigidité du délai en matière de recours pour excès de pouvoir**

**1012.** Nous l'avons souligné, le recours pour excès de pouvoir dans les États africains francophones est marqué par le recours administratif préalable obligatoire<sup>1922</sup>. Rappelons qu'en général, le justiciable devra intenter soit un recours gracieux soit un recours hiérarchique dans l'intervalle de deux mois après la notification ou la publication de l'acte administratif. L'Administration dispose d'un délai de deux mois à compter de la date d'introduction du recours préalable pour statuer sur la demande de l'administré. Certes, le recours administratif préalable suspend le délai du recours juridictionnel qui ne commence à courir qu'à compter de la date de notification de la réponse administrative ou l'expiration des deux mois impartis soldés par un silence de l'Administration.

**1013.** En cas de silence, le délai de recours contentieux est alors de quatre mois à partir de la notification ou de la publication de l'acte querellé. Ces aménagements sont l'œuvre de la technique de prorogation de délai admise en droits des États africains étudiés. De ce point de vue, le sort des intérêts des justiciables n'est pas plus inquiété que

---

<sup>1920</sup> DONFACK SOKENG (L.), *Le droit des minorités et des peuples autochtones au Cameroun*, Thèse de doctorat, Droit public, Université de Nantes, 2001, p. 21.

<sup>1921</sup> Voir en ce sens MBALLA OWONO (R.), *Les délais de distance en contentieux administratif camerounais*, Mémoire de DEA, droit public, Université de Douala, p. 61 et s. La loi relative aux tribunaux administratifs prévoit qu'en matière de délai de distance que les convocations délivrées aux témoins doivent leur parvenir trois jours au moins avant la date de l'enquête s'ils demeurent au lieu où celle-ci doit être diligentée. Ce délai est augmenté d'un délai de distance égal à un jour par cinquante kilomètres. Ce bénéfice pouvait être accordé à certains justiciables en raison du déséquilibre existant entre les villes et les campagnes. Aussi, bien qu'elle traduise selon MBALLA OWONO « *la plus haute expression juridique du problème de l'éloignement* », nous convenons avec Olivier FANDJIP que l'approche est regrettable tant que son champ d'application demeure restreint. Le législateur aurait pu l'étendre à toutes les parties ainsi qu'à toutes les étapes de la procédure afin d'assouplir la condition de délai. Cf. respectivement : MBALLA OWONO (R.), *Les délais de distance en contentieux administratif camerounais*, op. cit., p. 33 ; FANDJIP (O.), *Le temps dans le contentieux administratif : essai d'analyse comparative des droits français et les Etats d'Afrique francophones*, op. cit., p. 248.

<sup>1922</sup> Voir *supra* p. 154 et s.

précédemment décrit. Mais, poussant davantage la réflexion, on découvre que ce postulat est insupportable. Et ce, pour deux raisons tenant aux inconvénients du silence de l'Administration et à l'éloignement prononcé du juge du recours pour excès de pouvoir.

**1014.** En effet, il est acquis, à l'aune des jurisprudences administratives africaines, que l'Administration est, en règle générale, passive face aux requêtes adressées par les requérants<sup>1923</sup>. La passivité symbolise l'autoritarisme du pouvoir administratif africain. Les autorités administratives, parfois imbues de leurs pouvoirs ou par ignorance, rechignent à se défendre, à rectifier voire à retirer leurs actes<sup>1924</sup>. Le silence tend également à nier la fonction de règlements des litiges reconnue à l'Administration<sup>1925</sup>. Plus dommageable est le préjudice temporel subi par les justiciables. Dans de nombreux cas, l'écoulement du délai de quatre mois conduit ces derniers à s'empêcher de lier juridictionnellement le contentieux. L'effet non suspensif du recours administratif entraîne souvent des dommages difficilement réparables et freinant toute intention ou énergie d'engager "le combat juridictionnel".

**1015.** À tout le moins, le temps peut passer inaperçu : « *la succession du délai du recours administratif au recours juridictionnel n'étant pas organisée, matérialisée par un acte formel d'information ou d'alarme, de nombreux administrés n'arrivent pas à rester suffisamment en éveil pour suivre et compter les jours qui mènent au juge* »<sup>1926</sup>. Et cela peut bien inspirer l'artifice de l'Administration, observant volontiers et stratégiquement le silence. En Côte d'Ivoire, l'arrêt *Coulibaly Alagnan Serge c/ Ministre d'État, Ministre de l'intérieur et de la sécurité* en est une illustration topique. Dans l'espèce, le silence masquant la ruse de l'autorité administrative est dévoilé par le juge lui-même ainsi qu'il suit : « *Considérant que le Ministre de l'Intérieur demande à la Cour de déclarer la requête irrecevable, au motif que monsieur COULIBALY Alagnan Serge avait déjà, le 21 mai 2012, formé un recours gracieux*

---

<sup>1923</sup> CSCA (Cote d'Ivoire), Rapport d'activité, Année judiciaire 2013-2014, p. 23-24.

<sup>1924</sup> SAKO (A.B.), *Le temps dans le contentieux administratif en Côte d'Ivoire*, Mémoire Master 2, Université Alassane Ouattara, Bouaké, 2019, p. 97.

<sup>1925</sup> CHEVALLIER (J.), « Fonction contentieuse et fonction juridictionnelle », in *Mélanges Stassinopoulos*, Paris, LGDJ, 1974, p. 274. L'auteur affirmait en effet que l'Administration est « investie d'une attribution d'ordre contentieux » car elle jouit du « pouvoir d'examiner des requêtes fondées sur une prétendue violation du droit et de prendre des décisions qui seront la conséquence de la constatation de la légalité ou de l'illégalité qu'elle aura faite ».

<sup>1926</sup> KOBO (P.-C.), « Le recours administratif préalable (RAP), une condition de recevabilité absurde du recours d'excès de pouvoir (REP) ? », *RID*, n° 38, 2007, p. 84.

*devant lui, de sorte que le recours juridictionnel formé le 06 décembre 2016 est irrecevable comme tardif* »<sup>1927</sup>.

**1016.** Par ailleurs, l'absence d'obligation pesant sur l'Administration de statuer sur les demandes dont elle est saisie, ainsi mise en avant par le silence, est aggravée d'une absence d'obligation de délivrance d'un accusé de réception comportant les délais du recours juridictionnel. Deux conséquences découlent de ces lacunes qui minent la plupart des législations africaines.

**1017.** Premièrement, contrairement au droit français, le silence de l'Administration, en espèce, ne signifie jamais acceptation<sup>1928</sup>. Le silence gardé par l'Administration étant synonyme de décision implicite de refus<sup>1929</sup>. En second lieu, le défaut d'indication de délai ainsi que des voies de recours dans la notification de la décision ne rend guère inopposable le délai de recours et ne donne point droit à la libre saisine du juge, en opposition à la pratique française<sup>1930</sup>. En clair, ces carences sont dues à l'obsolescence qualitative et quantitative des textes dans lesquels se meuvent le contentieux administratif et l'absence de service du contentieux dans certaines Administrations des États africains<sup>1931</sup>.

**1018.** En tout état de cause, l'analyse du délai de recours pour excès de pouvoir démontre que l'administré subit le poids du temps en faveur de l'Administration en Afrique francophone. Cette affirmation se justifie également, aisément même, à l'examen de la computation de délai notamment au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire. Le silence des législateurs ivoiriens et burkinabè sur la computation des délais place les requérants dans l'incertitude. D'autant que les solutions de leurs juges administratifs respectifs sont inconstantes : elles varient entre délai non franc<sup>1932</sup> et délai franc<sup>1933</sup>.

---

<sup>1927</sup> C.S.C.A., arrêt n°36, 21 février 2018, *Coulibaly Alagnan Serge c/ Ministre d'État, Ministre de l'intérieur et de la sécurité*.

<sup>1928</sup> En France, se référer à la loi n°2013/1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, *JORF*, n° 0263 du 13 novembre 2013 page 18407.

<sup>1929</sup> CSCA (Burkina Faso), 27 décembre 1974, *Sissoko Yaya c/ République de Haute-Volta*, arrêt n° 18 ; Gabon, article 43 de la loi n° 17/84 du 29 décembre 1984 portant organisation de la Justice.

<sup>1930</sup> En France, l'article R. 421-5 du Code des juridictions administratives renforce les garanties des administrés en disposant que : « *Les délais de recours ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la décision* ».

<sup>1931</sup> DOSSO (K.), « Le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales en Afrique noire francophone : le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire et du Sénégal », *RISJPO*, n°5, septembre 2017, p. 78. A la note 88, l'auteur révèle ceci : « *Dans un entretien avec le Chef de cabinet du Préfet de la région de GBEKE (Bouaké) il ressort l'inexistence d'un service juridique chargé du contrôle de légalité. Des agents sont sollicités à l'occasion pour donner un avis au Préfet sur la légalité des actes des collectivités territoriales* ».

<sup>1932</sup> Au Burkina Faso, l'application du délai franc a soutenu les décisions suivantes : CSCA (Burkina Faso), 14 mars 2000, *Sawadogo Hamado dit Raga Noré c/ Sawadogo Salfo, Commune de Kaya*, arrêt n° 24/1999-2000.

**1019.** Certes, la nouvelle orientation ainsi mise en exergue tend à protéger le requérant et peut avoir un lien avec la dynamique du dualisme juridictionnel engagée au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire, mais, rien ne rassure sur la constance de ces jurisprudences. On pourrait même s'interroger si les juges de ces États ont une parfaite maîtrise de la technique de computation des délais ; si ces variations sont le fruit d'une évolution ou la résultante de l'imparfaite manœuvre de ladite technique. Quoi qu'il en soit, les incertitudes que soulèvent les interrogations ne sont pas de nature à bien guider le requérant. L'enjeu est de taille à mesure que les sanctions de l'irrespect du délai du délai sont rigoureusement appliquées par le juge administratif africain.

### **c- Sanction rigoureuse au non-respect du délai de recours**

**1020.** La démonstration qui vient d'être menée renseigne sur les effets pervers de la brièveté, la rigidité du délai de recours tel qu'organisé dans les États africains importateurs du dualisme juridictionnel. Il était alors attendu du juge administratif qu'il fasse preuve de souplesse dans la sanction de l'irrespect du délai. Dans le rôle de conciliation entre les parties et de leur réconciliation avec le droit, il était permis de songer à une jurisprudence restaurant l'équilibre, rompu par les textes, entre la sécurité juridique des actes administratifs et les intérêts des justiciables. Cependant, le caractère d'ordre public du délai consacré par les droits des différents États questionnés et devant lequel se complait le juge induirait l'abandon d'une telle suggestion.

---

Dans cette constance, voir également : CSCA, 8 juin 1999, *Kyemtoré Laurent c/ Etat burkinabè (MESSRS)*, arrêt n° 23/98-99 ; 29 octobre 1999, *Zall Larba Noraogo c/ Etat burkinabè*, arrêt n° 1/1999-2000 ; 13 avril 1999, *Derma Irmea Ousmane, c/ Commune de Ouagadougou, Ouili Kalga*, arrêt n° 14/98-99 ; 27 mars 1998; *Sawadogo Daniel c/ Préfet de Kongoussi*, arrêt n° 28/97-98 ; Ch. adm. 30 avril 1999, *Toé D. Charles c/ Ministère de l'Economie et des Finances* arrêt n° 17/98-99 ; 8 juin 1999, *Diolompo Olo Frédéric c/ Etat burkinabè* ; arrêt n° 18/2003-2004 *Kaboré Yembi Barthélémy c/ Etat burkinabè (Ministère de la Défense)*. Le juge burkinabè a, en effet, considéré que « pour son recours gracieux du 16 octobre 1995 le délai de quatre mois expirait le 16 février 1996. Que pour compter de cette date, Toé D. Charles disposait d'un délai de deux mois courant du 16 février au 16 avril 1996 pour saisir la Chambre administrative ». Concernant les cas ivoiriens : CSCA (Côte d'Ivoire), arrêt n° 26, 31 janvier 2018, *Boubacar Gaye c/ conservateur de la propriété foncière et des hypothèques d'Abidjan Nord II*.

<sup>1933</sup> Au Burkina Faso, la computation par délai non franc a été retenue par le juge dans les espèces suivantes : CE, 30 janvier 2004, *Kaboré Yembi Barthélémy c/ Etat burkinabè (Ministère de la défense)*, arrêt n° 18/2003-2004 ; CE, 30 janvier 2004, *Kaboré Yembi Barthélémy c/ Etat burkinabè (Ministère de la défense)*, arrêt n° 18/2003-2004. En Côte d'Ivoire : CSCA, arrêt n°116, 25 avril 2018, *Ahipeaud Ahipeaud Jean André c/ Ministre de la construction, du logement, de l'assainissement et de l'urbanisme*. le juge déclare : « qu'il ressort des éléments du dossier, notamment de l'état foncier du 18 juillet 2017 établi par le Conservateur de la Propriété Foncière et des Hypothèques de Bingerville, que l'arrêté de concession définitive attaqué a été publié au livre foncier le 02 décembre 2015 ; qu'à compter de cette date, monsieur AHIPEAUD Jean-André avait jusqu'au 03 février 2016 pour exercer son recours administratif préalable ; qu'en conséquence, le recours gracieux introduit seulement le 13 juin 2016, soit quatre mois plus tard, est tardif et rend subséquemment sa requête irrecevable » ;

**1021.** En Côte d'Ivoire, le caractère d'ordre public du délai n'a jamais faibli dans les différentes lois à commencer par celle du 2 juin 1961<sup>1934</sup>. Cette constance s'étend, sans contexte, à l'ensemble des États africains francophone à l'instar de la France. Le juge administratif burkinabè n'a-t-il pas reconnu que « (...) *le délai du recours est une règle d'ordre public* »<sup>1935</sup> ? De cette valeur juridique découlent des conséquences importantes.

**1022.** Notion souple<sup>1936</sup> aux contours flous<sup>1937</sup>, les règles d'ordre public ne sont pas, en revanche, d'application flexible. Elles ne peuvent, en aucun cas, sauf dérogation légale, être violées ni par les parties ni par les juges<sup>1938</sup>. Ramenée aux délais de recours, ce principe fait l'objet d'une application rigoureuse par les juges administratifs particulièrement soumis à étude. Leur position est sans appel : une requête formée après l'expiration du délai est irrecevable. Les différentes jurisprudences sont constantes et formelles à cet égard. C'est dire que le prononcé de sanction est la seule alternative attachée à la décision du juge en cas de recours introduit hors délai.

**1023.** Nullement, le juge considère une situation matérielle, psychologique, économique ou géographique défavorable au justiciable pour proroger les effets du délai de recours. Et la sanction retenue est tout aussi unique que drastique : c'est l'irrecevabilité du recours. L'intransigeance de celle-ci se perçoit dans la formule ci-après du juge burkinabè : « *Considérant que le délai du recours est une règle d'ordre public ; qu'il doit être relevé d'office par le juge même si les parties au procès ne s'en prévalent pas...* »<sup>1939</sup>. Sa position n'a jamais faibli<sup>1940</sup>. Nous l'avions signifié à l'endroit du juge administratif ivoirien. Dans l'arrêt *Dame N'dri Valérie c/ Conseil National de l'ordre des pharmaciens*, ce dernier

---

<sup>1934</sup> Article 75 alinéa 1er de la loi n°61-201 du 2 juin 1961 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour suprême, JORCI n°33, 13 juin 1961, p. 847. Sont par la suite intervenues : Article 74 de la loi n°78-663 du 5 août 1978 déterminant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême, 2 octobre 1978, p. 1901 ; Loi du 16 août 1994.

<sup>1935</sup> CSCA, 8 juin 1999, arrêt n° 18/2003-2004, *Kyemtoré Laurent c/ Etat burkinabè*.

<sup>1936</sup> La souplesse de la notion d'ordre public tient à deux facteurs : sa naissance textuelle et jurisprudentielle et la variation de son contenu suivant les contingences sociales, politiques et économiques. Lire TERRE (F.), SIMLER (P.), LEQUETTE (Y.), *Droit civil : Les obligations*, Dalloz, 2007, coll. « précis », n° 375, p. 381.

<sup>1937</sup> MALAURIE (P.), *L'ordre public et le contrat*, Th., 1953, p. 69, n° 99.

<sup>1938</sup> DEGNI-SEGUI (R.), *Introduction au Droit*, op. cit., p. 39.

<sup>1939</sup> CSCA., 8 juin 1999, *Kyemtoré Laurent c/ Etat burkinabè*, précité.

<sup>1940</sup> CSCA, 27 mars 1998, *Sawadogo Daniel c/ Préfet de Kongoussi*, arrêt n° 28/97-98 ; 26 juin 1998, *Sanfo née Kalmogho, Ouédraogo. Adama*, arrêt n° 41/97-98 ; 31 juillet 1998, *Rassemblement démocratique africain (R.D.A.) c/ Ministère de l'Administration Territoriale*, arrêt n° 50/97-98 ; 30 avril 1999 ; *Toé D. Charles c/ Ministère de l'Economie et des Finances*, arrêt n° 17/98-99. ; *Zoanga Kassoum c/ Préfet du Département de Fada N'Gourma*, arrêt n° 10/2001-2002 ; C.E. 30 janvier 2004, *Frédéric Guirma c/ Etat burkinabè*, arrêt n° 19/2003-2004 ; 10 février 2004, *Ouédraogo Nobilo-Bruno c/ Etat burkinabè*, arrêt n° 22/2003-2004.

rappelle résolument que les moyens d'ordre public doivent être relevés d'office par le juge<sup>1941</sup>.

**1024.** Sans conteste, les règles d'ordre public sont d'application plus stricte que des notions avec qui elles sont souvent confondues, mais elles appartiennent à un système juridique cohérent. La rigueur de la règle de l'observation du délai commande qu'en amont soient prises des mesures permettant aux justiciables de respecter les délais de recours. Il est permis de penser que le prononcé systématique de la forclusion dans le contexte africain est particulièrement sévère. La déficience des moyens de communication, l'éloignement du juge, l'absence d'obligation de mentionner les voies et le délai de recours dans l'acte administratif ne constituent aucunement des garanties prises en amont devant permettre aux justiciables africains de respecter les délais de recours. En clair, ces variations posent tout entière la nature rigide du temps dans le contentieux administratif africain dont le Gabon, bien que partageant ce caractère s'efforce d'amoindrir la teneur.

## **2. Une rigidité amoindrie en matière de recours pour excès de pouvoir au Gabon ?**

**1025.** Le questionnement à part du régime du délai de recours au Gabon n'exclut pas ce dernier des reproches formulés contre l'ensemble des États africains sous étude<sup>1942</sup>. Toutefois, des facilités atténuent la rigidité des délais contentieux en droit gabonais. Ces allègements de la charge du temps se traduisent par un rallongement des délais du recours pour excès de pouvoir (a) de même que par le relevé de forclusion dans certains cas précis (b).

### **a. Le rallongement des délais de recours pour excès de pouvoir**

**1026.** Dans la plupart des États africains francophones, le délai du recours en annulation est fixé à deux mois à compter de la publicité de l'acte. Ce délai est rallongé d'un mois au Gabon. Trois mois sont donc le délai du recours en excès de pouvoir au Gabon<sup>1943</sup>. Cela est déjà d'intérêt pour les justiciables. Mais avec quelque recul, on ne peut manquer d'avouer que le rallongement de délai induit une durée de la procédure qui n'est pas sans

---

<sup>1941</sup> CSCA, 23 octobre 1983, *Dame N'dri Valérie c/ Conseil National de l'ordre des pharmaciens*.

<sup>1942</sup> Les délais y sont tout aussi rigides. Cf. KWAHOU (S.), *Le contentieux administratif gabonais en 13 leçons*, *op. cit.*, p. 101. ; Le juge administratif gabonais reste aussi éloigné des justiciables. Lire FANDJIP (O.), *Le temps dans le contentieux administratif : essai d'analyse comparative des droits français et les Etats d'Afrique francophones*, *op. cit.*, p. 246. ; Le recours administratif préalable demeure obligatoire dans le contentieux en annulation gabonais. Voir article 46 de la loi n° 17/84 du 29 décembre 1984 portant Code des juridictions administratives au Gabon.

<sup>1943</sup> Article 42, la loi n° 17/84 du 29 décembre 1984.

inconvenient pour les justiciables. Ainsi, moins qu'une exception à la rigidité des délais, le droit gabonais opère un amoindrissement de leurs effets défavorables aux intérêts des justiciables.

**1027.** Ce délai est réaliste. Du moins, il tient du caractère inopérant reprise du délai de deux mois dans les États africains francophones. Les difficultés de communication, l'opacité administrative et la nécessité d'une approche conjoncturelle du délai semblent être considérées par le législateur gabonais depuis 1984. En cela, une avance sur la pratique française est bien marquée. D'ailleurs, rien n'empêche de penser que le législateur français qui institua des délais de distance dont celui de trois mois pour les justiciables des tribunaux de Mayotte, de la Polynésie française, de Mata-Utu et de la nouvelle Calédonie et d'autres délais particuliers<sup>1944</sup>, se soit inspiré de son homologue gabonais.

Le délai de trois mois est également étendu aux décisions implicites<sup>1945</sup>. Une autre avancée inspirante de la législation gabonaise pour les autres États réside à la possibilité donnée au juge de relever la forclusion dans certaines situations.

#### **b. Le relèvement de la forclusion par le juge**

**1028.** Au Gabon, une jurisprudence constante confirme le caractère d'ordre public des délais contentieux<sup>1946</sup> et renseigne sur une application stricte de ces délais<sup>1947</sup> à travers, notamment, le rejet de recours juridictionnels prématurés<sup>1948</sup>. Mais la singularité de cette rigidité en droit gabonais est qu'elle est tolérante à la lecture de l'article 45 du Code de la justice administrative. Il y est indiqué que : « *Lorsqu'un requérant qui n'a pas respecté les délais, et invoque un cas de force majeure dument justifié, la juridiction administrative peut le*

---

<sup>1944</sup> Le délai de droit commun est augmenté dans quatre hypothèses, où l'on applique les délais dits de distance. Outre le cas évoqué, il est augmenté : d'un mois lorsque le litige est porté devant les tribunaux administratifs de Mayotte, de la Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie (Code des juridictions administratives, art. R. 421-6) ; d'un mois lorsque la demande est portée devant un tribunal administratif qui a son siège en France métropolitaine ou devant le Conseil d'Etat statuant en premier et dernier ressort, toutes les fois où le requérant demeure outre-mer (Code des juridictions administratif, art. R. 421-7 al. 1er) ; d'un mois lorsque la demande est portée devant un tribunal administratif ayant son siège outre-mer et que le requérant ne demeure pas dans la collectivité territoriale dans le ressort de laquelle le tribunal administratif a son siège (Code des juridictions administratives, art. R. 421-7 al. 2) et de deux mois pour les personnes qui demeurent à l'étranger (Code des juridictions administratives, art. R. 421-7 al. 3).

<sup>1945</sup> Loi n° 17/84 du 29 décembre 1984, article 43.

<sup>1946</sup> CSCA, 8 mai 1987, *Youin Bankoua c/ Etat Gabonais*, précité.

<sup>1947</sup> CE (Gabon), 19 janvier 2011, *Dame Nsime Meto'o et Sieur Nzet Serge c/ Etat Gabonais*, Rép. n° 08/2010-2011 ; CA, 3 décembre 1997, *Mengue Mvolo J.-C. c/ Office des Postes et Télécommandes*, Rép. n° 6/97 ; CA, 25 juin 1998, *Zoua Ondo c/ Direction Générale des domaines*, Rép. n° 55 ; CSCA, 14 février 1986, *Mezui Pierre c/ Etat Gabonais*, Rép. n° 9/86 ; 4 juillet 1980, *Mintsa – Mi – Owono*, Rép., n° 146.

<sup>1948</sup> CSCA, 14 mars 1986, *Zomenvame c/ Etat Gabonais*, Rép. n° 14.

*relever de la forclusion* »<sup>1949</sup>. Il revient au juge d'apprécier les justifications du retard alléguées par le requérant. Cette disposition reprend, en vérité, une règle bien établie par le code de procédure civile gabonais applicable en contentieux administratif<sup>1950</sup>.

**1029.** La liberté d'appréciation dont bénéficie le juge de même que la possibilité d'une recevabilité du recours introduit hors délai est d'un avantage certain pour les requérants. Elles témoignent surtout de l'amoindrissement de la rigidité du délai de saisine au Gabon. Elles engendrent, cependant, il faut l'avouer, à l'instar du rallongement de délai, un rallongement du temps du jugement. Or, le jugement porte aussi son propre lot d'effets négatifs fondant la réticence des justiciables à saisir le juge. Et ce, dans l'ensemble des États africains francophones où l'importation du dualisme juridictionnel peine à améliorer véritablement le temps de jugement.

## **B - Le caractère anormalement long du temps de jugement**

**1030.** À mesure que le délai du jugement est long, la réticence des justiciables est grande. Aussi des techniques capables de distinguer le temps utile<sup>1951</sup> du temps mort<sup>1952</sup> du jugement se sont-ils avérés indispensables. Il s'agit notamment de la consécration du délai raisonnable et du délai légal. C'est spécialement le principe de délai raisonnable souvent renforcé par le délai légal. Dans la plupart des États africains soumis à étude, seule la Côte d'Ivoire impose expressément ces délais au juge administratif<sup>1953</sup>. Le silence des autres législateurs africains dresse la tente au laxisme de leurs juges respectifs. Il en résulte que les délais de jugements contrastent avec le délai raisonnable (1) en raison souvent d'une absence ou d'une violation du délai légal (2).

---

<sup>1949</sup> Loi n° 17/94 du 23 décembre 1984 portant du Code de la justice administrative, article 45.

<sup>1950</sup> D'après l'article 36 de la loi du 23 décembre 1984 précitée, « *Les règles de procédure civile sont applicables en matière administrative lorsqu'elles ne sont pas écartées par une disposition législative formelle ou lorsqu'elles ne sont pas incompatibles avec l'organisation de la juridiction administrative* ».

<sup>1951</sup> Nous entendons par temps utile, le délai minimum indispensable au prononcé d'une décision juridictionnelle de qualité dépendant de la spécificité de litige. La notion, sans nécessairement être définie par le juge administratif, est, néanmoins, employée et prise en compte par ce dernier. En ce sens, se référer à CE (France), « *Le Conseil d'Etat peut-il juger en quelques heures ?* », disponible à <https://www.conseil-etat.fr/actualites/fiches-pedagogiques-pour-en-savoir-plus/le-conseil-d-etat-peut-il-juger-en-quelques-heures> . Consulté le 14/07/2020 à 04h 05mn.

<sup>1952</sup> Le temps mort doit être saisi comme le temps pendant lequel aucune intervention n'a lieu, sans raison valable, sur les dossiers. Voir à ce sujet GIP, « *Le(s) temps judiciaire(s)* », disponible <http://www.gip-recherche-justice.fr/wp-content/uploads/2014/06/Temps-judiciaire.pdf> . Consulté le 14/07/2020 à 04h 28 mn.

<sup>1953</sup> Ce dernier demeurant ainsi en Afrique « *le maître à bord dans le cadre de la navette judiciaire* ». Expression empruntée à FANDJIP (O.), *Le temps dans le contentieux administratif : essai d'analyse comparative des droits français et les Etats d'Afrique francophone*, op. cit., p. 56.

## 1. À l'aune du principe du délai raisonnable

**1031.** Le délai raisonnable doit-il expressément être consacré par les textes<sup>1954</sup> ? N'est-il pas inhérent à la fonction de juger ? Le jugement rapide des litiges n'est-il pas révélateur d'une bonne administration de la justice<sup>1955</sup> ? Le délai raisonnable occupe une position médiane entre les maladroites d'une rapidité excessive<sup>1956</sup> et les inconvénients d'une lenteur du juge<sup>1957</sup>. Sa formulation en droit positif symboliserait sa maturité du délai dans le contentieux administratif<sup>1958</sup>. Assurément, le respect du délai raisonnable constitue des garanties pour les justiciables (a) ; son mépris freine l'efficacité du recours juridictionnel (b).

### a. Les garanties du délai raisonnable : un délai impartial et protecteur

**1032.** Dès 1935, Pierre HEBRAUD avait écrit que « *Toute réforme de la procédure consiste, aujourd'hui, à accélérer la marche du procès* »<sup>1959</sup>. L'importation de la dualité juridictionnelle n'échappe pas à cette réalité. Mieux, son succès en dépend. Le délai raisonnable se situe au point d'équilibre entre une justice expéditive et une justice tardive. Ce faisant, il assure la qualité et préserve l'intérêt pratique des décisions rendues<sup>1960</sup>. Standard juridique<sup>1961</sup>, ce moyen d'encadrement du temps du jugement présente deux grandes garanties liées à sa détermination et à sa fonction. Ainsi, il est respectivement un délai impartial et un délai protecteur.

---

<sup>1954</sup> Le principe du délai raisonnable est depuis longtemps ancré en droit américain (Federal rules of civil procedure, Rule 1 : « *La solution juste et en même temps rapide des litiges apparaît comme un but essentiel* ») et consacré en droit européen (Article 6, paragraphe 1 de la CEDH).

<sup>1955</sup> DUGRIP (O.), *L'urgence contentieuse devant les juridictions administratives*, Paris, PUF, 1991, p. 13.

<sup>1956</sup> On a soutenu que le jugement d'une affaire devrait se passer de délai formellement indiqué, car « *le juge administratif ne saurait remplir son office précipitamment. La tâche de juger demande du temps et de la prudence* ». Cf. CONNIL (D.), *L'office du juge administratif et le temps*, op. cit., p. 33.

<sup>1957</sup> Ce retard est condamné par l'article 14.3c du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Se référer également à AMRANI-MEKKI (S.), « Le principe de célérité », *RFAP*, 2008/1, n° 125, p. 44, employer le terme célérité est préférable à celui de rapidité car celle-ci « doit s'accommoder du temps nécessaire à la qualité du système ».

<sup>1958</sup> ABIKHZER (F.), « Le délai raisonnable dans le contentieux administratif : un fruit parvenu à maturité ? », *AJDA*, 2005, p. 985.

<sup>1959</sup> HEBRAUD (P.), *La réforme de la procédure*, Paris, LGDJ, 1936, sp., n° 2, p. 3. Voir aussi GUINCHARD (S.), « Quels principes pour les procès de demain ? », in *Mélanges Jacques Van Compernelle*, Bruylant, 2004, pp.201 et s., spéc. p. 236 et s., « Les métamorphoses de la procédure à l'aube du troisième millénaire », in *Clés pour le siècle*, Université Panthéon-Assas, Dalloz 2002, spéc.p.1201, RAYNAUD (M.), « Le principe de célérité », conférence au Palais de Justice de Paris du 1<sup>er</sup> mars 1984, Impr.TGI de Paris,1984.

<sup>1960</sup> NORMAND (J.), « Le traitement de l'urgence : exception ou principe ? » in CADIET (L.) et RICHEL (I.) (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'Europe*, PUF, 2003, spéc., p. 159. ; CEDH 24 octobre 1989, H. c/ France, n° 10073/82, paragraphe 58, RFDA 1990.203, note DUGRIP (O.) et SUDRE (F.)

<sup>1961</sup> SHEHA (A.A.A.), *Le délai raisonnable du jugement : une part indissociable de la justice. Vers une réforme du Conseil d'Etat égyptien à la lumière de la justice administrative française*. Mémoire de Master, Parcours Administration publique, Université de Strasbourg, Ecole nationale d'Administration, 2013-2014, p. 5.

**1033.** Le caractère impartial du délai raisonnable se justifie en ce qu'il rompt avec les visions tranchées de l'insertion du jugement dans un temps et parce qu'il préserve les intérêts de l'Administration, des justiciables ainsi que ceux de la justice administrative<sup>1962</sup>. Il renverrait au « *temps suffisant* »<sup>1963</sup> nécessaire à la justice. En effet, indiquer un délai raisonnable, c'est reconnaître que la justice rime avec mesure, sa délicatesse écarte tout examen précipité<sup>1964</sup> sans omettre que « *Juger tard est une tare qui discrédite la justice* »<sup>1965</sup>. De ce fait, une instruction longue de plus de sept années entre le placement en garde à vue et l'ordonnance de non-lieu emporte un dépassement du délai raisonnable et engage la responsabilité de l'Administration<sup>1966</sup>. La condamnation ainsi prononcée contre la France par la Cour européenne des droits de l'homme enseigne qu'avant tout, le respect d'un délai raisonnable sert les intérêts des justiciables.

**1034.** Aussi la règle de délai raisonnable est-elle consacrée par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et logée au rang des garanties d'un procès équitable<sup>1967</sup>. La règle vise à protéger, de manière préventive et répressive, les intérêts des justiciables qui sont souvent menacés par un temps anormalement long du délai de jugement. La protection de ce droit est de nature préventive et répressive. La jurisprudence française reconnaît au requérant confronté à une procédure anormalement longue le droit d'engager la responsabilité pour faute simple fondée sur le fonctionnement défectueux du service public de la justice<sup>1968</sup>.

---

<sup>1962</sup> Parler d'intérêt de la justice administrative dans le cadre du procès administratif paraît incohérent entendu que les parties en conflits dont les intérêts sont en jeu demeurent extérieures au juge même lorsque le recours porte sur une décision juridictionnelle. Le juge demeure toujours extérieur au palabre porté devant lui. Il faut, donc, entendre, ici, par intérêt de la justice administrative, la préservation de garanties de son efficacité et de sa crédibilité.

<sup>1963</sup> Selon les termes de l'article 486 du Code de procédure civile se rapportant également aux ordonnances de référé.

<sup>1964</sup> Voir OST (F.), « Temps (point de vue du philosophe », in CADIET (L.), AMRANI-MEKKI (S.) (dir.), *Dictionnaire de la Justice*, Paris, PUF, 2004 ; GEORGEL (J.), « Le juge et la montre », in *Mélanges Georges Dupuis*, Paris, LGDJ, 1997, p. 115 et s.

<sup>1965</sup> KOBO (P.-C.), « Le juge et le temps », *La tribune de la Chambre administrative*, n° 3, 2014, p. 3.

<sup>1966</sup> CEDH 8 février 2018, *Goetschy c. France*, req. n° 63323.

<sup>1967</sup> Article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend : (...) le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale* ».

<sup>1968</sup> CE Ass. 28 juin 2002 requête n° 239575 *Min. de la justice c/ Magiera*, *AJDA* 2002, p. 596, chr. DONNAT (F.) et CASAS (D.); *RFDA*, 2002, p. 756, concl. LAMY (F.). Voir aussi DEGUERGUE (M.), « Regard sur les transformations de la responsabilité administrative », *RFAP*, vol. 147, n° 3, 2013, p. 578. Cet arrêt de principe opère un revirement de la vieille jurisprudence du juge français (CE, CE 29 décembre 1978, req. n° 96004, *Darmont* : Rec. p. 542 ; *AJDA* 1979, n° 11, p. 45, note Lombard ; D. 1979, jurispr., p. 279, note Vasseur ; RDP 1979, p. 1742, note Auby, Lebon, p. 152. La faute lourde n'étant plus requise en matière de droit à un délai raisonnable (CE 16 février 2004, req. n° 219516, *De Vitasse Thezy : Resp. civ. Et assurances*, 2004, 230, note Guettier). La Haute juridiction administrative française est désormais compétente en premier et dernier

**1035.** Cependant, le délai raisonnable n'a pas seule vocation de protéger les justiciables : il sert aussi les intérêts de l'Administration. D'abord, il s'analyse comme une déclinaison du principe de sécurité juridique<sup>1969</sup> qui fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle<sup>1970</sup>. Ensuite, le jugement à temps réel offre à la personne publique une lisibilité sur la portée de la décision, l'harmonie entre celle-ci et l'intérêt général. La promptitude du jugement constitue, dans ce sens, un gage de réduction des effets fâcheux d'une décision illégale. Qui plus est, le litige peut opposer des personnes publiques qui, en France, hormis l'État, sont titulaires du droit de délai raisonnable de jugement<sup>1971</sup>.

**1036.** Certes, l'irrespect du délai raisonnable n'affecte pas la validité de la décision juridictionnelle prononcée à l'issue du procès<sup>1972</sup>. Mais, pour le juge, agir dans un temps optimal, témoigne de son efficacité et renforce surtout sa crédibilité à l'égard de sa clientèle. En outre, il participe à l'instar d'autres mesures<sup>1973</sup>, du désengorgement du prétoire du juge<sup>1974</sup>. Le délai raisonnable joue ainsi, à son encontre, le rôle d'une obligation de moyen et de résultat<sup>1975</sup>.

---

ressort pour connaître des litiges ayant trait à un dépassement du délai raisonnable de jugements dirigés contre l'Etat devant la juridiction administrative (Cf. article R. 311-1 du CJA).

<sup>1969</sup> CEDH 20 octobre 2011, Nedjet Sahin et Perihan Sahin c. Turquie, aff. n° 13279/05.

<sup>1970</sup> CE 24 mars 2006, Sté KPMG, req. n° 288460, Rec., p. 154, AJDA 2006, p. 1028, chron. LANDAIS (C.) et LENICA (F.) ; RFDA 2006, p. 463 ; concl. AGUILA (Y.) ; BJCP 2006, p. 173, concl. AGUILA (Y.).

<sup>1971</sup> CE 17 juillet 2009, Ville de Brest, Dr. adm. 2009, n° 10, comm. 141, Melleray.

<sup>1972</sup> CE, ass. 28 juin 2002, Garde des sceaux, Min. justice c/ Magiera, Rec. 248, RFDA 2002. 756, concl. LAMY, Dr. adm. 2002, comm. 157, LOMBARD (M.), GACA n° 5, comm. CASSIA (P.); ROLIN (F.), «Le coût du retard à juger devant les juridictions administratives. L'arrêt qui valait un milliard d'euros », AJDA, 2004.2145 ; DELAUNAY (B.), « L'appréciation du délai raisonnable de jugement », RFDA, 2009, p. 551.

<sup>1973</sup> Certaines mesures favorisent le désengorgement ou permet d'éviter l'encombrement du prétoire du juge. Ce sont : l'instauration d'un formalisme entourant la saisine du juge, l'institution du recours administratif préalable, l'institutionnalisation des voies alternatives de règlement de différends, l'exigence de recours précontentieux. Lire à titre illustratif : LABATOULLE (D.), « L'arbitrage n'est pas un troisième ordre de juridiction », Entretien JCP Administration et collectivités territoriales, avril 2007, n° 2093 ; GONOD (P.), « Le règlement non contentieux des litiges : les recours administratifs », Cahiers de la Fonction publique, avril 2005, p. 4 ; KAYSER (P.), « La recherche en France de la diminution des contentieux judiciaires et administratifs par le développement des règlements amiables », Justices, n° 3, janvier / juin 1996, p. 203 ; COURTIN (M.), « Les recours précontentieux, une voie vers le désengorgement des Tribunaux administratifs », Gaz. Pal. 1987, I, Doctrine, p. 467.

<sup>1974</sup> BALLA KALTO (A.), « La problématique de l'accès à la justice au Niger », *Revue électronique Afrilex*, p. 9. Disponible à [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/ThA\\_me\\_corrigA\\_c\\_la\\_problA\\_c\\_matique\\_de\\_laEUR\\_accA\\_s\\_A\\_la\\_justice\\_au\\_Niger.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/ThA_me_corrigA_c_la_problA_c_matique_de_laEUR_accA_s_A_la_justice_au_Niger.pdf). Consulté le 14/07/2020 à 05h 33mn.

<sup>1975</sup> A la lecture de la jurisprudence européenne, le délai raisonnable est une obligation de résultat. Voir sur ce point CASSIA (P.), « Délai raisonnable de jugement », in *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 3e éd., 2011. Admettre le rôle d'obligation de moyen que le délai raisonnable ferait peser sur le juge mérite quelques éclaircissements. L'obligation de moyen mentionnée, ici, ne porte pas sur le respect du délai raisonnable mais sur les effets de ce respect sur l'efficacité et la crédibilité du juge.

**1037.** Ces développements prouvent que le délai raisonnable n'est ni à charge ni à décharge des parties au procès encore moins du juge. Il s'avère neutre pouvant servir les intérêts de chacun. Sa consécration et son respect participent donc du rapprochement entre le juge et les justiciables. On perçoit cette impartialité dudit délai à travers même ses critères de détermination. En l'absence de critères clairement dégagés dans les législations nationales africaines, le recours au droit comparé permet de retenir les critères posés par la Cour européenne auxquels souscrit d'ailleurs le Conseil d'État français. Il y ressort que le délai raisonnable d'une procédure s'apprécie *in globo* selon les circonstances de la cause du prononcé tardif du jugement<sup>1976</sup>. Ces causes se rapportent à la complexité de l'affaire, au comportement du requérant<sup>1977</sup> et des autorités compétentes ainsi qu'à l'enjeu pour l'intéressé<sup>1978</sup>.

**1038.** Au fond, le caractère impartial du délai raisonnable qui vient d'être relevé est inhérent à sa fonction protectrice. Qui ou que protège le délai raisonnable ? La réponse est accessible, voire même prévisible. On dirait simplement que le délai protège tous les acteurs du procès, en l'occurrence, le juge, l'Administration et surtout les justiciables. Mais, les vertus du délai raisonnable vont bien au-delà de ses acteurs visibles et directs du procès administratif. Il favorise la possibilité et l'efficacité du contrôle juridictionnel.

---

<sup>1976</sup> CEDH 12 octobre 1992, *Boddaert c/ Belgique*, n° 12919/87, para 36.

<sup>1977</sup> Si paradoxal soit-il, il arrive que le requérant procède par des manœuvres dilatoires pendant la phase d'instruction dont l'inconvénient se mesure également à l'aune du retard du temps de jugement. Cela est bien mis en exergue dans une espèce rappelée par le juge administratif ivoirien en ces termes : « *Considérant que le présent recours en tierce opposition reflète l'état d'esprit et l'audace de leurs auteurs qui, sachant pertinemment que la parcelle litigieuse relève du domaine public routier de l'État, refusent de se plier au verdict de la Chambre Administrative, en multipliant les procédures dans le seul dessein d'encombrer inutilement le rôle de la Chambre Administrative par des requêtes fantaisistes* ». Cf. CSCA (Cote d'Ivoire), Arrêt n° 8, 24 janvier 2018, *Assé Kacou Modeste et Koné Adama c/ arrêt n°73 du 18 mars 2015 de la chambre administrative de la Cour Suprême*.

<sup>1978</sup> CEDH 27 novembre 1991, *Kemmache c/ France*, n°s 12325/86 et 14992/89, para 60, D. 1992, p. 329, obs. RENUCCI (J.-F.), « Notion de délai raisonnable de la détention provisoire au sens de l'article 5, paragraphe 3, de la Convention européenne des droits de l'homme et appréciation du caractère raisonnable de la procédure au regard des critères consacrés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme » ; RSC 1992, p. 143, obs. PETTITI (L.-E.), *Le contrôle de la détention provisoire par le juge des droits de l'homme*, Arrêt *Kemmache c/ France* du 27 novembre 1991 ; 31 mars 1992, *X c/ France*, n° 18020/91, para 32, AJDA 1992, p. 416, chron. FLAUSS (J.F.), *Droit administratif et Convention européenne des droits de l'homme* ; D. 1992, p. 394 ; Recueil Dalloz 1992, p. 334 ; Absence de caractère raisonnable de la durée d'une procédure administrative lorsque le tribunal n'a pas montré une diligence exceptionnelle dans une affaire d'hémophile contaminée par le virus du sida à la suite d'une transfusion sanguine. Arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme, 31-03-1992 n° 18020/91 ; LAMBERT-FAIVRE, Recueil Dalloz 1993, p. 67, « Principes d'indemnisation des victimes post-transfusionnelles du sida par la Cour d'appel de Paris, 20 arrêts du 27 novembre 1992 ; 25 mars, *PELISSIER et SASSI c/ France*, n° 25444/94, para 67, D. 2000, p. 357, Recueil Dalloz, « La requalification des faits par le juge pénal sans notification à l'accusé est-elle compatible avec le respect du droit à un procès équitable ? », ROETS (D.), « Le pouvoir de requalification du juge pénal à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme », Recueil Dalloz 2000, p. 357.

**1039.** Eu égard à ce qui précède, il est incontestable que l'encadrement juridique du temps du jugement demeure un enjeu des réformes de la justice administrative. Outre les réformes ayant un impact direct<sup>1979</sup> ou indirect<sup>1980</sup> que cet encadrement a commandé, l'inscription formelle du délai raisonnable dans les droits nationaux s'avère nécessaire. En cela, les États sous étude dans leur quête d'une justice administrative autonome et efficace ne semblent pas être bien accompagnés par leurs droits respectifs relativement à la question du délai raisonnable.

#### **b- Du mépris du délai raisonnable en Afrique subsaharienne francophone**

**1040.** Le mépris d'une règle ne se passe de sa violation de même qu'il ne renvoie pas toujours à son ignorance. La pratique peut souffrir d'une absence de consécration juridique comme son encadrement par le droit peut être méconnu ou sciemment contrarié. Tel est le cheminement que suit la relation entre le droit, la pratique du juge et le délai raisonnable observée en Afrique francophone.

**1041. Une reconnaissance formelle variable et perfectible du délai raisonnable.** Le premier pas à franchir pour protéger un droit ou une obligation voire une conduite est sa reconnaissance juridique dans l'ordre juridique interne de l'État<sup>1981</sup>. Partant, si l'on s'accorde à reconnaître les mérites du délai raisonnable et sa nécessité dans le contentieux administratif, on peut répondre précisément à la question posée plus haut portant sur l'intérêt d'une consécration expresse, formelle du délai raisonnable par le droit national. On y répondrait que la reconnaissance formelle du délai raisonnable préserve tout son intérêt et utilité. Les États africains francophones l'ont compris, certes, à des intensités diverses. Si tous s'abritent derrière l'article 7 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples<sup>1982</sup>, seule la

---

<sup>1979</sup> Parmi les réformes ayant un impact direct sur le temps du jugement en matière administrative, on peut retenir : la consécration du juge unique, le traitement par voie d'ordonnance, la dispense des conclusions du rapport public, l'audience sans conclusion, l'instauration de délais impératifs indicatifs de jugement.

<sup>1980</sup> Concernant les réformes impactant indirectement le délai du jugement, on cite notamment : l'instauration et l'élargissement des compétences des tribunaux administratifs en premier et dernier ressort la mise à disposition d'outils informatiques modernes, la conclusion de signature de contrats d'objectifs et de moyens, l'aménagement d'un cadre de dialogue et de gestion ainsi que le recours préventif devant la mission permanente d'inspection sur les cours et les tribunaux administratifs.

<sup>1981</sup> La reconnaissance juridique consiste pour le constituant *lato sensu* à établir un régime juridique d'une notion ou d'une pratique. En effet, il fixe le cadre d'exercice, les limites et les sanctions au droit ou à la pratique reconnue.

<sup>1982</sup> La teneur de l'article 7 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend : (...) le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale* ». Les autres garanties offertes aux justiciables par l'article 7 de la Charte des Droits de l'Homme et des Peuples sont relatives au droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui leur sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et

Côte d'Ivoire dans sa récente constitution reprend expressément le droit d'être jugé dans un délai raisonnable au niveau national.

**1042.** Tous les États africains francophones membres de l'Union Africaine souscrivent, par le biais du préambule de leurs constitutions respectives, à la Charte et précisément audit article<sup>1983</sup>. Faisant l'économie des termes du vieux débat<sup>1984</sup> sur la valeur juridique du préambule<sup>1985</sup>, on postule que les États membres de l'Union Africaine consacrent, à tout le moins, indirectement la règle du délai raisonnable du jugement<sup>1986</sup>.

**1043.** Toutefois, cette adhésion des États aux principes consacrés par la Charte africaine est loin de témoigner leur engagement formel à se soumettre à l'obligation du délai raisonnable du jugement. Le silence des dispositions nationales sur le sujet et le comportement des autorités politiques et judiciaires révèlent, en la matière, l'insuffisance d'un simple renvoi du préambule à la Charte africaine. Même dans les cas où il est expressément précisé par la Constitution elle-même que le préambule à valeur

---

coutumes en vigueur ; au droit à la présomption d'innocence, jusqu'à ce que leur culpabilité soit établie par une juridiction compétente et, enfin, au droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix.

<sup>1983</sup> D'après le préambule de la Constitution ivoirienne de 2016, le constituant indique ceci : « Réaffirmons notre détermination à bâtir un Etat de droit dans lequel les droits de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine, la justice et la bonne gouvernance tels que définis dans les instruments internationaux auxquels la Cote d'Ivoire est partie, notamment la Charte des Nations unies de 1945, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 et ses protocoles additionnels, l'Acte constitutif de l'Union africaine de 2001, sont promus et protégés et garantis. On trouve une formulation similaire dans le préambule de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991, modifiée par la Loi n° 1/94 du 18 mars 1994, la Loi n° 18/95 du 29 septembre 1995, la Loi n° 1/97 du 22 avril 1997, la Loi n° 14/ 2000 du 11 octobre 2000 et la Loi n° 13/2003 du 19 aout 2003. Voir également le préambule Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 dont la dernière modification est intervenue par la Loi constitutionnelle n° 2008-67 du 21 octobre 2008 portant modification de l'article 62, alinéa 1er de la Constitution ; le préambule de la Constitution de la République du Burkina Faso du 2 juin 1991 dernièrement modifiée par la Loi n° 033-2012/AN du 11 juin 2012 ; préambule de la Constitution malienne du 25 février 1992 ; préambule de la Constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990 et le préambule de la Constitution nigérienne du 9 aout 1999 modifiée par la Loi n° 2004-15 du 13 mai 2004.

<sup>1984</sup> PIERRE-CAPS (S.), « L'esprit des constitutions », in Mélanges en l'honneur de Pierre PACTET, *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Paris, Dalloz, 2003, p. 375 ; POIRMEUR (Y.), « La réception du préambule de la Constitution de 1946 par la doctrine juridique : la construction de la juridicité du préambule par ses premiers commentateurs », Disponible à [https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/37/yves\\_poirmeur.pdf\\_4a083102a98d2/yves\\_poirmeur.pdf](https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/37/yves_poirmeur.pdf_4a083102a98d2/yves_poirmeur.pdf). Consulté le 12/04/ 2020 à 15h 14 mn. p. 100.

<sup>1985</sup> Aujourd'hui, la valeur constitutionnelle du préambule ne peut valablement être remise en cause. Les juges constitutionnel et administratif français sont suffisamment explicites à ce sujet. Voir dans ce sens : CC, Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 ; Décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994 et 2017 ; 632 QPC du 2 juin 2017 ; CE, Section, 12 février 1960, *Société Eky*, req. n° 46922, Rec. p. 101.

<sup>1986</sup> CC (Côte d'Ivoire), Décision, n° CI-2017-305/21-03/CC/SG du 21 mars 2017 relative au recours en inconstitutionnalité des articles 5 et 22 de la loi organique n° 2016-11 du 13 janvier 2016 portant modification de la loi n° 2014-424 du 14 juillet 2014 portant création, organisation et fonctionnement des juridictions de commerce et des articles 5, 10 et 41 de la loi n°2016-1110 du 08 décembre 2016 portant création, organisation et fonctionnement des juridictions de commerce.

constitutionnelle<sup>1987</sup>, cette réalité est patente. L'obligation logée dans l'instrument juridique de référence reste éloignée et souvent ignorée des acteurs à qui elle s'applique. Aussi, est-il constant que les Constitutions ne s'empêchent pas de reprendre dans leurs corpus certaines règles pourtant insérées dans les instruments juridiques internationaux dont font référence leurs préambules.

**1044.** Il en résulte qu'au Gabon, au Sénégal et au Burkina Faso notamment, le silence du constituant et du législateur sur la question du délai raisonnable alimente la pratique des jugements tardifs et préjudiciables aux requérants. Dès lors, ce mutisme crée le fossé entre juge administratif et justiciables de ces États. Partant, la dynamique insufflée par la Constitution ivoirienne de 2016 et reprise par la révision constitutionnelle de 2020 est encourageante. Elle se traduit en ces termes : « (...) *Toute personne a droit à un procès équitable et à un jugement rendu dans un délai raisonnable déterminé par la loi* »<sup>1988</sup>.

**1045.** Une telle constitutionnalisation du délai raisonnable est en phase avec l'importation du dualisme juridictionnel en Côte d'Ivoire en ce qu'elle participe de la crédibilité et l'efficacité de la justice administrative. En d'autres termes, elle est censée corriger ce reproche longtemps formulé contre le juge au sujet de son laxisme et de son intervention tardive<sup>1989</sup>. Sauf que, aussi bien en Côte d'Ivoire que dans les autres États africains étudiés le délai implicitement et explicitement indiqué dans les textes est constamment enfreint par le juge administratif.

**1046. Une négation pratique constante.** Dans les États africains francophones, sans distinction sérieuse, le temps imparti au juge pour statuer avant que l'écoulement du temps ne prive sa décision d'utilité et n'affecte définitivement la situation du requérant est constamment violé. Bien que le délai raisonnable ne soit pas mathématiquement défini dans la plupart des matières contentieuses, sa violation peut être saisie à partir des critères plus haut définis. En l'occurrence, le laxisme du juge est un indice pertinent du dépassement voire du mépris du délai de jugement.

---

<sup>1987</sup> C'est le cas de la Constitution ivoirienne de 2016 qui précise solennellement que : « Approuvons et adoptons librement et solennellement devant la Nation et l'humanité la présente Constitution comme Loi fondamentale de l'Etat, dont le Préambule faite partie intégrante ».

<sup>1988</sup> Cf. Article 6 de la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016 modifiée par la loi constitutionnelle n° 2020-348 du 19 mars 2020.

<sup>1989</sup> FALL (A.B.), « Le juge, les justiciables et les pouvoirs publics », *op. cit.*, p. 37.

**1047.** Abusant des protections dont ils bénéficient<sup>1990</sup>, certains magistrats de ces États adoptent des attitudes consistant à multiplier les temps morts de la procédure contentieuse. « Très souvent, les lenteurs constatées ne tiennent même pas à la complexité des questions soulevées, certains cas, particulièrement simples, qui, normalement, auraient dû recevoir réponse sans délai, souffrant d'une attente d'un mois au moins »<sup>1991</sup>. Ainsi, dans son rapport, le Médiateur sénégalais de la République déplorait la lenteur dans le fonctionnement des services publics au Sénégal ainsi que dans celui de la justice. À cet effet, il n'a pas manqué d'attirer l'attention du chef de l'État sur le comportement notoirement fautif d'un magistrat qui, chargé d'une affaire, n'avait prononcé aucun jugement à la date du 24 août 1991. Et ce, sans aucune raison liée au service et bien qu'elle fût mise en délibérée depuis le 18 novembre 1989<sup>1992</sup>.

**1048.** Suivant une autre espèce, le Médiateur sénégalais avait appelé l'attention du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, « sur l'intérêt qu'il y aurait à tout mettre en œuvre pour faire diligenter, en vue de son aboutissement, une procédure d'instruction pour détournement de deniers publics qui traîne depuis dix ans concernant un justiciable qui, aujourd'hui âgé de 60 ans, ne se fait point prier pour s'écrier avec une tonalité singulièrement poignante, dans sa réclamation : "j'attends depuis 10 ans que la justice me rende justice" ».

**1049.** Le désarroi du requérant est davantage accentué par deux facteurs. D'une part, il ne peut, contrairement à l'état du droit français, engager la responsabilité de l'État pour le dépassement du délai raisonnable du jugement. D'autre part, les avocats, outre leur indisponibilité à l'égard de leurs clients<sup>1993</sup>, font aussi preuve de laxisme et de légèreté<sup>1994</sup>. Ces comportements qui nourrissent le divorce entre le juge et les justiciables<sup>1995</sup> induisent le développement des modes alternatifs de règlement des différends<sup>1996</sup>. Qualifiés par le

---

<sup>1990</sup> FALL (A.B.), La responsabilité extra-contractuelle de la puissance publique au Sénégal : essai de transposition des règles de droit administratif français dans un pays d'Afrique francophone, Thèse d'État, Droit public, Université de Bordeaux, 1994, p. 350.

<sup>1991</sup> Médiateur de la République du Sénégal, Rapport annuel au Président de la République, 1991, p. 51.

<sup>1992</sup> FALL (A.B.), « Le juge, les justiciables et les pouvoirs publics », *op. cit.*, p. 37.

<sup>1993</sup> Médiateur de la République du Sénégal, Rapport annuel au Président de la République, 1991, précité, p. 41.

<sup>1994</sup> Voir : NKOU MVONDO (P.), « La crise de la justice de l'État en Afrique noire francophone. Études des causes du « divorce » entre la justice et les justiciables », *Penant*, 1997, p. 215 ; YONABA (S.), Indépendance de la justice et droit de l'homme, le cas du Burkina Faso, Ed. Poom, 1997, p. 102.

<sup>1995</sup> COULIBALY (A.A.), « La rénovation de la justice en Afrique : Le rôle du juge dans la construction de l'État de droit », *RJPIC*, 1999, p. 50 ; SAWADOGO (F.M.), *L'accès à la justice en Afrique francophone : problèmes et perspectives. Le cas du Burkina-Faso*, pp. 295-313.

<sup>1996</sup> BOUDHARAIN (A.), « Pour une justice alternative expression d'une démocratie réelle et d'un développement humain et soutenable », *RJ PIC* n° 3, sept. déc. 1998, p. 355.

Médiateur sénégalais de déni de justice<sup>1997</sup>, ces comportements ne sont pas propres au juge administratif du Sénégal. Ils caractérisent amèrement le juge administratif africain francophone qu'il soit soumis au règne du dualisme ou du monisme juridictionnel<sup>1998</sup>.

**1050.** Au Burkina Faso, *l'affaire Kaboré Ali Noaga c/ Derme Moussa* a mis vingt-cinq ans avant d'être définitivement réglée<sup>1999</sup>. Outre la défaillance des mécanismes juridiques contraignants, le juge administratif burkinabè, lui-même, tout en les reconnaissant semble être perdu dans ses propres retards d'intervention<sup>2000</sup>. Le nouveau Conseil d'État appréhende déjà l'immensité du défi à relever<sup>2001</sup>.

**1051.** En clair, les temps de l'instruction et du prononcé du jugement sont jalonnés d'épreuves que supporte difficilement le juge administratif africain. Certaines à l'instar du laxisme et de la légèreté relèvent de son propre chef ; d'autres, tels que l'emprise de l'Administration et des Conseils des justiciables<sup>2002</sup> sur le temps de l'instruction<sup>2003</sup> et qui lui sont extérieures, lui imposent, tout de même, un engagement sérieux en vue du respect du délai raisonnable. Il revient alors au juge administratif africain de corriger ses propres lacunes et de prévenir ou de rattraper celles des autres acteurs précités. On ne peut passer sous silence

---

<sup>1997</sup> FALL (A.B.), « Le juge, les justiciables et les pouvoirs publics », *Afrilex*, *op. cit.*, p. 37

<sup>1998</sup> Au Bénin, le juge constitutionnel a pu constater qu'après un jugement avant-dire droit du tribunal en date du 26 avril 1983, l'affaire avait fait l'objet d'environ vingt-huit ajournements entre 1985 et 1996.

<sup>1999</sup> *Aff. Kabore Ali Noaga c/ Derme Moussa*, rapportée par YONABA (S.), 1988, p. 156.

<sup>2000</sup> OUEDRAOGO (V.), « Comment réduire les délais de jugement ? Contribution du Conseil d'Etat burkinabè », *Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives (AIHJA)*, Séminaire, 23 septembre 2014 à Varsovie (Pologne), p. 5.

<sup>2001</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>2002</sup> CSCA (Cote d'Ivoire), Arrêt n°55, 18 juillet 2007, *Société Total-CI C/ Ministre de la Construction et de l'urbanisme*. Le Cour en a jugé que : « *S'il est constant que l'avocat qui a demandé par écrit à prendre la parole à l'audience ne peut être privé de ce droit, encore faut-il que cet avocat soit effectivement présent à l'audience à la date indiquée ; Considérant qu'à l'appel de la cause et des parties à l'audience du 22 juin 2005, aucun avocat de la Société Civile Professionnelle d'avocats « Paris-village » ne s'est présenté pour faire les observations que la Cour était disposée à entendre, que le conseil n'a pas daigné ni justifier son absence ni demander un report de la procédure* ». Cette solution indique implicitement qu'un Conseil a théoriquement, la possibilité de solliciter un report de procédure. Dès lors, subsistent des risques d'instrumentalisation de ce moyen.

<sup>2003</sup> Il est incontestable que l'emprise des parties sur le temps de l'instruction est limitée dans la procédure administrative contentieuse. En effet, le caractère inquisitoire de la procédure administrative contentieuse fait du rapporteur le maître du temps de l'instruction. Il fixe les délais relatifs à la communication des observations et pièces, à la mise en demeure et décide de la prorogation éventuelle du temps de l'instruction. Voir CIAUDO (A.), « La maîtrise du temps en droit processuel », *op.cit.*, p. 26 et s. Toutefois, on ne peut démentir que « *la bonne réalisation du temps de l'instruction dépend non seulement de la promptitude des acteurs de la procédure mais aussi de leur volonté de coopérer en versant aux débats et les pièces requises par le rapporteur pendant le temps fixé* ». Cf. SAKO (A.A.), *op. cit.*, p. 67. Quelquefois, les autorités administratives manifestent un refus rebelle de communiquer des pièces utiles à l'instruction. Voir dans ce sens AMBEU (P.), *La fonction administrative contentieuse en Côte d'Ivoire*, *op. cit.*, p. 263. On en déduit que l'influence des parties dans la durée de la phase d'instruction en matière de la procédure administrative contentieuse n'est pas négligeable d'autant que, le juge forge sa conviction principalement qu'au vu des éléments versés au dossier et des arguments échangés entre les parties pendant l'instruction

l'importance de l'appui du législateur sur cette question, mais la liberté d'appréciation du temps du jugement dont bénéficie le juge est un acquis que ce dernier doit assumer dans le sens de la célérité de la procédure contentieuse.

**1052.** En Côte d'Ivoire, on est encore loin de cet éveil bien que les différentes pesanteurs ne soient pas méconnues du juge administratif ivoirien et qu'un pas vient d'être franchi par le constituant à travers la constitutionnalisation expresse du délai raisonnable de jugement.

**1053.** Le rapport d'activités de l'année judiciaire 2012-2013 de la juridiction administrative suprême ivoirienne fait état de ce qu'en matière de recours pour excès de pouvoir, « *on constate, malheureusement, que l'administration défenderesse à l'instance, les autorités administratives, alors même que ce sont leurs décisions qui sont attaquées, rechignent à se défendre, à produire les mémoires en défense ou les pièces réclamées par le rapporteur* »<sup>2004</sup>. Le juge renvoie cette réaction de l'Administration à quatre comportements fâcheux de celle-ci : silence, passivité, arrogance et ignorance<sup>2005</sup>.

**1054.** Cependant, le juge ivoirien, lui-même, n'est pas exempt de critiques quant à l'irrespect du délai raisonnable du jugement. En effet, la lenteur continue de le sangler « *d'un appareil fort dépréciatif* »<sup>2006</sup>. Nombre de ses décisions sont marquées du sceau de la violation du délai raisonnable<sup>2007</sup>. La lenteur du juge administratif ivoirien n'est aucunement l'œuvre d'incidences de parcours, elle symbolise le parcours incident de la fonction juridictionnelle en Côte d'Ivoire. Ainsi, huit ans dix mois un jour ont séparé la formation du pourvoi en cassation du prononcé du jugement dans l'affaire *Académie Régionale des sciences et techniques de la Mer dite ARSTM c/ Joseph Kablane*<sup>2008</sup> ; treize ans trois mois vingt-trois jours ont dû être

---

<sup>2004</sup> CSCA, Rapport d'activités de l'année judiciaire 2013-2014, p. 23.

<sup>2005</sup> Ibid., p. 24.

<sup>2006</sup> MEL (A. P.), « Les procédures d'urgence dans le contentieux administratif en Afrique francophone », *op.cit.*, p.12. ; DIARRA (E.), « Le juge des droits de l'homme en Afrique noire francophone », *RID* n°40-2009, pp. 19-20.

<sup>2007</sup> CSCA (Côte d'Ivoire), arrêt n°19, 25 janvier 2017, *Affaire Sahko Souleymane c/ Ministre de la jeunesse, des sports et loisirs*. La décision a été rendue 7 ans 9 mois 8 jours après l'introduction de la requête n°2009-150 du 16 avril 2009 ; C.S.C.A., arrêt n°3, 18 janvier 2017, *Affaire Abobi Severin c/ Ministre de la Construction et de l'urbanisme*. Le juge a vidé sa saisine 8 ans 8 mois 10 jours après l'introduction de la requête.

<sup>2008</sup> Dans l'affaire *Académie Régionale des sciences et techniques de la Mer dite ARSTM c/ Joseph Kablane*, le pourvoi en cassation de la requérante a été introduit le 16 mars 2008. La saisine du juge a été vidée le 18 janvier 2017.

douloureusement supportés par le requérant pour obtenir la réponse du juge sur ses prétentions<sup>2009</sup>

**1055.** En résumé, une étude de synthèse conduite par Babakane COULIBALEY renseigne qu'en Afrique noire francophone, la durée moyenne des instances se situe entre deux semaines et seize ans<sup>2010</sup>. Selon cette étude, il arrive souvent que les requérants décèdent avant que le juge statue sur leur requête. Ce triste et macabre résultat renforce l'hostilité des justiciables face au juge administratif.

**1056.** La consécration du délai raisonnable n'a donc pas contenu le laxisme condamnable du libéralisme du juge administratif africain exercé sur le temps du jugement. Si cela est avéré pour le contentieux administratif de droit commun, il ne l'est pas moins pour les contentieux d'urgence et les contentieux spécifiques qui sont, généralement, enserrés dans un délai défini par le législateur.

## **2. À cause de l'absence ou de la violation du délai légal**

**1057.** Le délai légal de jugement est un temps fixé par le législateur que ne doit outrepasser le temps du jugement et qui conditionne, de ce fait, l'évolution de l'instruction. Dès lors survient le doute sur l'intérêt de cette intervention législative quand le droit national intègre la règle de délai raisonnable du jugement. La justesse de la consécration du délai légal en marge du délai raisonnable peut s'appréhender à partir de la double interrogation suivante : pourquoi le délai légal ? (a) Pourquoi le délai légal ? (b).

### **a. Pourquoi le délai raisonnable ?**

**1058.** Le délai raisonnable de jugement bénéficie sur l'espace africain interrogé d'une valeur constitutionnelle. Partant, il s'impose à toutes les matières du contentieux administratif non régies par un texte particulier. Cette portée du délai raisonnable fonde son caractère indicatif, souvent qualifié de flou<sup>2011</sup> ou d'incertain<sup>2012</sup>. En revanche, le délai légal, au regard

---

<sup>2009</sup> C.S.C.A (Côte d'Ivoire), arrêt n°1, 18 janvier 2017, *Affaire SOCIMAT c/ Ministre des transports*, la requête de la requérante a été initiée le 25 septembre 2003 et a connu un dénouement le 18 Janvier 2017.

<sup>2010</sup> COULIBALEY (B.), « Le juge administratif, rempart de protection des citoyens contre l'administration en Afrique noire francophone », *Afrilex*, janvier 2013, p. 21.

<sup>2011</sup> PERELMAN (C.), « L'usage et l'abus des notions confuses » in *Logique et analyse*, Publication trimestrielle du Centre national belge de recherches de logique, Louvain, Nauwelaerts printing, n° 81, mars 1978, pp. 3-17

<sup>2012</sup> MAC CORMICK (N.), « On reasonableness », in *Les notions à contenu variable en droit*, Études publiées par PERELMAN (C.) et VANDER ELST (R.), Bruxelles, Bruylant, 1984. Voir également STONE (J.), *Legal System and Lawyer's Reasonings*, Londres, 1964, chapitre 7 et 8.

de sa définition, renvoie à une durée concrète et fixée concrètement, c'est-à-dire par cas<sup>2013</sup>. Toutefois, la détermination par le législateur de chaque délai suivant le contentieux obéit à l'esprit du délai raisonnable. Ce serait fort d'affirmer que le délai légal est au service du délai raisonnable et risqué de soutenir que ces deux règles sont interdépendantes<sup>2014</sup> ou interchangeables<sup>2015</sup>. Il convient plutôt de voir dans la relation qu'ils entretiennent un besoin de complémentarité.

**1059.** Le délai légal doit renforcer l'obligation du juge de se soumettre à la règle de juger dans un délai non tardif, c'est-à-dire, dans la limite imposée par la logique du délai raisonnable. Ainsi, autant le délai raisonnable encadre le délai légal autant ce dernier renforce l'effectivité du premier. Et ce, pourvu qu'un minimum de culture au respect de délai de jugement habite le juge.

**1060.** Les États sous étude ont, à l'image du délai raisonnable, reconnu l'importance du délai légal. L'instauration même de procédures contentieuses spéciales enserrées plus ou moins expressément dans un délai, au Gabon<sup>2016</sup> en Côte d'Ivoire<sup>2017</sup>, au Burkina Faso<sup>2018</sup> et au Sénégal<sup>2019</sup> est l'expression de la prise en compte du délai légal. Il s'agit là, de contentieux dits spéciaux<sup>2020</sup> et qui sont principalement visés par les délais légaux.

#### **b. Pour quoi le délai légal ?**

**1061.** Sont ici interrogés l'objet sur lequel porte le délai légal et le respect de ce délai par les juges. Pour rappel, le délai légal de jugement encadre les contentieux spéciaux dans les États susmentionnés. La détermination de ceux-ci est motivée par l'urgence<sup>2021</sup> et l'imminence<sup>2022</sup> de l'affaire. Sur cette base, le temps de jugement trois types de contentieux

---

<sup>2013</sup> Le délai légal de jugement n'est pas figé. Mais, il n'est pas inconcret ; il est déterminé et fixé par le législateur en raison des objectifs poursuivis, de la nature d'un contentieux donné. En conséquence, il varie suivant les matières contentieuses.

<sup>2014</sup> Le délai raisonnable gouverne tout le contentieux administratif même en absence de délai légal spécialement indiquée pour une matière. Autrement dit, l'absence d'intervention législative imposant un délai de jugement à un contentieux précis n'exclut pas, en la matière, le respect du délai raisonnable.

<sup>2015</sup> Les délais raisonnable et légal ne sont pas interchangeables car ces délais s'appliquent simultanément dans un espace juridique donné. De plus, la consécration de l'un n'empêche pas celle de l'autre.

<sup>2016</sup> Voir les articles 141, 142 et 145 du 29 décembre 1984 portant Code des juridictions administratives.

<sup>2017</sup> Article 69 de la loi de 2018 relative au Conseil d'Etat.

<sup>2018</sup> Notamment les articles 56, 259, 260 et 261 du Code électoral.

<sup>2019</sup> Code des obligations de l'Administration.

<sup>2020</sup> BA (A.T.), *Précis du contentieux administratif burkinabè*, *op. cit.*, p. 255.

<sup>2021</sup> DUGRIP (O.), « L'urgence contentieuse devant les juridictions administratives », *op. cit.*, p. 13.

<sup>2022</sup> FROMENT-MAIRE (A.), « La notion d'imminence en droit administratif », *Civitas Europa*, 2019/1, n°42, pp.149-170.

sont généralement encadrés par les législateurs : le contentieux électoral<sup>2023</sup>, le contentieux de la démolition des constructions litigieuses<sup>2024</sup> ainsi que le référé et le sursis à exécution.

**1062.** Notre démonstration relative à l'irrespect du délai légal reposera uniquement sur la procédure d'urgence du sursis à exécution, car elle traduit à la fois les raisons d'urgence et d'imminence, renseigne bien sur la volonté du législateur à réduire le temps du jugement<sup>2025</sup>. De plus, le sursis à exécution bénéficie de plusieurs interventions du juge africain comparativement au référé administratif dont la consécration est relativement récente en Afrique francophone. Cette restriction du champ d'analyse permet de s'interroger s'il était judicieux d'étendre le délai légal à l'ensemble des matières des droits communs.

**1063.** Le législateur ivoirien a posé des pas significatifs visant à combler l'absence d'un délai légal. Selon l'ancienne loi, la demande de sursis était instruite et jugée d'après les règles applicables au recours pour excès de pouvoir. L'instruction devrait être poursuivie d'extrême urgence, mais le jugement de la demande de sursis n'était point encadré par un délai<sup>2026</sup>. Il s'en est suivi de graves atteintes à la logique du délai d'urgence de jugement que sous-tend la procédure d'urgence. À titre indicatif, on peut s'abriter sous la vérité de deux affaires. Une demande de sursis à exécution a été instruite et jugée six cents jours soit un an sept mois vingt et un jours après l'introduction de la requête aux fins de sursis<sup>2027</sup>. Une autre a été jugée dans un délai anormalement long de mille neuf cent quarante-cinq jours soit cinq ans trois mois vingt-neuf jours<sup>2028</sup>. Les garanties du sursis à exécution pour les justiciables se trouvent ainsi hypothéquées<sup>2029</sup>.

---

<sup>2023</sup> Sur les aspects du contentieux électoral qui ressortissent de la compétence du juge administratif. Voir DELPÉRÉE (F.), « Le contentieux électoral » in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 12-1996, 1997. L'école, la religion et la Constitution - Constitution et élections, pp. 397-415.

<sup>2024</sup> CJA (France), article R. 531-1, alinéa 2.

<sup>2025</sup> Lire à cet effet : Loi française du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives ; PACTEAU (B.), « Vu de l'intérieur : loi du 30 juin, une réforme exemplaire », *RFDA*, 2000, pp. 959-962 ; THIRIEZ (F.), « La réforme des procédures d'urgence : le nouveau référé administratif », *RFDA*, 2000, n° 5 ; 1FEVRIER (J.-M.), « Un projet de loi sur les procédures d'urgence », *DA*, 1999, n° 203 ; LABETOULLE (D.), « Le projet de loi réforme des procédures d'urgence devant le juge administratif », *AJ*, 1999, n° spécial, p. 79.

<sup>2026</sup> Article 77 de la loi n° 94-440 du 16 août 1994 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour suprême, modifiée et complétée par la loi n° 97-243 du 25 avril 1997.

<sup>2027</sup> CSCA (Cote d'Ivoire), arrêt n° 196, 18 novembre 2015, *Messieurs Assi N'Cho Jacques et Angui Yapi Jean-Jacques c/ Préfet d'Adzopé*.

<sup>2028</sup> CSCA (Cote d'Ivoire), arrêt n° 200, 26 juin 2013, *Ayants Droit de feu Nampé Ahouadja c/ Ministre de la construction, du logement, de l'urbanisme et de l'habitat*.

<sup>2029</sup> Le sursis à exécution est la conséquence nécessaire du caractère non suspensif du recours pour excès de pouvoir. Cf. RIVERO (J.), WALINE (M.), *Droit administratif*, Paris, *op. cit.*, p. 573. Il est également une mesure exceptionnelle et conservatoire à travers laquelle le juge administratif neutralise provisoirement les effets liés à l'exécution d'une décision administrative. Voir en ce sens : CSCA (Cote d'Ivoire), arrêt n° 98, 25 mai 2016, *Société Meroueh fils et compagnie (MEFCO) c/ Port Autonome d'Abidjan*. Pour le juge administratif

**1064.** L'absence d'un délai légal pour encadrer la procédure d'urgence ne justifie pas ces lenteurs du juge administratif ivoirien. Ceux-ci trahissent l'esprit même de la procédure d'urgence qui était marquée du sceau de la célérité<sup>2030</sup>. Aussi, depuis la prometteuse loi de 2018 relative au Conseil d'État, le temps d'instruction et de jugement de la procédure d'urgence du sursis à exécution est-il fixé par le législateur ivoirien. Désormais, le Conseil d'État ivoirien est soumis à une obligation temporelle de jugement du fait de la loi. La demande de sursis doit être instruite et jugée dans un délai de quarante-cinq jours<sup>2031</sup>.

**1065.** Nous espérons que le juge ivoirien s'inscrira dans la nouvelle vision du législateur dont le but est de stimuler la saisine du juge à travers l'efficacité de son contrôle. Sinon, les requérants subiront les inconvénients de l'insuffisance de la réforme. Le législateur ivoirien n'apporte, en effet, aucune réponse quant à la violation par le juge des délais indiqués. Ce faisant, nous partageons l'avis selon lequel « *la nouvelle loi sur le conseil d'État ne tire pas toutes les conséquences liées à l'obligation temporelle qu'elle met à la charge à l'égard du juge* »<sup>2032</sup>.

**1066.** Quant aux législateurs sénégalais, gabonais, burkinabè et sénégalais qui, actuellement, n'imposent aucun délai exprès au juge en matière de procédure d'urgence. Les juges administratifs de ces États demeurent, en espèce, maître du temps du jugement. Et ce n'est pas la logique de célérité qui rime avec la procédure d'urgence qui garantit l'intervention à temps utile de ces juges. Les temps de jugement en urgence s'y apparentent encore au délai déjà anormalement long du contentieux de droit commun. En clair, à la question laissée en suspens plus haut, nous répondons que le délai légal suit le même sort d'impuissance du délai raisonnable du fait de l'insuffisance des textes et surtout du mépris du juge administratif africain francophone de son obligation de juger à temps utile.

**1067.** En somme, les enjeux du temps judiciaire pour la société et les justiciables ne semblent pas avoir guidé les réformes instituant la dualité juridictionnelle dans les États

---

suprême, « *Le sursis à exécution est une mesure exceptionnelle que peut ordonner la Chambre Administrative [Le Conseil d'État] pour paralyser provisoirement les effets d'une décision administrative en cas d'urgence et lorsque le requérant présente un moyen de nature à faire douter de la légalité de l'acte* » ; KOBO (P.-C.), « Les procédures d'urgence et la Chambre administrative », *Actualités juridiques*, n° 49, 2005, p.180-191 ; MEL (A. P.), « Les procédures d'urgence dans le contentieux administratif en Afrique francophone », *RISJPO*, n°3 septembre 2015, PUB, pp.11-57.

<sup>2030</sup> Article 77 de la loi n° 94-440 du 16 août 1994 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour suprême

<sup>2031</sup> Article 69 de la loi sur le CE

<sup>2032</sup> SAKO (A.A.), *Le temps dans le contentieux administratif en Côte d'Ivoire*, Mémoire de Master 2, *op. cit.*, p. 74.

africains francophones subsahariens. Pourtant, ces enjeux sont de taille et ne sauraient passer inaperçus<sup>2033</sup>. L'examen de la réticence des justiciables africains à saisir le juge administratif doit aussi s'intéresser au dialogue que ces acteurs entretiennent. Ce dialogue dépend, en partie, des méthodes de travail des juges. Le but est de favoriser la compréhensibilité de la justice chez les justiciables. Ici encore, les moyens d'expression du juge semblent en inadéquation avec les données sociologiques des populations africaines.

## **Paragraphe 2 : La compréhensibilité de la justice : l'incompatibilité des moyens d'expression du juge**

**1068.** On déteste, craint ou fuit tout ce qui nous a causé un tort ou ce qui nous paraît étrange. Ces sentiments naturels et parfois naïfs n'ont pas de rapport direct avec le droit. Toutefois, la nature et la fonction sociale de la justice étatique ne peuvent les ignorer totalement. Leur prise en compte participe de la pacification du dialogue entre le juge et les justiciables. On l'a évoqué, l'avènement brutal de la justice étatique en Afrique porte son propre lot de distanciation entre juge administratif et justiciables africains. Certains éléments de cette justice étatique, plus techniques qu'idéologiques, servent également de barrières au rapprochement entre ceux-ci. Autrement dit, des éléments techniques occasionneraient un dialogue de sourds entre le juge administratif autonome et les justiciables africains. Ces paramètres servent, simultanément, de substance, de support et de courroie de transmission des messages des différents acteurs au procès. Au niveau des Etats sous étude, la réception du message du juge administratif est brouillée par la langue qu'il utilise (A) et hypothéquée par le caractère écrit que revêt la procédure contentieuse (B).

### **A- La langue**

**1069.** Selon l'article 20, § 2 de la Déclaration universelle des droits linguistiques, chaque personne a le droit d'être jugée dans une langue qu'elle puisse comprendre et parler ou d'obtenir gratuitement un interprète. Etre jugé dans une langue qu'il comprend et parle constitue la « *principale arme défensive* »<sup>2034</sup> du justiciable. C'est dire que la langue occupe une place fondamentale et stratégique au procès (1). Dans les États africains étudiés, la langue

---

<sup>2033</sup> La Commission Européenne Pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ) a, d'ailleurs, estimé « nécessaire d'introduire un nouvel objectif pour le système judiciaire : le traitement de chaque affaire dans " un délai optimal et prévisible », in GIP, « Le(s) temps judiciaire(s) ». Disponible à <http://www.gip-recherche-justice.fr/wp-content/uploads/2014/06/Temps-judiciaire.pdf> Consulté le 18/06/2020 à 04h56 mn, p. 1.

<sup>2034</sup> MARGUENAUD (J.-P.), « Le droit de parler sa langue maternelle », in *Mélanges François Julien-Laferrère*, Bruylant, 2011, p. 132.

française, le français colonial est choisie comme langue nationale. Pourtant, les politiques d'appropriation et de divulgation de la langue française qui reposent essentiellement sur la scolarisation et l'alphabétisation des masses populaires sont encore de très faibles influences. Dès lors, l'usage de la langue française au procès fait lui-même l'objet de critiques d'autant que la technique d'interprétariat demeure lacunaire (2).

## 1. La place de la langue dans le procès

**1070.** L'importance de la langue au procès se résume dans cette pertinente affirmation : « *C'est dans les moments les plus périlleux pour sa liberté ou sa sécurité qu'il faut pouvoir parler et être parfaitement compris dans sa langue maternelle du moins lorsque c'est la seule que l'on possède. Le temps du procès (...) est probablement celui qui est le plus dangereux pour un étranger qui ne pourrait pas utiliser sa propre langue pour comprendre ce qui est reproché et pour organiser sa défense* »<sup>2035</sup>. On pourrait se passer de commentaires tant l'assertion semble fort évocatrice. Mais, nous marquerons quelques arrêts sur ses points focaux.

**1071.** Parler sa langue maternelle est un élément des droits de l'homme<sup>2036</sup> qui assure le droit de défense dans un procès<sup>2037</sup>. Certes l'écriture a une forte emprise sur le processus judiciaire en général<sup>2038</sup> et dans le contentieux administratif en particulier<sup>2039</sup>. Il n'empêche que la parole constitue l'un des instruments qui guident les stratégies des acteurs ainsi que l'issue du procès. C'est pourquoi les prévenus ou les avocats adaptent leurs discours ou leurs défenses en fonction des moyens soulevés et des attentes du juge<sup>2040</sup>. La jouissance du droit à

---

<sup>2035</sup> MARGUENAUD (J.-P.), « Le droit de parler sa langue maternelle », in *Mélanges François Julien-Lafferrière op. cit.*, p. 132.

<sup>2036</sup> JAYME (E.) (dir.), *Langue et droit*, XVe Congrès international de droit comparé, Bristol 1998, Bruxelles, Bruylant, 1999, 373 p.

<sup>2037</sup> CEDH, 28 août 2018, *Vizgirda c/ Slovaquie*, req. n° 59868/08. Disponible à <file:///C:/Users/nnn/Downloads/CEDH.pdf>. Consulté le 15/07/2020 à 04h 57mn. En l'espèce, Le requérant, qui est de langue maternelle lituanienne, se plaignait de ne pas avoir bénéficié d'un procès équitable lorsqu'il a été jugé pour vol qualifié, l'interprétation qui lui a été fournie ayant été en russe, de sorte qu'il ne l'aurait pas comprise. La Cour a observé que les autorités internes n'ont jamais vérifié que M. Vizgirda parlait suffisamment le russe pour pouvoir se défendre correctement dans cette langue. Dès lors, elle rejeta l'argument du Gouvernement consistant selon lequel cette connaissance pouvait être présumée vue que le russe était largement parlé en Lituanie. Pour la Cour, le procès était inéquitable en ce que l'assistance linguistique qu'a reçue M. Vizgirda n'a pu lui permettre de participer activement à son procès.

<sup>2038</sup> LEONARD (T.), « La parole est à la défense. Au tribunal », *Le sociographe*, 37, 2012/93, p. 94.

<sup>2039</sup> AIHJA, « La contrôle des actes administratifs par les Cours et Tribunaux administratifs », Communication de la Chambre administrative de la Cour suprême du Bénin, Sydney, mars 2010, p. 7.

<sup>2040</sup> LEONARD (T.), « La parole est à la défense. Au tribunal », précité.

la parole, de se faire comprendre par ses interlocuteurs est d'intérêt au procès. Prendre la parole se présente aussi comme un savoir-faire<sup>2041</sup>, un risque<sup>2042</sup> et une nécessité<sup>2043</sup>.

**1072.** Le savoir-faire importe que la langue reconnue par l'État et comprise par le juge soit parlée, de façon acceptable par le justiciable : c'est l'intérêt de parler sa langue maternelle au procès. La question qu'il convient de poser est de savoir quelle est la langue maternelle des populations africaines particulièrement étudiées ? De façon capricieuse, il est difficile de répondre aussi aisément à cette question.

**1073.** En Afrique subsaharienne francophone, en marge du français reconnu comme langue officielle, les populations restent très attachées à leurs ethnies et dialectes. En outre, certains États ont reconnu des langues nationales en plus de la langue officielle qu'est le français<sup>2044</sup>. Si le départ entre langue officielle et langue nationale est perceptible dans l'usage écrit de la langue officielle notamment dans les espaces politiques et administratifs, dans l'enseignement dispensé et reconnu par l'État, les langues nationales s'échappent brutalement de la position accessoire qu'elles ont été invitées à occuper. Elles sont, en effet, régulièrement mobilisées pour servir de courroie de transmission des discours politiques<sup>2045</sup>, administratifs et militaires<sup>2046</sup>.

**1074.** De plus, elles sont souvent mieux parlées et comprises par les populations soit dans leur ensemble soit en fonction de leur répertoire régional. Dans une telle condition, la détermination de la langue maternelle paraît incertaine. Est-ce celle rendue officielle depuis 1960 et enseignée dans les établissements depuis la maternelle ou celles représentées par les ethnies ou dialectes parlés par les populations ? L'incertitude se révèle davantage quant à l'importante frange de la population africaine analphabète, maîtrisant faiblement la langue officielle occidentale.

---

<sup>2041</sup> La parole trahit.

<sup>2042</sup> L'aveu condamne son auteur.

<sup>2043</sup> La parole libère.

<sup>2044</sup> Le français est la langue officielle du Sénégal et six langues ont le statut de langues nationales : le wolof, le sérère, le poular, le mandingue, le soninké et le diola. Parmi ces langues nationales, le wolof qui est aussi parlé en Mauritanie et quelque peu différemment en Gambie, est également la langue de plus d'un tiers de la population sénégalaise. Mieux, elle est comprise et parlée par la plupart de la population sénégalaise. Voir SWIGART (L.), « Wolof : langue ou ethnie ? Le développement d'une identité nationale », Actes du colloque, Des langues et des villes, Paris, ACCT, 1990.

<sup>2045</sup> Voir notamment NDAO (P.A.), « Fonctions du langage et discours mixte : remarques sur l'alternance français-wolof », *Plurilinguismes*, 2, 1990.

<sup>2046</sup> En République démocratique de Congo, le lingala était la langue principale de l'armée zaïroise. Il l'est encore bien que le swahili ait été introduit par le Président Laurent Désiré KABILA vers 1997. En Côte d'Ivoire, lors des célébrations de la fête commémorant l'indépendance du pays, le défilé militaire est toujours accompagné de chants entonnés en langues locales.

**1075.** Cependant, aucune confusion ne doit perdurer entre langue officielle et langue nationale<sup>2047</sup> bien qu'elle soit souvent l'œuvre de discours et de pratiques d'autorités politiques ou de chercheurs<sup>2048</sup>. La langue officielle demeurant foncièrement institutionnalisée<sup>2049</sup> et est le moyen d'expression du juge. On opinera, alors, en réponse à la préoccupation de savoir la langue maternelle des États africains francophones subsahariens, que c'est la langue française. Cela est d'autant plus exact que les expressions langue officielle et langue nationale ne sont pas interchangeables encore moins synonymes<sup>2050</sup>. Dès lors, c'est l'usage de la langue officielle qui procure jouissance et bénéfice du droit de la parole à un procès de même de ceux du droit d'être jugé dans sa langue maternelle en Afrique subsaharienne francophone<sup>2051</sup>.

**1076.** Ce droit présente plusieurs avantages pour le contentieux administratif notamment. Il fidélise les justiciables au prétoire du juge, il fidélise les justiciables à la décision du juge qu'il comprend, sans nécessairement avoir une connaissance appropriée en Droit. De ce fait, il réconcilie les parties au procès avec la fonction juridictionnelle voire avec l'institution judiciaire. Aussi, l'un des enjeux des réformes instituant le dualisme juridictionnel en Afrique est la question de la défense par l'usage de la langue parlée au procès. Le problème reste entier quand, en dépit du langage juridique hermétique, les populations africaines sont encore, à moitié, analphabètes, donc peu outillées dans le maniement et la compréhension le juge et se faire comprendre par celui-ci<sup>2052</sup>. Se trouve là, un véritable handicap et moyen de timidité des justiciables à saisir le juge administratif.

---

<sup>2047</sup> OIF, « La francophonie et les différents usagers du français », Disponible à <https://www.diachronie.be/hlff/pages/020304.html> . Consulté le 15/07/2020 à 22h 50mn ; CORDIER-GAUTHIER (C.), « Le français langue seconde au Canada », Tréma, 7/1995, p. 3. Disponible à <http://journals.opendition.org/trema/2175> . Consulté le 15/07/2020 à 22h 29mn.

<sup>2048</sup> Le Gouverneur général du Canada avait, le 16 octobre 2013, dans le discours du Trône inaugurant la 2e session de la 41e législature, employé le vocable langues nationales en créant une confusion entre celui-ci et l'expression langues nationales. Il a, en effet, décrit le Canada en ces termes : « *fédération où nos deux langues nationales confèrent un avantage inégalable dans le monde* ». Cf. *Gouverneur général du Canada, « Saisir le moment pour le Canada : Prospérité et opportunité dans un monde incertain »*, Discours du Trône, 2e session, 41e législature, 16 octobre 2013. La confusion semble récurrente dans le discours des politiques canadiens. Voir à cet effet Patrimoine canadien, « Message du Premier ministre du Canada », in *Feuille de route pour les langues officielles du Canada 2013-2018 : Education, immigration, communautés*, 2013. Pour l'auteur : « En tant que canadiens, nous sommes très fiers de la cohabitation de nos langues nationales ».

<sup>2049</sup> Compendium de l'aménagement linguistique au Canada (CALC), « Le statut de la langue officielle ». Disponible à <https://www.uottawa.ca/calc/statut-langue-officielle> . Consulté le 19/07/2020 à 03h 06mn.

<sup>2050</sup> LECOMPTE (L.), « Langues officielles ou langues nationales ? Le choix du Canada », Bibliothèque du Parlement, Publication n° 2014-81-F, Ottawa, Canada, 2004, p. 2

<sup>2051</sup> Ibid., p. 9.

<sup>2052</sup> SAWADOGO (F.M.), « L'accès à la justice en Afrique noire francophone : problème et perspectives. Cas du Burkina Faso », *RJPIC*, n° 2, 1995, p. 195-196.

**1077.** Le dialogue qui débute par la capacité de se comprendre ne rapproche-t-il pas les cœurs ou du moins les causes furent-elles antagonistes ?

**1078.** Partant, il y a un des efforts à faire en Afrique subsaharienne francophone : liquider l'usage de la langue française ou renforcer les capacités des populations à comprendre et parler cette langue. C'est dire que tout passe par le procès fait de l'usage de la langue française au procès.

## **2. Du procès de l'usage de la langue française au procès**

**1079.** Il faut le rappeler, en raison de son intronisation et sa protection institutionnelle, la langue française est, à la fois, la langue officielle et la langue maternelle dans les États africains francophones. Si le caractère officiel relève particulièrement d'une volonté et d'une programmation politiques, voire techniques, la nature maternelle est profondément liée aux données sociologiques caractérisant les différentes populations. Or, le français reste encore hors de portée chez une grande masse populaire africaine francophone. Partant, il ne remplit pas toutes les propriétés qu'on devrait attendre d'une langue maternelle.

**1080.** Vraisemblablement, la langue française n'est pas, pour nombreux des africains francophones, une langue natale ou native voire une langue qu'ils auraient apprise de leurs mères ou de leurs parents<sup>2053</sup>. On observe donc sur cet espace, un déphasage entre la langue de la mère et la langue de la mère patrie<sup>2054</sup>. À tout le moins, on consent que le français soit la langue maternelle dans les États africains francophones dans le sens de « *la langue du pays où l'on est né* »<sup>2055</sup>. Ainsi, son usage au procès où le respect des droits de l'homme est très surveillé est remis en cause. Et ce, parce qu'il est difficile de permettre aux individus de sentir leurs droits si ceux-ci sont exprimés dans une langue dont ils ne sont pas familiers<sup>2056</sup>. Ce faisant, l'indissociabilité entre Langue et Droits de l'Homme que préserve le droit à un procès équitable devient fragile<sup>2057</sup>.

**1081.** Si on admet à la suite de Guy CANIVET que « le juge a pour rôle essentiel, dans les litiges qui lui sont soumis, de placer le droit au plus près de la société, de rechercher

---

<sup>2053</sup> Littéralement, la langue maternelle est définie comme la langue de la mère ou, dans une moindre mesure, celle des deux parents ou de l'un d'eux transmise à l'enfant. Dans ces situations, elle demeure la première langue d'expression de ce dernier.

<sup>2054</sup> BOUTAN (P.), « Langue(s) maternelle(s) : de la mère ou de la patrie ? », *Ela. Etudes de linguistique appliquée*, 2003, n° 130, pp. 137-151.

<sup>2055</sup> Le Petit Robert.

<sup>2056</sup> BIKOE (M.), « Langue et droits de l'homme : étude à partir du Cameroun », *R.I.D.C.*, n° 1, 2019, p. 134.

<sup>2057</sup> *Ibid.*, p. 129.

la meilleure adéquation entre l'appareil normatif et les données économiques, sociales et culturelles caractéristiques du contexte dans lequel ses jugements sont reçus »<sup>2058</sup>, on établit, sans difficulté, la liaison de l'aspect culturel des langues<sup>2059</sup> avec la langue parlée au procès. Autrement dit, « *le droit à la langue ne peut être séparé du droit des communautés linguistiques à la reconnaissance collective et au territoire* »<sup>2060</sup>.

**1082.** Quand bien même on s'abstient de faire le relais des études linguistiques, ethnographiques tombant parfois dans une vénération des langues communautaires, et établissant un conflit de domination entre les langues communautaires et le français<sup>2061</sup>, la considération de celles-là au procès a un ressort pratique et pragmatique que le droit ne saurait ignorer. Certes, il ne faut pas croire que, dans le contexte fort prometteur à l'adhésion des États aux valeurs promues par la Francophonie<sup>2062</sup>, le procès de la langue française relève d'une question simplement technique.

**1083.** Le procès ouvert contre l'usage du français lors du procès est ainsi loin d'être refermé par une sorte de marginalisation des détracteurs de cet usage. Sa convocation au débat peut être formulée en termes de « *la langue de la justice et les constitutions africaines* »<sup>2063</sup>. Cela induit à revenir sur les incidences du maintien de l'exclusivité de la seule langue officielle qu'est le français dans la communication judiciaire.

**1084.** Dans son intéressante réflexion, Martine BIKOE soutient que : « *La confiscation du droit par les langues officielles n'ayant pas grand-chose à avoir avec les réalités culturelles des peuples amène à constater l'inexistence de l'usage du droit à la langue ...* »<sup>2064</sup>. Certes nous n'adhérons pas à l'idée d'une inexistence du droit à la langue du fait de la non-officialisation des langues communautaires défendue par l'auteur. Mais, nous souscrivons à l'allégation selon laquelle la politique linguistique conduite par les constituants

---

<sup>2058</sup> CANIVET (G.), « Le rôle du juge dans un monde en mutation », in BELLEAU (M.-C.) et LACASSE (F.) (dir.), *Claire l'Heureux-Dubé à la Cour suprême du Canada (1987-2002)*, Montréal, Wilson et Lafleur, 2004, p. 25.

<sup>2059</sup> AUGER (N.), et al. « Langue et culture », Costantino Maeder éd., *Didactique des langues romanes, le développement de compétences chez l'apprenant*. De Boeck Supérieur, 2001, pp. 189-241.

<sup>2060</sup> BRETON (R.), « Le droit à la langue ne peut être séparé du droit des communautés linguistiques à la reconnaissance collective et au territoire », *Euskaltzaindia*, 2005, pp. 145-155. Disponible à <https://www.euskaltzaindia.eus/dok/ikerbilduma/59403.pdf>. Consulté le 26/06/2020 à 20h59mn.

<sup>2061</sup> L'officialisation seule de la langue française est parfois appréhendée comme un processus d'assimilation par la langue des populations africaines. Voir dans ce sens HALAOUI (N.), « La langues de la justice et les constitutions africaines », *Droit et société*, 2002/2, n° 51-52, p. 346.

<sup>2062</sup> Voir MULLER (C.B.), « Francophonie : le français est une chance », *Synergies Mexique* n° 5, 2015, pp. 55-69.

<sup>2063</sup> HALAOUI (N.), « La langues de la justice et les constitutions africaines », précité.

<sup>2064</sup> BIKOE (M.), « Langue et droits de l'homme : étude à partir du Cameroun », *op. cit.*, p. 151.

africains et qui date de la colonisation ou tutelle française écartant l'usage, par principe, des langues nationales<sup>2065</sup> « est de nature à instaurer dans la communication judiciaire un dialogue de sourds »<sup>2066</sup>. Ce dialogue dissonant est constamment entendu dans les zones rurales et nourrit, en conséquence, les propositions en vue d'une intégration des langues nationales dans le domaine de la justice.

**1085.** Le recours à l'assistance d'un interprète devrait atténuer la portée de la critique. Ce recours étant, désormais, l'une des exigences du procès équitable<sup>2067</sup>, de la protection des droits de l'homme<sup>2068</sup> en particulier des minorités linguistiques<sup>2069</sup> et un impératif de la liberté d'expression<sup>2070</sup>.

**1086.** Mais, les failles de l'assistance par voie d'interprète ne permettent pas d'édulcorer les termes du débat relatif à l'usage de la langue française au procès. L'introduction d'un interprète au procès est partout admise, car, quel que soit son ancrage social, une langue n'est jamais comprise par tous les habitants de l'État qu'ils soient nationaux ou étrangers. Parallèlement, ses insuffisances se font partout ressentir. Elles se rapportent principalement à l'incapacité de l'interprète à améliorer la communication dans un procès, à rendre audible et compréhensible le dialogue de sourds qui s'installerait entre le juge et les parties.

**1087.** En effet, l'interprète lui-même peine à maîtriser la langue et surtout le langage du juge qu'il est censé traduire dans la langue du justiciable. C'est la question de sa formation qui est ainsi mise en exergue. Loin d'être un professionnel, celui-ci est, dans la plupart des cas, un citoyen qui n'a reçu aucune formation requise. En conséquence, la transmission

---

<sup>2065</sup> VIGNER (G.), « Ecole et choix linguistiques : cas du Cameroun », in COSTE (D.), HEBRARD (J.) (dir.), *Vers le multilinguisme ? Ecole et politique*, Paris, Hachette, 1991.

<sup>2066</sup> *Ibid.*, p. 150.

<sup>2067</sup> CEDH, 28 août 2018, *Vizgirde c/ Slovénie*, précité.

<sup>2068</sup> Article 6 de la CEDH : « Toute personne a droit à (...) se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience ».

<sup>2069</sup> WOEHLING (J.), « Les trois dimensions de la protection des minorités en droit constitutionnel comparé », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol. 34, p. 122. Voir par ailleurs : DE WITTE (B.), « Le principe d'égalité et la pluralité », in PUPIER (P.) et WOEHLING (J.) (dir.), *Langue et droit*, Actes du Premier Congrès de l'Institut international de droit linguistique comparé, Montréal, Wilson et Lafleur, 1989 ; GIORDAN (H.) (dir.), *Les minorités en Europe. Droits linguistiques et droits de l'Homme*, Paris, Editions Kimé, 1992, p. 55.

<sup>2070</sup> Cour suprême (Canada), Québec, 712, [1988] 2 *Ford c. P.G.*, p. 748. Selon la Cour, « La langue est si intimement liée à la forme et au contenu de l'expression qu'il ne peut y avoir de véritable liberté d'expression linguistique s'il est interdit de se servir de la langue de son choix. Le langage n'est pas seulement un moyen ou un mode d'expression. Il colore le contenu et le sens de l'expression ». Dans la même dynamique, le Comité des Nations Unies des droits de l'Homme qui, dans l'affaire *Ballantyne* en 1993, a considérée contraire à la liberté d'expression garantie dans le Pacte international, la Charte de la langue française du Québec qui interdisait l'utilisation de toute langue autre que le français dans l'affichage public, la publicité commerciale et les raisons sociales.

d'informations légales est doublement compromise : « soit le message se trouve déformé, soit l'interprète ne trouve pas les mots correspondant pour traduire les expressions de la loi »<sup>2071</sup>.

**1088.** Face à la relégation des langues nationales, le difficile maniement de la langue française et les failles de l'assistance d'interprètes, on est tenté de réclamer une substitution des langues nationales au français comme langue du procès. Ce serait, au fond, résoudre un problème pour en créer d'autres. Le déclassement de l'usage de la langue française au procès s'avère donc une voie sans issue. L'incompréhension d'une langue, fût-elle nationale ou locale, par une frange de la population se posera toujours, certes à des intensités variables, et la recherche de solutions garantissant le droit d'être entendu et jugé dans une langue que l'on comprend sera davantage perpétuelle.

**1089.** Qu'elle qu'il en soit, la détermination d'une ou de langues comme support de communication entre les populations et au sein des services publics s'impose de même qu'elle doit être suivie de politiques de vulgarisation et d'enseignement. La préservation du principe de l'unité de l'État en dépend<sup>2072</sup>. Or, sur ce point, la langue française, a un acquis dans les États africains évalués qu'il revient d'améliorer. La lutte contre l'analphabétisme, l'école obligatoire en milieu rural comme urbain sont autant d'actions entreprises par les pouvoirs politiques africains<sup>2073</sup> en appui avec les organisations internationales ou non gouvernementales<sup>2074</sup> qu'il faut encourager et renforcer.

**1090.** Par ailleurs, l'officialisation des langues nationales, outre le français, est une voie qui permettrait d'améliorer l'effectivité du droit à la défense au procès et à la compréhension de la décision du juge, partant le rapprochement du juge d'avec les justiciables. Ce serait permettre au droit d'assumer le caractère pluri linguistico-culturel des sociétés africaines. Serait ainsi rompue l'imitation sur cet espace de la règle de droit administratif français d'après laquelle les requêtes adressées à la juridiction administrative doivent être rédigées en langue française<sup>2075</sup>. Mais, il faut saisir l'ampleur de l'engagement

---

<sup>2071</sup> BIKOE (M.), « Langue et droits de l'homme : étude à partir du Cameroun », *op. cit.*, p. 154.

<sup>2072</sup> MAGNON (X.), « La France au mépris des langues régionales ou minoritaires ? ». Disponible à <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01725337>. Consulté le 19/07/2020 à 20h 08mn.

<sup>2073</sup> Ces actions sont principalement menées par l'UNESCO.

<sup>2075</sup> CE, Sect. 1985, *Quillevère*, requête n° 65105, Rec., p. 333, concl. M.-A. LATOUNERIE. Cette règle d'origine jurisprudentielle qui impose que les requêtes adressées au juge administratif soient rédigées en langue française est confortée par la rédaction de l'article 2 de la Constitution française suivant lequel « la langue de la République est le français ». Les incidences de la méconnaissance de cette obligation restent modérées : il s'agit d'une irrecevabilité régularisable, la juridiction devant inviter le requérant à produire une traduction assermentée

qu'une telle réforme impose. Elle nécessite, en effet, un coût financier et humain. Qui plus est, elle s'inscrirait dans un long processus au vu de ce que les langues africaines sont très faiblement transcrites ce qui compromet le caractère inquisitorial du contentieux administratif. À moins qu'on milite pour un bannissement de l'écriture de toute la procédure contentieuse administrative.

## **B- L'écriture**

**1091.** En contentieux administratif, « *La procédure est exclusivement écrite* »<sup>2076</sup>. Cette célèbre pensée du Président Raymond ODENT garde sa vigueur dans les États africains questionnés. La procédure suivie devant les juridictions administratives est inquisitoriale, écrite et contradictoire<sup>2077</sup>. La nature inquisitoriale qui requiert l'instruction du dossier par le rapporteur, la communication des pièces et mémoires des parties, prend appui sur l'écriture. De même, le principe contradictoire entre les parties au procès est encadré par les mémoires écrits<sup>2078</sup>. Le caractère écrit de la procédure administrative présente des garanties d'un procès équitable (1). Cependant, ces caractères révéleraient les caprices du contentieux administratif dans les sociétés africaines où l'oralité prime sur l'écriture, ou du moins, l'écriture serait difficilement surmontable (2).

### **1. Une garantie de sécurité juridique dans la procédure administrative contentieuse**

**1092.** L'écriture facilite la traçabilité des échanges entre le juge et les parties de même qu'elle veille à la conservation de ces échanges. La longueur du procès administratif en assure l'importance. Plus concrètement, l'importance de l'écrit dans le contentieux administratif se révèle dans le principe même de son caractère obligatoire (a), dans la phase d'instruction de même qu'elle se mesure à travers son étendue et ses conséquences (b).

---

de sa requête avant de la rejeter. Voir dans ce sens CE, 18 octobre 2000, *Sté Max-Planck-Gesellschaft*, requête n° 206341, Rec., p. 423

<sup>2076</sup> ODENT (R.), *Contentieux administratif*, tome I, Paris, Dalloz, 2007, p. 713.

<sup>2077</sup> *Ibid.*

<sup>2078</sup> DOSSOU-SARPONOU (N.), « Le respect du principe contradictoire dans le procès », in AIVO (F.J.), De GAUDUSSON (J.D.B.), DESOUCHES (C.), MAILA (J.) (dir.), *in Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSOU, L'amphithéâtre et le prétoire au service des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 544.

### a. Le principe de l'obligation de l'écrit

**1093.** L'utilité de l'écrit dans la procédure contentieuse administrative se perçoit à l'aune de l'impératif de sécurité juridique. Le procès administratif et les règles qu'il recommande participent de la création du droit, de son effectivité ainsi que de la réalisation de son but. Or, on prête au droit, un but de sécurité. L'examen d'un formalisme qu'impose le contentieux administratif dont s'inspirent les États africains francophones doit être mené à la lumière d'un caractère, d'un but ou d'une finalité du droit. Pris en compte au procès administratif, la sécurité assure l'équilibre des intérêts en jeu : ceux des parties et celui du juge.

**1094.** La généralité de la règle de droit « *se réfère aux vertus traditionnellement attribuées aux lois écrites* »<sup>2079</sup>. Quant à sa clarté, autrement dit, « le pilier de la sécurité juridique »<sup>2080</sup>, elle impose que le langage juridique soit « complet, net, certain et simple »<sup>2081</sup>. On voit mal comment les voix investies à créer et à dire le droit sauveraient ces impératifs si elles ne revêtaient que la forme orale<sup>2082</sup>. Assurément, le support écrit facilite le respect de ceux-ci notamment en matière de certitude et de netteté de la règle juridique.

**1095.** De façon plus osée, François OST a soutenu que l'écriture garantie la sûreté des sources du droit<sup>2083</sup>. La procédure contentieuse administrative qui détermine la décision du juge se trouve intéressée par cette affirmation. N'est-ce pas la nature écrite et sûre de certaines sources en droit interne et international qui leur confère une certaine prééminence sur la coutume ? Ou ne serait-ce pas cette garantie de sûreté que poursuivent les réformes de codification des coutumes ? Si l'affirmative à ces questions est vraie, alors elle milite pour une procédure contentieuse administrative gouvernée par l'écrit plutôt qu'abandonnée aux envolées orales.

**1096.** Par ailleurs, l'utilité de l'écrit pour le contentieux administratif peut avoir une résonance technique voire purement juridique. En effet, les règles de procédure administrative, en général, sont importantes autant qu'elles soulèvent, en France, des

---

<sup>2079</sup> TULKENS (F.), op. cit., p. 28.

<sup>2080</sup> VAN DER ELST (R.), « Justice et sécurité juridique » in *Justice et argumentation*, Bruxelles, P.U.L.B., 1986, p. 23.

<sup>2081</sup> *Ibid.*

<sup>2082</sup> SY (D.), « Ecrire, dire et comprendre le droit administratif en Afrique : une approche historique et sociologique », in BADJI (O.), DEVAUX (O.), GUEYE (B.), *Dire le droit en Afrique francophone*, op. cit., p. 292.

<sup>2083</sup> OST (F.), « Codification et temporalité dans la pensée juridique de J. Bentham, Bruxelles », GERARD (P.), *Actualité de la pensée juridique de Jeremy Bentham*, F.U.S.L., 1987, p. 219-220.

questionnements relatifs à leur statut constitutionnel<sup>2084</sup> et à leur impact sur le fonctionnement d'une juridiction au point d'influencer la création de celle-ci<sup>2085</sup>.

**1097.** Le caractère écrit de la procédure d'instruction est une garantie de bonne justice en ce qu'il prévient les surprises que pourraient rencontrer les parties et le juge. En d'autres termes, par le biais de l'écriture, les parties et le juge sont informés de l'évolution de l'instruction du procès. Le juge dispose, de ce fait, d'un moyen de pression et surtout d'appréciation sur les pratiques ou manœuvres des parties tendant à étirer le temps de l'instruction. C'est dire, par ce caractère, le juge administratif « *dirige l'instruction* »<sup>2086</sup> et surtout « *seul* »<sup>2087</sup>. Aussi le Professeur CHAPUS n'a-t-il manqué d'affirmer qu'« *Il existe certainement entre la qualité de juridiction administrative et le caractère écrit de la procédure un lien étroit et naturel, dont on ne trouverait pas l'équivalent en matière civile* »<sup>2088</sup>. Mieux, on a même pu s'interroger de savoir si la procédure « *essentiellement écrite* »<sup>2089</sup> de l'instruction en matière administrative faisait corps avec les règles constitutives d'un ordre de juridiction d'après la constitution française<sup>2090</sup>.

---

<sup>2084</sup> L'article 34 de la constitution française dispose que la loi fixe les règles relatives à « la procédure pénale ». Le silence entretenu autour des procédures juridictionnelles administratives et civiles. La procédure administrative comme la procédure civile ont donc un caractère réglementaire. Le Conseil d'Etat épouse d'ailleurs cette approche. Voir CE sect. 8 octobre 1971, *Soc. Librairie Maspéro*, p. 589, AJ 1971, p. 647, chron. D. Labetoulle et P. Cabanes, D 1072, p. 212, note F. Dreyfus ; 21 décembre 2001, Ep. Hofmann, D 2002, IR, p. 697, RFDA 2002, p. 176. Pour le caractère réglementaire de la procédure civile, voir : CE Sect. 4 juillet 1969, Ordre des avocats à la cour d'appel de Paris, p. 358, AJ 1970, p. 43, note J. Molinier, JCP 1969, n° 16126, note B. Boccara. Relativement aux procédures, le juge constitutionnel confirme leur caractère réglementaire. Voir en l'occurrence CC, Décision n° 88-153 L du 23 février 1988, *Règlement et liquidation judiciaires*, p. 34. Toutefois, Ce principe de caractère réglementaire des procédures administratives et civiles connaît des tempéraments. Ils sont de plusieurs ordres. D'abord, des questions liées à ces procédures peuvent faire émanées de dispositions d'une convention internationale reçue dans l'ordre juridique français. Ensuite, le législateur peut édicter des mesures procédurales relevant de la compétence du gouvernement. Enfin, la nature de certaines matières rompt avec le caractère réglementaire des procédures juridictionnelles administratives et civiles. On peut retenir la procédure fiscale. Voir CC 21 décembre 1972, Procédure fiscale, p. 36 ; 2 décembre 1980, Procédure fiscale, p. 74 ; 23 février 1988, *Règlement et liquidation judiciaires*, p. 34 ; MOREAU (J.), « Le caractère réglementaire ou législatif des règles de procédure administrative contentieuse en droit français positif », in *Mélanges Marcel WALINE*, LGDJ, 1974, p. 635.

<sup>2085</sup> CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, op. cit., p. 181.

<sup>2086</sup> CE, 1<sup>er</sup> juillet 1959, *Caisse rég. de séc. soc. de Normandie*, p. 418 ; Sect. 25 juillet 1975, *Ville de Lourdes*, p. 445. Voir aussi CE Ass. 6 novembre 2002, *Moon Sun Myung*, AJ 2002, p. 1337, chron. F. Donnat et D. Casas, DA 2003, n° 43, obs. C.M., RDP 2003, p. 430, obs. C. Guettier ; 30 juillet 2003, R., AJ 2003, p. 210, concl. C. Maugue.

<sup>2087</sup> CE 4 juillet 1962, *Paisnel*, p. 1077 ; 16 février 1966, *Echernier*, p. 112 ; 7 octobre 1983, *Mlle Limoge*, p. 403 ; 27 novembre 1985, *Soc. paris de matériaux enrobés*, DA 1986, n° 52.

<sup>2088</sup> Ibid., p. 835.

<sup>2089</sup> LAFERRIERE (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, op. cit., p. 331.

<sup>2090</sup> CLAISSE (Y.), « Observations sous avis du 30 avril 1980 », *Grands avis du Conseil d'Etat*, Dalloz, 2e éd., 2002, p. 141.

**1098.** Il faut retenir de ce qui précède que le principe de l'écrit est enraciné au procès administratif d'inspiration française et représenterait même une des spécificités du contentieux administratif. La reprise du modèle d'organisation juridictionnel français s'en trouverait liée. Pour autant, l'écrit ne décline pas absolument l'oralité de la procédure. Son étendue et ses conséquences fournissent des éléments explicatifs à ce sujet.

### **b- Étendue et conséquences du caractère écrit de la procédure**

**1099.** La jurisprudence française recourt à l'oralité en cas d'extrême brièveté des délais de recours et de jugement. C'est l'exemple du jugement par les présidents des tribunaux administratifs des arrêtés de reconduite à la frontière<sup>2091</sup>. Il en va ainsi pour un recours non motivé dont la régulation à l'audience se fait par la présentation orale des moyens<sup>2092</sup>. Le juge étant tenu de répondre aux moyens présentés oralement<sup>2093</sup>. Suivant le même argument de brièveté de délai voire d'urgence, la procédure de référé, peut être orale<sup>2094</sup>. Ces atténuations du principe de l'écrit rappellent l'idée d'une « *redécouverte de l'oralité* »<sup>2095</sup> ou la naissance d' « *une procédure de dialogue interactif entre le juge et les justiciables* »<sup>2096</sup>.

**1100.** Les conséquences du caractère écrit de la procédure sont diverses. D'abord, quand le juge est investi de la mission de concilier les parties, la tentative de conciliation doit intervenir avant la tenue de la séance de jugement et en marge du déroulement de la procédure<sup>2097</sup>. Ensuite, lorsque des conclusions nouvelles ou des moyens nouveaux sont présentés par les parties ou leurs avocats oralement devant la juridiction siégeant en audience de jugement, celle-ci n'en sera saisie et tenue d'y répondre que si ces conclusions ou moyens « *ont été confirmés dans un mémoire écrit déposé au cours de l'audience* »<sup>2098</sup>. Également, les avocats peuvent prendre la parole à l'audience et, sauf disposition contraire, les parties n'y

---

<sup>2091</sup> COHEN (M.), « L'épreuve orale. Les magistrats administratifs face aux audiences de reconduite à la frontière », *Droit et société*, vol. 72, n° 2, 2009, pp. 387-410.

<sup>2092</sup> Présid. sect. cont. 29 novembre 1991, *Préfet de l'Aisne*, p. 1118.

<sup>2093</sup> Présid. sect. 28 octobre 1991, *Aoulad Haj*, p. 1098.

<sup>2094</sup> Cf. article L. 522-1 du CJA.

<sup>2095</sup> LASSERRE (P.), *La redécouverte de l'oralité. Propos découpus d'un membre du Conseil d'Etat*, in Mélanges Daniel LABETOUILLE, Dalloz, 2007, p. 545.

<sup>2096</sup> LYON-CAEN (A.), « Vers une procédure de dialogue interactif du juge et du justiciable », in Mélanges *Labetoulle.*, p. 585.

<sup>2097</sup> CE 7 octobre 1981, *Sahuc*, Rec. p. 355.

<sup>2098</sup> CE 5 janvier 1962, *Rietsch*, p. 11 ; 3 avril 1981, *Bourgade*, p. 181.

sont, en principe, entendues que si la juridiction les autorise à s'expliquer devant elle<sup>2099</sup>. Enfin, la juridiction n'est tenue, en principe, de prendre l'initiative de convoquer les parties à l'audience que lorsqu'un texte à ceux-ci confère le droit d'y présenter des observations orales<sup>2100</sup>.

**1101.** Les conséquences ainsi déclinées du caractère écrit de la procédure d'instruction renseignent sur son emprise dans le contentieux administratif. S'il renforce les pouvoirs de direction et de contrôle du juge administratif, il fragilise l'exercice du droit à la parole reconnu aux justiciables<sup>2101</sup>. Certes la juridiction administrative suprême française a estimé que l'impossibilité pour les parties de présenter elles-mêmes des observations orales devant le Conseil d'État ne méconnaît pas les garanties prévues par l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme<sup>2102</sup>. Toutefois, il faut admettre que cette impossibilité dessert les intérêts des justiciables. Quoi qu'il en soit, le débat sur la prise en compte de l'oralité dans la procédure contentieuse mérite d'être posé. Et ce, à l'aune des garanties de l'écrit et à l'examen des articles 11 et 17 respectivement de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qu'on pourrait rapprocher à l'article 6 de la Convention européenne de droits de l'homme<sup>2103</sup>.

## **2. Une exigence difficilement surmontable en Afrique subsaharienne francophone**

**1102.** L'un des défis que doit relever la dualité juridictionnelle est de parvenir à ouvrir aisément le prétoire du juge aux justiciables<sup>2104</sup>. Le taux d'analphabétisme encore élevé dans les Etats africains étudiés permet de saisir l'inconvénient de cette condition dans la saisine du juge administratif. Qui plus est, l'écrit au procès est accompagné d'une technicité juridique (a) qui emprunte toute la complexité du langage juridique (b).

### **a- Les obstacles liés à la technicité de l'écrit juridique**

**1103.** L'article 46 de la loi de 2018 relative au Conseil d'État burkinabè dispose que :  
« *Le Conseil d'État statue au vu du rapport et des conclusions écrites du commissaire du*

---

<sup>2099</sup> CE 11 février 1953, *Soc. Bozel Malétra*, p. 62. Selon cette jurisprudence, aucune règle générale de procédure n'impose d'entendre les explications orales des parties.

<sup>2100</sup> CE, 14 décembre 1988, *Cohen*, DA 1989, n° 4.

<sup>2101</sup> SORHO (S.D.), *L'oralité entre le juge et les parties dans le procès administratif*, Mémoire de Master 2, Droit public, Université Paris-Saclay, 2021, p. 56.

<sup>2102</sup> CE 8 février 1999, *Mme Andas*, p. 960

<sup>2103</sup> TRAVIER (B.), CROS (R.), *Les procédures orales à l'aune de la convention EDH : mort ou résurrection ?* Procédures 2007, Etudes, n° 5 (étude de procédure civile).

<sup>2104</sup> CASSIN (R.), *Dualité de juridiction*, La justice, PUF, 720

*gouvernement qui les développe oralement à l'audience* ». Cette coïncidence flagrante, identifiée dans les autres États africains soumis à étude, avec l'orientation du droit positif français place l'écriture au centre de la procédure administrative et de l'office du juge. Or, celle-ci exige un savoir-faire aux justiciables. En d'autres termes, l'écrit contribue à ce qu'on a qualifié de technicité du langage juridique et judiciaire. Elle dégage deux grandes difficultés, dont celle de savoir littéralement écrire et celle de pouvoir juridiquement ou judiciairement écrire.

**1104.** La première exigence relative à la compétence de savoir littéralement écrire dans la langue prescrite rappelle la situation d'impuissance dans laquelle se trouve une frange importante des populations africaines. L'ignorance de la langue française, le phénomène d'analphabétisme préalablement démontré en sont les causes.

**1105.** Depuis la phase du recours administratif préalable, les justiciables africains des États sous étude, parmi lesquels on recense 47 %, d'analphabètes<sup>2105</sup>, sont obligés de saisir l'autorité hiérarchique ou l'auteur de l'acte litigieux par requête écrite. On comprend toute la délicatesse d'un tel exercice à l'égard même d'une personne ayant quelques connaissances juridiques *a fortiori* pour un profane du droit. Ce formalisme imposé de l'écrit relève davantage d'une contrainte dans le contexte africain. Qui plus est, la voie du ministère des avocats reste faiblement empruntée et est, le cas échéant, suivant le handicap de la langue, peu probante. Ce n'est point non plus l'appréhension selon quoi, dans les sociétés africaines « *il se trouvera souvent un fils, un neveu, une nièce scolarisés, pour décrypter la circulaire des gens d'en haut* »<sup>2106</sup> qui constituera un palliatif à cet obstacle. Les questions judiciaires sont loin des lettres ordinaires et se tiennent loin de toute indiscretion.

**1106.** Il en résulte que l'effectivité du droit à la Justice dans sa double dimension de droit au juge et du droit au droit<sup>2107</sup> reste contrariée par la situation capacitaire de certains justiciables africains. D'où la remise en cause, en pareille situation, de l'égalité de tous devant

---

<sup>2105</sup> En reprenant les critères largement reconnus pour définir l'alphabétisme notamment ceux portant sur la capacité d'écrire et de lire à un âge donné, on note les taux d'alphabétisme suivants : Sénégal : 52% en 2017 ; Cote d'Ivoire 43% en 2015 ; Burkina Faso : 36% en 2015 et le Gabon : 83% en 2015. Cf. CIA World Factbook, Version du 1er janvier 2019. Disponible à <https://www.indexmundi.com/map/?v=39&r=af&l=fr> . Consulté le 04/07/2020 à 19h51mn.

<sup>2106</sup> NZE-NGUEMA (F.-P.), *op. cit.*, p. 142.

<sup>2107</sup> VARAUT (J.M.), *Le Droit au droit : pour un libéralisme constitutionnel*, Paris, PUF, 1986 ; *Le droit au juge*, Paris, Quai Voltaire, 1991 ; FRISSON-ROCHE (M.-A.), « Le droit d'accès à la justice et au droit », in *Libertés et droits fondamentaux*, 16e éd. Paris, Dalloz, pp.497-513, p. 525 ; RIBS (J.), « L'accès au droit » in *Libertés*, Mélanges J. Robert, Paris, Montchrestien, 1998, pp. 415-430.

le droit à la justice<sup>2108</sup>. Celle-ci est difficilement rendue, en matière administrative, dans les zones rurales et à l'attention de la population analphabète ou déscolarisée<sup>2109</sup>. Cela est d'autant plus exact qu'au-delà la technique de l'écriture, le droit et celui du procès s'expriment dans un langage hors de portée au citoyen ordinaire entendu par le citoyen profane en droit.

## **b- Les blocages alimentés par le langage juridique**

**1107.** La justice étatique de droit moderne a, toujours et partout, été d'un abord complexe pour le justiciable moyen. L'accent de cette complexité est plus prononcé dans un système de dualité juridictionnelle de type français. La détermination de la juridiction compétente, le déroulement de la procédure et le contenu des actes judiciaires sont autant de blocages que ne peut aisément lever le justiciable non averti en droit<sup>2110</sup>. À ces contraintes, s'ajoute le caractère hermétique du langage juridique qui transparait de son vocabulaire et de sa syntaxe<sup>2111</sup>.

**1108.** En effet, l'intelligibilité du langage juridique est sujette de quête perpétuelle<sup>2112</sup> tant l'on constate « *le développement d'une langue juridique à la fois de plus en plus complexe et de plus en plus obscure face à la langue de la population* »<sup>2113</sup>. Ainsi Jacques VANDERLINDEN a dressé le tableau des récepteurs du message juridique en quatre catégories allant du moins réceptif au plus apte récepteur. On y découvre : l'illettré, le lettré,

---

<sup>2108</sup> FRISSON-ROCHE (M.-A.), « Le droit d'accès à la justice et au droit », *op. cit.*, p. 533.

<sup>2109</sup> D'après la règle selon laquelle, « La justice doit être rendue partout », voir COUV RAT (P.), « L'accès à la justice et ses obstacles », in Colloque sur l'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone, à Port-Louis les 29, 30 septembre et 1er octobre 1993, AUPELF, UREF, Montréal 1994 p. 258, les populations devraient être placées dans les mêmes conditions de bénéfice de cette justice.

<sup>2110</sup> COUV RAT (P.), « L'accès à la justice et ses obstacles », in Colloque sur l'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone, à Port-Louis les 29, 30 septembre et 1<sup>er</sup> octobre 1993, AUPELF, UREF, Montréal 1994 p. 262.

<sup>2111</sup> VINCENT (S.), GUINCHARD (S.), MONTAGNIER (G.), VARINARD (A.), *La justice et ses institutions*, n° 115, 2e éd., Paris, Dalloz, 1985.

<sup>2112</sup> A titre indicatif voir : GEMAR (J.-C.), *Analyse jurilinguistique des concepts de « lisibilité » et « d'intelligibilité » de la loi*, Revue générale de droit, vol. 48, n° 2, 2018, pp. 298-336 ; RUEDA (F.), POUSSON-PETIT (J.) (dir.), *Qu'en est-il de la simplification ?* Actes du colloque des 26 et 27 octobre 2009, Presses Universitaire de Toulouse 1 Capitole, LGDJ - Lextenso Editions, 359 p. ; FLUCKIGER (A.), « Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal », *Cahier du Conseil constitutionnel*, n° 21, Dossier : la normativité, janvier 2007, Disponible à <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/cahiers-du-conseil-constitutionnel-n-21-janvier-2007>. Consulté le 23/02/2021 à 23h 07 mn ; MALAURIE (P.), « L'intelligibilité des lois », *Pouvoirs*, 2005/3 n° 114, p. 131-137 ; Conseil d'État (France), Rapport public 2006, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Paris, La Documentation française, p. 233 et s. ; CORNU (G.), *Linguistique juridique*, Montchrestien, 2<sup>e</sup> éd., 2000, n° 2.

<sup>2113</sup> VANDERLINDEN (J.), « Le futur des langues du droit » in RODOLFO (S.) et CASTELLANI (L.) (dir.), Torino Italie, L'Harmattan, 1999, p. 197.

le juriste et le comparatiste<sup>2114</sup>. Des améliorations peuvent, certes, être apportées au langage juridique, des efforts pédagogiques et de communication sont souvent entrepris<sup>2115</sup> afin de préserver la sécurité juridique<sup>2116</sup>.

**1109.** Cependant, le langage juridique ne sera jamais un langage banal. On ne peut empêcher les juristes d'avoir leur langue qui correspond à une exigence de précision, car « *une simplification poussée aboutirait nécessairement à des imprécisions et à des erreurs* »<sup>2117</sup>. Plus précisément, toute discipline à son langage qu'on ne pourrait dévoyer en ce qu'elle facilite sa compréhension et sa divulgation. Son utilité à la fois théorique et pratique y est liée. Mieux, le Professeur Jean-François LACHAUME considère que le formalisme qui entoure le procès est « *consubstantiel à tout système juridique digne de ce nom* » visant à « *garantir, tout à la fois, les droits des administrés, et le respect de l'État de droit* »<sup>2118</sup>. C'est dire que l'exigence de l'écrit dans la procédure contentieuse n'est pas apte de disparaître si tôt ou du moins si facilement. Le vaste phénomène de codification du droit et même du droit africain dont une grande partie arbore la forme orale<sup>2119</sup> permet de douter d'une éconduite de l'écriture dans le contentieux administratif.

**1110.** Que cette exigence soit difficilement surmontable, comme nous l'avions annoncé, pour une partie des justiciables africains francophones, mise au service de la spécificité du langage juridique, elle relève désormais à l'attention de ces derniers d'une mission impossible. La voie d'accès au juge se trouve ainsi obstruée et la distance entre lui et les justiciables est également maintenue. Outre les vastes politiques d'alphabétisation, des campagnes de communication sur le fonctionnement de l'appareil judiciaire et des sujets juridiques dont le juge est régulièrement saisi, y a-t-il une réclamation particulière à formuler à l'attention des pouvoirs politiques ? La question n'est pas fortuite, car, premier débiteur du droit à l'accès à la justice, il revient à l'État le devoir d'en assumer l'effectivité pour

---

<sup>2114</sup> *Ibid.*, pp. 193-203.

<sup>2115</sup> En France, le Ministère de la justice, à travers diverses actions, tente de faciliter la compréhension des justiciables. Et ce, en éditant des fascicules gratuits ou vendus à faibles coûts, précisant de façon claire les différentes démarches à entreprendre suivant un contentieux précis. De même des fiches et guides pratiques se rapportant au droit des victimes, au dictionnaire de la Justice, au divorce, à l'aide judiciaire, à l'assistance éducative et à un petit manuel destiné aux jurés, sont largement diffusés. Sur le plan continental, le Conseil de l'Europe a d'ailleurs, depuis une recommandation du 15 mai 1981, proposé des mesures semblables à celles qui viennent d'être rappelées à mettre en œuvre par les Etats membres.

<sup>2116</sup> SENAT (France), *La qualité de la loi*, Note de synthèse du service des études juridiques n° 3 (2007-2008) – 1er octobre 2007, p. 6.

<sup>2117</sup> COUVRAT (P.), « L'accès à la justice et ses obstacles », *op. cit.*, p. 263.

<sup>2118</sup> LACHAUME (J.-F.), « Le formalisme », *AJDA*, 1995, p. 133.

<sup>2119</sup> DEGNI-SEGUI (R.), « Codification et uniformisation du droit en Afrique », in *Encyclopédie juridique*, 1982, t. 1, *L'Etat et le droit*, Abidjan, Dakar, Lomé, NEA, p. 154.

chacun<sup>2120</sup>. Répondant à cette responsabilité et conscient du poids difficilement supportable de l'écrit par les justiciables, les législateurs africains ont tracé des sillons qui pourraient inspirer, bien que plus difficilement, des réformes réduisant, à tout le moins, la place prépondérante qu'il occupe dans la procédure contentieuse administrative.

### **c- L'oralité, une solution ?**

**1111.** Deux institutions dont l'une est ancienne et l'autre en pleine maturation démontreraient de la prise en compte des pouvoirs politiques africains que la rigidité du formalisme notamment l'exigence de l'écrit est préjudiciable à leurs justiciables.

**1112. Une solution anciennement expérimentée avec les justices de proximité.** En effet, juste après les indépendances, le législateur africain mène des stratégies de rapprochement de la justice et du justiciable. Celles-ci se traduisent notamment par la création des justices proximité. Il faut entendre par cette expression un ensemble de tribunaux dont la fixation géographique répondait à la fonction de proximité spatiale des juridictions. Qu'elles soient dénommées justice de paix<sup>2121</sup>, tribunaux populaires locaux<sup>2122</sup>, tribunaux populaires de conciliation<sup>2123</sup> ou tribunaux populaires<sup>2124</sup> ou encore tribunaux d'instance ou de première instance<sup>2125</sup>, ces juridictions présentaient trois avantages majeurs pour les justiciables. Elles étaient en nombre satisfaisant<sup>2126</sup>. De ce fait, elles étaient circonscrites à un ressort territorial réduisant la distance qui sépare la justice du justiciable<sup>2127</sup>. Enfin, la procédure y était simplifiée. Selon ce dernier aspect, les formalismes handicapants, telle l'obligation de l'écriture dans la procédure contentieuse était écartée. Les niveaux d'étude encore plus faible à cette époque justifiaient ce choix.

**1113. Une solution tolérée dans l'œuvre du Médiateur de la République.** Les textes régissant l'œuvre du Médiateur de la République offrent une voie incitant à une mise en veilleuse de l'écrit dans la procédure administrative contentieuse en Afrique francophone

---

<sup>2120</sup> FRISSON-ROCHE (M.-A.), « Le droit d'accès à la justice et au droit », *op. cit.*, p. 532.

<sup>2121</sup> Pour l'exemple du Congo : loi du 29 mai 1961. Au Mali : loi du 15 mai 1961.

<sup>2122</sup> Au Bénin.

<sup>2123</sup> Au Burkina Faso.

<sup>2124</sup> Au Congo.

<sup>2125</sup> Côte d'Ivoire.

<sup>2126</sup> En 1979, le Rwanda pouvait se vanter d'avoir cent dix-neuf tribunaux de canton repartis sur une superficie de 27.000 km<sup>2</sup> ; le Burkina Faso possédait huit mille tribunaux populaires de conciliation, auxquels il fallait adjoindre trois cent tribunaux populaires départementaux pour une superficie de 274.122 km<sup>2</sup>.

<sup>2127</sup> Ces juridictions étaient fixées dans les zones, secteurs ou quartiers des centres urbains ou des villages.

subsaharienne. Les législateurs ivoiriens<sup>2128</sup> et burkinabè<sup>2129</sup> consacrent que le Médiateur peut être saisi par requête sans autre précision. S'agit-il, en ces espèces, de requête écrite ou orale ou la forme de celle-ci reste à l'appréciation du justiciable ? Pour Salif YONABA, ce silence du législateur burkinabè renverrait à l'option de la requête écrite car c'est la voie qui est généralement empruntée par les États<sup>2130</sup>. Bien que la requête écrite semble conditionner le raisonnement du juriste, surtout la matière administrative, une interprétation dans l'autre sens n'est pas à exclure. D'autant que, l'alinéa 2 de l'article 14 de la loi sur le Médiateur ivoirien dispose que : « *Le Médiateur de la République peut être saisi par les communautés urbaines et/ou villageoises à l'occasion des litiges les opposant entre elles et/ou les opposants aux tiers* »<sup>2131</sup>. Sachant sans nul doute que l'oralité est le principal mode de communication des communautés villageoises, on en déduirait que cette disposition atteindrait son véritable intérêt que si la requête orale était possible.

**1114.** Le rôle de conciliation et d'alternatif à la justice étatique que joue le Médiateur milite également en faveur de cette interprétation. Dans ce cas, l'imprécision de la forme de requête serait voulue et ouverte aussi bien à la requête orale qu'écrite. C'est dire que le mot requête devrait être saisi, ici, dans son acception littérale plutôt que foncièrement procédurale ou juridictionnelle<sup>2132</sup>. Même suivant cette dernière, la requête orale y trouve, souvent, de la place. Aussi, le sens général de la notion est distingué de son sens spécifique<sup>2133</sup>. Selon le Petit Robert, requête signifie, entre autres, « *demande instante, verbale ou écrite* »<sup>2134</sup>. En adhérant à cette interprétation *lato sensu*, on conclut que le législateur ivoirien a ouvert un chemin de fragilisation de l'écrit dans le contentieux administratif à l'instar du fonctionnement des anciens tribunaux de proximité en Afrique francophone subsaharienne.

**1115.** Cependant, ces orientations ne sont que des pistes indicatives dont l'élargissement à la procédure administrative contentieuse est incertain. Et ce, pour deux grandes raisons tenant à la différence de nature entre les organes cités et les juridictions

---

<sup>2128</sup> D'après l'article 14, alinéa 1 de la Loi organique n° 2007-540 du 1er Aout 2007 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'organe de médiation dénommé 'Le Médiateur de la République'.

<sup>2129</sup> Loi organique n°22/94/ADP du 17 mai 1994 relative au Médiateur de la République du Burkina Faso.

<sup>2130</sup> YONABA (S.), « Le médiateur du Faso », *Penant*, vol. 105, 1995.

<sup>2131</sup> Loi organique n° 2007-540 du 1er Aout 2007 de Côte d'Ivoire précitée.

<sup>2132</sup> Suivant l'approche purement judiciaire ou juridictionnelle, la requête désigne « un acte motivé adressé par écrit à un magistrat pour solliciter une autorisation pour faire ordonner une mesure de procédure ». Cf. Le Petit Robert, Nouvelle édition millésime, 2019, p. 2210.

<sup>2133</sup> Voir *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 1920

<sup>2134</sup> Le Petit Robert, Nouvelle édition millésime, 2019, p. 2210.

administratives ainsi qu'aux garanties que préserve l'écrit dans la procédure contentieuse administrative.

**1116.** Au demeurant, les juridictions de proximité susmentionnées avaient une compétence limitée se rapportant aux litiges mineurs en matière civile et commerciale<sup>2135</sup>. Partant, le caractère facultatif de l'écrit qu'elles consacrent ne saurait être généralisé aux juridictions administratives tant leur nature et les affaires que celles-ci connaissent sont différentes. De même, la fonction fondamentalement conciliatrice du Médiateur rime avec la souplesse du formalisme qui gouverne son action. De ce fait, elle ne doit pas être confondue à la fonction juridictionnelle dont le formalisme en est une empreinte essentielle<sup>2136</sup>.

**1117.** La justesse serait de s'interroger sur les caractères excessifs d'une condition particulière avant de réclamer sa suppression de la procédure. C'est le sens de la seconde limite à la suppression de l'écrit dans la procédure administrative contentieuse. Toutefois, même si le contentieux administratif ne peut pas être essentiellement oral, l'oralité n'y doit être pas totalement exclue. Alors que cette technique émerge dans le contentieux administratif français où sa généralisation dans le contentieux ordinaire fait actuellement l'objet d'une expérimentation devant le Conseil d'État, elle demeure quasi-inexploitée au niveau des États africains sous étude.

**1118. Une solution quasi inexploitée dans le contentieux administratif africain francophone.** À l'état actuel du droit et de la pratique du contentieux administratif des États sous étude, les législateurs gardent un silence patent sur l'introduction de l'oralité aussi bien dans le contentieux administratif d'urgence ou ordinaire. Les vertus de cette technique de dialogue entre le juge et les parties se rapportent notamment à la compréhension et à l'acceptation de la décision de justice<sup>2137</sup>. Mais, le législateur ivoirien peut constituer une exception au silence évoqué.

**1119.** En effet, trois textes législatifs consacrent la technique d'oralité en contentieux administratif ivoirien, dont la loi n° 2020-968 du 17 décembre 2020 relative au Conseil

---

<sup>2135</sup> DEGNI-SEGUI (R.), « L'accès à la justice et ses obstacles », *op. cit.*, p. 243.

<sup>2136</sup> GEORGES (F.), « Procédure judiciaire et formalisme », Justice en ligne, 2016. Disponible à <https://www.justice-en-ligne.be/-Procédure-judiciaire-et-formalisme->. Consulté le 06/07/2020 à 03h 09 mn ; CORTEN (O.), « Le « droit en contexte » est-il incompatible avec le formalisme juridique ? », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 70, n° 1, 2013, p. 74.

<sup>2137</sup> KOBO (P.-C.), « Le juge et le temps », *La tribune de la chambre administrative*, n° 3, septembre 2014, p. 6.

d'État<sup>2138</sup>. La lecture de ses articles 64 emporte quelques précisions : l'oralité est admise en audience publique que devant le Conseil d'État et une demande préalable de recourir à cette technique doit être adressée au juge une semaine au moins avant la date de l'audience.

On le voit, la pratique de l'oralité est quelque peu restreinte par le législateur qui conditionne son exercice à une demande préalable.

**1120.** Par ailleurs, l'exploitation des décisions du juge administratif suprême de Côte d'Ivoire révèle que cette technique est très faiblement sollicitée par les parties. À notre connaissance, seulement deux espèces informent de l'introduction d'une de présentation des observations. Qui plus est, dans l'une d'entre elles, affaire État de Côte d'Ivoire c/ *Tabley Dedy Raphael Axel*, l'avocat n'a pas fait usage de son droit à la parole. Le juge a alors précisé que : « (...) *s'il est constant que l'avocat qui a demandé par écrit à prendre la parole à l'audience ne puisse être privé de ce droit, encore faudrait-il que cet avocat soit effectivement présent à l'audience à la date indiquée* ».

**1121.** La quasi-inexploitation de la technique de l'oralité dans les États africains sous étude est quelque peu curieuse. Nous avons démontré qu'en Afrique francophone subsaharienne, l'écrit constituait un obstacle au droit d'accès aux juridictions administratives. Mais, il convient de préciser que ce droit n'est pas absolu : les États pouvant y apporter des limites<sup>2139</sup>. Ces limites doivent, toutefois, être proportionnées à un but légitime<sup>2140</sup>. Maintenir ou supprimer l'écrit revient donc à s'interroger sur son but légitime. Or, sur ce point, les lignes précédentes ont mis en relief le lien étroit, voire complice, entre l'écrit et la sécurité juridique.

**1122.** Nous y avons prouvé que l'écriture est gage de traçabilité, de transparence, de lisibilité, d'assurance, de valeur probante et de sécurité du procès administratif. En conséquence, il peut certes constituer un obstacle pour les justiciables, mais il poursuit un but hautement légitime. De surcroît, l'obstacle qu'il génère n'est pas absolument insurmontable.

---

<sup>2138</sup> Outre la loi de 2020 sur le Conseil d'Etat, ce sont : la loi n° 97-243 du 25 avril 1997 modifiant et complétant la loi n° 94-440 du 16 août 1994 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour suprême, article 72 ; la loi n° 2018-978 du 27 décembre 2018 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat, articles 45 et 66 ; loi n° 220-884 du 21 octobre 2020 déterminant la composition, les attributions et le fonctionnement du tribunal des conflits, article 34.

<sup>2139</sup> FRISSON-ROCHE (M.-A.), « Le droit d'accès à la justice et au droit », op. cit, p. 532.

<sup>2140</sup> TGI Paris, 5 novembre 1997, D. 1998, 9 et s. ; Paris 20 juin 1999, D. 1999, IR 125. Voir également FAVOREU (L.), « Résurgence de la notion de déni de justice et droit au juge », in *Gouverner, administrer, juger*, Mélanges René Chapus, Dalloz, 2002, p. 513-521.

Il revient aux pouvoirs politiques africains d'engager des actions tendant au renforcement des capacités de leurs justiciables.



## CONCLUSION DU TITRE

**1123.** Les facteurs relatifs à la résistance des pouvoirs politiques et administratifs ainsi qu'à la réticence des justiciables africains à saisir le juge administratif assurent et accompagnent mal le fonctionnement des juridictions administratives en Afrique subsaharienne francophone. À cela s'ajoutent la rigidité et l'inadéquation de certaines règles procédurales posées par les législateurs et rigoureusement appliquée par le juge administratif autonome. C'est dire qu'aussi bien au niveau des textes que dans les attitudes des différents acteurs, le système organico fonctionnel de justice administrative des États importateurs de la dualité juridictionnelle serait en panne. Il se pose la question de savoir si les constituants au sens large, les Administrations et les justiciables des États sous étude parlent le même langage voire poursuivent des objectifs harmonieux en ce qui concerne le fonctionnement des juridictions administratives.

**1124.** Dans ces conditions, comment envisager la dynamique du contentieux administratif insufflée par le fonctionnement de ces juridictions ? Le caractère peu efficace du système de la justice administrative autonome, dont les causes viennent d'être rappelées, avertit déjà de la réponse qui s'accorderait à la question posée. Le contentieux administratif dans les États interrogés est faiblement opérant.



## TITRE II - UN CONTENTIEUX ADMINISTRATIF INTROUVABLE ?

**1125.** La garantie indiscutable qu'offre l'existence d'un ordre juridictionnel administratif est la préservation de l'autonomie du contentieux administratif. Le maintien de la distinction entre les ordres juridictionnels se justifie à partir de l'intérêt que conserve encore la spécificité du contentieux administratif<sup>2141</sup>. La prise en compte de la spécificité du contentieux administratif commande des choix précis sur la nature du droit applicable, la nature et le statut du juge compétent. Certainement, ces deux données qui augurent de l'autonomie de la justice administrative ont un impact sur l'efficacité du contrôle juridictionnel de l'action administrative<sup>2142</sup>.

**1126.** Certes la spécificité ou l'autonomie du contentieux administratif n'étant point l'ultime finalité de la dualité juridictionnelle, il importe que le respect de cette condition concoure à des résultats probants. Ceux-ci s'apprécient à l'aune d'un équilibre réalisé entre l'efficacité de l'action administrative et la protection des droits des administrés. En d'autres termes, la pratique du contentieux administratif sous la dualité juridictionnelle ne saurait garantir le maintien du système de justice administrative autonome s'il ne parvient à produire des effets satisfaisants. L'appréciation de ces résultats peut porter sur les deux éléments qui construisent le contentieux administratif : son droit et son juge.

**1127.** Après des années de fonctionnement de la justice administrative autonome dans les États africains étudiés, l'on constate que le « (...) *déclin de l'autonomie du droit administratif observé il y a une vingtaine d'années se poursuit inexorablement menaçant ainsi, à terme, l'existence même d'un droit et d'un contentieux administratifs autonomes dans les pays africains francophones* »<sup>2143</sup>. S'il convient de nuancer le terme de déclin, il est juste d'admettre sous le dualisme juridictionnel, le contentieux administratif est à la recherche de son juge (chapitre 1) et de son droit (chapitre 2).

---

<sup>2141</sup> CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 15e éd., 2001, p.

<sup>2142</sup> MILET (M.), « L'autonomisation d'une discipline. La création de l'agrégation de Science politique en 1971, *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, n° 4, 2001, p. 96.

<sup>2143</sup> BOUBOUTT (S.), « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », *op. cit.*, p. 426.



## CHAPITRE I - UN CONTENTIEUX À LA RECHERCHE DE SON JUGE

**1128.** La singularité du contentieux administratif conditionne le succès de la dualité juridictionnelle. Ce trait est subordonné à plusieurs garanties de forme et de fond dont certains aspects ont déjà été examinés plus haut. Allant des règles applicables, de la procédure contentieuse aux pouvoirs du juge. Ces garanties font du juge administratif l'incubateur au cœur du contentieux administratif. Encore faudrait-il parvenir à le déterminer. À toutes fins utiles, rappelons que la complexité des règles d'identification du juge administratif s'oppose au développement du contentieux juridictionnel administratif.

**1129.** On a cru juste de penser que le système de monisme juridictionnel africain caractérisé par l'unité organique et la dualité matérielle posait avec moins d'acuité le problème de la détermination du juge du contentieux administratif<sup>2144</sup>. Si cette approche est discutable<sup>2145</sup>, elle ne perd pas sa vérité au regard du système de dualité juridictionnelle. L'identification du juge compétent en matière administrative dans les États africains à dualité de juridictions soumises à étude s'avère plus complexe. En effet, la reprise de la logique de répartition des compétences entre juge judiciaire et juge administratif telle qu'elle ressort du dualisme français rend difficile l'identification du juge du contentieux administratif (section 1). De plus, lorsque celui-ci parvient à être identifié, il est souvent introuvable par les justiciables (section 2).

### SECTION I - UN JUGE DIFFICILEMENT IDENTIFIABLE

**1130.** Le principe de la concurrence des compétences entre les juridictions administrative et judiciaire porte, en lui seul, les germes des difficultés de détermination du juge compétent. Le requérant puis le juge doivent d'abord identifier la nature du litige. Ils doivent souvent déterminer le droit applicable avant de retrouver le juge compétent. Encore faudrait-il que les règles soient suffisamment claires pour guider leur démarche. La clarté dont

---

<sup>2144</sup> KOBO (P.-C.), « Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : Bilan et perspectives », *op. cit.*, p. 16.

<sup>2145</sup> Pour Michel ROUSSET, « *Si le plaideur n'a pas à rechercher la juridiction compétente parce qu'elle est unique, il doit en revanche, et le juge après lui, déterminer la nature de l'affaire puisque de cette détermination dépend les moyens qui seront articulés à l'appui du recours, et le droit applicable au litige* ». Cf. ROUSSET (M.), « Le contentieux administratif au Maroc : des juridictions administratives françaises à l'unification des tribunaux », 1965, p. 120. Disponible [http://aan.mmsh.univ-aix.fr/Pdf/AAN-1965-04\\_20.pdf](http://aan.mmsh.univ-aix.fr/Pdf/AAN-1965-04_20.pdf). Consulté le 14/02/2021 à 19h 57mn. On en déduit que l'auteur fixe la difficulté du système de monisme juridictionnel qu'au niveau de la détermination du droit applicable.

il est question commande que les règles soient aisément repérables et, dans une moindre teneur, raisonnablement pertinentes.

**1131.** Or, on l'a démontré, le régime de partage de compétences transposé en Afrique subsaharienne francophone est éparpillé dans plusieurs sources et règles du droit diverses et enchevêtrées. Il s'agit ici de partir des résultats de la complexité des règles de détermination du juge compétent pour démontrer la manière dont ces règles, reprises par les Etats africains importateurs de la dualité juridictionnelle, embrouillent l'identification du juge compétent en matière administrative. Au fond, ces règles sont diverses et difficilement maîtrisables. Cette diversité participe de la complication de la détermination du juge compétent (paragraphe 1) dont la fâcheuse conséquence est l'égaré des acteurs du procès administratif<sup>2146</sup> (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : Le régime de partage des compétences, source de complication**

**1132.** La diversité n'est pas toujours synonyme de richesses. Elle est parfois source de complication. Tel est le cas dans le contentieux administratif où le requérant, avant d'intenter un recours juridictionnel, et le juge avant de statuer sur la requête, doivent rechercher dans plusieurs sources juridiques, pour l'un, le juge compétent, et pour l'autre, les fondements de sa compétence. Le justiciable africain, à l'image du citoyen français, « *ne trouve son juge qu'après un jeu de lois* »<sup>2147</sup>. Le juge compétent devrait être découvert après un délicat exercice d'interprétation des textes et de jurisprudences.

**1133.** Relativement aux textes, il faut préciser que, dans le contexte français, plusieurs interventions législatives ont apporté des restrictions à l'étendue de l'interdiction adressée au juge judiciaire de connaître d'un litige où l'Administration est partie. Or, en Afrique francophone subsaharienne, le législateur est moins bavard sur la question. Ce qui nourrit la fausse impression de ce que, dans le dualisme africain, la détermination du juge du contentieux est moins complexe (A) qu'en France (B).

---

<sup>2146</sup> ÉVEILLARD, « La genèse : Pourquoi parler de guerre des juges ? », ÉVEILLARD (G.) (dir.), *La guerre des juges aura-t-elle lieu ? Analyse comparée des offices du juge administratif et du juge judiciaire dans la protection des libertés fondamentales*, 2016, Colloque Université de Rennes 1, 2015. Disponible sur [https://www.revuegeneraledudroit.eu/wp-content/uploads/coll\\_rennes\\_RGD201610.pdf](https://www.revuegeneraledudroit.eu/wp-content/uploads/coll_rennes_RGD201610.pdf). Consulté le 24/08/2020 à 20h 06 mn.

<sup>2147</sup> KOBO (P.-C.), « Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : Bilan et perspectives », *op. cit.*, p. 18.

## **A- Une complication avérée en France**

**1134.** Le dualisme français impose une véritable expertise juridique de la part des acteurs et intervenants au procès administratif. La raison ne se situe pas uniquement au niveau de la connaissance du fond du litige. L'expertise est requise afin de rechercher le juge compétent. Les difficultés classiques d'accès au juge sont, cette fois, précédées d'une contrainte particulière. Il s'agit de trouver le juge de l'Administration. La complication de la détermination du juge compétent en matière administrative dont se rend coupable le régime de partage de compétences entre les ordres juridictionnels est la somme de deux facteurs : la multiplicité des textes (1) et l'instabilité de la jurisprudence (2).

### **1- La multiplicité des textes : la profusion**

**1135.** Les lois octroyant la compétence du juge judiciaire dans un litige opposant l'Administration sont si nombreuses que leur connaissance n'est pas systématique. On peut rappeler les plus importantes, celles que les juges français ont, le plus souvent l'occasion d'appliquer. Il s'agit de la loi 30 juin 1838 modifiée par la loi du 27 juin 1990<sup>2148</sup>, la loi du 7 février 1933 confirmée par une loi du 31 décembre 1957<sup>2149</sup>, la loi du 8 mars 1810 confirmée par une ordonnance législative du 23 octobre 1958<sup>2150</sup>, la loi du 31 décembre 1957<sup>2151</sup>, la loi du 22 Frimaire An VII et 1<sup>er</sup> Germinal An XIII<sup>2152</sup>, la loi du 5 avril 1937<sup>2153</sup> et la loi du 5 juillet 1972<sup>2154</sup>. On se passera de préciser que la profusion de textes fondant la compétence du

---

<sup>2148</sup> Loi du 30 juin 1838, Esquirol, sur l'enfermement des aliénés. La loi confiait au juge judiciaire l'appréciation de la légalité du placement d'office des aliénés. Elle fut modifiée par la Loi n° 90-527 du 27 juin 1990 relative aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux et à leurs conditions d'hospitalisation.

<sup>2149</sup> A travers ces lois, le législateur français confie expressément au juge judiciaire la sauvegarde de la liberté individuelle

<sup>2150</sup> Ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique. JORF du 24 octobre 1958, p. 9694.

<sup>2151</sup> Loi n° 57-1424 du 31 décembre 1957 attribuant aux tribunaux judiciaires compétence pour statuer sur les actions en responsabilité des dommages causés par tout véhicule et dirigés contre une personne de droit public. JORF du 5 janvier 1958 p. 196

<sup>2152</sup> Loi du 22 frimaire an VII (12 décembre 1798) sur l'enregistrement

<sup>2153</sup> Loi du 5 avril 1937 modifiant les règles de la preuve en ce qui concerne la responsabilité civile des instituteurs et l'art. 1384 (paragraphe 5, dernier alinéa) Du code civil relatif à la substitution de la responsabilité de l'Etat à celle des membres de l'enseignement public. JORF du 6 avril 1937 p. 3923.

<sup>2154</sup> Loi n° 72-626 du 5 juillet 1972 instituant un juge de l'exécution et relative à la réforme de la procédure civile.

juge judiciaire en matière administrative rend complexe la détermination du juge compétent. De surcroît, elle n'est pas la seule voie bien qu'elle soit la principale<sup>2155</sup>.

**1136.** Certes, les auteurs ont dégagé quelques principes directeurs qui permettent de rapprocher les domaines couverts par les différentes interventions législatives en faveur de la compétence du juge judiciaire. Repris par l'article 66 de la constitution française, ces principes, au nombre de deux, sont les suivants : la liberté individuelle et la propriété privée<sup>2156</sup>. En d'autres termes, la juridiction judiciaire serait la gardienne des libertés publiques et de la propriété privée. Cependant, cet effort de systématisation n'annihile pas la difficulté de la recherche du juge compétent. Au fond, la systématisation reste compromise par la tendance du législateur à accumuler les exceptions plutôt que de les rationaliser. Bien salubre serait la solution qui pallierait cette « *pathologie législative* »<sup>2157</sup>. La complication de la tâche reste entière quand, en outre, le juge participe de la détermination des critères de compétence. Là encore, l'intervention est diffuse à mesure que les solutions jurisprudentielles ont évolué du régime moniste au régime dualiste des critères.

## **2- L'instabilité des jurisprudences : la confusion**

**1137.** De 1790 à 1873, le seul critère de compétence de la juridiction administrative était le critère de l'État débiteur<sup>2158</sup>. Avec la jurisprudence Blanco, il fut abandonné au profit de celui du service public qui règnera jusqu'à 1945<sup>2159</sup>. Le dernier critère du régime moniste de compétence est relatif à la présence d'une personne publique qui prend un acte administratif dans l'exercice des Partenariats Public-Privé (P.P.P.)<sup>2160</sup>.

**1138.** À partir de 1940, c'est l'avènement du dualisme des critères de compétence dégagés de la combinaison de deux critères opérés par le Tribunal des conflits et le Conseil d'État. Ce régime connaîtra deux évolutions. D'abord, il s'est agi de combiner les critères de

---

<sup>2155</sup> Depuis 1958, la répartition des compétences entre les deux ordres juridictionnels, en France, est dévolue au législateur.

<sup>2156</sup> Selon l'article 66 de la Constitution française, « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* ».

<sup>2157</sup> Empruntant l'expression de ANATOLE (A.) et al., « *La Pathologie législative, comment en sortir ?* », Actes de colloques du 23 mai 1997 organisé par l'Association des juristes namurois, Bruxelles, La charte, 1998.

<sup>2158</sup> Le critère de l'État débiteur a été utilisé jusqu'au 8 février 1873. Il fut abandonné avec l'arrêt Blanco.

<sup>2159</sup> D'après ce critère, tout le contentieux qui porte sur le service public ressort de la compétence exclusive des juridictions administratives. L'arrêt Blanco a été confirmé par les arrêts Terrier et Théron. Voir respectivement : CE, 6 février 1903, *Terrier*, précité ; 4 mars 1910, *Théron*, précité.

<sup>2160</sup> Le critère fondé sur la présence d'une personne publique auteur d'un acte administratif dans l'exercice des partenariats public-privé a été utilisée également dans le contentieux de l'excès de pouvoir à partir de 1873.

puissance publique et de service public<sup>2161</sup>. Ensuite, ce fut la combinaison très critiquée des critères fondés sur la nature du droit régissant les rapports entre les parties. Autrement dit, la liaison de la compétence et du fond<sup>2162</sup>. Suivant cette approche, si le litige fait naître un rapport de droit public entre les parties, il relève alors des juridictions administratives<sup>2163</sup> ; au cas contraire, il est de la compétence des juridictions judiciaires<sup>2164</sup>. Quelque peu curieusement, le Tribunal des conflits a estimé que les rapports entre une société locale d'économie mixte et une commune sont des rapports de droit privé<sup>2165</sup>.

**1139.** Aujourd'hui, en France, on ne peut que se contenter du principe posé par le Conseil constitutionnel selon lequel « (...) à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation, des décisions prises dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes placés sous leur autorité ou leur contrôle »<sup>2166</sup>. Non plus, intéressante soit-elle, la technique des blocs de compétence qui permet au-delà du cas d'espèce résolu de dégager une solution de principe applicable à un ensemble significatif de questions contentieuses analogues ou voisines, n'est

---

<sup>2161</sup> La combinaison des critères de puissance publique et de service public consacre la compétence du juge administratif dans deux situations distinctes : lorsque la personne chargée du service public est une personne publique et quand la personne de droit privé, chargée de gérer le service public a le pouvoir d'édicter des actes administratifs. Voir : CE, Ass., 31 juillet 1942, *Monpeurt*, req. n° 71398, Rec.

<sup>2162</sup> La liaison de la compétence et du fond n'est pas absolue. Il est vrai qu'il a fallu au législateur de modifier les règles de compétence pour déterminer le droit applicable. En témoignent : le décret-loi du 17 juin 1938 instituant la compétence des juridictions administratives relative aux contentieux portant sur les contrats d'occupation du domaine public ; la loi du 31 décembre 1957 donnant compétence aux tribunaux judiciaires pour statuer sur le contentieux des accidents de véhicules. Cependant, la compétence peut se détacher du fond. Il en va ainsi quand les tribunaux judiciaires, compétentes dans les litiges mettant en cause le service public judiciaire applique le droit administratif. Cf. Cour cass., 2e civ, 23 novembre 1956, *Trésor public c/ Docteur Giry*, pourvoi n° 56-11.871.

<sup>2163</sup> Ainsi, plusieurs illustrations ont été apportées et certaines peuvent être rappelées. Quand l'administration exerce son action récursoire contre un agent ayant commis une faute personnelle, le juge compétent reste le juge administratif. Lorsqu'une commune demande la réparation des conséquences dommageables d'une action de son maire, le juge administratif demeure compétent car, les rapports entre une commune et son maire sont des rapports de droit public. Cf. TC, 21 janvier 1985, *Hospice de la Commune de Châteauneuf-du-Pape et Commune de Châteauneuf-du-Pape c/ Jeune* ; RDP, 1985.1356, note DRAGO (R.) ; RFDA 1985.716, obs. Denoix de Saint Marc.

<sup>2164</sup> TC, 18 octobre 1999, *CPAM de l'Essonne*, Rec., p. 475. En espèce, constatant que les parties sont liées par un contrat de bail, le Tribunal a prononcé la compétence du juge judiciaire pour juger du litige opposant ces dernières.

<sup>2165</sup> TC, 14 juillet 2000, *Société anonyme Amphy*, n° 03170, Rec. Lebon.

<sup>2166</sup> CC, 23 janvier 1987, Décision n° 86-224 relative à la loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la Concurrence.

point une méthode suffisante<sup>2167</sup>. Ce principe ne soulage guère la complication apportée par les interventions législatives et jurisprudentielles.

**1140.** Cet exposé sur le caractère diffus des règles de détermination du juge du contentieux administratif en France démontre que « *Ni le législateur ni le juge n'ont jamais déterminé un critère unique et synthétique de compétence du juge administratif* »<sup>2168</sup>. Quant à la doctrine, elle « *s'y est efforcée, mais sans succès* »<sup>2169</sup>. Son impuissance se résume en ces propos : « *Le critère du service public abandonné, le critère de l'intérêt général écarté, parce que trop large, le critère de la puissance publique rejeté parce que trop étroit, faut-il poursuivre la quête, et tenter de découvrir ailleurs cette notion mystérieuse qui, présente à toutes les règles du droit administratif, et à elles seules, fournirait enfin le critère dont la recherche a mobilisé tant d'énergies ?* »<sup>2170</sup>. En conséquence, la détermination du juge demeure une tare de la dualité juridictionnelle française importée en Afrique francophone<sup>2171</sup>.

**1141.** Dans les États africains expérimentant encore fragilement ce modèle, on évoquera plutôt cette tare en termes d'obstacle à la production de résultats satisfaisants. Mais avant, il faut espérer que cette complexité des règles de répartition des compétences à la française ne soit pas reproduite dans les États africains important le dualisme juridictionnel. Sur ce point, une sérieuse confusion est entretenue par une partie de la doctrine administrative africaine qui postule hâtivement que lesdites règles ne soulèvent pas de complications

---

<sup>2167</sup> Outre que les blocs de compétence ne constituent pas les seuls critères de détermination de compétence, leur appréhension et portée n'est pas toujours étanche. Dans certaines situations contentieuses, deux blocs d'origine jurisprudentielle, donc d'égale valeur juridique, s'entrechoquent et la solution est trouvée à partir d'une approche intermédiaire. C'est le cas d'un accident provoqué à travers le fonctionnement des travaux publics dont le contentieux relève, en principe, du juge administratif. Par exemple, le fonctionnement des ouvrages publics est susceptible de provoquer des accidents dont le contentieux relève en principe du juge administratif en application de la théorie des dommages de travaux publics. Mais, il peut arriver qu'un tel ouvrage soit utilisé dans la gestion d'un service public industriel et commercial comme dans l'éventualité des équipements ferroviaires et des gares, dont la connaissance est du ressort juge judiciaire. Face à cette inefficacité de la règle des blocs de compétences, le juge des conflits ainsi que le juge administratif français ont constamment recours à la qualité de la victime du dommage. Ainsi, lorsque la victime est un usager du service public gestionnaire de l'ouvrage, la compétence sera judiciaire ; en revanche si elle utilise l'ouvrage public sans revêtir la qualité d'usager du service, la compétence restera administrative. Bien que logique, la solution retenue génère des difficultés pratiques en ce qu'il n'est toujours aisé de préciser la qualité de la victime. Voir : TC. 24 juin 1954, *Dame Galland et al*, n° 1453, Rec. Lebon, p. 717 ; CE, 13 janvier 1961, *Département du Bas-Rhin*, Rec. Lebon, p. 38.

<sup>2168</sup> ODENT (B.), TRUCHET (D.), « La compétence de la juridiction administrative », in ODENT (B.) (dir.), *La justice administrative*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ? 2008, p. 36. Et, ce n'est pas le bloc de compétence forgé par le juge qui contestera la pensée de l'inexistence de critère unique jurisprudentiel.

<sup>2169</sup> *Ibid.*

<sup>2170</sup> CHRETIEN (P.), CHIFFLOT (N.), TOURBE (M.), *Droit administratif, op. cit.*, p. 843.

<sup>2171</sup> *Ibid.*

majeures dans le dualisme africain<sup>2172</sup>. Pourtant, à l'examen des règles de répartition des compétences qui ressortissent du droit positif des États africains sous étude de même de celui de leurs jurisprudences respectives, l'on découvre que le juge du contentieux administratif y est, comme en France, difficilement identifiable.

## **B- Une complication dévoilée en Afrique subsaharienne francophone**

**1142.** La délimitation de la compétence juridictionnelle administrative en Afrique subsaharienne francophone n'est pas simple. D'ailleurs, elle ne l'a jamais été sous le monisme encore moins depuis l'importation du dualisme juridictionnel. Toutefois, certains instruments ont conduit à penser que les règles de répartition étaient suffisamment claires en contentieux administratif pour déterminer le juge compétent en matière administrative. Il convient de rappeler ceux-ci (1) avant de rétablir la réalité de la complexité desdites règles (2).

### **1- La prétendue simplicité des règles de détermination du juge du contentieux administratif en Afrique subsaharienne francophone**

**1143.** Quatre facteurs rendent moins perceptible la complication dans la détermination du juge du contentieux administratif dans les États sous étude. Ce sont la longue application du monisme juridictionnel, le faible degré d'intervention du législateur dans la fixation des règles de même que la faiblesse des saisines du juge qui induit une faiblesse des risques de conflits de compétence entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire. À ces éléments, il faut adjoindre l'apparente clarté du concept de matière administrative retenu par les législateurs africains.

**1144.** La pratique du monisme juridictionnel avec unité organique et dualité matérielle instaurée en Afrique noire francophone qui ne posait véritablement le problème de la détermination du juge administratif qu'au niveau de la Cour suprême<sup>2173</sup> est confondue à la nouvelle réalité qu'impose l'importation de la dualité juridictionnelle. Les réflexions sur cette réalité semblent ne pas être actualisées. Cela est, sans doute, dû à la carence en nombre d'études relatives à la renaissance du dualisme juridictionnelle en Afrique. Cela est

---

<sup>2172</sup> C'est la réponse que tous mes interlocuteurs au Burkina Faso : enseignants-chercheurs, magistrats et avocats ont donné à la question de savoir si les règles de délimitation de la compétence juridictionnelle administrative étaient suffisamment claires et accessibles.

<sup>2173</sup> TAGRO (A.), « Les tribunaux ivoiriens et le droit applicable à l'administration. Le contentieux de la responsabilité publique », *Annales de l'Université d'Abidjan*, tome VIII 1988, p. 240.

certainement le résultat de ce que, le modèle importé a reconduit nombre de règles fixant la compétence du juge administratif sous le monisme. Au fond, ces règles étaient, elles-mêmes héritées du dualisme français. Or, leur application, cette fois, à l'ensemble des ordres juridictionnels plutôt qu'au simple niveau des chambres de la défunte Cour suprême, donne une envergure à la complexité des règles de répartition des compétences déjà existantes.

**1145.** Contrairement au droit français où l'intervention législative incessante fondant la compétence de la juridiction judiciaire en certaines matières a tendance à brouiller la lisibilité de la recherche du juge dans les États importateurs du dualisme juridictionnel, le législateur intervient très peu. Cela a suffi à faire penser que l'identification du juge du contentieux administratif y est moins empreinte de difficultés.

**1146.** Ainsi, l'on omet que le juge africain, comblant le silence des textes, emboîte fidèlement les pas du législateur français. Qui plus est, certains textes d'avant les indépendances ont été tacitement ou explicitement repris pour fixer les règles de compétences des différentes juridictions en Afrique francophone subsaharienne<sup>2174</sup>.

**1147.** La complication des règles actuellement en vigueur dans les États africains étudiés est masquée par le faible taux de saisine du juge du contentieux administratif. Et par ricochet, par celui des conflits de compétence. Autrement dit, on suppose que le juge est facilement identifiable pour l'insuffisante raison que les conflits de compétence sont rares. Un tel argument ne peut prospérer quand on sait que le juge administratif reste faiblement saisi sur le continent africain. Il n'est donc pas suffisamment éprouvé pour apprécier si sa compétence est clairement définie. La rareté des conflits de compétence qui se mêlent souvent à l'inexistence d'une juridiction devant les connaître à l'image du Tribunal des conflits français est, de ce fait, un argument insoutenable<sup>2175</sup>.

**1148.** Enfin, le juge administratif africain en général et sénégalais en particulier a semblé appréhender au prisme d'un critère simple la matière administrative qui fonderait sa compétence. Mais, outre que les solutions ne sont pas, partout identiques en ce que, soit c'est

---

<sup>2174</sup> Aux termes de l'article 76 de la première constitution ivoirienne du 3 novembre 1960 : « *La législation actuellement en Côte d'Ivoire reste applicable, sauf l'intervention de textes nouveaux, en ce qu'elle n'a rien de contraire à la présente Constitution* ». Elle est encore contenue à l'article 183 de la constitution de 2016 après son évocation à l'article 133 de celle de 2000. Pareille disposition est reprise dans toutes les constitutions des États africains francophones. Sur ce fondement, des dispositions coloniales ont été expressément ou tacitement reprises dans les États africains francophones. C'est notamment le cas de la loi du 31 décembre 1957 respectivement reprise au Gabon par la loi du 8 juin 1960 modifiant celle du 22 juin 1959, article 1<sup>er</sup>, au Togo par loi du 14 juin 1965, ainsi qu'au Bénin par l'Ordonnance du 26 avril 1966, article 33.

<sup>2175</sup> Voir supra, p. 107-108.

le critère organique qui prime, soit c'est l'aspect matériel qui est retenu. La combinaison de ces critères est la plus largement adoptée. Il s'ensuit, en creux, un alignement vers les critères dégagés en France.

Ces rectifications étant apportées, il nous revient maintenant de situer la complexité des règles de détermination du juge compétent en matière administrative dans le dualisme juridictionnel africain.

## **2- La véritable complexité des règles de détermination du juge du contentieux administratif en Afrique subsaharienne francophone**

**1149.** Au demeurant, précisons qu'en dépit du silence souvent constaté du législateur africain, les critères de départ des compétences du juge judiciaire et du juge administratif ne sont pas moins variés et enchevêtrés. Quelle que soit la différence de sources dont ils émanent, ils sont foncièrement inspirés du droit français.

**1150.** Au plan législatif, on retrouve quelques traces des règles de détermination du juge compétent. Ainsi, au Burkina Faso, une dizaine de lois fixant la compétence du juge administratif en matière administrative peut être rappelée<sup>2176</sup>. À l'analyse, les domaines

---

<sup>2176</sup> Loi n° 37-63 AN du 24 juillet 1963 fixant la réglementation applicable aux organismes d'assurances de toute nature et aux opérations d'assurance, J.O.R.H.V. du 17 août 1963, p. 52. Il est disposé à l'article 9 qu'en cas de suspension, retrait de l'agrément, « un recours contre les décisions prévues aux articles 6, 7 et 8 peut être introduit devant les juridictions administratives compétentes dans les formes et délais fixés par loi ». Loi n° 15-64 AN du 30 octobre 1964 portant réorganisation des collectivités locales, J.O.R.H.V. du 5 novembre 1964, p. 515. Selon l'article 28 de cette loi dispose : « si la décision, confirmée par le conseil est à nouveau annulée par le Ministre de l'Intérieur, le Conseil peut se pourvoir devant la juridiction administrative... ». Loi n° 77-60 AN du 12 juillet 1960 portant réglementation des terres du domaine privé de la Haute-Volta, J.O.R.H.V. du 29 octobre 1960. Article III : « Toutes contestations relatives à l'application de la présente loi sont de la compétence du Conseil juridique et du contentieux ». Décret n° 70-203/PRES/MFC du 5 septembre 1970 approuvant le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de travaux (5) : article 52 al.1 « toute difficulté entre l'autorité d'approbation et l'entrepreneur concernant le sens ou l'exécution des clauses du marché est portée devant le Tribunal administratif ». Loi n° 62-94/ADP du 14 décembre 1994 portant code des investissements au Burkina Faso, J.O.B.F., du 25 janvier 1996, p. 177. Son article 30 dispose que : « Le règlement des différends résultant de l'application des dispositions du présent code aux entreprises agréées et la détermination de l'indemnité due par méconnaissance ou violation des obligations imposées, des engagements souscrits ou des garanties octroyées peut, indépendamment des voies de recours devant la juridiction administrative, faire l'objet, d'une procédure d'arbitrage... ». Loi n° 51/98/AN du 4 décembre 1998 portant réforme du secteur des télécommunications au Burkina Faso, J.O.B.F. du 28 janvier 1999, p. 244 stipule en son article 72 ce qui suit : « Les décisions administratives prises par l'autorité [nationale de régulation des télécommunications] peuvent faire l'objet d'un recours en annulation auprès de la Chambre administrative de la Cour suprême... ». Loi n° 92-21/ADP du 02 avril 1992 portant création de l'Ordre unique des médecins, pharmaciens et chirurgiens-dentistes du Burkina Faso, J.O.B.F. du 02 avril 1992, p. 399. D'après l'article 42, « Le Conseil national est saisi des appels des décisions des conseils régionaux en matière disciplinaire, en matière d'élections aux conseils et d'inscription au tableau de l'ordre (...) Les décisions rendues par le Conseil national ne sont susceptibles de recours que devant la Chambre administrative de la Cour suprême ». Loi n° 22-96/ADP

couverts sont semblables à ceux que recouvre la compétence du juge administratif français. C'est la reprise par voie législative de la délimitation des compétences administratives fondées sur le service public et de la distinction entre gestion publique et gestion privée<sup>2177</sup>. En renfort à ces textes, le législateur burkinabè endosse, comme clause générale, la loi n° 15 du 31 août 1959 relative aux crimes et délits contre la Constitution et la paix publique dont il ressort que : « *seront coupables de forfaitures et punis de la réclusion : les juges, procureurs généraux ou de la République, leurs substituts, les officiers de police judiciaire qui auront excédé leurs pouvoirs en s'immiscant dans les matières attribuées aux autorités administratives " ou " permis ou ordonner de citer des administrateurs pour raison de leurs fonctions...* ». L'absence d'originalité dans la délimitation du contentieux administratif burkinabè est également perceptible dans l'activité jurisprudentielle.

**1151.** En effet, « l'analyse de la jurisprudence nationale concernant la détermination de la compétence administrative, au regard de celle des tribunaux judiciaires, montre que les critères en vigueur quant au partage des compétences juridictionnelles, sont ceux retenus par le droit français ». Ce résultat est le fruit d'une double démarche du juge burkinabè. Face à l'insuffisance des textes, celui-ci se fait le relai du législateur et procède à l'emprunt des règles de répartition des compétences établies par le législateur français. Il en va ainsi de l'incorporation dans l'ordre juridique burkinabè de la loi de 1957 par le juge judiciaire relative à la compétence des tribunaux judiciaire en matière d'accidents causés par les véhicules de l'État<sup>2178</sup>, de la consécration en droit burkinabè de la compétence du juge judiciaire en matière de litiges concernant l'état des personnes<sup>2179</sup>.

---

du 10 juillet 1996 portant création d'un Ordre national des experts comptables et des comptables agréés et règlementant les professions d'expert-comptable et de comptables agréés, J.O.B.F. du 5 septembre 1996, p. 1996. « *Tout membre de l'Ordre peut se pouvoir contre les décisions administratives du Conseil de l'Ordre pour en faire vérifier la légalité de la Cour suprême un recours pour excès de pouvoir* ». Cf. Article 19. Loi n° 55-2004/AN du 21 décembre 2004 relative au Code général des Collectivités Territoriales d'où il ressort à l'article 279 notamment que : « Toute décision de l'autorité de tutelle portant suspension ou révocation du Maire ou d'un adjoint est susceptible de recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative ».

<sup>2177</sup> BA (A.T.), *Précis du contentieux administratif burkinabè*, op. cit., p. 178.

<sup>2178</sup> Dans une décision du 4 décembre 1970, la Cour d'appel de Haute-Volta décidait ceci : « *Considérant que DIAKITE Salifou, chauffeur au service de l'hôpital de Nouna, est à ce titre un agent de l'Etat ; qu'il y a donc lieu en principe à l'application de la loi du 31 décembre 1957 qui a donné aux tribunaux judiciaires compétence pour statuer sur les dommages causés par les accidents de la circulation provoqués par les véhicules de l'Etat et les personnes morales de droit public...* »

<sup>2179</sup> Le juge administratif burkinabè affirme son incompétence en matière de litiges concernant l'état des personnes en ces termes : « *Attendu que les actes d'état civil ne constituent pas des actes administratifs, mais des actes instrumentaires constatant des faits constituant ou modifiant l'état des personnes. Qu'il échet de se déclarer incompétente en la matière* ». Cf. Haute Cour d'Etat (Ch. adm.), 9 août 1985, Traoré Kounkou c/ Etat burkinabè, arrêt n° 10.

**1152.** Ensuite, quand ce ne sont pas les lois françaises qui orientent les jurisprudences en Afrique, ce sont les décisions du juge de son juge administratif qui inspirent ses homologues africains francophones<sup>2180</sup>. L'orientation jurisprudentielle qui tend, à la suite du silence du législateur, à reprendre les règles de délimitation juridictionnelle administrative telle que dégagée par le droit français est observable au Sénégal entre 1992 et 2008<sup>2181</sup> ainsi qu'actuellement au Gabon<sup>2182</sup>. Et les techniques utilisées sont presque identiques à celles auxquelles le juge burkinabè a recouru.

**1153.** Au Gabon, se fondant non pas strictement sur les dispositions écrites, mais plutôt sur les théories jurisprudentielles de l'emprise et de la voie de fait, le juge administratif s'est fidèlement interdit d'intervenir dans des matières qui relèveraient de l'emprise et de la voie de fait d'après la jurisprudence française<sup>2183</sup>. Il semble que la désignation du juge judiciaire en tant que gardien de la liberté individuelle et de la propriété privée par le constituant gabonais n'eut été rassurante à guider le juge administratif gabonais<sup>2184</sup>.

**1154.** Par ailleurs, le juge gabonais procède à une reconduction expresse de la jurisprudence française en reconnaissant la compétence du juge judiciaire pour les litiges relatifs aux réparations de dommages résultant de l'action de la police judiciaire. Dans l'arrêt *Dame Maganga*, il considérait, en effet, que « *l'opération déclenchée par les agents des présumés auteurs d'un crime en vue de les déférer aux autorités judiciaires compétentes ; considérant que les litiges relatifs aux réparations des dommages subis du fait des agents de l'État à l'occasion d'une opération relevant, comme dans le cas présent, de la police judiciaire sont de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire* »<sup>2185</sup>. Cette jurisprudence née sous le monisme juridictionnel gabonais a survécu, dans sa lettre et dans son esprit, aux réformes instituant le dualisme. Et ce, en raison d'une absence d'intervention législative.

---

<sup>2180</sup> BA (A.T.), *Précis du contentieux administratif burkinabè*, op. cit., p. 163 ; KWAHOU (S.), *Le contentieux administratif gabonais en 13 leçons*, op. cit., p. 77 et s.

<sup>2181</sup> Précisons, toutefois, qu'au Sénégal, le problème de la compétence juridictionnelle ne s'est pas vraiment posé en raison du caractère moins complexe système d'unité de juridictions à la base et de dualité au sommet. La détermination s'opérant qu'entre le juge de l'excès de pouvoir et celui du plein pouvoir, il était rare de voir un requérant se méprendre sur le juge compétent. Il ressort des travaux de thèse de Ndèye Madjiguène F. DIAGNE que, jusqu'en 1995, il eut, hormis où le recours parallèle a été opposée au requérant, seulement trois décisions dans lesquelles le juge administratif s'est déclaré incompétent. Voir à cet effet : \_DIAGNE (N.M.F.), *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, Thèse Doctorat d'Etat en Droit, 1995, Université Cheik Anta Diop de Dakar, Sénégal, p. 26.

CS 16 mai 1973, *Latyr CAMARA*, inédit ; CS 4 mai 1977, *Abdoulaye BA cl Régie des Chemins de Fer du Sénégal*. G.D.J.A.S., T.I., p. 7. ; TPI de Dakar, 23 octobre 1981, Léon DIATTA et autres, inédit.

<sup>2182</sup> Le caractère encore récent du dualisme ivoirien fournit peu de données d'analyse en la matière.

<sup>2183</sup> KWAHOU (S.), *Le contentieux administratif gabonais en 13 leçons*, op. cit., p. 77.

<sup>2184</sup> ONDO (T.), *Les bases constitutionnelles du droit processuel gabonais*, Edition Walker, 2010, p. 60 et s.

<sup>2185</sup> CSCA, 24 avril 1987, *Dame Maganga*, Rép., n° 10.

**1155.** Souvent, c'est la loi française des 16-24 août 1790 qui sert de prétexte à l'importation et à la transposition, en Afrique subsaharienne francophone, par voie jurisprudentielle des règles de délimitation des compétences juridictionnelles fixées par le législateur français. La doctrine administrative en a facilité la démarche qui devient finalement trop simpliste. Elle a estimé que la loi des 16-24 août 1790 est applicable dans ces États « *compte tenu de la généralité de son objet (...) portant détermination des attributions des pouvoirs publics* »<sup>2186</sup>. À tout le moins, peut-on, en l'espèce, évoquer une application du principe de la continuité législative<sup>2187</sup> ? Sans y apporter une réponse, c'est pourtant au fondement de ce principe que le Conseil d'État gabonais déclare son incompétence dans les litiges liés à l'inexécution des décisions des tribunaux judiciaires. Dans l'affaire *acquies contre l'Etat gabonais*, la haute juridiction administrative a considéré « *qu'en ce que la demande soumise à l'examen du Conseil d'État résulte de difficultés d'exécution de décisions rendues par les tribunaux judiciaires de m'ordre judiciaire, celle-ci échappe à la compétence des juridictions administratives en raison du principe de la séparation des autorités judiciaires et administratives ...* »<sup>2188</sup>.

**1156.** Il faut ajouter que le juge gabonais, à l'image de son homologue burkinabè, reprend, à maintes reprises, la jurisprudence française dans la recherche du juge compétent en matière administrative<sup>2189</sup>. Si les efforts du juge africain visent à combler le silence du

---

<sup>2186</sup> BLEOU (M.), « La chambre administrative de la cour suprême de la Côte d'Ivoire », in CONAC (G.), GAUDUSSON (J.B.D.) (dir), *op. cit.*, p. 135 et s.

<sup>2187</sup> Le principe de la continuité législative est une technique qui vise à assurer une continuité du droit au sein de l'Etat voire une continuité de l'Etat lui-même. Il s'agit de maintenir l'effectivité des lois antérieurement consacrées et dont l'avènement d'une situation nouvelle pouvait en imposer une liquidation. C'est le cas notamment lors du passage de la colonisation à une décolonisation, de l'avènement de l'indépendance ou la naissance d'un nouvel Etat. La continuité du droit vise à garantir la sécurité juridique qui serait menacée par l'application du principe de *taboula rasia* tendant à effacer et faire disparaître les effets juridiques des actes pris avant l'évènement nouveau. En cela, elle assure la continuité de l'Etat. Il s'agit également, tout en évitant un vide juridique, de préparer la transition entre les règles préexistantes et les adaptations nécessaires. C'est donc, à juste titre, qu'aux lendemains des indépendances en Afrique, on s'est accordé « à reconnaître que, les toutes premières années, il est d'autres priorités que de doter le pays d'une législation entièrement nouvelle : il est urgent alors de se doter d'institutions politiques et administratives qui remplacent celles fonctionnant à l'époque de la domination étrangère ; il convient d'accomplir un travail en profondeur pour conforter l'unité d'une nation confinée dans des frontières artificielles héritées de la colonisation ». Cf. CABANIS (A.) et BLAZYP (A.), « Droit colonial-droit des pays indépendants : continuité, discontinuité », in SIMONIAN-GINESTE (H.) (dir), *La (dis)continuité en Droit*, Colloque annuel de l'Institut Fédératif de Recherche en Droit, 14 et 15 février 2013, Paris, LGDJ, Lextenso-éditions, Presse de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2014, p. 65.

<sup>2188</sup> CE (Gabon), 30 avril 2010, *Dont Jacques c/ Etat gabonais*, Répertoire n° 8.

<sup>2189</sup> Voir en ce sens : CAA (Gabon), 22 décembre 1999, *Medza Ndemezogo c/ CNSS*, Rép. n° 2. Le juge fait une application de la règle relative à la compétence de la juridiction judiciaire en matière d'actes de gestion privée. Soyons-en juges : « *Considérant que le CNSS est une personne privée gérant un service public ; que les litiges entre les organismes privés gérant un service public et que leurs personnels relèvent des juridictions judiciaires* ». Bien avant, la Chambre administrative reconnaissait la compétence du juge judiciaire en matière d'interprétation et d'appréciation de la légalité des actes administratifs constitutifs de voie de fait ou

législateur, leur source d'inspiration ainsi que l'usage qui en est fait suscitent des inquiétudes. Le pouvoir normatif de celui-ci, comme nous l'analyserons dans les développements ultérieurs, est ainsi ébranlé. Cela est aussi vrai pour l'appréhension que le juge administratif sénégalais notamment se fait de la matière administrative.

**1157.** L'état de droit qui a prévalu sous le dualisme juridictionnel sénégalais n'est pas reluisant relativement à la détermination du juge du contentieux administratif. Le problème de la détermination portait sur l'appréhension de la notion de matière administrative. La compétence du Conseil d'État étant fondée en cette matière. Demeurait, donc, la question de savoir à quoi renvoyait une telle conception. Les réponses apportées par le juge sénégalais laissaient entrevoir une conception « *inadéquate* »<sup>2190</sup> de la matière administrative. Plus précisément, se mêlaient à la jurisprudence administrative sénégalaise, une prédominance de l'approche matérielle de la matière administrative<sup>2191</sup> et une intervention organique du fait de la coïncidence en matière administrative et le champ d'application du droit administratif<sup>2192</sup>.

**1158.** Si l'approche matérielle, en effet, a commandé l'application du principe de la liaison de la procédure et du fond<sup>2193</sup> qui complique la tâche du plaideur et exclut de la matière administrative des litiges auxquels l'Administration est partie<sup>2194</sup>, l'intervention organique induit une application incertaine du droit administratif et de la procédure administrative<sup>2195</sup>. « *Dans ce maquis, comment trouver son juge ?* »<sup>2196</sup>. La question reste

---

*d'emprise.* » Cf. CSCA (Gabon), 26 juin 1963, *Adandé*, Rép. n° 24. Vraisemblablement, cette décision s'inspire des juridictions françaises Septfonds, Barinstein, Avranches et Desmarets. Voir respectivement TC, 16 juin 1923, Rec., p. 418. GAJA ; TC 30 octobre 1947, Rec. p. 511 ; TC 5 juillet 1951, Rec., p. 638.

<sup>2190</sup> DIAGNE (N.M.F.), *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, Thèse Doctorat d'Etat en Droit, 1995, Université Cheik Anta Diop de Dakar, Sénégal, p. 30.

<sup>2191</sup> L'arrêt de principe en droit sénégalais de la conception matérielle de la matière administrative est fixé par une décision du Tribunal de première instance de Dakar : TPI, Dakar 23 mai 1970 *Abdourahmane NDOYE*, inédit.

<sup>2192</sup> DIAGNE (N.M.F.), *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, *op. cit.*, p. 65.

<sup>2193</sup> Selon ce principe, la procédure suit le fond. Partant, la matière administrative serait réduite aux seuls litiges dont la solution est construite à partir des règles de droit administratif. Elle rappelle fortement la distinction gestion publique et gestion privée

<sup>2194</sup> Pour l'exemple sénégalais, voir DIAGNE (N.M.F.), *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, *op. cit.*, p. 31.

<sup>2195</sup> DIAGNE (N.M.F.), *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, *op. cit.*, p. 81.

<sup>2196</sup> SAYN (I.), « L'accès au juge et les spécificités de la procédure juridictionnelle », *Regards*, n° 47, 2015, p. 54. L'auteure soulève la difficulté de la détermination du juge compétent en matière de contentieux social à cause de la multiplicité des juridictions compétentes qui relèvent des deux ordres juridictionnels. C'est dire, que la question se pose avec plus d'acuité dans le contentieux administratif général.

entière et traduit la délicatesse de la jouissance, par le requérant, de son droit au juge devant les juridictions administratives<sup>2197</sup>.

**1159.** En somme, le faible degré d'intervention du législateur dans la détermination du juge du contentieux administratif dans les États soumis à étude et le recours à la notion de matière administrative ne produisent qu'un effet d'enfumage à la complexité des règles en vigueur dans ces États. L'importation des règles textuelles et jurisprudentielles françaises de délimitation juridictionnelle des compétences par le législateur africain et davantage par le juge ne révèle qu'une reproduction de la complexité desdites règles<sup>2198</sup>. Le critère de détermination est, également, sur cet espace, introuvable<sup>2199</sup>. Les inconvénients qu'une telle orientation cause à l'identité du juge du contentieux administratif sont plus dommageables dans le contexte africain où les connaissances et la culture juridiques demeurent lacunaires. C'est dire que les règles de compétences générées au sein du dualisme juridictionnel africain alimentent la complication de la détermination du juge du contentieux administratif de même qu'elles constituent une source d'égarement des parties et acteurs du contentieux.

## **Paragraphe 2 : Le régime de partage de compétences, source d'égarement**

**1160.** L'une des conséquences immédiates de la complexité du régime de détermination du juge administratif est le risque d'égarement des justiciables dans la quête du juge compétent. Les dommages qu'occasionne cette situation sont bien réels et peuvent s'appréhender au-delà des intérêts des justiciables. Au fond, est engagé l'avenir de la justice administrative dont la qualité se mesure aussi à l'aune de l'accessibilité au juge<sup>2200</sup>. En Afrique subsaharienne francophone, le prétoire du juge administratif semble, de ce fait, doublement fermé aux justiciables (A). Ces derniers qui ignorent, dans bien des contrées, l'existence même d'un juge de l'Administration sont en difficulté, le plus souvent, de déterminer ce dernier. C'est dire que, la reprise des critères français de détermination du juge du contentieux administratif fait une mauvaise publicité au juge africain. Il n'est point exagéré de l'affirmer pourvu que la question d'égarement soit analysée en termes d'inconvénients aussi bien pour les justiciables que pour les juges administratif et judiciaire (B).

---

<sup>2197</sup> Voir à ce sujet CHEVALIER (F.), « Le droit au juge devant les juridictions administratives », in RIDEAU (J.) (dir.), *Le droit au juge dans l'Union européenne*, Paris, *LGDJ*, pp. 181-190.

<sup>2198</sup> RAKOTOMALALA (T.A.), *La dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne : cas de Madagascar*, Mémoire Master « Administration publique, Université de Strasbourg, 2013-2014, p. 13 et s.

<sup>2199</sup> AUTIN (J.-L.), « Réflexions sur le système français de dualité juridictionnelle », *op. cit.*, p. 768.

<sup>2200</sup> SAUVE (J.M.), « La qualité de la justice administrative », *RFAP*, 2016, n° 159, p. 668.

## A- Égarement dommageable pour les justiciables

**1161.** La compétence du juge relève, en l'état actuel de la jurisprudence des États africains sous étude, de l'ordre public. Elle y est ancrée comme une condition formelle incontournable de la procédure juridictionnelle de sorte que, si le justiciable est mal pourvu, son recours sera irrecevable. Prononcée souvent d'office par le juge saisi après un délai de jugement ordinaire, l'irrecevabilité commande au requérant à mieux se pourvoir et à introduire son recours devant l'autre ordre de juridiction. Il est évident qu'il ne s'agira pas d'une procédure conservatoire encore moins alternative ou supplétive qui suspendrait le délai de recours et conserverait les prétentions ainsi que les fondements juridiques du recours initial. Le droit processuel de même que les règles applicables varient selon la nature du juge compétent.

**1162.** L'opacité des règles de compétence peut également provoquer un désistement du juge de l'autre ordre saisi en secours. Dans ce cas, ce dernier, s'il s'estime incompetent, doit obligatoirement renvoyer l'affaire devant la juridiction des conflits. Certes, cette procédure dite de prévention des conflits négatifs, introduite en France<sup>2201</sup> et reprise en Côte d'Ivoire<sup>2202</sup>, n'évite pas un allongement considérable des délais, mais elle n'en demeure moins, de ce fait, dommageable pour les requérants. Ce, parce que le rallongement de délai n'augure pas nécessairement d'un avantage pour ceux-ci. Rappelons, en effet, que l'allongement de délai peut s'opposer maladroitement à la célérité de la justice administrative<sup>2203</sup>. Plus sérieusement, entendu que l'incompétence est un moyen d'ordre public, à chaque nouvelle étape du contentieux, appel et cassation, « *Le juge peut estimer que les juridictions —de première instance ou d'appel— se sont prononcées à tort, et finalement se déclarer incompetent* »<sup>2204</sup>.

**1163.** Bien que le volume du contentieux soit encore faible en Afrique francophone subsaharienne importatrice des règles de la dualité matérielle du contentieux administratif, le

---

<sup>2201</sup> Voir article 34 du Décret du 26 octobre 1849 portant règlement d'administration publique déterminant les formes de procédure du Tribunal des conflits : Chapitre V : de la procédure de renvoi par les juridictions judiciaires ou administratives au Tribunal des conflits. (Articles 34 et 35) abrogé par l'article 32 du Décret du 27 février 2015, Décret n° 2015-233 du 27 février 2015, relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles, JORF, 1er mars 2015, p. 9.

<sup>2202</sup> Article 25 de la Loi n° 2020-884 du 21 octobre 2020 déterminant la composition, les attributions et le fonctionnement du Tribunal des conflits.

<sup>2203</sup> MALLOL (F.), « Veuillez patienter » : regard dubitatif sur la qualité et la célérité de la justice administrative », *RFDA*, 2016, n° 159, p. 777.

<sup>2204</sup> ARTHUIS (J.), (rapporteur), *Rapport Senat Session ordinaire 1991-1992*, p. 127.

désarroi des justiciables face à la complexité de ces règles est réel. On dirait même que la reconduction de ces critères de répartition de compétence par le dualisme africain accentue les risques de dommages que pourraient subir les requérants.

**1164.** Au Sénégal, la liaison du fond et de la procédure a entraîné un rejet de nombre de recours pour irrecevabilité. Dans la plupart des cas, les auteurs invoquant des dispositions du Code des obligations civiles et commerciales (C.O.C.C.), n'avaient pas rempli les formalités de la procédure spéciale en matière administrative. Auquel cas, leur recours serait recevable, car, le même juge était compétent en matière administrative et civile. C'est le sens de l'arrêt *Société Bernabé*. Alors que la requérante estimait, en espèce, que le litige relevait de la matière civile, le juge déclarait que « *l'action intentée contre, l'Etat à la suite d'un abus d'autorité commis par un agent public... ne pouvait relever que des dispositions du Code des obligations de l'Administration. Le litige appartenait donc à la matière administrative et non à la matière civile* »<sup>2205</sup>. Si ces dommages se ressentaient sous le règne du monisme juridictionnel, on devine avec justesse leur aggravation du fait du dualisme où, les requérants devraient, à la fois, rechercher le juge compétent et le droit applicable. En d'autres termes, les déclarations de rejet risquent de se multiplier sous le dualisme juridictionnel actuellement en vigueur dans les États sous étude<sup>2206</sup>.

**1165.** Aussi est-on tenté de suggérer une atténuation dans la portée du moyen d'ordre public de la compétence du juge<sup>2207</sup>. Proposition audacieuse, juridiquement inconcevable ? L'objectif n'est point de prouver la pertinence pratique où juridique de la voie d'atténuation que nous entendons non pas proposer, mais rappeler en ce qu'elle s'apparente à une pratique observée, à une certaine période, au Sénégal. Il s'agit pour le juge de laisser à l'Administration l'initiative d'opposer ou non cette inobservation comme moyen de défense. Le juge sénégalais a, ainsi, déclaré un recours recevable du fait que l'Administration n'avait fait aucune observation sur la violation de la procédure spéciale dans un litige où la responsabilité de l'État était recherchée sur la base du régime des dommages de travaux publics<sup>2208</sup>. Une orientation jurisprudentielle similaire a été empruntée dans une autre espèce portant sur le règlement d'une somme d'argent due par l'État à la requérante<sup>2209</sup>.

---

<sup>2205</sup> T.P.J. de Dakar, 11 juillet 1981. *I.P.R.E.S.*, inédit.

<sup>2206</sup> DIAGNE (N.M.F.), *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, op. cit., p. 33.

<sup>2207</sup> Sur ce caractère d'ordre public et la jurisprudence qui y est relative, voir *infra* p. 134.

<sup>2208</sup> T.P.I. de Dakar, 1 mars 1969, *Sékou BADIO*. An. Ar., 1973. p. 232. Obs. A. BOCKEL.

<sup>2209</sup> T.P.J. de Dakar, 11 juillet 1981, *I.P.R.E.S.*, inédit.

**1166.** Née de l'ignorance ou expression d'une largesse en faveur du requérant ? Ces décisions, même en l'absence de texte, semblent mépriser le principe général de droit du caractère public de la recevabilité. Aussi furent-elles définitivement abandonnées par le juge sénégalais qui a finalement qualifié la procédure spéciale de procédure d'ordre public<sup>2210</sup>. Serait-il judicieux pour les juges africains de ne soulever l'irrecevabilité du recours pour incompetence que lorsque l'Administration en forme la contestation ? Assurément, la suggestion est vivement critiquable.

**1167.** Outre le caractère d'ordre public des moyens de recevabilité, il enfreindrait au principe d'égalité des parties au procès,<sup>2211</sup> car créant un avantage juridiquement infondé aux requérants au détriment de l'Administration. Pourtant, en surfant sur ce dernier point, on pourrait atterrir sur une autre piste de solution : celle qui commanderait au juge erronément saisi de plein contentieux alors que le litige est du ressort de la compétence du juge de la responsabilité de transférer le dossier au juge compétent et de le signifier au requérant. Dans cette dynamique, la loi ivoirienne de 2018 sur le conseil d'Etat prescrit au juge du plein contentieux, si la demande est contenue dans les conclusions du requérant, de prononcer à la fois l'annulation et les dommages-intérêts lorsqu'un acte administratif est infecté d'illégalité et cause un préjudice<sup>2212</sup>.

**1168.** Le but du législateur ivoirien est de réduire le temps et le nombre de recours que le requérant devrait auparavant introduire en pareille situation. Selon l'état du droit ivoirien ancien, ce dernier devrait d'abord introduire un recours en annulation suivi du recours en responsabilité. Évidemment, cette évolution en faveur du requérant ne peut être considérée comme rompant l'égalité entre les parties au procès. Du moins, elle n'a pas encore été, en notre connaissance, attaquée devant le juge constitutionnel ivoirien. C'est dire que les principes d'égalité voire d'équité ne doivent pas contrarier l'audace du législateur et du juge dans une moindre mesure à consacrer des solutions tendant à réduire les risques d'irrecevabilité du recours. Certes, en raison de leur caractère de principe général de droit, ces principes sont indépendants du texte législatif, mais leurs contenus restent tributaires de la volonté du législateur.

---

<sup>2210</sup> Sur ce caractère d'ordre public et la jurisprudence qui y est relative, voir infra p. 134.

<sup>2211</sup> AKENDENGUE (M.), « Le principe d'égalité des parties en procédure contentieuse administrative contentieuse au Gabon », in PICARD (E.) (dir.), *Le juge de l'administration et les droits fondamentaux dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 364-377.

<sup>2212</sup> Article 50 de la loi de novembre 2018 relative au Conseil d'Etat. Reprise par l'article 69 de la loi de décembre 2020 relative au Conseil d'Etat.

**1169.** Le caractère d'ordre public de la compétence, imbibé de la complexité des règles de compétences, ne met pas non plus le juge du contentieux administratif à l'abri de l'erreur. Les conséquences d'une telle éventualité impactent directement sur l'efficacité du contentieux que ce juge est censé enrichir.

## **B- Risques d'erreur du juge desservant le contentieux administratif**

**1170.** Trois situations déplorables pour l'efficacité du contentieux administratif résultent du mépris du juge sur sa compétence. Ou bien il se déclare compétent ou incompetent à tort<sup>2213</sup> ; ou bien les deux juges des différents ordres juridictionnels se déclarent compétents en tout point du litige<sup>2214</sup>, ou bien encore chacun de ceux-ci s'en déclare incompetent<sup>2215</sup>. Ces malheureuses éventualités sont la manifestation des « *hypothèses d'imbroglia juridiques* »<sup>2216</sup> imposées juges des différents ordres. Ce sont la sécurité juridique et la légitimité du juge du contentieux qui paieront le prix de l'erreur du juge ou de la contrariété des décisions de justice. Bref, se jouent ici l'efficacité et la crédibilité du modèle importé en terre africaine. Les erreurs sont prévenues et sanctionnées par les textes. Ce démontre que les risques de leur survenance sont plausibles (1) et prouvées (2).

### **1- Des erreurs plausibles**

**1171.** L'égarement du juge du contentieux administratif s'exprime de même qu'il est corrigé à travers les décisions de la juridiction des conflits. Suivant le modèle français, lesdites décisions relèvent de trois rubriques distinctes, dont les conflits, les renvois et les jugements au fond. Ainsi, chaque rubrique tend à situer, au besoin, l'erreur sur la compétence du juge avant d'en apporter la solution juridique convenable. Ce qui importe, ici, est d'établir la corrélation entre l'existence de modes de contestation de la compétence du juge ainsi que l'application du droit dont il se pourvoit et l'erreur dont se rend coupable celui-ci dans la détermination de sa compétence. En cela, il est bien connu que les conflits positifs ont pour but de soustraire à la connaissance du juge judiciaire une affaire pour laquelle ce dernier s'estimait compétent. Quant au conflit négatif, il naît lorsque le plaideur s'adressant

---

<sup>2213</sup> Article 6, alinéa 1 et article 8 de la Loi n° 2020-884 du 21 octobre 2020, déterminant la composition, les attributions et le fonctionnement du Tribunal des conflits (Côte d'Ivoire).

<sup>2214</sup> Article 6, alinéa 3 et article 10 de la loi n° 2020-884 du 21 octobre précitée.

<sup>2215</sup> Article 6, alinéa 4 de la Loi n° 2020-884 du 21 octobre, précitée.

<sup>2216</sup> AUTIN (J.-L.), « Réflexions sur le système français de dualité juridictionnelle », *Les Cahier de droit*, vol. 42, n° 3, 2001, p. 771.

successivement aux deux ordres de juridiction se voit opposer une fin de non-recevoir au motif que le litige relève de la compétence de l'autre ordre juridictionnel<sup>2217</sup>. Chaque espèce est une occasion pour la juridiction des conflits de guider le juge égaré ou le plaideur trompé. Aussi, dans le conflit négatif, soit le juge des conflits rejette-t-il le recours si le conflit n'est pas fondé, soit annule-t-il l'un des jugements et renvoie les parties devant la juridiction qui l'a rendue.

**1172.** Les renvois s'entendant de la saisine du Tribunal des conflits aux fins d'apprécier la compétence d'une juridiction à connaître d'un litige, en France, qu'ils soient facultatifs<sup>2218</sup> ou obligatoires<sup>2219</sup> traduisent aussi bien la réalité de l'égarement du juge que des voies de corrections y afférentes. En effet, après avoir apprécié la recevabilité du renvoi, le Tribunal des conflits peut décider que le renvoi est mal fondé. Dans ce cas, la première juridiction ayant eu raison de se déclarer incompétente, c'est le second juge qui s'est égaré. Au contraire, le Tribunal peut estimer que le renvoi est bien fondé et déclarer, en conséquence, nul et non avenue l'ensemble des jugements et actes de procédures auxquels l'affaire a donné lieu. Ce faisant, la première juridiction aurait mépris les règles de compétence en se déclarant compétente. Ces variantes témoignent, à bien des égards, la difficulté que rencontrent les juges des différents ordres à situer leur compétence en matière administrative. Évidemment, cela n'est point la résultante de leur ignorance des règles, mais de l'imprécision et de la diversité de celles-ci. On pourrait dire autant si on examine la portée des jugements de fond prononcés par le Tribunal des conflits.

**1173.** Rappelons, pour l'essentiel, que les jugements du fond naissent de la contrariété des décisions définitives prises par le juge administratif et par le juge judiciaire d'une part<sup>2220</sup> ; et lorsqu'un litige a donné lieu à des procédures devant les deux ordres juridictionnels d'autre part. Dans la première éventualité, le jugement du Tribunal des conflits

---

<sup>2217</sup> L'observation de trois conditions précède au déclenchement de la procédure du conflit négatif. Ce sont deux décisions d'incompétence successives du juge judiciaire et du juge administratif, un seul et même litige à savoir l'identité de cause, d'objets et de parties dans les deux instances.

<sup>2218</sup> Est facultatif le renvoi issu de la possibilité donnée à toute juridiction saisie d'un litige qui soulève une difficulté dans la détermination du juge compétent de renvoyer l'affaire au Tribunal des conflits afin qu'il règle la question de compétence. Voir à cet effet, l'article 35 du Décret du 27 février 2015 (France relatif TC).

<sup>2219</sup> Lorsqu'une juridiction d'un ordre a décliné la compétence de l'ordre auquel elle appartient par une décision insusceptible de recours au motif que le litige ne ressortit pas de la compétence de cet ordre. Dès lors, il est obligatoire que toute juridiction de l'autre ordre, saisie du même litige, et estimant que celui-ci relève de l'ordre juridictionnel préalablement saisi, renvoie au Tribunal des conflits et sursoit à statuer avant la décision du Tribunal des conflits.

<sup>2220</sup> Le Tribunal des conflits statue, en pareille situation, définitivement. C'est dire que ces arrêts sont insusceptibles de recours.

visera à pallier la menace du déni de justice qui résulterait de la contrariété des décisions des juridictions des différents ordres portant sur le même litige<sup>2221</sup>. Autrement dit, il s'agira pour le juge arbitre à la fois de sauver les intérêts du requérant et de guider le juge de l'ordre qui serait mépris dans l'appréciation des règles.

## 2- Des erreurs prouvées

**1174.** La manipulation de chacun des outils sus-indiqués n'est pas simple pour la juridiction des conflits en ce qu'elle devrait faire face aux mêmes difficultés qui ont causé le mépris de la règle par le juge judiciaire ou administratif. S'il parvient, dans la plupart des cas, à surpasser l'opacité et la complexité des règles de compétence, certaines de ces décisions suscitent, néanmoins, des incertitudes sur sa capacité ou son aptitude à contrôler parfaitement lesdites règles. Il en va ainsi de sa décision relative à l'affaire *Préfet de police contre Ben Salem et Taznaret*<sup>2222</sup> qui constituerait un déni de la voie de fait<sup>2223</sup>.

**1175.** Dans son introduction sur « *Le contrôle juridictionnel de l'Administration* »<sup>2224</sup>, le Professeur Georges DUPUIS rappelle fort précieusement certaines incohérences qui ressortent des jurisprudences du Tribunal des conflits français dans la détermination du juge compétent. Nous en indiquerons quelques-unes se rapportant à la situation des agents contractuels des services publics.

**1176.** On le sait, les agents des services publics administratifs qui participent directement à l'exécution même du service public sont dans une situation de droit administratif<sup>2225</sup>. Le Tribunal des conflits français a affirmé que la nature de l'emploi d'une serveuse d'un restaurant universitaire se trouve dans la situation d'un salarié de droit privé lié au Centre Régional des Œuvres Universitaires et Scolaires (CROUS) par un contrat de travail<sup>2226</sup>. Et ce, au motif que la serveuse dans un restaurant universitaire ne participe pas

---

<sup>2221</sup> Voir en ce sens TC, 8 mai 1933, *Rosay*, R. 1236.

<sup>2222</sup> T.C., 12 mai 1997, *Préfet de police c/ Ben Salem et Taznaret*, A.J.D.A., 1997.575.

<sup>2223</sup> ARMAND (G.), « Juge administratif et autorité judiciaire : quelles fonctions dans la sauvegarde de la liberté individuelle après la loi du 30 juin 2000 relative au référé devant le juge administratif ? », *Cahier de Recherche sur les Droits Fondamentaux*, n° 1, 2002, p. 11.

<sup>2224</sup> DUPUIS (G.), « Le contrôle juridictionnel de l'Administration : bilan critique. Introduction », in DUPUIS (G.), *Le contrôle juridictionnel de l'Administration : bilan critique*, coll. Cérap, Paris, Economica, 1991, pp. 7-12.

<sup>2225</sup> CSCA (Cote d'Ivoire), 11 décembre 1970, *Kouamé Kouadio c/ Ministère de la Fonction publique*, n° 3, in BLEOU (D.M.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative ivoirienne*, Abidjan, Centre National de Documentation Juridique (CNDJ), 2012, p. 85 et s.

<sup>2226</sup> TC (France), 19 avril 1982, *Mme Robert c/ CROUS de Rennes*, n° 02223, Rec. Lebon.

directement à l'exécution du service public. Ce qui ordonne de préciser les missions du CROUS. Celles-ci sont de deux ordres : l'hébergement des étudiants dans les résidences et la restauration de ceux-ci dans les restaurants universitaires<sup>2227</sup>.

**1177.** Nous convenons avec le Professeur Georges DUPUIS que le Tribunal des conflits a bien commis une erreur d'appréciation<sup>2228</sup>. L'argument selon lequel le Tribunal aurait retenu que le CROUS exercerait une mission d'enseignement, laquelle n'aurait pas un lien direct avec l'activité de serveuse et serait déduite du mot université contenu dans l'intitulé CROUS est forcé et fragile. Il ne peut résister à la correction. Les œuvres universitaires ne pouvant être limitées à l'enseignement *stricto sensu*. Elles se détachent, par moment, de celui-ci pour s'intéresser à d'autres questions peu ou prou académiques telles que l'hébergement et la restauration des étudiants.

**1178.** Outre la qualification juridique, ce sont parfois des conséquences du système juridique qui induisent l'attribution à des juges différents des litiges découlant de fait et données semblables<sup>2229</sup>.

Ces voies d'erreur du juge du contentieux administratif analysées à travers les activités de la juridiction des conflits sont insoupçonnées dans les États africains importateurs du dualisme juridictionnel si bien que les législations de ces États sont silencieuses sur les différentes modalités de l'action de la juridiction des conflits comme constatées en France. Pourtant les risques d'erreur du juge africain sont avérés. La jurisprudence ivoirienne *GETMA-CI contre*

---

<sup>2227</sup> Voir Décret n° 2016-1042 du 29 juillet relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires, JORF, n° 0177 du 31 juillet 2016. Entre autres missions, on retient de l'article R. 822-1, alinéa 1 que le réseau universitaire a pour missions : « *De favoriser l'amélioration des conditions de vie étudiante par ses interventions dans les domaines, notamment de l'accompagnement social des études et de leur financement, de la restauration, du logement, de la santé, de la mobilité, de l'action culturelle, des pratiques sportives et du soutien aux initiatives des étudiants* ».

<sup>2228</sup> DUPUIS (G.), « Le contrôle juridictionnel de l'Administration : bilan critique. Introduction », *op. cit.*, p. 9.

<sup>2229</sup> Le Conseil d'Etat a confirmé que dans l'exercice de sa fonction d'agent de service de l'école maternelle, Mme Pistol assignait le personnel enseignant pour les soins à donner aux enfants et participait ainsi directement à l'exécution du service public. Il en conclut de la nature administrative du contrat qui liait Dame Pistole à la commune Grand-Bourg-de-Marie-Galante. En conséquence, le Tribunal des conflits était compétent pour connaître du référé préfectoral. Placée dans la même situation et recrutée de manière similaire à dame Pistol, le contrat liant Mme Lancelot à la commune sus-indiquée a été qualifié de droit privé. En effet, affecté dans une école maternelle, cette dernière était chargée des travaux de nettoyage des bâtiments scolaires. Le juge en a conclu, à juste titre, qu'elle ne participait directement à l'exécution du service public. De surcroît, le contrat ne comportait aucune clause exorbitante de droit commun. Ce faisant, le Tribunal des conflits n'était pas compétent pour connaître du référé préfectoral. Cf. C.E. Section 27 février 1987, *commune de Grand-Bourg-de-Marie-Galante c/ Mme Pistol*, req. 54847, Rec. Leb. p. 80)

*SICPRO et PAA*<sup>2230</sup> résume parfaitement des traits d'égarement des justiciables ainsi les preuves d'erreur du juge africain face à la complexité des règles de compétences.

**1179.** Alors que la société GETMA saisit la Chambre administrative de la Cour suprême aux fins de casser un arrêt de la Cour d'appel. Le Port autonome d'Abidjan, une autre partie au procès, a saisi la Chambre judiciaire d'un pourvoi en cassation contre le même arrêt de la Cour d'appel. Quant à la société SICPRO, la dernière partie au procès, elle conclut, par un mémoire en défense du 23 janvier 2009 à l'incompétence de la Chambre administrative au profit de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA) de l'OHADA. Le motif allégué par celle-ci était que le lien contractuel entre les parties relève du droit privé car se rapportant à un contrat de bail de droit administratif. Au total, trois juges différents avaient été considérés par chacune des parties pour connaître du recours en cassation contre un arrêt de la Cour d'appel.

**1180.** Mais, la complexité du schéma est ainsi loin d'être disséquée. Les juges sont invités au palabre. En effet, après la saisine du Port autonome d'Abidjan, la Chambre judiciaire s'est dessaisie en faveur de la Chambre administrative. Or, déjà saisie par une autre partie, cette dernière s'est aussi déclarée incompétente au profit de la Chambre judiciaire. Le juge administratif a également prononcé l'incompétence de la CCJA. Son raisonnement mérite d'être brièvement rappelé. Il a fondé son incompétence à l'aune des articles 21 et 54 alinéa 1 de la loi relative à la Cour suprême<sup>2231</sup> appliqués à la nature des personnes morales parties au procès. Celles-ci étant des personnes de droit privé, le critère organique que ces dispositions consacraient disqualifiait la compétence du juge administratif.

**1181.** Ensuite, dans la recherche du juge compétent, la Chambre administrative, se fondant sur le décret-loi du 17 juillet 1938 d'où il résulte que tous les contrats portant sur le domaine public sont administratifs par détermination de la loi. Il a déduit que des principes généraux de la domanialité publique, le domaine public ne peut donner lieu à des contrats d'occupation relevant du droit privé ; et qu'en conséquence, la CCJA ne saurait en connaître du litige né d'un contrat de concession passé entre une société d'État concessionnaire personne morale de droit privé à l'instar des sociétés GETMA et SICPRO. Le cas susmentionné n'est pas inédit en droit ivoirien. On retrouve encore la difficulté des

---

<sup>2230</sup> CSCA (Côte d'Ivoire), arrêt n° 49, 17 juin 2009, *Société GETMA-CI c/ SICPRO et PAA*, n° 49.

<sup>2231</sup> Loi n° 94-440 du 16 août 1994 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour Suprême, modifié et complété par la Loi n° 97-243 du 25 avril 1997.

justiciables et des juges à identifier le juge compétent dans la jurisprudence Port Autonome d'Abidjan contre société PEXAGRI<sup>2232</sup>.

**1182.** Eu égard à ce qui précède, il est erroné de croire que les États africains sous étude sont à l'abri de la complication des règles de détermination du juge du contentieux administratif. La faiblesse du contentieux administratif dans ces États devrait plutôt amener à prévenir une « *guerre des juges* » de l'Administration<sup>2233</sup>. Bien que déplorable, cette faiblesse pourrait constituer un répit aux différents législateurs africains afin d'organiser leurs juridictions des conflits et surtout de revisiter les règles de compétences telles que dégagées en France. Et ce, d'autant que, certaines à l'instar de la voie de fait, seraient en déclin<sup>2234</sup>.

En Afrique subsaharienne francophone particulièrement, quand le juge du contentieux parvient à être identifié, un autre obstacle doit être surmonté : c'est celui de trouver ou retrouver effectivement ce juge prévu dans les textes.

---

<sup>2232</sup> CSCA (Côte d'Ivoire), 28 juillet 2010, *Port Autonome d'Abidjan c/ Société PEXAGRI*, n° 81.

<sup>2233</sup> PETIT (J.), « Les armes du juge administratif dans la protection des libertés publiques » in Colloque, *La guerre des juges aura-t-elle lieu ? Revue générale de droit*, 2016, n° 23356.

<sup>2234</sup> Sur la persistance de la voie de fait en dépit des signaux de dépérissement ou de sa disparition, voir TC, 17 juin 2013, *M. Bergoend c/ Société ERDF Annécly Léman*, 17 juin 2013, d'où il ressort qu'« il n'y a voie de fait de la part de l'administration, justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire pour en ordonner la cessation ou la réparation, que dans la mesure où l'administration soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant atteinte à la liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction d'un droit de propriété, soit a pris une décision qui a les mêmes effets d'atteinte à la liberté individuelle ou d'extinction d'un droit de propriété et qui est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative ». Par cet arrêt, le Tribunal des conflits revitalise une création prétorienne qui devenait obsolète ; DUBREUIL (C.-A.), « La voie de fait nouvelle est arrivée ! », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 42, 14 octobre 2013, n°2301, pp. 39-47. Pour les études annonçant la disparition ou le recul de la voie de fait, lire notamment, de façon chronologique : DEVOLVE (J.) écrivait que « *la notion de voie de fait administrative est [...] une des notions les plus imprécises et les plus confuses qui soient* », in *Une crise du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires*, EDCE, 1950, p. 32 ; GUILLON-COUDRAY (S.), *La voie de fait administrative et le juge judiciaire*, Thèse de doctorat en Droit, Université Paris II, 2002, p. 216. ; LE BOT (O.), « Maintenir la voie de fait ou la supprimer ? Considérations juridiques et d'opportunité », *RDLF*, 2012, Chron n°24, pp. 1-12. Disponible à <https://www.revuedlf.com/droit-administratif/maintenir-la-voie-de-fait-ou-la-supprimer-considerations-juridiques-et-opportunit-e-article/>.

Consulté le 12/02/2021 à 01h 08 mn; DOMINO (X.) et BRETONNEAU (A.), « La voie de fait mise au régime sec », *AJDA*, 2013. 1568 ; TRAORE (S.), « La redéfinition de la voie de fait et la résurgence du caractère absolu de l'intangibilité de l'ouvrage public », *Droit administratif*, n° 3, mars 2015, pp. 9-13 ; CORNU (J.), « Les métamorphoses de la voie de fait : changements attendus et perspectives ». p. 9 et s. Disponible à [http://cornufrancis.free.fr/infos/julie/Articles/Les%20metamorphoses%20de%20la%20voie%20de%20fait\\_Vd.p df](http://cornufrancis.free.fr/infos/julie/Articles/Les%20metamorphoses%20de%20la%20voie%20de%20fait_Vd.p df). Consulté le 24/08/2020 à 16h 00 mn.

## SECTION II - UN JUGE ADMINISTRATIF SOUVENT INTROUVABLE

**1183.** Quand le Professeur Martin BLEOU évoquait l'idée d'un juge administratif introuvable sous le règne de l'unité organique et de la dualité matérielle africaine<sup>2235</sup>, l'on n'est point surpris que ce constat se présente aujourd'hui avec une plus grande gravité. Outre l'étape de son identification, le juge administratif peut être recherché dans le sens de sa localisation. Sa visibilité tient également en l'accessibilité et en la reconnaissance de son prétoire. Le juge peut être introuvable s'il n'est pas sorti des textes pour occuper l'espace à lui dévolu. Évidemment.

**1184.** L'idée que le juge administratif des États africains est introuvable renverrait à son absence des juridictions administratives. Autrement dit, le juge administratif africain est inopérant dans les provinces (paragraphe 1). La conséquence de ce déficit est double : un déséquilibre de la répartition des compétences au sein de l'ordre administratif de même et une perturbation de l'accessibilité du juge administratif. Un autre phénomène participe du caractère introuvable du juge. C'est sa dispersion.

**1185.** Autant le même juge administratif sera dispersé sur plusieurs sites, autant sa saisine, la participation à ses audiences ou même les procédures juridictionnelles courent le risque de perdre la bonne direction. La dispersion du juge se ressent au niveau du Conseil d'État où, souvent, le défaut de bâtiments adéquats à abriter tout le personnel ainsi que toutes les activités de cette juridiction induit le recours à divers sites parfois très éloignés les uns des autres et dont la connaissance n'est point à la portée des justiciables (paragraphe 2).

### Paragraphe 1 : Un juge absent dans les provinces

**1186.** Aussi longtemps que les juridictions administratives ne seront construites et animées, la recherche du juge administratif serait une démarche insensée ou, à tout le moins, infructueuse. S'entendant de l'action qui consiste à rendre exécutable et productive une institution, rendre opérationnel la justice administrative porterait sur deux aspects : le renforcement de ses capacités techniques et la concrétisation de son existence institutionnelle.

**1187.** En chacun de ces points, des carences sont repérables dans l'expression des différentes réformes instituant la dualité dans les États sous étude. En effet, ou bien le juge

---

<sup>2235</sup> BLEOU (D.M.), « La jurisprudence administrative des Cours suprêmes en Afrique », in CONAC (G.), *Les Cours suprême en Afrique*, précité.

administratif de fond, en particulier, reste dans le décor des textes de sorte qu'il soit introuvable dans certaines circonscriptions où il était censé être. Soit il est mal logé de sorte qu'aller à sa rencontre exige plus de résilience aux justiciables soit la juridiction administrative est si mal fournie en nombre et en qualité de magistrats que sa présence n'épuise pas l'absence qu'elle devrait combler. Ces défaillances sont à la fois l'expression et la cause du défaut de généralisation des juridictions administratives du fond (A). Des juridictions n'ayant pas encore vu le jour sont transitoirement suppléées par celles existantes. Il s'ensuit un élargissement de la compétence territoriale de ces dernières avec pour corollaire la perturbation de leur accessibilité (B).

### **A- L'absence de généralisation des juridictions administratives du fond**

**1188.** La juridiction administrative suprême doit être placée au sommet de l'ordre juridictionnel administratif et doit être un organe unique. En revanche, les cours et tribunaux administratifs poursuivent la vocation d'être géographiquement le plus proche possible des justiciables. Elle participe aussi, empruntant l'expression de François BENCHENDIKH, « à l'avènement d'une démocratie locale de proximité »<sup>2236</sup>. Leur généralisation qui s'entend d'une création en nombre satisfaisant renforce leur présence sur le territoire. Mais, il est constaté que la généralisation des juridictions administratives du fond reste en perspectives incertaines dans les États africains sous étude<sup>2237</sup> : leur absence dans les provinces (1) tente vainement d'être comblée par l'extension des compétences des juges administratifs installés (2).

#### **1- Des juridictions administratives absentes dans les provinces**

**1189.** L'existence et le fonctionnement de la justice administrative en Afrique subsaharienne francophone partagent les mêmes difficultés liées à la disponibilité des ressources financières, des équipements et de tout autre moyen matériel que connaît la justice africaine en général<sup>2238</sup>. L'absence des juridictions administratives du fond pourrait seule

---

<sup>2236</sup> BENCHENDICK (F.), « L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique », *AJDA*, n° 21, 2002, p. 1327.

<sup>2237</sup> Tribunal administratif de Bobo-Dioulasso, organise, « Généralisation des juridictions administratives de premier degré au Burkina Faso, 20 ans après : acquis, insuffisances et perspectives », 27 et 28 octobre 2020.

<sup>2238</sup> De GAUDUSSON (J.D.B.), « La justice en Afrique : nouveaux acteurs, nouveaux défis. Introduction thématique », in *La justice et ses acteurs 25 ans après, Afrique contemporaine*, n° 250, 2014, p. 14. Voir également ONUCI, « L'organisation et le fonctionnement du système judiciaire en Côte d'Ivoire. Étude

porter, pour le compte de la justice administrative, l'ensemble de ce réquisitoire. Paraphrasant la formule selon laquelle, en Afrique, la justice serait « *un service public sans services* »<sup>2239</sup>, on évoquerait l'expression d'une justice administrative du fond sans juges<sup>2240</sup>. Néanmoins, il ne faudrait pas remettre en cause l'existence de celle-ci dans le nouveau paysage juridictionnel<sup>2241</sup>. Un fonctionnement minimum, mais défectueux semble être préservé par le Conseil d'État et les juridictions administratives du fond qui ont pu être installées.

**1190.** La réflexion sur la construction progressive des cours et tribunaux administratifs menée dans la première partie a permis de constater que, dans aucun des États africains importants la dualité juridictionnelle, les tribunaux et cours administratifs ne sont créés tel que prévu. Pire, ces juridictions sont caractérisées par leur rareté dans lesdits États. De l'insuffisante création, la mise en œuvre des réformes s'accommode à une création étiq ue des juridictions administratives du fond. Ce triste tableau est différemment peint quand il s'agit d'observer, de façon séparée, les situations des tribunaux et des cours de même d'un État à un autre. Au fond, les différences caractérielles sont minimales et résument le défaut de généralisation des juridictions administratives du fond dans ces États en trois points. Ce sont l'installation du juge administratif du fond principalement dans les capitales et les grandes villes, l'absence totale du juge du fond au profit du juge judiciaire et l'absence des cours administratives d'appel en dépit de leur création formelle.

**1191.** Le seul tribunal administratif autonome actuellement en exercice au Gabon est logé dans la capitale à Libreville<sup>2242</sup>. Tandis qu'au Burkina Faso, deux tribunaux administratifs sont créés dont l'un à Ouagadougou, la capitale et l'autre à Bobo-dioulasso, la deuxième plus grande agglomération du pays<sup>2243</sup>. Si on peut concéder la pertinence du choix d'installer en priorité les juridictions du fond dans les localités à fortes éventualités de naissance du contentieux administratif, le caractère exsangue de la justice administrative

---

d'évaluation du système judiciaire ivoirien », Rapport de juin 2007, p. 16. Ce rapport révèle l'insuffisance d'équipements et moyens matériels et financiers ainsi que l'inefficacité du personnel judiciaire.

<sup>2239</sup> Ibid., p. 14.

<sup>2240</sup> Généralement, en Afrique, il est fait allusion à la formule « d'une justice sans juges ».

<sup>2241</sup> Kossi Mawuli AGOKLA et autres avaient, en effet, fini par douter de l'existence de la justice en Afrique eu égard à ses nombreuses déficiences techniques, financières et structurelles. Lire AGOKLA (K.) et al, « La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone », Actes du colloque, 28-29 mai 2009, Lomé, OIF, 2010, p. 163.

<sup>2242</sup> Depuis la Loi n° 7/94 du 16 septembre 1994 relative à l'organisation judiciaire. (Gabon)

<sup>2243</sup> Depuis la Loi n° 011-2016/AN relative aux tribunaux administratifs. (Burkina Faso)

qu'elle occasionne après plus de vingt-ans de mise en œuvre de la dualité juridictionnelle<sup>2244</sup> convertit le processus à une véritable lenteur. À croire que le déploiement des juridictions administratives du fond a précocement touché le fond. À ce jour, le juge administratif naturel de premier degré semble donc introuvable dans quarante-et-une provinces burkinabè<sup>2245</sup> et huit provinces gabonaises.

**1192.** Les solutions adoptées par chacun des législateurs burkinabè et gabonais consistant à créer au sein de chaque tribunal judiciaire des sections de tribunal administratif ne résolvent point définitivement le problème de la découverte du juge administratif. Ce dernier étant éclipsé voire « *accessoirisé* »<sup>2246</sup> par le juge judiciaire. Aussi ces solutions ont-elles été qualifiées de « *généralisation forcée* »<sup>2247</sup> desdites juridictions en ce sens que dans la plupart des provinces, le juge naturel<sup>2248</sup> du contentieux administratif est introuvable.

**1193.** Dans le contexte ivoirien, les tergiversations sur la fixation formelle de la dualité laissent présager que le juge administratif autonome du premier degré se fera encore longtemps désirer des justiciables<sup>2249</sup>. Pour l'heure, ceux-ci devraient s'en remettre aux compétences des juridictions judiciaires<sup>2250</sup>. C'est dire que l'absence des juridictions administratives du fond maintient la pratique du monisme juridictionnel autrefois consacré dans lequel la Chambre administrative de la Cour suprême était juge administratif en premier et dernier ressort du recours pour excès de pouvoir et juge de cassation des décisions rendues

---

<sup>2244</sup> Lenteur d'ailleurs dénoncée récemment au colloque organisé par Le Tribunal administratif de Bobo-Dioulasso organise, les 27 et 28 octobre 2020 sur le thème « Généralisation des juridictions administratives de premier degré au Burkina Faso, 20 ans après : acquis, insuffisances et perspectives ».

<sup>2245</sup> Considérant que Ouagadougou est le chef-lieu de la région Centre dont elle constitue la seule province et que Bobo-dioulasso est le chef-lieu de la région Hauts-Bassins qui couvre deux autres provinces à savoir Kénédougou et Tui. Donc, sur un total de quarante-cinq provinces, la juridiction administrative n'est véritablement autonome qu'à l'égard de quatre provinces.

<sup>2246</sup> DJIBRIHINA (O.), « Généralisation des juridictions administratives de premier degré au Burkina Faso, 20 ans après : acquis, insuffisances et perspectives », Communication inaugurale au Colloque des 27 et 28 octobre 2020 précité.

<sup>2247</sup> *Ibid.*

<sup>2248</sup> Par juge naturel, il faut entendre le juge administratif indépendant et surtout autonome de la juridiction judiciaire.

<sup>2249</sup> En dépit de leur consécration constitutionnelle en 2016, aucune loi organique relative aux attributions, compétences, fonctionnement et la procédure applicable devant les tribunaux administratifs n'est encore intervenue, a fortiori, leur création effective. Cette lenteur nourrit le pari des observateurs qui pensent que le retour vers le système d'unité juridictionnel est plausible voir quelque peu imminent.

<sup>2250</sup> Dans l'actuelle dualité juridictionnelle ivoirienne, le règlement juridictionnel des litiges au fond est exercé par les tribunaux et cours administratives d'appel judiciaires. Assurément, cette disposition est appelée à disparaître du fait de la création des tribunaux et cours administratifs d'appel.

par les juridictions judiciaires en matière administrative. Cette pratique transitoire se rapproche de l'expérience sénégalaise de la dualité au sommet et de l'unité à la base<sup>2251</sup>.

**1194.** Par ailleurs, même quand elles sont créées, des cours administratives d'appel ne sont toujours pas opérationnelles dans les États africains sous étude. La consécration puis la création formelle de certaines cours administratives ne constituent, de ce fait, aucune amélioration du caractère introuvable du juge de second degré. Si au Gabon, la seule Cour administrative d'appel opérationnelle est celle de Libreville, au Burkina Faso, aucune juridiction de second degré n'a été installée. D'où la formulation de recommandations relatives à l'opérationnalisation des cours administratives d'appel adressées au ministre burkinabè<sup>2252</sup> lors du récent colloque sur la généralisation des juridictions administratives du fond<sup>2253</sup>.

**1195.** L'interpellation s'impose, car au Gabon, les pouvoirs politiques ont manqué l'occasion de pallier cette absence de la Cour administrative d'appel dans les provinces dont l'inconvénient s'est manifesté à la veille des élections d'octobre 2018 des membres des Conseils départementaux et des membres des Conseils municipaux. L'ordonnance<sup>2254</sup> ratifiée par le législateur gabonais<sup>2255</sup> intervenant à la matière a plutôt opté pour un élargissement des compétences du Conseil d'État, des tribunaux et cours administratifs installés à Libreville à défaut d'une généralisation des Cours administratives d'appel. Assurément, la mise en œuvre de cette solution d'urgence paraît moins complexe que celle de la généralisation des juridictions administratives du fond. Toutefois, elle ne pourrait constituer une solution durable dans le sens de la viabilité de la justice administrative autonome.

## **2- Une absence suppléée par l'élargissement transitoire des compétences juridictions administratives installées**

---

<sup>2251</sup> Voir *supra*, p. 337 et s.

<sup>2252</sup> Les recommandations portaient également sur trois autres objets sur lesquels nous reviendront dans la suite de notre réflexion. Ce sont : la révision de la compétence consultative du juge administratif ; la mise en place du tribunal des conflits et la spécialisation du juge administratif. Par ailleurs, des recommandations ont été formulées à l'endroit des juridictions administratives opérationnelles. Celles-ci sont invitées à s'approprier les principes fondamentaux de droit administratif consacrés par les juridictions communautaires et internationales.

<sup>2253</sup> ZANKANE (V.), Note de synthèse, jour 1, in *Généralisation des juridictions administratives de premier degré : acquis, insuffisances et perspectives*, octobre 2020.

<sup>2254</sup> Ordonnance n° 00026/PR/2018 du 11 août 2018 fixant l'organisation, la composition, la compétence et le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif. (Gabon)

<sup>2255</sup> Loi organique n° 033/2018 du 11 juin 2019 portant ratification de l'ordonnance n°00026/PR/2018 du 11 août 2018 fixant l'organisation, la composition, la compétence et le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif. (Gabon)

**1196.** La mise en œuvre d'une réforme portant sur la création de nouvelles institutions s'opère toujours progressivement. Aussi rime-t-elle avec l'adoption de mesures transitoires qui ne devraient pas s'étendre sur un temps long de sorte à constituer un régime normal<sup>2256</sup>. L'ineffectivité des Cours administratives d'appel a induit un élargissement des compétences des juges administratifs déjà institués. Il s'est agi, suivant des circonstances, d'opérer une extension des compétences des Cours administratives d'appel (a), et des compétences matérielles du Conseil d'État (b). Ces aménagements transitoires préservent le fonctionnement de la justice administrative dans les États, mais ils ne facilitent pas la rencontre du juge administratif.

#### **a- L'extension des compétences territoriales des cours administratives d'appel instituées**

**1197.** « Jusqu'à la mise en place effective des cours d'appel administratives dans les autres chefs-lieux de province, le ressort de la Cour d'appel administrative de Libreville couvre, outre la Province de l'Estuaire, toutes les autres provinces de la République gabonaise »<sup>2257</sup> annonce le communiqué final du Conseil des ministres au Gabon du 20 septembre 2018. L'objet et la finalité de ce projet de décret se perçoivent à sa simple lecture.

**1198.** Le ministère en charge de la Justice voulait, en effet, anticiper sur le contentieux électoral qui naitrait de la proclamation des résultats des élections des membres des conseils municipaux et départementaux du 6 octobre 2018. Cette intervention répondait à une double logique : l'une juridique, l'autre pratique. Au plan juridique, notons que, depuis la révision constitutionnelle de 2003<sup>2258</sup>, le contentieux des élections locales ressortît de la compétence des juridictions administratives<sup>2259</sup>. Puisque le juge est introuvable dans les

---

<sup>2256</sup> Les dispositions transitoires trouvent surtout leurs fondements dans le principe de la continuité du service plus globalement de l'Etat.

<sup>2257</sup> Projet de décret du 20 septembre 2018 portant extension de la compétence de la Cour d'appel administrative de Libreville à l'ensemble du territoire gabonais.

<sup>2258</sup> Loi organique n° 13/2003 du 19 août 2003. Sur l'évolution et la répartition des compétences des juges administratif et constitutionnel suivant la nature de l'élection, voir IKOGHOU MENSAH (D.), *Le droit des élections au Gabon*, éd. Raponda-Walker, Libreville, 2005, 253 p. ; NKEA NDZIGUE (F.), *Le contentieux électoral*, Paris, L'Harmattan, coll. Etudes africaines – 2015, 98 p.

<sup>2259</sup> En application des dispositions des articles 52 et 75 de la Constitution, voir Loi n° 0033/2018 du 11 juin 2019 portant ratification de l'ordonnance n°00026/PR/2018 du 11 août 2018 fixant l'organisation, la composition, la compétence et le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif. JO (Gabon), du 17 juillet 2019, n° 27 Bis spécial, p. 35. Cette loi mis fin à l'effet de la révision constitutionnelle de 1997 qui élargissait le champ de compétences de la Cour constitutionnelle en la matière jusqu'au contrôle des élections des membres des conseils départementaux et des conseils municipaux. Dans les Etats africains francophones, deux critères fondent le partage des domaines de compétence entre les juges en matière électorale. Ce sont la nature de l'élection et la nature de l'acte. Principalement, c'est le premier qui est retenu. Toutefois, la répartition

provinces, la compétence de la seule Cour administrative d'appel fonctionnelle censée se limiter à la Province de l'Estuaire est étendue à l'ensemble du territoire gabonais. Se trouve là, le caractère pratique du décret.

**1199.** L'extension de la compétence de la Cour administrative d'appel de Libreville à l'ensemble du territoire gabonais ne se résume pas à la matière électorale locale. Elle embrasse tous les autres contentieux dévolus, en raison de leur fixation territoriale, aux Cours administratives. L'extension n'intègre donc pas à la compétence du juge administratif d'appel des matières qui, par leur objet, ne lui sont pas dévolues. En tout état de cause, elle tempère le principe de la compétence territoriale de la Cour administrative d'appel<sup>2260</sup>. La Cour administrative d'appel de Libreville s'apparente ainsi à une juridiction à compétence nationale par défaut. Elle se confondrait, de ce fait, au Conseil d'État dont la compétence au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire connaît également une expansion du fait de l'absence d'une cour administrative d'appel sur cet espace.

#### **b- L'extension matérielle de la compétence du Conseil d'État**

**1200.** Le Conseil d'État a une compétence nationale en matière administrative dans les États sous étude. Cela y va de sa fonction d'unifier et d'assurer la cohérence de la jurisprudence administrative. Il est dans tous ces États, à l'instar de la France, juge de cassation des décisions rendues par les juridictions administratives du fond et juge en premier et dernier ressort de certains contentieux notamment celui du recours pour excès de pouvoir. La compétence classique de la juridiction administrative suprême de chacun est, de ce fait, assez étendue. Toutefois, le défaut de création des Cours administratives d'appel va commander une extension exceptionnelle de cette compétence classique. Le Conseil d'État se substituera, en effet, au juge administratif d'appel. C'est la réalité vécue au Burkina Faso et qui pourrait, dans le contexte actuel ivoirien, constituer une solution temporairement enviable.

**1201.** Au Burkina Faso, il faut rappeler que la loi n° 032-2018/AN du 26 juillet 2018 sur le conseil d'Etat<sup>2261</sup> fonde, attendant la construction des Cours administratives, la

---

n'est pas sans heurts entre les juridictions constitutionnelles, administratives et financières. Voir sur ce point précis GATSI (É.-A.T.), « Heurs et malheurs du contentieux électoral en Afrique : étude comparée du droit électoral processuel africain », *Les Cahiers de droit*, vol. 60, n° 4, p. 956 et s.

<sup>2260</sup> TSATSABI (E.), *La justice administrative gabonaise*, op. cit., p. 62.

<sup>2261</sup> L'article 92 dispose ainsi qu'il suit : « En attendant la mise en place effective des cours administratives d'appel, le Conseil d'Etat continue d'exercer les compétences qui sont dévolues à ces juridictions ».

compétence du Conseil d'État en appel des jugements des sections et tribunaux administratifs. Une telle expansion matérielle de la compétence du Conseil d'État est une manifestation de la construction progressive de la dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne francophone<sup>2262</sup>. Qu'elle relève d'un processus normal inspiré de l'expérience française, ou d'un dysfonctionnement de la justice administrative, elle témoigne d'une absence du juge administratif de second degré là où le justiciable l'attendait. L'expérience vécue par le système juridique ou juridictionnel peut certes être imitée, peut inspirer, mais elle ne condamne guère les droits qu'il influence de marcher dans les pas du modèle imité avec ses tâtonnements et imprudences.

**1202.** Il faut, cependant, admettre que la solution d'étendre la compétence du Conseil d'État aux contentieux dévolus à la Cour administrative d'appel peut être un mal nécessaire ou du moins un moindre mal. Sans postuler que cela constituerait une sorte de légitimité à ladite extension de compétence, elle est préférée à l'aménagement qui succombe à la compétence des juridictions judiciaires en premier et second degré en matière administrative. Cette situation en cours en Côte d'Ivoire est plus l'œuvre du fait que du droit.

**1203.** La nouvelle loi organique du 17 décembre sur le conseil d'État n'apporte aucune précision, même pas dans ses dispositions transitoires, sur sa compétence d'appel en l'absence du juge administratif de second degré. Ce qui déduit qu'en cette matière, le droit antérieur continue d'être applicable. Dès lors, tel qu'il résulte d'ailleurs des faits, les juridictions judiciaires du fond continuent de connaître des contentieux qui ressortissent normalement des compétences des juridictions administratives de premier et second degré. Il s'agit d'une certaine survivance du monisme juridictionnel à une nuance près. Le Conseil d'État ayant désormais investi les locaux de la défunte Chambre administrative de la Cour suprême, mais conservant ses compétences traditionnelles. C'est dire que le système en cours en Côte d'Ivoire reproduit la brève expérience du système de la dualité juridictionnelle appliquée au Sénégal entre 1992 et 2008. La différence notable intervient au niveau du fondement juridique qui sous-tend celui-ci ; alors que celui-là s'apparenterait à un bricolage de fait.

Si variées soient les réponses apportées dans les différents États africains face à la création lacunaire des juridictions administratives de fond, elles constituent des sources potentielles d'éloignement du juge administratif.

## **B- L'éloignement du juge administratif installé**

**1204.** L'absence du juge administratif dans nombre de provinces et villes des États sous étude ne permet pas de conclure d'une justice administrative sans juges dans ces États. Installé à la capitale et dans les villes les plus peuplées, le juge administratif qui agit pour son compte et supplée le juge non installé reste, de ce fait, éloigné des provinces et du milieu rural (1). Certes, nulle part le juge administratif n'a été à équidistance de tous les justiciables. Le développement des moyens de communication ainsi que la technique de dématérialisation des procédures contentieuses sont autant de moyens permettant le rapprochement du juge et de sa clientèle. Pourtant, ceux-ci quand ils ne sont pas totalement inexistantes dans les États africains sous étude, ils sont insuffisants. En conséquence, le seul pari à tenir par le justiciable désireux de rencontrer le juge est d'effectuer un déplacement, très souvent périlleux (2).

### **1- Un juge essentiellement installé dans la capitale**

**1205.** Burkina Faso, le Tribunal administratif est fixé à Ouagadougou et à Bobo-dioulasso, tandis que le Conseil d'État est fixé à Ouagadougou. Au Gabon, le Conseil d'État, le tribunal administratif et la Cour administrative d'appel sont tous installés à Libreville<sup>2263</sup>. On conclut que les juridictions du premier et d'appel et de cassation sont cantonnées à la capitale. Le juge administratif africain s'apparente à un juge de et pour la capitale. Cela relève d'une certaine logique (a) que l'objectif du développement du contentieux administratif de même que celui de la décentralisation doivent dépasser (b).

#### **a- La conséquence d'une certaine logique**

---

<sup>2263</sup> Abstraction faite des sections de tribunaux administratifs dans ces États ne doit pas être entendue comme une négation de leur caractère d'organe juridictionnel administratif, mais il faut avouer que leur confusion organique aux tribunaux judiciaires, l'emprunt à ces dernières de leurs personnels, militent, pour le besoin de l'analyse, que ces sections soient ici ignorées. Exception faite du tribunal administratif de Bobo-dioulassou et considérant l'extension transitoire des compétences du Conseil d'État burkinabè et celle de la Cour administrative d'appel gabonaise tel qu'il vient d'être démontré.

**1206.** Le régime présidentielisme africain marqué par la concentration des pouvoirs entre les mains de l'Exécutif a donné naissance à une organisation administrative déconcentrée<sup>2264</sup>. Les politiques de décentralisation enclenchées depuis 1990<sup>2265</sup> calent à s'accaparer des pratiques sociopolitiques et administratives<sup>2266</sup>. L'activité administrative demeure concentrée au niveau de la capitale et dans quelques pôles d'importance économique. L'interventionnisme étatique étant encore très poussé dans les secteurs économiques, et dans la prestation de service public<sup>2267</sup>, l'activité administrative est exercée majoritairement par l'Administration centrale. Partant, le peuplement et le déplacement des populations sur le territoire national s'opèrent en vue d'une plus grande proximité des institutions gouvernementales.

**1207.** Dès lors, le contentieux administratif n'est florissant que sur l'espace de fixation des institutions gouvernementales. Or, la fonction juridictionnelle ne se déploie que lorsqu'un litige est porté devant le juge. À l'image d'un chasseur d'indices, le juge doit se trouver au bon endroit, c'est-à-dire sur un espace potentiel de naissance de querelles entre l'Administration et les administrés. Ce qui se mesure à l'aune de trois indicateurs : la forte activité administrative, une présence suffisante des administrés et la capacité de ceux-ci à saisir le juge et à suivre le cours des procédures contentieuses. Dans tous les cas, les justiciables des zones rurales sont en situation des moins offrants à l'offre juridictionnelle.

**1208.** À cela, on a pu évoquer le fort attachement des populations rurales aux modes traditionnels et alternatifs de règlement des différends<sup>2268</sup>.

Aussi est-il judicieux dans la mise en œuvre progressive des juridictions administratives d'entamer le processus à la capitale et dans les villes de fortes activités administratives et économiques. C'est le lieu de naissance et de dénouement du contentieux de la fonction

---

<sup>2264</sup> DIOP (M.), *L'Administration d'Etat au Sénégal*, Dakar, Edition Clairafrique, 2001, p. 87.

<sup>2265</sup> TIDJANI ALOU (M.), « La décentralisation en Afrique : un état des lieux de la recherche en sciences sociales », in GAZIBO (M.) (dir.), *Le politique en Afrique. État des débats et pistes de recherche*. Karthala, 2009, p. 185.

<sup>2266</sup> MARIE (J.), IDELMAN (E.), « La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ? », *EchoGéo*, n° 13, 2010, septembre 2010 p. 10.

<sup>2267</sup> SAMB (M.), « Privatisation des services publics en Afrique sub-saharienne à l'heure des bilans », *Revue électronique Afrilex*, p. 37 ; PLANE (P.), « Les services publics africains à l'heure du désengagement de l'Etat : changement conservateur ou progressiste ? », *Annales des mines*, 1998, p. 45 ; « La privatisation des services publics en Afrique francophone. Enjeux et perspectives », *Revue économique*, vol. 47, n° 6, 1996. p. 1419.

<sup>2268</sup> BAGAYOKO (N.), KONE (F.R.), *Les mécanismes traditionnels de gestion des conflits en Afrique subsaharienne*, Centre Franco-Paix en résolution des conflits et mission de paix, Chaire-Raoul-Dandurand, Rapport de recherche n° 2, juin 2017, p. 17 et s.

publique, des marchés publics et de l'urbanisme dont les volumes d'affaires restent importants dans les Etats questionnés.

**1209.** Il ne faut pas perdre de vue qu'outre des caractères généraux<sup>2269</sup>, le droit administratif en Afrique comme ailleurs suit le sort de ces contingences politiques et socioculturelles. À l'instar de tout système, ce droit est d'abord « *une technique au service d'une fin, déterminée par les gouvernants en fonction des données propres à la société en cause* »<sup>2270</sup>. Le régime et la structure du pays<sup>2271</sup>, l'équilibre des forces voire les valeurs dominantes<sup>2272</sup> sont autant de données qui influent sur le droit notamment le droit administratif à deux égards. Elles commandent les techniques juridiques employées et conditionnent le contenu ainsi que les modalités des règles utilisées<sup>2273</sup>.

**1210.** La distinction de la théorie anglo-saxonne du droit administratif<sup>2274</sup> et la théorie du système dualiste français reposant sur l'inégalité des rapports entre l'Administration et l'administré<sup>2275</sup> sont le fruit de cette différenciation des régimes, des structures et des valeurs dominantes dans chaque système juridique. C'est dire que le droit administratif est « *un droit*

---

<sup>2269</sup> Caractères généraux voir BOCKEL (A.), *Droit administratif*, op. cit., p. 17 et 18.

<sup>2270</sup> BOCKEL (A.), *Le droit administratif*, Tome 1, op. cit., p. 17.

<sup>2271</sup> La structure d'un pays peut être abordée suivant diverses branches dont l'aspect économique et l'aspect social. La structure économique intéresse la nature des activités économiques qu'exercent les populations et qui déterminent les politiques économiques des pouvoirs politiques. Elle renseigne également sur l'intensité et l'orientation des activités administratives souvent guidées par l'objectif de développement. Dans les Etats africains étudiés, la structure économique est agricole. Plus de la majorité des populations vivent dans les zones rurales et restent éloignés des services administratifs de l'Etat. C'est une des raisons de la faiblesse du contentieux administratif. Par ailleurs, la structure sociale reste encore très loin de favoriser un développement de ce contentieux. La grande disparité entre les populations différenciées par le niveau d'instruction, l'accès à la formation et à l'école provoque un fossé entre un nombre relativement faible de personnes aptes à comprendre la nécessité et la logique de la justice moderne et celles, en nombre important, qui, par ignorance, délaissent cette forme de justice. Ces considérations peuvent influencer l'organisation juridictionnelle des Etats en question.

<sup>2272</sup> Les valeurs dominantes renvoient en l'espèce aux idées dominantes du fait de leur ancrage social ou de leur importance stratégique dans les politiques publiques menées au sein de la société. Elles ont trait notamment à la vérité, aux transformations sociales et historiques, aux mécanismes du marché ainsi qu'au contrôle de l'interventionnisme étatique. Ce large éventail que nous retenons se justifie par le caractère pluridimensionnel de la question de justice qu'entend assurer le contrôle juridictionnel de l'Administration.

<sup>2273</sup> BOCKEL (A.) ; *Le droit administratif*, Tome 1, op. cit., p. 17.

<sup>2274</sup> LAWSON (F.H.), « Le droit administratif anglais », *RIDC*, vol. 3 n° 3, Juillet-septembre 1951. pp. 412-426.

<sup>2275</sup> LEMASURIER (J.), *Le contentieux administratif en droit comparé*, Paris, LGDJ, 2001, p. 7. ; DISTEL (M.), « La réforme du contrôle de l'administration en Grande-Bretagne », *RIDC*, vol. 23, n°2, Avril-juin 1971, p. 399. Le célèbre juriste anglais DICEY affirmait en effet « *que la soumission de tous aux mêmes juridictions sans privilèges pour l'administration, était l'expression même de l'état de droit* ». Cf. DICEY (A.V.), *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Indianapolis, Liberty classics, 1885.

vivant et situé »<sup>2276</sup> en ce que l'intérêt général qu'il recherche est sous emprise de variations<sup>2277</sup>.

**1211.** Dans une approche micro-institutionnelle, l'évolution du contentieux administratif en Afrique subsaharienne francophone révèle ce lien étroit entre les données sus-indiquées et le contentieux administratif. Au lendemain des indépendances, sous le règne de la concentration et de la déconcentration politico-administrative, on qualifiait le contentieux administratif africain francophone de contentieux de la fonction publique<sup>2278</sup>. La majorité des affaires alors connues par le juge administratif opposaient des fonctionnaires et l'État. S'il se dévoilait ainsi les conséquences de la concentration ou la déconcentration de la structure administrative, c'est aussi les aptitudes intellectuelles des fonctionnaires qu'on retrouvait très faiblement dans les autres corps sociaux à cette époque qui favorisaient un tel résultat<sup>2279</sup>. Depuis 1990, on est passé de la qualification de contentieux des marchés publics au contentieux de l'urbanisme ainsi qu'à celui du foncier<sup>2280</sup>. Et ce, en raison de deux facteurs : la démocratisation de la sphère politique suivie d'une adhésion des États sous étude au libéralisme économique de même que l'exode rural entraînant une concentration des populations dans les capitales et les grandes villes.

**1212.** En clair, les transformations structurelles, économiques et politiques déterminent le rythme et l'organisation du contentieux administratif. Aussi, si cette logique justifie-t-elle une installation prioritaire du juge administratif dans la capitale et dans les grandes agglomérations, l'installation ne doit, pour autant, être exclusive. Des enjeux actuels et des techniques nouvelles induisent son dépassement.

---

<sup>2276</sup> DEMBA (SY), « Droit administratif et communicabilité en Afrique », *Afrilex*, p. 1. Disponible à [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/droit\\_administratif\\_et\\_communicabilite\\_en\\_Afrique.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/droit_administratif_et_communicabilite_en_Afrique.pdf). Consulté le 08/01/2021 à 17h 11mn.

<sup>2277</sup> CHEVALLIER (J.), « Les fondements idéologiques du droit administratif français », in *Variation autour de l'idéologie de l'intérêt général*, CHEVALLIER (J.) (dir.), tome 2, 1979, p. 3.

<sup>2278</sup> GOURIHI-TITIRO (M.), « Le contrôle juridictionnel de l'administration ivoirienne », *Bull. Isaci*, 2e année, n° 4, 1980, pp. 3-35.

<sup>2279</sup> YONABA (S.), *La pratique du contentieux administratif burkinabè : de l'indépendance à nos jours*, Ouagadougou, Imprimerie les Presses Africaines, 2e éd., 2008, p. 76.

<sup>2280</sup> KOBO (P.-C.), Rapport sur les activités de la Chambre administrative, Année judiciaire 2016-2017, p. 7. Il ressort du rapport que le domaine du foncier a représenté 70 % des arrêts rendus lors. Voir également Ministère de la Justice, Direction Générale des Etudes et des Statistiques Sectorielles, *Tableau de bord statistique 2018 de la justice* Unicef, Edition Mai 2018, p. 59. Disponible à [http://cns.bf/IMG/pdf/tableau\\_de\\_bord\\_justice\\_2018.pdf](http://cns.bf/IMG/pdf/tableau_de_bord_justice_2018.pdf). Consulté le 23/01/2021 à 20h 35 mn. Selon le type de contentieux, le foncier a représenté 29,9% ; la Fonction publique 20,1% et les marchés publics 11,4% des arrêts rendus par le Conseil d'Etat burkinabè en 2018.

## b- Une logique à reconsidérer

**1213.** La logique qui vient d'être rappelée éclaire certes une politique de programmation stratégique dans la création des juridictions administratives dans les États imitant l'organisation juridictionnelle française. Celle-ci devrait être en phase avec le processus de décentralisation qui demeure incontournable en Afrique. L'instauration d'une justice de proximité est si chère à l'État de droit et à la décentralisation<sup>2281</sup> que la généralisation des juridictions administratives sur le territoire national ne doit plus être une option de second choix. Il est à déplorer qu'après plusieurs décennies d'institutionnalisation, le juge administratif autonome soit introuvable dans un espace géographique important et éloigné d'une frange majoritaire des justiciables africains. De ce fait, la stagnation des juridictions administratives à la capitale témoigne d'une mauvaise stratégie de programmation dans la construction de celles-ci.

**1214.** L'autre enjeu qui impose une reconsidération de la logique susmentionnée est relatif à la possibilité d'une dématérialisation de la procédure contentieuse. La technique de la dématérialisation de la procédure administrative contentieuse est progressivement employée en France<sup>2282</sup>. Elle présente trois avantages majeurs : la réduction de la distance entre le juge administratif et les justiciables, du coût de la procédure ainsi que la rapidité de ladite procédure<sup>2283</sup>. Principalement motivée par la rationalisation des moyens<sup>2284</sup>, elle se présente comme une alternative sérieuse, voire judicieuse,<sup>2285</sup> au défaut de généralisation de la juridiction administrative en Afrique subsaharienne francophone.

**1215.** On est même tenté de savoir à qui profite l'éloignement du juge administratif des justiciables. Ce mutisme ne saurait s'expliquer par les inconvénients d'une éventuelle

---

<sup>2281</sup> SAMB (M.), « L'accès des justiciables à la justice au Sénégal, vers une justice de proximité ? », *Afrique contemporaine*, vol. 2, n° 250, p. 82.

<sup>2282</sup> COSTA (D.), « La dématérialisation des procédures administratives et autres téléprocédures. Rapport français », *Annuaire Européen d'Administration Publique*, XXXIX, PUAM, p. 53, 2017, in La dématérialisation des procédures administratives. L'auteur rappelle que la dématérialisation en droit processuel administratif a devancé la dématérialisation des procédures judiciaires.

<sup>2283</sup> « Comme la modernisation de la justice à laquelle elle est associée, la dématérialisation a pour finalité l'accessibilité, la lisibilité, l'efficacité et la qualité de la justice ». Cf. FOREY (E.), « La dématérialisation de la justice et l'accès au juge », in DONIER (V.), LAPEROU-SCHENEIDER (B.), *L'accès au juge, Recherche sur l'effectivité d'un droit*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 457.

<sup>2284</sup> DU MARAIS (B.), GRAS (A.), « La cyberjustice, enjeu majeur pour la qualité de la justice administrative », *Revue française d'administration publique*, vol. 3, n° 159, 2016, p. 793.

<sup>2285</sup> SY (D.), « Droit administratif et communicabilité en Afrique », *op. cit.*, p. 23.

numérisation de la justice administrative qu'on ne saurait, d'ailleurs ignorer<sup>2286</sup>. La question de la cyberjustice devant être expérimentée avec prudence en Afrique<sup>2287</sup>. D'autant plus qu'on pourrait, à l'instar de la France, procéder par expérimentation sur une période déterminée de la pratique de la dématérialisation de la procédure administrative contentieuse. Ce qui permet d'engager progressivement l'intégration des TIC dans la procédure contentieuse administrative<sup>2288</sup>. L'absence de dématérialisation pourrait être davantage l'œuvre de l'hostilité générale des Administrations africaines, publiques ou judiciaires à s'ouvrir aux nouvelles technologies.

**1216.** La mauvaise maîtrise des Technologies de l'Information et de la Communication, la faible qualité du réseau internet de même que la culture de l'opacité dans le fonctionnement de l'Administration et de la justice sont des éléments qui expliqueraient ce mutisme. Le principe de la mutabilité du service public de la justice se trouve ainsi contrarié<sup>2289</sup>. Il en va de même de la qualité de la justice administrative qui se mesure aussi à l'aune de l'accessibilité au juge. Au fond, c'est une opportunité de réduire les contraintes liées à l'accessibilité du juge administratif installé à la capitale les qui tarde à être saisie.

---

<sup>2286</sup> La grande sollicitation des technologies numériques présente des risques notables à l'activité juridictionnelle et la jurisprudence administrative. L'open data et les traitements en grande masse des décisions de justice qu'elle induit rend hypothétique la hiérarchisation de celles-ci ainsi que la reconnaissance ou la consécration de décisions de principe. Par ailleurs, le recours massif aux technologies numériques entraîne un développement des algorithmes, nouveaux outils du juge. Or, les algorithmes ne parviennent pas toujours à saisir tous les aspects d'une affaire qui sont censées éclairer la solution jurisprudentielle. Le caractère nouveau de certaines questions, leur trop grande ouverture échappent à l'emprise des algorithmes.

<sup>2287</sup> MENSAH ATTOH (K.S.), « L'Afrique et la cyberjustice », *Revue de l'ERSUMA*, n° spécial IDEF, 2014, p. 191.

<sup>2288</sup> BENYEKHEF (K.), VERMEYS (N.), « Cybercourts, ODR and Cyberjustice : What Does It All Mean? », *Slaw – Canada's online legal magazine*, Nov. 25th, 2013. Disponible à <http://www.slw.ca/2013/11/25/cybercourts-odr-and-cyberjustice-what-does-it-all-mean/>. Consulté le 08/01/2021 à 00h 22mn.

<sup>2289</sup> Le principe de la mutabilité ou d'adaptation constante est le droit pour une personne publique assurant ou assumant une mission de service public de modifier la mise en œuvre de celui-ci en fonction de l'évolution des circonstances de fait ou de droit, à condition qu'elle prévoit une indemnisation compensatoire au bénéfice de l'éventuel cocontractant. En France, ce principe a été posé par l'arrêt *Compagnie nouvelle du gaz de Déville-lès-Rouen*. CE, l'arrêt du 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Déville-lès-Rouen*, Sirey, 1902, III, p. 17, note Hauriou. Considérant que les collectivités territoriales étaient en droit de faire évoluer la gestion du service public au gré de l'évolution technologique, le Conseil d'Etat français a jugé que les résiliations des contrats de concessions qui liaient ceux-ci aux fournisseurs de gaz pour en conclure avec les compagnies de fourniture d'électricité étaient parfaitement légales. Une autre interprétation de cette solution permet de faire peser sur l'Administration une obligation d'adaptation du service public aux mutations et évolutions d'un moment donné même si, il faut le rappeler, le juge administratif français ne reconnaît ni une valeur constitutionnelle, ni un principe général du droit à ce principe.

## 2- Un juge d'accès complexe

**1217.** Logé dans la capitale, le juge administratif suprême est d'accès complexe. La marche du justiciable à la rencontre de son juge administratif est une sorte d'aventure dont chacune des étapes est parsemée d'épreuves. À chaque justiciable de porter sa croix tant l'accès au juge administratif logé à la capitale impose la mobilisation de moyens physiques (a), matériels et financiers (b). La rencontre du juge administratif installé à la capitale s'apparente à la fois, comme la preuve d'une abnégation et un luxe suivant la situation du justiciable. Dans tous les cas, c'est rarement l'expression de jouissance d'un droit.

### a- Les obstacles physiques à l'accès au juge administratif installé dans la capitale

**1218.** Suivant des dispositions nationales<sup>2290</sup>, communautaires<sup>2291</sup> et internationales<sup>2292</sup>, l'accès au juge est un droit. Ce serait un droit « *naturel de l'homme* »<sup>2293</sup>. Il se traduit par « *la possibilité effective d'être entendu par un juge* »<sup>2294</sup>. Il renvoie, en effet, au passage d'un état formel à un état réel du droit de faire entendre sa cause au juge<sup>2295</sup>. C'est dire qu'au demeurant, le justiciable doit être placé dans des conditions favorables à la saisine du juge. Parmi celles-ci, on énumère la proximité de ce dernier, ou à tout le moins la mobilité facile du justiciable. En d'autres termes, le déplacement du justiciable vers le juge doit être facilité par la disponibilité des moyens de communication. Ensuite, l'usage de ces moyens ne doit raisonnablement pas être hors de portée financière du justiciable.

**1219.** En Afrique francophone subsaharienne, la mobilité est encore centrée sur le transport motorisé<sup>2296</sup>. La route représente 80% du trafic au plan continental<sup>2297</sup>. C'est dire

---

<sup>2290</sup> L'examen des constitutions africaines francophones permet de constater que le droit au juge y est constitutionnellement consacré. L'article 6 de la Constitution ivoirienne de 2016 est suffisamment explicite en ces termes : « Le droit de toute personne à un libre et égal accès à la justice est protégé et garanti... ». Une formule semblable est inscrite à l'article 4 de la Constitution burkinabè. Au Gabon, l'évocation du droit au juge est moins explicite. Elle est contenue dans la garantie du droit à la défense et à un procès consacré par l'alinéa 4 de l'article 1er.

<sup>2291</sup> Protocole portant Statut de la Cour Africaine de Justice et des Droits de l'Homme, articles 29 et 30 ; Convention Européennes des Droits de l'Homme, 4 novembre 1950, article 6.

<sup>2292</sup> Cf. notamment article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

<sup>2293</sup> BALLA KALTO (A.), « La problématique de l'accès à la justice au Niger », *Afrilex*, juillet 2013, p. 4.

<sup>2294</sup> CABRILLAC (R.) (dir.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, Paris, LexisNexis, 12<sup>e</sup> éd., 2021, p. 6.

<sup>2295</sup> BALLA KALTO (A.), « La problématique de l'accès à la justice au Niger », précité.

<sup>2296</sup> NALLET (C.), *Le défi des mobilités urbaines en Afrique : le cas du tramway d'Addis-Abeba*, Notes de l'Ifri, février 2018, p. 18. Disponible à [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/nallet\\_mobilites\\_urbaines\\_afrique\\_2018.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/nallet_mobilites_urbaines_afrique_2018.pdf). Consulté le 11/01/2021 à 01h 35mn.

que le continent est encore très loin d'espérer une mise à l'agenda des trains de nuit<sup>2298</sup>. On a estimé que « *Construire un kilomètre de rail coûte en moyenne 21 millions de dollars. La route est dix fois moins chère* »<sup>2299</sup>. Pourtant, les populations africaines subsahariennes portent tantôt psychologiquement tantôt physiquement les séquelles de graves insuffisances quantitatives et dégradations des infrastructures routières<sup>2300</sup>. L'insécurité routière<sup>2301</sup> traduit, elle aussi, les défaillances des politiques publiques dans la gestion des problèmes sociaux liés à la mobilité et à la sécurité des populations africaines<sup>2302</sup>.

**1220.** La rencontre entre le juge et le justiciable résident en dehors de la capitale politique ou économique est un véritable parcours du combattant. Le justiciable réside à Bouaké, par exemple, devra parcourir 349 km soit 04h 30mn de trajet de route pour saisir le juge administratif suprême ivoirien et le justiciable résident à Bouaké ; encore plus pour celui de Korhogo<sup>2303</sup>. Cette difficulté n'est pas propre aux justiciables ivoiriens. Elle intègre le quotidien des populations africaines. Bref, la modicité des infrastructures de communication est une réalité en Afrique subsaharienne. La mobilité des populations est davantage restreinte que le réseau ferroviaire est très faiblement exploité sur le continent. D'ailleurs, il serait en décadence.

---

<sup>2297</sup> DEFAIT (V.), « En Afrique, le train revient au cœur des grands projets du continent », *Le Monde Afrique*, 05 octobre 2016. Disponible à [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/10/05/en-afrique-le-transport-ferroviaire-interesse-a-nouveau\\_5008330\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/10/05/en-afrique-le-transport-ferroviaire-interesse-a-nouveau_5008330_3212.html). Consulté le 03/02/2021 à 01h 24mn.

<sup>2298</sup> Ce qui est de nouveau en perspective en France. Voir à cet effet, BENCHENDIK (F.), « Vers une remise à l'agenda des trains de nuit », *Actualité juridique. Collectivités territoriales – AJTC*, n° 20, 2020, p. 381.

<sup>2299</sup> Soteri GATERA de la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies (Uneca). Cité par DEFAIT (V.), « En Afrique, le train revient au cœur des grands projets du continent », précité.

<sup>2300</sup> BENIE BI VROH (J.) et al. « Déterminants des accidents mortels de la circulation routière en Côte d'Ivoire de 2002 à 2011 », *Santé Publique*, vol. 28, n° 5, 2016, pp. 647-653.

<sup>2301</sup> GAHIE (W.A.) (réd.), *Elaboration de la feuille de route mobilité durable en Côte d'Ivoire. Rapport Diagnostic*, République de Côte d'Ivoire, Ministère des Transports, 2019, p. 75-76. Disponible à [https://www.climate-chance.org/wp-content/uploads/2019/11/rapport-diagnostic-de-la-mobilite-en-cote-divoire\\_rapport-final.pdf](https://www.climate-chance.org/wp-content/uploads/2019/11/rapport-diagnostic-de-la-mobilite-en-cote-divoire_rapport-final.pdf). Consulté le 03/02/2021 à 00h 21mn. Le rapport dresse les différents pourcentages des accidents causés par les véhicules de transports communs et les véhicules personnels. Au Burkina Faso, lire FILLOL (A.), et al. « Équité et déterminants sociaux des accidents de la circulation à Ouagadougou, Burkina Faso », *Santé Publique*, vol. 28, n° 5, 2016, pp. 665-675. Selon un rapport de l'Organisation mondiale de la santé, 26,6 décès pour 100 000 habitants, soit près de trois fois plus qu'en Europe sont causés par les accidents de la route.

<sup>2302</sup> KAKAI (S.H.F.), « La réception des modèles de mise en problème : regard critique sur des cas nationaux en Afrique subsaharienne », *Afrilex*, pp. 1-21. Disponible à [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Afrilex\\_Sedagban\\_Hygin\\_Faust\\_KAKAI\\_sur\\_le\\_probleme\\_public\\_30\\_10\\_20.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Afrilex_Sedagban_Hygin_Faust_KAKAI_sur_le_probleme_public_30_10_20.pdf). Consulté le 10/01/2021 à 14h 43mn.

<sup>2303</sup> Distance Abidjan – Korhogo : 562 km sur une durée de trajet de 9h.

**1221.** En effet, principalement héritées de la colonisation, les voies ferrées d'Afrique subsaharienne sont aujourd'hui désuètes<sup>2304</sup>. Ce secteur attire d'ailleurs les investissements chinois. Le fret ferroviaire africain ne couvre que 7 % du volume global ; le trafic de passagers sur le continent ne représente que 2% des déplacements mondiaux<sup>2305</sup>. Loin de nous éloigner de la technicité du raisonnement juridique, ces outils d'analyse ont pour intérêt de prouver à quel point la mobilité des justiciables demeure réduite dans les États subsahariens. Elle l'est davantage quand elle engage des moyens financiers quelque peu élevés.

#### **b- Les obstacles financiers à l'accès au juge administratif installé dans la capitale**

**1222.** Le principe de la gratuité de la justice n'empêche que certains frais inhérents à la jouissance du droit au juge soient engagés par le justiciable ou en son nom<sup>2306</sup>. Il s'agirait notamment de l'amende<sup>2307</sup>, des frais de signification, frais de déplacement et d'envoi<sup>2308</sup> et éventuellement les honoraires d'avocat<sup>2309</sup>. Les frais de déplacement retiendront particulièrement notre attention en ce qu'ils sont conséquents de la distance qui sépare le juge des justiciables ainsi que des moyens de mobilité disponibles. À ceux-ci, l'intérêt sera porté sur un autre type de frais qui, particulière aux États africains sous étude entretient également un lien avec les conditions de mobilité des justiciables africains. Ce sont les frais d'hébergement.

---

<sup>2304</sup> Les raisons de la désuétude des voies ferrées en Afrique francophone sont connues : une faible connectivité entre les États et les villes africaines, les virtuosités du matériel, la mauvaise gestion des entreprises en charge du trafic, l'instabilité politique.

<sup>2305</sup> DEFAIT (V.), « En Afrique, le train revient au cœur des grandes projets du continent », précité.

<sup>2306</sup> La gratuité de la justice s'entendrait qu'au nom du principe de la séparation des pouvoirs, le requérant ne doit point payer la prestation du juge afin que ce dernier connaisse de sa requête.

<sup>2307</sup> L'amende, ici, se distingue de l'amende administrative qui est une sanction administrative conséquente à la violation d'une mesure administrative. Elle est prononcée par la juridiction administrative et relève de son pouvoir propre afin de sanctionner le requérant qui se soustrait à une charge ou qui abuse de l'usage des voies de droit. Voir en Côte d'Ivoire TIEBLEY (Y.D.), « Le recours abusif selon la Chambre administrative de la Cour suprême. Note sous arrêt n° 31 du 18 février 2015, *Madame Bini née Mouroufié c/ arrêt n° 42 du 21 mars 2012 de la Chambre administrative* ; CE (France), Section du Contentieux, 31 janvier 2007, CE (France), CE (France), Section du Contentieux, 31 *Société France Antilles*, n° 294896, Rec. Lebon a jugé que : « *Sur les conclusions du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie tendant à ce que le Conseil d'Etat inflige au GROUPE HERSANT MÉDIA une amende pour recours abusif : Considérant que la faculté ouverte au juge par l'article R. 741-12 du code de justice administrative constitue un pouvoir propre ; que, par suite, les conclusions tendant à ce que la société requérante soit condamnée sur le fondement de ces dispositions ne sont pas recevables* ».

<sup>2308</sup> Les frais de déplacement sont certainement les coûts que constituent les déplacements effectués par le requérant pour saisir le juge, répondre de ses convocations et tous autres déplacements entrepris dans la procédure administrative contentieuse. Quant aux frais d'envois, ils se résument aux paiements des tarifs postaux de courriers voire de timbres lorsque cela est exigé.

<sup>2309</sup> Les honoraires constituent l'ensemble des prestations fournies par le cabinet d'avocat. Ces prestations couvrent les consultations, l'assistance ou la représentation à l'audience, ses plaidoiries, ses conseils et tous les actes que l'avocat peut établir dans l'intérêt de son client.

**1223.** Pour pallier la pénibilité des déplacements à longues distances, et attendant l'exécution des projets de mise en ligne de tramway<sup>2310</sup>, les justiciables devraient recourir au transport aérien. Outre que celui-ci est desservi que dans un nombre très singulier de villes<sup>2311</sup>, les frais qu'il exige<sup>2312</sup> démontrent que ce moyen de déplacement relève plus d'un luxe que d'une nécessité.

**1224.** En reprenant les exemples des justiciables ivoiriens qui résideraient à Bouaké ou à Korhogo, le trajet en avion s'opérant à des frais soit proches, soit supérieurs au Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti (SMIG) en Côte d'Ivoire<sup>2313</sup>. On comprend qu'il reste hors de portée de la majorité des justiciables résidents dans ces deux villes. Certes, à un degré moindre, l'accessibilité à l'offre de transport motorisé éprouve également la précarité financière des populations. Ainsi, peu importe sa nature, l'offre de transport place au cœur des préoccupations le coût des transports et des capacités financières des populations africaines. « *La faiblesse des revenus d'un grand nombre de citoyens limite leur accès aux modes motorisés, tant dans les possibilités d'achat de véhicules qu'au quotidien pour payer le carburant ou la course en transport en commun* ». Tel est le résultat de l'observation menée sur la pratique de mobilité dans vingt-huit pays d'Afrique<sup>2314</sup> et qui rappelle le poids de la situation de pauvreté sur l'accès à la ville particulièrement en Afrique subsaharienne<sup>2315</sup>.

**1225.** Par ailleurs, au regard de l'importance de la distance et du temps du trajet, le justiciable devrait affronter les difficultés liées au logement qu'impose son séjour en capitale<sup>2316</sup>. Si de telles contraintes matérielles et financières sont ressenties par les

---

<sup>2310</sup> L'Éthiopie est le premier pays d'Afrique subsaharienne à mettre en ligne le tramway en vue d'assurer une mobilité effective sûre des populations. Ce projet est nourri par l'État ivoirien pour une livraison prévue en 2023.

<sup>2311</sup> La Côte d'Ivoire ne possède que vingt-sept aéroports et aérodrome dont trois seulement ont un statut international. A ce jour, les vols domestiques intérieurs s'effectuent dans cinq (5) villes ivoiriennes à partir d'Abidjan : San-Pedro, Bouaké, Korhogo, Odienné et Man. En 2016, les cinq (5) aéroports de l'intérieur de la Côte d'Ivoire ont reçu un trafic de 88 636 passagers dont 40% pour San-Pedro et 26% pour Bouaké. Voir GAHIE (W.A.) (éd.), *Elaboration de la feuille de route mobilité durable en Côte d'Ivoire. Rapport Diagnostic*, op. cit., p. 35. Pourtant, avec ces données qui traduisent un décollage très compliqué du trafic aérien intérieur, la Côte d'Ivoire reste bien en avance des autres États africains sous étude.

<sup>2312</sup> *Ibid.*

<sup>2313</sup> Le montant du SMIG en Côte d'Ivoire a été, depuis le 20 novembre 2013, relevé à soixante mille francs Cfa.

<sup>2314</sup> DIAZ (L.) et al., « Entre contraintes et innovation : évolutions de la mobilité dans les villes d'Afrique subsaharienne », *Espace populations sociétés*, n° 2-3, 2010, p. 340.

<sup>2315</sup> Voir BOUSSIERE (Y.), MADRE (J.-L.) (dir.), *Démographie et transport. Ville du Nord et villes du Sud*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 147-175.

<sup>2316</sup> ANTOINE (P.), « La crise et l'accès au logement dans les villes africaines » in COUSSY (J.), VALLIN (J.) (dir.), *Crise et population en Afrique : crise économique, politique d'ajustement et démographie*, Paris, Les Etudes du Ceped (Centre français sur la population et le développement), n° 13, 1996, p. 276 et s.

justiciables de ces villes à fortes concentrations de la population<sup>2317</sup>, il n'est de raison de douter que le juge administratif soit davantage inaccessible aux populations des zones rurales. Ces difficultés sont largement vécues par les populations burkinabè<sup>2318</sup>, gabonaises<sup>2319</sup> et sénégalaises<sup>2320</sup>.

**1226.** Dans quelques rares espèces, à l'égard même des habitants résidents à la capitale, le déplacement en vue de la rencontre du juge peut être onéreux. C'est le cas lorsque la juridiction est logée dans une zone difficile d'accès ou quand l'accès est « *interdit à tout véhicule de transport commun* »<sup>2321</sup> au quartier qui abrite la juridiction administrative. Ces deux éventualités et leurs inconvénients seraient tous prouvés au Gabon. En effet, en délocalisant le siège du Conseil d'État dans la commune de la commune d'Akanda, au quartier Sablière, une zone d'habitation, le gouvernement interdit l'accès au transport commun d'accéder à ce quartier. Ce faisant, il prive une frange importante de la population gabonaise sans véhicule personnel d'accéder au juge administratif suprême. L'incongruité de la mesure gouvernementale est doublement appréciée : d'une part, le quartier de la Sablière est une zone d'habitations et d'autre part, il est difficile d'accès pour la population qui devrait supporter d'importants frais de transport<sup>2322</sup>. L'interdiction d'accès au transport commun ne répond certainement pas à un mécanisme de facilitation de la rencontre du juge administratif suprême gabonais<sup>2323</sup>.

**1227.** En tout état de cause, l'importance du coût que la rencontre du juge administratif rompt avec le principe de la gratuité de la justice. Une telle obstruction extrajudiciaire de la voie de saisine du juge administratif aggrave l'éloignement géographique et participe de l'éloignement psychologique de ce dernier.

---

<sup>2317</sup> DUBRESSON (A.), « Les grandes villes africaines : trois questions sur le futur urbain du continent », *L'information géographique*, Hors-série Afrique, vol. 67, n° 1, p. 67.

<sup>2318</sup> JACLIN (S.), « L'insertion par le haut : régularisation foncière et citadinisation dans les périphéries de Ouagadougou (Burkina Faso) », in ANTOINE (Ph.), DIOP (A.B.) (dir.), *La ville à guichets fermés*, p. 181-198, Dakar, IFANORSTOM, 1995, 360 p.

<sup>2319</sup> KWAHOU (S.), *La justice administrative au Gabon. Essai sur l'exercice de la fonction juridictionnelle en matière administrative*, Thèse de doctorat précitée.

<sup>2320</sup> ANTOINE (P.), « La crise et l'accès au logement dans les villes africaines », *op. cit.*, p. 283 et s.

<sup>2321</sup> Telle est le message inscrit sur le panneau d'interdiction d'accès au quartier siège le Conseil d'Etat gabonais.

<sup>2322</sup> Voir BOUKITA (P.) Gabon Média Time, « Gabon : le gouvernement prive d'accès des justiciables au Conseil d'Etat », *Gabon Média Time*, publié le 20 octobre 2020, Disponible à <https://www.gabonmediatime.com/gabon-le-gouvernement-prive-dacces-des-justiciables-au-conseil-detat/>. Consulté le 16/01/2021 à 22h 01mn.

<sup>2323</sup> On serait tenté de tolérer l'argument selon lequel la mesure vise à assurer la sécurité, la tranquillité et la salubrité du service rendu par le Conseil d'Etat. Elle éviterait une trop grande promiscuité des activités riveraines avec le siège voire les membres de ce Conseil. Toutefois, à l'instar de la mesure qu'il défendrait, cet argument est insuffisant.

Il est loisible de penser que l'inégale répartition des juridictions administratives dans les États africains sous étude attente au principe d'égal accès à la justice. L'égalité entre les justiciables est doublement rompue : d'un point de vue géographique et financier. En effet, sans s'y confondre, la décentralisation administrative et celle de la justice et le principe d'égalité des sujets conservent certains liens<sup>2324</sup>.

**1228.** On ne pouvait espérer de l'installation primaire voire provisoire, du juge administratif naturel qu'elle occupe autant d'espaces et de fonctions dédiés normalement à l'ensemble des juridictions administratives nationales. Physiquement introuvable dans les provinces, il semble l'être dans ses fonctions lorsqu'il est installé dans les grandes villes. En effet, du dédoublement du Conseil d'État en juge d'appel et de cassation, de l'étendue de la compétence de la Cour administrative d'appel à l'ensemble du territoire national, l'emprunt du personnel judiciaire dans les sections administratives provinciales engendrent un inconvénient notable : l'instabilité du juge administratif.

## **Paragraphe 2 : Un juge instable**

**1229.** Trouver le juge c'est l'identifier, le localiser, aller à sa rencontre et surtout sentir sa présence. La localisation et le ressenti des effets de sa présence certifient de la stabilité du juge. Définie comme l'état de ce qui est constant et équilibré<sup>2325</sup>, la stabilité du juge administratif exige des conditions de fixation et d'exercice des missions qui sont les siennes. La stabilité du juge administratif est assurée par l'équilibre organique de la juridiction à laquelle il appartient et par son équilibre technique et professionnel. En clair, l'équilibre institutionnel de la juridiction administrative ainsi que l'équilibre professionnel du juge qui l'anime ont un lien, vice-versa, de cause à effets. Autant l'équilibre de celui-ci induit l'équilibre de celle-là ; autant l'équilibre de cette dernière permet l'équilibre professionnel du juge administratif.

**1230.** Aussi le fonctionnement de la juridiction administrative dans les États important le dualisme français devrait-il être guidé par des politiques spécifiquement centrées sur ces deux questions. Ces politiques doivent, également, être conduites dans le sens d'une harmonisation desdites questions. L'analyse de la situation permet d'avouer que sur cet

---

<sup>2324</sup> Voir GROUD (H.), « L'acte II de la décentralisation et le principe d'égalité », *RDP*, n° 5, 2005, pp. 1273-1302.

<sup>2325</sup> REY (A.), REY-DEBOVE (J.), *Le Petit Robert de la langue française*, édition 2019, Paris, Nouvelle édition millésime 2019, p. 2428.

espace, aucune de ces considérations n'est suffisamment observée. De l'instabilité organique et matérielle (A) à l'instabilité fonctionnelle (B), c'est l'instabilité de la juridiction administrative et de ses membres qui est ainsi dévoilée.

### A- L'instabilité organique et matérielle

**1231.** Si la consécration formelle est le début de la stabilité juridique d'un organe, elle n'englobe point toute la réalité de son plein affermissement. Existence juridique et stabilité organique n'étant guère des réalités étanches. L'importation de la dualité juridictionnelle en Afrique a favorisé la prise de mesures censées garantir la stabilité du juge administratif. Il s'agit notamment de l'obligation faite au juge administratif de résider dans la circonscription géographique de sa juridiction d'affectation. Ce dernier aspect met en exergue les dangers d'une éventuelle dispersion du juge sur la stabilité organique de la juridiction. Il lie, par ailleurs, le sort de celle-ci aux aspirations matérielles nécessaires à l'exercice de la profession du juge. Toutefois, comment exiger une telle stabilité au juge si la juridiction, elle-même peine à être régulièrement logée (1) et que les conditions matérielles de travail font défaut (2).

#### 1- Absence de siège

**1232.** Expression polysémique<sup>2326</sup>, le siège est ici le lieu où la juridiction est installée<sup>2327</sup>. Il participe de la fixation de la compétence territoriale<sup>2328</sup>. La dotation d'un siège demeure, dès lors, une condition *sine qua non* au bon fonctionnement de la juridiction. Les États africains sous étude semblent l'avoir compris. Mais pas à sa juste portée. Dans leurs efforts d'assurer un minimum vital à l'existence des juridictions administratives, ils placent le

---

<sup>2326</sup> Etymologiquement, le mot siège, dérivé du latin *sediculum* renvoie à chaise ou banquette. Il désigne, de ce fait, un meuble utilisé pour s'asseoir. Par la technique de (le nom de la figure de style qui permet de prendre le contenu pour le contenant), il désigne souvent la partie du corps sur laquelle l'on s'assied. Cet usage est régulièrement employé dans le langage de l'anatomie. Dans le domaine de la justice, son appréhension est diverse. Le siège peut définir l'endroit où le juge s'assied pour rendre sa décision, se confondant même, parfois par extension, à la décision de justice. Par ailleurs, suivant une approche de mandat politique, le siège ou les sièges est évoqué pour désigner le nombre de mandats à pourvoir en termes de représentants et selon les résultats du suffrage ainsi que le mode de représentation adoptée. Ce faisant, le siège sert les intérêts du système de représentation. Sans avoir la prétention d'épuiser toutes les déclinaisons du mot, on peut se contenter d'en rappeler une dernière, à portée plus large et littérale. C'est celle qui définit le siège comme l'endroit où est établi une personne physique ou morale. Autrement dit, le siège est le lieu où se réunit la direction d'un gouvernement, d'une entreprise voire les membres d'une juridiction.

<sup>2327</sup> CABRILLAC (R.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, op. cit., p. 492.

<sup>2328</sup> En son sein, l'on retrouve les bureaux des magistrats et autres personnels de la juridiction, le matériel de travail, les salles d'audience et même les dossiers à instruire

juge soit en situation de « colcataire » de siège (a) soit dans une posture d'un juge dispersé entre plusieurs sites (b).

#### **a- Un juge dépourvu de siège propre**

**1233.** Lorsque le Huron se rend au Palais royal, ce n'est pas sa requête et les réponses du juge qui sont seulement d'intérêt<sup>2329</sup>. La symbolique de sa présence dans ce Palais marque les esprits du requérant qui il est et du juge qu'il visite. Si ce juge arbore encore fièrement ce titre de juge du Palais royal, c'est outre l'efficacité de son office, la légitimité que cette occupation du Palais royal lui confère<sup>2330</sup>.

**1234.** Loin de ces significations symboliques, et précédant les interprétations qu'elles pourraient susciter, l'importance du siège pour une juridiction se révèle d'un point de vue pratique et juridique. La fabrique du droit par la juridiction administrative se conçoit et se déploie à partir du foyer ou des entrailles du siège qui l'abrite. Partant, une certaine indépendance, le bénéfice d'un certain droit de propriété voire quelque de tranquillité et intimité méritent d'être assurés au sein du siège au profit de son locataire. La position de « collocation » dans laquelle le juge administratif est placé rompt avec ces garanties en ce qu'elle confère à ce dernier une place négociée plutôt que légitime ou à tout le moins consacrée.

Dans la mise en œuvre organique de la dualité juridictionnelle au Gabon et au Burkina Faso, deux techniques sont utilisées pour faire partager sur un seul site les locaux de différentes juridictions.

**1235.** D'abord, comme cela fut précisé dans diverses séquences de notre analyse, les sections administratives provinciales sont créées au sein des tribunaux judiciaires provinciaux. Même dans la capitale burkinabè, le tribunal administratif est logé dans l'enceinte du tribunal de grande instance. Ce choix est encore motivé par l'économie des moyens financiers.

---

<sup>2329</sup> RIVERO (J.), « Le Huron au Palais royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », précité.

<sup>2330</sup> LABETOIR (B.), *La fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'Etat*, op. cit., p. 65. Le sociologue étudie la signification symbolique de deux images liées au Conseil d'État et utilisées par son personnel. La première gravure d'Ernest PIGNON-ERNEST représente une colonne de style néoclassique clôturant la cour de l'institution. Quant à la seconde, elle est une peinture d'Auguste COUDER illustrant l'installation du Conseil d'État au palais du Petit-Luxembourg et montrant Napoléon inaugurant le Conseil. Il conclut que la colonne soutenant l'institution, ainsi que Napoléon la créant, sont deux symboles auxquels les membres du Conseil ainsi la juridiction elle-même puisent leurs forces leurs solidités.

L'incidence de ce choix sur l'autonomie de l'ordre juridictionnel administratif a été déjà prouvée<sup>2331</sup>. Il s'agit ici de tirer la conclusion du caractère introuvable ou difficilement repérable du juge administratif que cet aménagement provoque. L'espace physique d'expression de l'office du juge administratif de premier degré est ainsi « *accessoirisé* »<sup>2332</sup> par l'occupation antérieure et continue du juge judiciaire.

**1236.** On allèguerait que l'existence traditionnelle du site juridictionnel serait un avantage à sa reconnaissance facile pour les justiciables. Souvent, ne faudrait-il pas du temps à une institution nouvellement établie de se faire repérer géographiquement par les populations africaines en raison d'une politique d'adressage presque inexistante<sup>2333</sup> ? Toutefois, les inconvénients du partage de locaux sont si sérieux que cet argument ne pourrait résister à la critique. Avec le partage de locaux, il ne suffit point d'être à l'adresse où siège le juge administratif pour être certain de le rencontrer. Il faut, en plus, savoir distinguer ses locaux de ceux du juge judiciaire. Cette difficulté sera certainement vécue par les justiciables burkinabè quand il s'agira de saisir le juge de la Cour administrative d'appel. On l'a vu, l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 10-2016 prévoit, en effet, la création d'une Cour administrative au siège de chaque Cour d'appel de l'ordre judiciaire.

**1237.** Ensuite, singulière à Libreville, au Gabon, la Cour administrative d'appel est sur le même site que le tribunal administratif. Un immeuble de huit étages sert à la fois de siège de chacune des deux juridictions. Ce partage de locaux est bien différent de celui opéré entre juridictions administratives et juridictions judiciaires. On penserait que la position de l'un et de l'autre juge administratif serait moins gênante que dans le cas précédent. Mais, le malaise peut provenir de la difficulté pour le juge de la Cour d'appel de se voir discuter son espace par une juridiction qu'il pourrait qualifier de degré inférieur. Les jugements de celle-ci étant portés en appel devant celle-là, les frustrations et désaccords d'approches peuvent se transposer sur un terrain moins juridique, purement personnel entre les différents membres qui côtoient le même espace.

---

<sup>2331</sup> Voir *supra*, p. 51 et s.

<sup>2332</sup> Selon l'expression de OUEDRAOGO (D.), *Généralisation des juridictions administratives du premier degré : acquis, insuffisance et perspectives*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>2333</sup> Les populations se réfèrent généralement à l'habitude qu'ils ont de fréquenter un lieu pour le repérer ou indiquer son trajet en cas de sollicitation d'un tiers. Elles procèdent également par la méthode de repérage par reconnaissance de bâtiments ou d'institutions suffisamment connus du public en raison surtout de son ancienneté voisines au lieu recherché.

**1238.** Aussi, en logeant les juridictions administratives de premier degré et d'appel sur un immeuble de huit étages, on imagine aisément le degré de rapprochement physique voire la confusion créée entre elles. Il est certain que le dialogue des juges incessamment réclamé ne s'accommode nullement d'une telle confusion dans laquelle les visages des juges administratifs du tribunal et de la Cour d'appel semblent s'entremêler et s'amalgamer.

**1239.** Nous avons fait référence à la disposition burkinabè qui impose au juge administratif d'élire domicile en dehors du ressort territorial de sa juridiction d'affectation. Cela poursuit, certainement, l'objectif de maintenir le juge administratif proche de sa juridiction et disponible pour elle ainsi que pour sa clientèle. Mais, souvent, l'effort doit être orienté dans le sens inverse. La juridiction peut sembler s'éloigner du juge et des justiciables. Il en est ainsi lorsqu'elle se dupliquerait sur plusieurs sites créant ainsi une dispersion tant de ses membres que de ses activités.

#### **b- Un juge dispersé**

**1240.** Des études centrées sur l'accès au juge et au droit évoquent plutôt les risques d'une dispersion du contentieux appréhendée à l'aune soit de la nature du juge compétent, soit des pouvoirs de celui-ci, soit encore de la procédure contentieuse<sup>2334</sup>. En certains domaines, la pluralité des juridictions intervenant sur une matière engendre également l'évocation du contentieux y relatif<sup>2335</sup>. Nulle part, semble-t-il, n'émerge la question d'une dispersion du juge. Au fond, cette situation précaire est singulière à la réalité du juge administratif suprême ivoirien.

**1241.** La dispersion du juge est traduite par la présence sur plusieurs sites de magistrats appartenant à une même juridiction du fait d'une absence de siège. En Côte d'Ivoire, prévue pour être fixé sur le site de l'Office National de l'Eau Potable (ONEP) et attendant la disponibilité des locaux, le Conseil d'État occupe les anciens locaux où était fixée la Chambre administrative de la Cour suprême. Approximativement. La Chambre

---

<sup>2334</sup> PEDROT (Ph.), Les juges uniques : dispersion ou réorganisation du contentieux ? précité ; WEBER (A.), « Le juge administratif unique, nécessaire à l'efficacité de la justice ? », *Revue française d'administration publique*, n° 125, 2008, p. 183 ; SAYN (I.), « Accès au juge et accès au droit dans le contentieux de la protection sociale », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, 2004, pp. 113-130.

<sup>2335</sup> STIRN (B.), « La dispersion des normes », in *Le désordre normatif, Entretiens de l'Académie des sciences morales et politiques*, 13 juin 2016. Disponible à <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/la-dispersion-des-normes>. Consulté le 17/01/2021 à 14h 47mn.

Voir en ce sens LACABARATS (A.), JEAMMAUD (A.), « Dispersion du contentieux du travail ? », *Revue de droit du travail*, n° 9, septembre 2013, pp. 536-542.

administrative elle-même n'ayant jamais eu de siège. Elle était disséminée sur plusieurs sites dans les communes de la ville capitale d'Abidjan. Actuellement, le Conseil d'État ivoirien l'est tout autant.

**1242.** Si la majorité de ses membres sur l'ancien principal site de la Chambre administrative, une villa de trois pièces louées à un particulier, deux autres appartements situés dans la même commune que la précédente abritent le reste des membres de la juridiction administrative suprême ivoirienne. Plus simplement, en dehors du site principal, cinq conseillers siègent sur un autre site<sup>2336</sup> tandis que le bureau du Président de Conseil ainsi que la salle d'audience sont logés sur un autre espace géographique. Qui plus est, tous ces sites sont déterminés comme le siège du Conseil d'État de sorte que, pour le non initié par une première mésaventure, se rendre au Conseil d'État ivoirien présente le risque de visiter ces endroits avant de rencontrer le juge recherché. Ceci confère au juge administratif suprême ivoirien l'image d'un juge mutant qui se déplacerait de siège suivant la nature de l'office qu'il s'apprête à exercer. Un site pour la recevabilité des recours, deux sites entremêlés pour les instructions, séances de travail, gestion administrative et un site pour les audiences et pour constituer de bureau du Président. Il se pose ainsi un véritable problème de communication entre membres de la juridiction.

**1243.** Déjà à cette étape embryonnaire de la mise en forme de l'ordre administratif, le juge est perdu du regard du justiciable qui s'attend à le voir partout, mais qui semble le sentir nulle part. L'absence d'un siège unique du Conseil d'État tend à favoriser sa disparition institutionnelle du fait que sa dispersion peut le rabaisser au rang de « *juridictions non identifiées* »<sup>2337</sup>.

**1244.** À l'évidence, ce diagnostic sera plus critique quand les juridictions administratives de fond seront installées. Aussi est-il impérieux qu'avant la création de celles-ci, le Conseil d'État ait un siège unique, fixe et propice à son office. Il y dépend, également, de la stabilité et de la visibilité de ses membres.

**1245.** Par ailleurs, la Cour de cassation n'échappe pas non plus au phénomène de dispersion de ces juges. En dépit de la consécration de la dualité juridictionnelle et de l'existence des tribunaux et cours judiciaires, la Cour de cassation ivoirienne continue d'être

---

<sup>2336</sup> Dénommé "Les Bureaux Thémis", ce local est situé dans la commune de Cocody à l'instar du site principal. 7 km sépare ces deux locaux.

<sup>2337</sup> Suivant l'expression de SAYN (I.), « Accès au juge et accès au droit dans le contentieux de la protection sociale », *op. cit.*, *Revue française des affaires sociales*, n° 3, 2004, p. 125.

dispersée sur les cendres de la défunte Chambre judiciaire de la Cour suprême. Ses membres doivent être recherchés sur quatre sites distincts souvent dans des communes différentes<sup>2338</sup>.

**1246.** L'absence de siège a, donc, eu pour fâcheuse conséquence, au niveau de la juridiction administrative suprême ivoirienne, une dispersion de ses membres. Cette observation projetée de l'extérieure sur l'implantation des juridictions administratives dans les États africains sous étude peut être orientée au-dedans des locaux où exercent les juges administratifs. Ses résultats sont pressentis. La cohérence voudrait que le juge mal logé soit mal outillé à exercer son office. Telle est l'*a priori* qui sera confirmé par des données factuelles dans les lignes suivantes.

## **2- Insuffisance des moyens matériels**

**1247.** La peine que rencontre le juge administratif à être installé dans un siège fixe et qui lui est propre prévient déjà sur la modicité des moyens matériels dont il dispose pour exercer efficacement son office<sup>2339</sup>. Analyser la place des moyens matériels dans la stabilité du juge amène à les saisir sous deux aspects : des moyens relatifs au traitement réservé au juge dans le sens d'un positionnement social acceptable et compatible à son statut<sup>2340</sup> d'une part, et ceux qui participent directement à l'exercice quotidien de sa profession d'autre part. Ces derniers sont de diverses natures et détectables aux plans informatique (a) et logistique (b).

### **a. La déficience des moyens informatiques**

**1248.** La stabilité organique et matérielle du juge administratif commande que ce dernier soit en phase avec le développement technologique d'autant que les fruits d'une telle évolution intègrent désormais son outil de travail<sup>2341</sup>. Or, hormis le secrétariat, à peine les membres des juridictions administratives visitées notamment au Burkina Faso et en Côte

---

<sup>2338</sup> L'essentiel des membres siègent sur un site à proximité du Bureau National d'Etude et de Techniques de Développement (BNETD) dans la commune de Cocody. Dans la même commune, une partie des membres siège au 'Bureau Thémis ; se trouve le cabinet du Président de la Cour. Une dernière partie des membres siège dans la commune du Plateau au sein de l'immeuble Hévéa.

<sup>2339</sup> FALL (A.B.), « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique », *op. cit.*, p. 39.

<sup>2340</sup> On y compte le salaire et tout autre traitement salarial.

<sup>2341</sup> LASSERRE (B.), « Le juge administratif face aux nouveaux enjeux du numérique », 9<sup>e</sup> édition des Etats généraux du droit administratif, Discours du 19 juin 2019. Disponible à <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/le-juge-administratif-face-aux-nouveaux-enjeux-du-numerique-discours-de-bruno-lasserre-vice-president-du-conseil-d-etat>. Consulté le 17/01/2021 à 23h 51mn. Voir aussi Du MARAIS (B.), GRAS (A.), « La cyberjustice, enjeu majeur pour la qualité de la justice administrative », précité.

d'Ivoire possèdent un ordinateur de service. La plupart d'entre eux utilisent leur ordinateur personnel dans le cadre de leurs activités professionnelles. Dans le même prolongement, se signale la faible fréquence au réseau internet. Dès lors, il n'est point surprenant de constater qu'en Afrique francophone subsaharienne, l'activité juridictionnelle, judiciaire ou administrative soit très faiblement numérisée<sup>2342</sup>. Des actes aujourd'hui élémentaires tels que l'établissement d'un casier judiciaire continue d'être totalement matérialisés<sup>2343</sup>. L'indisponibilité de la jurisprudence, la faiblesse des politiques de sa vulgarisation en sont des indicateurs probants des effets néfastes de la faible numérisation de l'activité juridictionnelle administrative.

**1249.** Les vertus de la numérisation sur la stabilité du juge administratif en termes de connaissance de sa propre jurisprudence, d'ouverture sur les jurisprudences étrangères, de découverte de techniques et méthodes de juges homologues sont indéniables. Elle participe, en outre, à la traçabilité de la jurisprudence. Nous avons déjà évoqué l'idée que la numérisation contribue à la rencontre du juge administratif. On y ajouterait, à la suite, de Bruno LASSERRE, qu'elle « *ouvre des opportunités pour l'administration de la justice* »<sup>2344</sup>, entendre, améliore la qualité de l'office ainsi que du travail juridictionnel.

**1250.** Le juge administratif africain se trouverait ainsi renfermé sur son office sans pour autant en comprendre les mutations et évolutions et sans être nécessairement compris, en conséquence est difficilement connu des justiciables. Le secours, à ce niveau, viendrait de la disponibilité d'ouvrages ou de toute production non dématérialisée. Assurément, les bibliothèques physiques ne sauraient disparaître. Leur sacralité<sup>2345</sup> parierait sur leur

---

<sup>2342</sup> La jurisprudence administrative est soit très faiblement disponible soit presque inexistante sur les sites des juridictions administratives des Etats étudiés. Même les rapports annuels relatives à l'activité juridictionnelle administrative qui rendu obligatoire par les différents législateurs ne sont point diffusés. Il faut, toutefois, préciser l'exception partielle dont fait preuve la Cote d'Ivoire depuis maintenant une décennie. Outre la disponibilité des jurisprudences du juge administratif suprême sur le site du Conseil d'Etat, auparavant de la Chambre administrative de la Cour suprême, une revue, La Tribune sert de lucarne à travers lequel le juge revient parfois sur certaines décisions importantes à l'évolution du contentieux administratif ivoirien. Les raisons de ce défaut d'animation des sites de juridictions administratives africaines sont connues : l'insuffisance de ressources humaines et matérielles et surtout la réticence du juge de vulgariser sa jurisprudence de crainte d'essuyer des critiques de praticiens ou théoriciens du droit.

<sup>2343</sup> Si la demande d'un casier judiciaire dans les Etats africains sous étude s'introduit par le dépôt de documents physiques, sa délivrance après établissement s'opère également en main propre du demandeur.

<sup>2344</sup> LASSERRE (B.), « Le juge administratif face aux nouveaux enjeux du numérique », précité.

<sup>2345</sup> La sacralité des bibliothèques a un fondement historique et culturel. Elle est doublement entretenue. Elle l'est à l'égard de la bibliothèque elle-même ; elle l'est à l'attention de l'objet-livre voire du livre papier. En France, on peut lire sur le site de la BM de Reims cette mention gravée par les architectes ceci : « Les choix décoratifs font de la bibliothèque un nouveau temple du savoir. On pénètre dans le bâtiment gravissant quelques marches, symbole d'élévation vers la connaissance ». Cité par SPIESER (A.), *Fais pas ci, fais pas ça : les interdits en bibliothèque*, Mémoire d'étude, janvier 2012, Diplôme de conservateur de bibliothèque, Université de Lyon, p.

éternité<sup>2346</sup>. Encore faudrait-il que les juridictions administratives africaines sous étude soient fournies en bibliothèques. Au contraire ou du moins pas pour l'instant en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso où la bibliothèque est si démunie en ouvrages qu'elle serait très loin d'équivaloir une bibliothèque d'un seul magistrat<sup>2347</sup>. Ainsi s'annonce la déficience logistique dans laquelle se meut l'activité juridictionnelle en Afrique subsaharienne.

## **b. Les limites des moyens logistiques**

**1251.** Tout chercheur qui se rend dans les locaux principaux du Conseil d'État ivoirien trouve matière à questionner sur les limites des moyens logistiques mis au service de la juridiction administrative suprême. Des dossiers à même le sol dans les bureaux, sur les sièges, des tables de bureaux en raison de l'inexistence de meubles affectés à cet effet. Nul besoin, ici, de rappeler les risques de pertes et de dégradation de dossiers d'autant que ces bureaux-archives ne sont point fournis en climatisation<sup>2348</sup>. L'essentiel est aussi ailleurs.

**1252.** Que ce soit au Gabon ou en Côte d'Ivoire, le Conseil d'État est abrité dans une villa qui, en principe, est destinée à l'hébergement. La taille des pièces est inappropriée aux exigences d'une salle de travail ou d'un bureau. Généralement, des réaménagements en vue

---

15. Par ailleurs, à l'ouverture de la Maison du Livre et du Son, Charles Hernu a enjoint qu' « *il faut venir à la bibliothèque comme on irait dans une cathédrale* ». Cf. GASCUEL (J.), « De la quête d'un local d'une architecture à l'appropriation d'une architecture », *Bulletin des bibliothèques de France (BBF)*, 2007, n° 1, p. 25. Cette illustration justifie que la sacralité de la bibliothèque tient à sa mission d'élévation du peuple vers le savoir. Dans le contexte africain, le caractère sacré de la bibliothèque est perceptible dans cette célèbre locution qu'aurait tenue Amadou HAMPATE BA et d'où il ressort qu'en Afrique « *Un vieillard qui meurt, c'est une bibliothèque qui brûle* ». Cf. HAMPATE BA (A.), Discours prononcé à l'UNESCO en 1960. Au-delà des connaissances traditionnelles et culturelles dont est dépositaire le vieillard dans les sociétés africaines, c'est aussi sa vénération dans ces sociétés qu'il convient de retenir dans la citation ci-dessus. D'un point de vue historique, la sacralité de la bibliothèque est arrimée à celle du livre physique ou papier. « *L'acte de barbarie d'un autre siècle que constitue la destruction de milliers de livres* ». Telle est l'amère appréciation faite par le Président de l'Académie des Arts et des Sciences de la ville suite aux inconvénients d'une opération de désherbage de la bibliothèque municipale de Carcassonne. Cité par SPIESER (A.), *Fais pas ci, fais pas ça : les interdits en bibliothèque*, op. cit., p. 16. Des commentaires excessifs survenus à la publication de la lettre dudit président et qualifiant « d'autodafé » la prétendue destruction de milliers de livres ont même été sanctionnés par le juge. Voir à cet effet TGI de Montpellier, Chambre correctionnelle audience collégiale, 5 février.

<sup>2346</sup> Bien qu'on ait annoncé la mort du livre papier, force est de reconnaître que sa disparition est loin d'être réelle. La valorisation en bibliothèque des ressources est une gageure difficilement surmontable en raison de leur caractère immatériel. Aussi est-il maintenant question de promouvoir une articulation entre les ressources numériques et le livre physique. Ainsi, paradoxalement, l'implémentation du numérique dans le fonctionnement des bibliothèques dépendrait de l'enracinement du livre physique et de l'espace que celui-ci aménage à celui-là. Sur les considérations relatives à la disparition et à la survie du livre papier, lire respectivement ESCOFFIER (M.), *La mort du livre*, 1933 ; SOUCHON (F.), *Faire vivre les ressources numériques dans la bibliothèque. Le cas des bibliothèques universitaires*, Mémoire Master d'étude, Diplôme de conservateur des bibliothèques, Université de Lyon, janvier 2014, p. 26.

<sup>2347</sup> Propos du Magistrat Mathias DOLLY siégeant au Tribunal administratif d'Ouagadougou, recueilli le 19 janvier 2021.

<sup>2348</sup> La température n'étant, dès lors, pas adaptée à conserver, sur le long temps des documents physiques. A toutes fins utiles, la température reste très élevée en Afrique subsaharienne avec une donnée annuelle de 25°.

d'une adaptation du local à son affectation sont opérés quand cela est possible. Toutefois, les bureaux et salles de travail qui en naissent sont très exigus. Le ministre gabonais de la Justice Garde des Sceaux faisait lui-même ce qui s'apparente à un constat amer. Il avoua, en effet, que: « *la reconstitution des archives dans les Juridictions de tous les Ordres judiciaires, administratif, et des Comptes, car à tout moment, la Justice devra être capable de répondre à toute demande d'établissement d'une expédition d'une décision de justice, ce qui n'est plus le cas depuis près de vingt (20) ans, faute d'archivistes, de salles d'archives et d'archivage numérique* »<sup>2349</sup>.

**1253.** C'est dans un tel environnement qu'on attend du juge administratif qu'il réserve un accueil chaleureux aux justiciables ou plus sérieusement qu'il participe efficacement du contrôle de l'action administrative. D'une observation moins descriptive, plus technique, la modicité des moyens logistiques peut être appréciée au prisme de certaines fonctions fondamentales à l'activité juridictionnelle : les mesures d'instruction, les formations des magistrats et les audiences.

**1254.** Définies comme des mesures par lesquelles le juge peut ordonner d'office ou à la demande des parties afin d'éclaircir certains points du litige à lui soumis, les mesures d'instruction en matière administrative reposent sur des règles précises. On peut rappeler le caractère écrit de la procédure, le principe du contradictoire et le caractère inquisitorial de la procédure<sup>2350</sup>. Les mesures d'instruction ont également un ressort plus dynamique, mais facultatif, celui qui autorise souvent le juge ou une personne qu'elle désigne à se transporter sur le théâtre des faits, à la recherche des éléments permettant d'attester de la réalité ou véracité des différentes allégations des parties. Pour ce faire, le juge administratif peut recourir l'expertise<sup>2351</sup>, à l'enquête<sup>2352</sup>, à la vérification<sup>2353</sup>, à la consultation et à la procédure d'*amicus curiae*<sup>2354</sup> et à la visite des lieux<sup>2355</sup>.

---

<sup>2349</sup> Gabon matin, « Communiqué Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), session ordinaire du 17 août 2017 », publié le 20 juillet 2019. Disponible à <http://www.gabonmatin.com/nominations-du-conseil-superieur-de-la-magistrature-du-17-juillet-2019.html>. Consulté le 22/01/2021 à 17h 50mn.

<sup>2350</sup> Voir LE GARS (J.-M.), « Les méthodes d'instruction et d'examen des moyens de la requête – Aspects français », *Revue administrative*, 52e année, n° 7, numéro spécial, Les transformations de la juridiction administrative en France et en Allemagne, 1999, p. 109.

<sup>2351</sup> Considéré comme un collaborateur du juge, admis dans tous les Etats intéressés par la présente étude, le statut de l'expert n'est pourtant précisé dans aucun d'entre eux. Le juge a recours à l'expertise lorsqu'il a besoin d'être éclairé sur des questions dont la compétence lui est étrangère. Il désigne, de ce fait, une personne qui lui paraît qualifiée pour connaître de la question. Pour autant, le juge administratif n'est pas tenu par l'avis de l'expert. Du rapport de ce dernier, il y puise ce qu'il estime bon et utile à son office. Dans la pratique, le recours à l'expertise est plus fréquent en première instance qu'en appel. Il est exceptionnel en cassation en raison de ce que celui-ci est, par principe, juge de droit et non de fait. Le domaine de la responsabilité administrative est le

**1255.** Lorsque le juge trouve nécessaire d'opérer une visite des lieux, le besoin logistique en vue d'assurer le déplacement se pose. Si en France celui-ci peut bénéficier d'une assistance juridictionnelle, on devine aisément que la réalité semble plus complexe pour le juge administratif africain. Le défaut de moyens élémentaires, voire indispensables à l'activité juridictionnelle tels que le siège, les moyens bureautiques ne plaident pas en faveur de la disponibilité des ressources financières ou logistiques devant favoriser la visite des lieux. Prévenant ce qui serait une peine perdue, le juge administratif africain ne mène presque jamais de visite des lieux, restreignant ainsi ses pouvoirs d'instruction. Il faut encore patienter pour espérer trouver, en dehors de ses locaux, le juge administratif africain dans le cadre de ses activités juridictionnelles.

**1256.** Qui plus est, la modicité des ressources financières des parties civiles au procès, en dehors de certaines entreprises privées, de même que l'insuffisance des moyens

---

terreau fertile au recours à un expert d'autant qu'il s'agit d'évaluer les dommages subis par la victime. Pèsent sur l'expert, les obligations d'impartialité, de formation technique et procédurale, et de bonne conduite des opérations. Sur le recours à l'expertise dans le contentieux administratif, voir notamment : LOPEZ (G.), et CEDILE (G.) « 30. Les expertises devant les juridictions administratives », in Geneviève CEDILE éd., *L'Aide-mémoire de l'expertise civile psychiatrique et psychologique. En 30 fiches*. Dunod, 2013, pp. 271-278 ; MARTIN (J.-P.), « L'expertise devant la juridiction administrative de première instance : quelques réflexions sur le statut de l'instruction : Audience solennelle du 27 février 2009 », *La Revue administrative*, 62e année, n° 370, pp. 378-383.

<sup>2352</sup> « *La juridiction peut, soit sur la demande des parties, soit d'office, prescrire une enquête sur les faits dont la constatation lui paraît utile à l'instruction de l'affaire* ». Cf. L'article R.623-2 du Code des juridictions administratives. Dans les Etats africains francophones, la question de l'enquête n'est pas explicitement désignée dans la procédure contentieuse. Toutefois, cela ne traduit pas son absence du pouvoir du juge administratif. Il y est fait référence implicitement dans l'expression de mesures d'instruction. Voir dans ce sens, l'article 43 de la Loi n° 32-2018 relative au Conseil d'Etat du Burkina Faso. La décision prescrivant l'enquête doit indiquer les faits sur lesquels elle doit porter. Elle doit, également, préciser si l'enquête aura lieu devant une formation de jugement ou d'instruction, ou devant un de ses membres se transporter sur les lieux. Si l'enquête connaît un grand succès en France, elle est encore faiblement requise par le juge administratif africain qui reste très attaché à la traditionnelle instruction écrite. A titre purement indicatif, voir dans la jurisprudence administrative française : Conseil d'Etat, 16 février 2001, *Centre du Château de Gléteins et al*, req. n° 220118 et 220153, Rec., p. 71 ; CE, 30 juin 2010, *Association Greenpeace France*, req. n° 315980, Rec., p. 522 ; Conseil d'Etat, Section, 8 juin 2009, *Elections de Corbeil-Essonnes*, req. n° 322236 et 322237, Rec., p. 222 ; AJDA 2009, p. 1302 chron. LIEBER (S.-J.) et BOTTEGHI (D.) et p. 1725, note B. MALIGNER (B.) ; RFDA 2010, p. 280, concl. DEREPAS (L.)

<sup>2353</sup> La vérification consiste à permettre à un membre de la formation de jugement, généralement le rapporteur, de se déplacer dans une administration dans le but de vérifier la perfection ou la régularité d'un acte. Elle s'avère utile pour s'assurer de la régularité des originaux des décrets dont on imagine mal qu'ils puissent être produits en cours d'instance.

<sup>2354</sup> Technique régulièrement appliquée par le juge international, *l'amicus curiae* a intégré récemment, en 2010, l'arsenal du juge administratif français. Sur les fondements et la portée du recours à *l'amicus curiae*, voir notre Mémoire de Master 2 : DJEDJE (Z.J.-M.), *L'organisation mondiale du commerce et la protection des droits économiques, sociaux et culturels*, Mémoire Master 2, Droit public, Université Alassane Ouattara, Bouaké, Côte d'Ivoire, 2015, p. 135 et s.

<sup>2355</sup> La vérification est le moyen par lequel une juridiction décide que l'un ou plusieurs de ses membres se transportent sur les lieux afin de prendre connaissance des faits litigieux. Elle se révèle surtout utile dans les domaines où le contrôle de légalité dépend de la qualification juridique des faits.

financiers dédiés à l'activité judiciaire entraînent un faible recours à l'expertise ou à l'enquête<sup>2356</sup>. Même lorsque celles-ci sont menées, le juge et les pouvoirs politiques appréhendent, parfois, ses résultats avec une économie très avare des moyens financiers et juridiques dont ils disposent. Une espèce burkinabè, l'arrêt *Yameogo Richard et 51 autres*<sup>2357</sup> dont il importe de rappeler quelques teneurs démontre cette attitude critiquable.

**1257.** Des faits, il ressort que l'État burkinabè a été condamné par le tribunal administratif de Ouagadougou à payer en dommages et intérêts la somme de dix millions à chacun du sieur YEMEOGO et de cinquante-et-un agent en raison d'un blocage de carrière pendant trente ans dont s'est rendu coupable l'État burkinabè à l'encontre de ces derniers. Chacune des parties a interjeté appel contre le jugement du tribunal. L'Agent Judiciaire du Trésor agissant pour le compte de l'État burkinabè demandait une annulation du jugement. Quant aux victimes, elles réclamaient un relèvement du montant du dommage à cinquante millions pour chacune d'elle. Elles ont déposé devant le juge d'appel, en Mémoire additionnel, un Rapport d'expertise judiciaire portant évaluation du préjudice afin de prouver leur perte financière si l'État burkinabè était condamné à leur payer individuellement la somme de dix millions tel que jugé par le tribunal administratif. La prise en compte de ce rapport d'expertise par le Conseil d'État burkinabè fournit des enseignements.

**1258.** Il a, en effet, considéré que « *Le mémoire a été communiqué à l'Agent Judiciaire du Trésor qui a visé et reçu copie (...) avec un délai d'un mois pour y répliquer ; que cependant jusqu'à la clôture du présent rapport aucune écriture n'est parvenue au Conseil d'État qui passera outre statuera sur les éléments contenus dans le dossier* ». On peut déceler de ce considérant principal trois enseignements dont deux se rapportant au juge administratif suprême et l'autre à l'Agent Judiciaire du Trésor burkinabè. Il en ressort que le Conseil d'État n'avait ordonné aucune expertise en l'espèce. Également, il n'a diligenté aucune contre-expertise voir n'a commis aucun autre expert pour constater les faits<sup>2358</sup>. Pis, le juge administratif suprême n'a même pas examiné l'exactitude de cette expertise menée par

---

<sup>2356</sup> Le recours à l'expertise est ordonné par le juge à l'initiative d'une partie. Lorsqu'il est demandé par le juge, ses frais sont supportés par le trésor public. La partie qui est à l'origine de la demande d'expertise en supporte les frais. En principe, la charge des honoraires de l'expert sont compris dans les frais exposés et non compris aux dépend supportés par la partie perdante au procès. Mais, la juridiction peut désigner, en certains cas, la partie qui assumera la charge. Voir à titre illustratif : En France, l'article R. 621-13 du Code de justice administrative ; Article 48 de la Loi n° 10-2018 relative à la Cour administrative d'appel.

<sup>2357</sup> CE, arrêt n° 58, 22 juillet 2020, Etat burkinabè c/ YAMEOGO Richard et 51 autres.

<sup>2358</sup> Suivant l'invitation de l'article 54 de la Loi n° 11-2016 de 2016.

une entreprise engagée par la partie privée. Face au silence de l'État, le juge s'est borné à s'aligner sur les résultats de cette étude.

**1259.** Une telle attitude est déplorable et semble trahir le principe du contradictoire de l'expertise. Le Conseil d'Etat français a éloquemment précisé d'ailleurs que le respect du contradictoire de la procédure d'expertise n'implique pas seulement l'existence d'un débat contradictoire en cours d'instance. Il impose aussi une forme de régularité dans la prise en compte du rapport par le juge<sup>2359</sup>.

**1260.** Concernant l'Agent Judiciaire du Trésor, son abstention a opposé la moindre contradiction face au rapport est aussi condamnable. Il se serait abstenu en raison de l'inopportunité de son action prise dans le sens où celle-ci n'aurait porté aucun résultat souhaité. *In fine*, à y voir de plus près, les attitudes du juge et de l'Agent Judiciaire du Trésor dissimulent la crainte chez chacun d'eux d'affronter les difficultés matérielles et financières qu'engendreraient un réexamen du rapport ou une contre-expertise.

**1261.** Le déficit logistique se perçoit également dans le cadre de la formation des magistrats. Les juridictions administratives des études soumises à réflexion ne possèdent aucune bibliothèque encore moins des salles ou espace de formation de leurs membres respectives. En général, il revient à chacun de ceux-ci de parfaire leur formation avec des moyens personnels. Les rares séances de formation à eux destinées sont effectuées en recourant à un bureau ou espace de circonstance. Il n'en saurait autrement, particulièrement dans le contexte ivoirien, quand le Conseil d'État n'a, pour l'heure, aucune salle d'audience propre<sup>2360</sup>. En conséquence, serait-il excessif d'affirmer qu'actuellement, le juge administratif suprême ivoirien est sans prétoire<sup>2361</sup> ?

**1262.** Au total, l'absence de siège fixe, l'émiettement ou la dispersion des locaux ainsi que la modicité du matériel de travail déstabilisent sur les plan organique et matériel et la découverte du juge administratif africain.

---

<sup>2359</sup> CE (France), *Centre hospitalier Bretagne Atlantique*, n° 419274, 23 octobre 2019, Rec. Lebon.

<sup>2360</sup> Elle partage une salle avec la Cour de cassation de sorte que des audiences sont souvent reportées en raison de l'indisponibilité de ladite salle qui se trouve sur l'un des sites où cohabitent les membres de la Cour de cassation Conseil d'Etat et ceux du Conseil d'Etat ivoiriens.

<sup>2361</sup> Faisant référence à la définition selon laquelle le prétoire désignerait « la salle où se tiennent les audiences des juridiction ». Cf. DEBARD (T.), GUINCHARD (S.), *Lexique des termes juridiques (2020-2021)*, Paris, Dalloz, 28e éd., 2020, p. 1456.

Cependant, le juge administratif marque sa présence aussi et surtout par les résultats de son office. C'est dire qu'un certain équilibre fonctionnel peut sauver l'instabilité organico-matérielle. Approche théoriquement recevable, mais pratiquement impossible. Les moyens organico-matériels servant les causes de l'efficacité et de la stabilité fonctionnelle, la faiblesse de ceux-ci ne peut qu'annoncer la fragilité de celle-là.

## **B- L'instabilité fonctionnelle**

**1263.** L'instabilité fonctionnelle du juge administratif des États africains importateurs de la dualité juridictionnelle française se résumerait à cette seule syntaxe : le juge administratif africain est encore très faiblement saisi, mais déjà encombré. La productivité du juge administratif africain issue de la dualité juridictionnelle est alors précaire. Moins formé, mal équipé et mal logé, ce juge souvent très désintéressé à l'importance de sa mission ne peut être qu'improductif (1). Pis, en nombre insuffisant, il paraît précocement essoufflé ou encombré (2).

### **1. Un juge improductif**

**1264.** Certainement, le juge administratif pense autrement dans un Palais Royal que dans un bureau qu'il partage avec deux autres magistrats, sans climatisation et à une température annuelle moyenne de 28.2°C<sup>2362</sup>. Paraphrasant Karl MAX, avec une portée moins dogmatique, on avancerait que les conditions de travail déterminent l'état d'esprit du juge<sup>2363</sup>. De ces occurrences, il convient de retenir que l'improductivité du juge administratif des États africains importateurs du dualisme juridictionnel est la conséquence de l'intermittence du juge (a) ainsi que de son inactivité (b).

#### **a. Un juge intermittent**

**1265.** Un juge improductif ne saurait être fonctionnellement stable. Un juge instable dans ses fonctions ne peut atteindre les résultats attendus de son office. L'intermittence du juge administratif est actée dans deux phénomènes légaux déjà signifiés dans l'analyse

---

<sup>2362</sup> « On pense autrement dans un palais que dans une chaumière ». Cf. ENGELS (F.): Ludwig Feuerbach, p. 29. La situation implicitement désignée en opposition au Palais Royal est celle vécue par des magistrats du tribunal administratif d'Ouagadougou. Trois d'entre eux occupent un bureau - que nous avons d'ailleurs visité et dans lequel nous avons eu des entretiens avec l'un des magistrats l'occupant dans le cadre de nos recherches - très exigü emprunté au Conseil d'Etat. Pour les données relatives au climat voir <https://fr.climate-data.org/afrique/burkina-faso-14/>. Consulté le 31/01/2021 à 17h 21mn.

<sup>2363</sup> MARX (K.), *Préface de la Contribution à la critique de l'économie politique*, Editions sociales, 1947, p. 4.

relative à la construction progressive de l'ordre juridictionnel administratif. On se souvient du fonctionnement des sections de tribunaux administratifs provinciaux et de la compétence de cassation Conseil d'État burkinabè contre ses propres décisions d'appel.

**1266.** Rappelons qu'en dépit de l'avènement de la loi de 2016 sur les tribunaux administratifs, les sections de tribunaux administratifs provinciaux continuent d'être présidées par le président du tribunal judiciaire. Cette intermittence entre juge judiciaire et juge administratif déstabilise le juge de l'Administration et conteste l'efficacité du contrôle juridictionnel. Elle ne favorise point une construction jurisprudentielle administrative sereine par le juge administratif. Maniant des outils et techniques juridiques parfois différents en fonction de la nature du contentieux à connaître, le juge de la section de tribunal administratif peine à prendre ses marques et à se positionner comme un véritable régulateur de l'activité administrative<sup>2364</sup>. D'autant plus que, dans la plupart des cas, ce juge provient directement de l'école de magistrature où il a reçu une formation essentiellement privatiste.

**1267.** Au niveau de la juridiction administrative suprême burkinabè, le Conseil d'État jouit transitoirement d'une compétence d'appel de sorte qu'il peut statuer en cassation contre ses décisions d'appel. Il existerait un risque que le juge de cassation ne soit qu'un simple prolongement du juge d'appel. Ce serait le même marteau qui frappe, mais avec une manche plus longue. En pareille circonstance n'eut été la différence de portée des décisions, le juge de cassation se serait confondu au juge d'appel. L'inquiétude est fondée. Aussi, le législateur burkinabè reconduit la règle consacrée dans la formation du jury lorsque le juge administratif suprême statue en cassation de ses propres arrêts. Celle-ci exige que la formation de jugement statuant en cassation soit composée par l'ensemble des chambres réunies, c'est-à-dire la chambre consultative et la chambre contentieuse<sup>2365</sup>.

**1268.** Par ailleurs, dans l'esprit des justiciables, ce serait le même juge qui a connu de l'affaire en appel qui doit en connaître en cassation. Ils pourraient, alors, estimer que les chances de succès de recours soient infimes, car, ce même juge qu'ils prétendraient ou confirmerait sa décision. Cette projection est à prendre avec sérieux quand on sait qu'en 2018, le Conseil d'État burkinabè a rendu environ 75 % de ses décisions en appel et n'a rendu

---

<sup>2364</sup> GNANOU (K.), « Réception des principes fondamentaux de droit administratif en droit burkinabè », Colloque sur Généralisation des juridictions administratives de premier degré : acquis, insuffisance et perspectives », précité.

<sup>2365</sup> Voir note 336.

aucune décision en cassation<sup>2366</sup>. Ces chiffres sont assez évocateurs et il convient de les observer sur quelques années pour en tirer une conclusion plus sûre.

**1269.** Pour assurer un détachement voire une impartialité de la ladite formation de jugement, les conseillers ayant connu de l'affaire en appel ne siègent pas dans la formation de jugement réunie. Une telle disposition constituerait une réelle garantie de débarrasser le juge de cassation de l'ombre du juge d'appel dans laquelle il pouvait s'ignorer. Toutefois, elle ne fait pas disparaître toutes les supputations, surtout dans les esprits belliqueux, qui continuent d'y voir une persistance de l'influence du juge d'appel sur le juge de cassation. Le doute sur l'impartialité du système de double compétence consultative et contentieuse du Conseil d'État français légitime, non sans contestations, ses supputations.

### **b. Un juge inactif**

**1270.** Choisir un juge ne suffit pas à ce qu'il soit productif ou du moins actif à produire des résultats attendus. Le choix des juges va au-delà de leur mode de désignation. La nomination ou l'élection<sup>2367</sup> présente, qu'on soit en droit interne ou en droit international<sup>2368</sup>, d'autres paris. Hormis les enjeux diplomatiques et politiques, le choix du juge administratif se fonde également sur l'assurance et les garanties qu'offre ce dernier dans l'exécution de son office. Les performances du juge peuvent plier l'échine devant son absence de motivation. Aussi, des mécanismes relatifs à la carrière du juge, à l'assainissement de l'environnement du travail, au code de déontologie<sup>2369</sup>, au serment<sup>2370</sup> sont fixés pour éviter que le juge perde ses valeurs qui ont milité à sa désignation face au poids du temps.

---

<sup>2366</sup> Ministère de la Justice, Direction Générale des Etudes et des Statistiques Sectorielles, *Tableau de bord statistique 2018 de la justice*, Unicef, Edition Mai 2018, p. 59. Disponible à [http://cns.bf/IMG/pdf/tableau\\_de\\_bord\\_justice\\_2018.pdf](http://cns.bf/IMG/pdf/tableau_de_bord_justice_2018.pdf). Consulté le 23/01/2021 à 20h 35 mn.

<sup>2367</sup> Voir *supra*, p. 129 et s.

<sup>2368</sup> En droit international, lire RUIZ FABRI (H.), « Le choix des juges » in *Mélanges en l'honneur de Robert BADINTER, L'exigence de justice*, Paris, Dalloz, 2016, pp. 637.

<sup>2369</sup> « La responsabilité singulière, qui est celle de chaque magistrat, est consacrée par des garanties et des exigences déontologiques particulières » le reconnaissait le Conseil d'Etat français. Cf. p. 5.

<sup>2370</sup> « *Je jure de remplir consciencieusement mes fonctions, de respecter scrupuleusement la Loi, de garder religieusement le secret des délibérations et de me conduire comme un digne et loyal Magistrat* ». Tel est le serment prononcé par les juges gabonais. Les serments généralement prononcés par les magistrats ne se distinguent pas fondamentalement de celui-ci en ce que tout serment met en valeur le respect des valeurs juridiques liées à la fonction, des valeurs morales inhérentes à la conscience professionnelle de l'autorité investie. Souvent, sont également promus un attachement aux valeurs historiques et culturelles dans le texte des serments. Par ailleurs, ces dimensions plurielles du serment tendent à nier leur valeur strictement juridique. Voir sur ce point à titre illustratif : DEBRE (J.-L.), *L'importance du serment, sa solennité, et l'importance de l'éthique dans le droit*, Intervention à la Séance de serment des experts-comptables, Lyon, 22 septembre 2009. Disponible <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-membres/l-importance-du-serment-de-sa-solennite-et-l-importance-de-l-ethique-dans-le-droit>. Consulté le 31/01/2021 à 01h 23 mn ; Jacob Robert, « Le serment des juges ou

**1271.** Outre ses aptitudes, c'est aussi la conscience professionnelle du juge qui entend ainsi être protégée. Au Burkina Faso, les fonctions de présidence de Cour administrative et du Conseil d'Etat sont soumises à appel d'offres, en complément des autres conditions exigées<sup>2371</sup>. Si les garanties peuvent substantiellement varier en fonction des États, le but est de s'assurer que le juge administratif notamment conserve son identité ou du moins celle qu'on a bien voulu lui attribuer. Les États africains francophones adhérents aux principes de l'État de droit attendent de leurs juges administratifs respectifs un véritable contrôle de l'action publique en vue d'une protection des droits et libertés individuels. Ce faisant, au regard des moyens mis à leurs dispositions, on parierait que les juges administratifs africains sont mal accompagnés. Pire, ils sont en nombre très insuffisant et nombre d'entre eux sont furtivement actifs dans l'exercice de leur mission.

## **2. Un juge encombré**

**1272.** L'encombrement du juge administratif africain dualiste résulte de deux facteurs : l'insuffisance du nombre de magistrats (a) face à l'importance quantitative des affaires à connaître. Ces deux facteurs sont donc liés et s'apprécient en fonction du milieu d'intervention du juge. Une autre cause qui s'apprécie objectivement est aussi à l'origine de l'encombrement du juge administratif africain. C'est son manque de motivation (b).

### **a. Le nombre insuffisant des juges administratifs**

**1273.** L'appréciation du caractère suffisant ou non des membres d'une juridiction est tributaire du volume d'affaires qu'elle connaît, des impératifs de délais auxquels elle est soumise pour décider et dans une certaine mesure du nombre d'habitants que sa compétence est censée couvrir. La démonstration du caractère insuffisant des membres des juridictions administratives sous étude sera centrée, dès lors, sur l'examen de chiffres décevants d'une part et sur la manifestation de cette déception dans l'office du juge administratif d'autre part.

**1274.** L'effectif des juges des juridictions de fond ainsi que celui de la juridiction suprême sera passé, au besoin, en revue et analysé à l'aune des instruments sus-indiqués.

---

l'invention de la conscience judiciaire (XIIe siècle européen) », in VERDIER (R.), *Le Serment. 1. Signes et Fonctions*. Paris, C.N.R.S. Editions, « Hors collection », 1992, p. 439-457.

<sup>2371</sup> Les présidents de ces différentes juridictions sont nommés « parmi les magistrats du grade exceptionnel de la hiérarchie judiciaire ». Cf. article 5 de la Loi n° 011-2016 relative à la Cour suprême.

La première espèce qui sera rappelée tant elle était aiguë est la composition très longtemps maintenue des sections des tribunaux administratifs burkinabè<sup>2372</sup> où siégeait un unique juge. Faisant l'économie de l'intérêt de ce juge dans le contentieux administratif africain<sup>2373</sup>, il est incontestable que ce choix dans l'espèce burkinabè ne répond guère à ses intérêts. La généralisation de son usage permet d'indiquer qu'elle est elle-même une mesure d'urgence prise à défaut de nombre suffisant de magistrats administratifs existants ou affectés au contrôle juridictionnel de l'Administration.

**1275.** La loi de 2016 relative aux tribunaux administratifs lève toute équivoque sur la question en ce qu'elle précise que le choix du juge unique est transitoirement maintenu dans les régions où les effectifs des magistrats ne favorisent pas une formation collégiale de la juridiction administrative de premier degré. Les récentes nominations relevant chacun des nombres de juges et de rapporteurs publics de ces sections de tribunaux à deux, confirme ce choix par défaut du système du juge unique par le législateur burkinabè<sup>2374</sup>.

**1276.** Pourtant, le regard porté sur le nombre de recours que connaissent ces sections permettrait d'amoindrir l'intensité de la critique. En effet, ces sections connaissent par an, en moyenne, six à sept affaires<sup>2375</sup> ; dans leur totalité, elles n'ont rendu que 11 % de l'ensemble des jugements rendus par les tribunaux administratifs burkinabè en 2018<sup>2376</sup>. Mais, en référence au rapport nombre de juges et populations, on devrait reconnaître que le nombre de juges administratifs dans les provinces est en deçà des attentes tendant à créer une justice administrative de proximité. Il en est de même pour le Gabon.

**1277.** Composé de trois juges, pour la plupart, les tribunaux administratifs de gabonais<sup>2377</sup> sont également faiblement fournis en magistrats, car il en résulte le ratio d'un juge du premier degré pour soixante-trois mille sept cent quarante habitants (1/63. 740) sur

---

<sup>2372</sup> Le Conseil Supérieur de la Magistrature burkinabè a, en effet, le 17 octobre 2020, procédé à la nomination d'un deuxième juge toujours emprunté au corps judiciaire ainsi qu'un d'un substitut au commissaire de gouvernement issu, lui-aussi du corps judiciaire.

<sup>2373</sup> NGUECHE (S.), « Le juge unique dans le contentieux administratif des Etats de l'Afrique noire francophone », *Revue RAMReS/S.J.P.*, n° 1, janvier 2021, p. 280.

<sup>2374</sup> Voir Conseil Supérieur de la Magistrature (Burkina Faso), Communiqué du 17 octobre 2020.

<sup>2375</sup> En l'absence de données fiables, régulières et permanentes sur les chiffres des affaires connues par les sections de tribunaux administratifs, nous nous référons, à titre indicatif, à l'entretien donné par le juge Mathis DOLLY, près le Tribunal administratif d'Ouagadougou. Entretien réalisé par voie téléphonique le 2 janvier 2021.

<sup>2376</sup> « La répartition des décisions rendues par TA en 2018 montre que 49,4% sont rendues à Ouagadougou, 39% à Bobo-Dioulasso et le restant soit 11,6% pour les autres tribunaux ». Cf. Ministère de la Justice, Direction Générale des Etudes et des Statistiques Sectorielles, *Tableau de bord statistique 2018 de la justice*, op. cit., p. 61.

<sup>2377</sup> Voir Gabon matin, « Communiqué Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), session ordinaire du 17 aout 2017 », précité.

l'étendue du territoire gabonais<sup>2378</sup>. Ce ratio est plus dépréciable dans la région de l'Estuaire où siège le tribunal administratif de Libreville. La capitale concentre un important volume de litiges. En conséquence, le tribunal administratif compte onze juges au lieu de trois que comptent dans les tribunaux provinciaux. Cependant, avec environ neuf cent mille habitants, le ratio est le suivant : un juge pour quatre-vingt-un mille quatre cent vingt-six habitants (1/81.426).

**1278.** Les sorts du tribunal administratif d'Ouagadougou au Burkina Faso et de Bobo-dioulasso ne sont pas plus enviables. Ils sont respectivement composés de treize<sup>2379</sup> et de cinq<sup>2380</sup> magistrats. Il en découle au regard de l'espace géographique de compétence, qu'un juge correspond à deux cent vingt-huit mille cent soixante-dix-sept à Ouagadougou<sup>2381</sup> (1/228.177) et un juge pour cent soixante et un mille trois cent quatre-vingt-sept (1/161.387) à Bobo-dioulasso<sup>2382</sup>.

**1279.** Il est certes complexe de fixer un ratio raisonnable visant à déterminer un quotient entre le nombre de populations potentiellement destinées à un juge. Celui-ci varie, en effet, selon le domaine de compétence du juge<sup>2383</sup>, la nature du contentieux qui ressortit de sa compétence et la fréquence de saisine du juge. Ces variantes rendent incertaines les comparaisons sur le nombre suffisant de magistrats d'un contentieux donné pris dans un État précis. La comparaison ne serait donc pas raisonnable. Mais, en l'espèce, la comparaison peut permettre d'appréhender les différences avec raison.

**1280.** De ce fait, les ratios de 1/63.740 et 1/81.426 sont très loin de l'évolution actuelle du rapport entre le nombre de juges et de ses potentiels justiciables en Europe. Une

---

<sup>2378</sup> Modalités de calcul : population gabonaise en 2020 était estimée à 2 23 908 habitants. Les juges des tribunaux ou sections de tribunaux administratifs sont au nombre total de trente-cinq.

<sup>2379</sup> Tous magistrats, ces membres se répartissent comme suit : huit juges et cinq commissaires du gouvernement.

<sup>2380</sup> Tous magistrats, ces membres sont composés de trois juges et 2 commissaires au gouvernement.

<sup>2381</sup> En estimant la population de la Région dont Ouagadougou est le chef-lieu à 2.966.307 habitants. Chiffre estimé en 2019. Disponible à <https://www.populationdata.net/pays/burkina-faso>. Consulté le 31/01/2021 à 00h 50mn.

<sup>2382</sup> En estimant la population de la province dont Bobo-dioulasso est le chef-lieu à 1.776.803 habitants. Disponible à <https://www.populationdata.net/pays/burkina-faso>. Consulté le 31/01/2021 à 01h 17mn.

<sup>2383</sup> Les tribunaux de premier degré, au regard de leur compétence de droit commun en matière administrative sont censées connaître plus d'affaires que les Cours d'appel. Lorsque celles-ci sont effectives, elles devraient être plus saisies que le Conseil d'Etat, juge de cassation bien que compétent en premier et dernier ressort pour certains contentieux. Parallèlement, les juridictions judiciaires connaissent plus d'affaires comparativement aux juridictions administratives. Voir à cet effet : en France, CHAMBAZ (C.) (dir.), *Les chiffres clés de la Justice 2019*, Ministère de la Justice, Sous-Direction de la Statistique et des Etudes, 40 p. Disponible à : [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/CC%202019\\_V8.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/CC%202019_V8.pdf). Consulté le 23/01/2021 à 16h 53mn ; Au Burkina Faso : Ministère de la Justice, Direction Générale des Etudes et des Statistiques Sectorielles, *Tableau de bord statistique 2018 de la justice*, op. cit., 2018, p. 36 et s.

étude menée par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice a annoncé que les résultats les moins reluisants viennent de la France<sup>2384</sup>. Encore qu'en France ce ratio est de onze juges pour cent mille habitants (11/100.000)<sup>2385</sup> soit un juge pour neuf mille quatre-vingt-dix habitants (1/9.090). Rappelons, cependant, que ces ratios tiennent compte de l'ensemble des juges et ne point limiter au nombre de juges administratifs.

**1281.** Quoi qu'il en soit, les ratios tenus par les États africains cités sont loin d'être satisfaisants. Il est inconcevable qu'un juge administratif soit nommé pour plus de cent mille habitants (1/100.000 habitants). Les justiciables, quelle que soit leur situation géographique devraient bénéficier des mêmes garanties. Certains ne peuvent être lésés au motif que, leurs actions de saisine du juge n'avaient été prévues selon une certaine intensité. La jouissance d'un droit n'est pas que programmatique, elle est surtout permanente et constante au gré de son bénéficiaire ou des conditions raisonnables. Cette défense n'impose pas que soient nécessairement créés des tribunaux administratifs de façon égalitaire en fonction de la répartition géographique des populations africaines étudiées.

**1282.** D'ailleurs, une observation intéressante fournit par le Comité européen peut servir de solution à ce qui relèverait d'une mission impossible ou du moins inopportune pour les législateurs des États africains importateurs de la dualité juridictionnelle. La Commission européenne pour l'efficacité de la justice a dégagé trois caractères qui se ressortent de son étude précitée. Elle parvient, en effet, à la conclusion que dans les quarante-cinq Etats étudiés, le constat global est que l'évolution tend vers moins de tribunaux, plus de juges et le développement du numérique dans l'office du juge.

**1283.** Assurément, il n'est point question de suggérer dans le contexte africain de réduire les tribunaux dont le nombre laisse à désirer. C'est surtout le lieu de rappeler aux autorités politiques et au juge administratif l'intérêt de recruter davantage de magistrats ainsi que la haute importance de dématérialiser, dans une proportion raisonnable, l'activité de la justice administrative.

---

<sup>2384</sup> « Ainsi, la France compte en moyenne 11 juges pour 100.000 habitants (presque deux fois moins que la moyenne européenne), l'Espagne 11 et l'Italie 12. Une proportion qui tend à être plus élevée dans l'est de l'Europe : 24 juges pour 100.000 Allemands, 25 juges pour 100.000 Polonais, ou encore 30 juges pour 100.000 Hongrois ». Cf. LOPEZ (L.-V.), « Nombre d'avocats, de juges, de tribunaux : où en est-on en Europe (et en France) ? », France Inter, publié le 22 octobre 2020. Disponible à <https://www.franceinter.fr/justice/nombre-d-avocats-de-juges-de-tribunaux-ou-en-est-on-en-europe-et-en-france> . Consulté le 23/01/2021 à 15h 50mn.

<sup>2385</sup> Ibid., p. 15.

**1284.** Ensuite, une autre réalité décline, en des points, l'argument de la faiblesse du contentieux pour justifier le nombre insuffisant des membres du corps juridictionnel administratif. L'insuffisance est perçue et douloureusement ressentie même là où le contentieux est dense. Il suffit de rappeler le cas du Conseil d'État burkinabè pour s'en convaincre.

**1285.** Rappelons, au demeurant, que le Conseil d'État burkinabè est le juge compétent de premier et dernier ressort en certaines matières<sup>2386</sup>, en attendant la création des Cours administratives d'appel, juge d'appel de l'ensemble des jugements rendus par les tribunaux administratifs et juge de cassation. Dès lors, il n'échappe pas véritablement aux exigences de proximité qui s'imposent à un juge d'appel. Le cumul de ces fonctions commande que le nombre de magistrats affectés soit à la taille de la demande. Dans le contexte burkinabè, la demande a un goût particulier.

**1286.** Depuis la loi de 2016, le principe de la gratuité est appliqué intégralement aux recours en appel contre les jugements rendus par les tribunaux administratifs<sup>2387</sup>. Le paiement des frais d'avocats-défenseurs pouvant être récupéré au sein des frais exposés et non compris dans les dépens<sup>2388</sup>. Ainsi, les justiciables que ce soit l'Etat ou les particuliers insatisfaits du jugement ont tendance à saisir systématiquement le Conseil d'État en appel<sup>2389</sup>. Ironie du sort, le Conseil d'État burkinabè, a rendu en 2018, 75% de ses décisions en appel des jugements rendus par les tribunaux administratifs. Face à cette forte probabilité de saisine, il n'y a que vingt membres que compte le Conseil d'État burkinabè. Cela se passe de commentaire pour démontrer que le nombre de juges administratifs est extrêmement faible dans les États africains étudiés.

**1287.** Cette carence en magistrats s'est faite douloureusement ressentie lors des récentes élections législatives départementales burkinabè. Saisi en cassation des jugements

---

<sup>2386</sup> Voir *supra*, p. 79-80.

<sup>2387</sup> La loi n°010-2016/AN du 26 avril 2016 relative aux Cours administratives d'appel met fin à l'application de la Loi 21-95 de 1995 qui fixait à cinq mille CFA les frais de saisine du tribunal administratif par voie de recours pour excès de pouvoir et de sept mille lorsque le recours était porté devant le Conseil d'Etat burkinabè. Relativement au plein contentieux, sous l'empire de Loi de 1995, les frais à payer étaient fonctions du montant de la réclamation. La récente loi sur la Cour administrative d'appel de 2016, en son article 13, supprime le paiement du montant relatif à la saisine du juge administratif d'appel.

<sup>2388</sup> Les frais exposés et non compris aux dépens sont des frais que le juge apprécie de non indispensables au bon déroulement du procès. Ils sont aussi qualifiés de frais irrépétibles.

<sup>2389</sup> Le Conseil d'Etat burkinabè a rendu quatre-vingt-huit décisions en 2018 dont 75 % ont été rendues en appel et 25 % en saisine directe.

rendus par le tribunal administratif d'Ouagadougou sur le contentieux électoral législatif<sup>2390</sup>, le Conseil d'État n'a pu statuer dans le délai utile<sup>2391</sup>. La campagne électorale a dû s'ouvrir sans même que le contentieux préélectoral n'ait été épuisé.

**1288.** Face aux pesanteurs susmentionnées, l'espoir de rétablir une vitalité de l'activité juridictionnelle ou de sauver la présence du juge administratif résidait dans la dextérité et la conscience hautement professionnelle des juges en exercice. On irait même à demander à ceux-ci d'opérer des sacrifices supplémentaires qui ne devrait l'être normalement en vue de sauver l'activité juridictionnelle ou, au moins, la corporation. Cependant, l'un n'allant pas sans l'autre : demander un effort supplémentaire commande la mise à disposition de conditions idoines propices à la réalisation de la mission. Ces conditions sont à la fois juridiques, matérielles, techniques et psychologiques. Aussi avant de solliciter un certain dépassement de ses capacités, faudrait-il s'assurer que le juge administratif des États africains étudiés parvient à remplir normalement son office. Interrogeant ce préalable, il s'ensuit que ceux-ci demeurent, par endroit, très peu motivés.

#### **b. Un corps de membres des juridictions administratives très peu motivé**

**1289.** La fonction de magistrat administratif est un « *métier diversifié et exigeant* »<sup>2392</sup>. La diversité tient aux fonctions administratives et juridictionnelles du magistrat. Le caractère exigeant se ressent davantage pour le juge administratif mal équipé et en sous-effectif dans les États sous étude. Il induit également surtout une compétence du magistrat. Progressivement, le statut de magistrat s'est, partout, arrimé aux objectifs de performance et à la culture de résultat<sup>2393</sup>. La gestion managériale des juridictions administratives, en l'occurrence, gouverne depuis lors le fonctionnement de la justice administrative<sup>2394</sup>.

---

<sup>2390</sup> Rappeler que depuis la loi de 2016 relativement aux élections législatives, les juridictions administratives burkinabè sont compétentes pour connaître du contentieux préélectoral portant sur les listes et les opérations préparatoires aux consultations électorales du Président de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI).

<sup>2391</sup> Il faut préciser que, maladroitement, le code électoral burkinabè n'impose aucun délai au Conseil d'Etat pour connaître du contentieux électoral.

<sup>2392</sup> Conseil d'Etat (France), « Présentation du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel », p. 6. Disponible à [https://www.cnfpt.fr/sites/default/files/presentation\\_du\\_conseil\\_detat.pdf](https://www.cnfpt.fr/sites/default/files/presentation_du_conseil_detat.pdf). Consulté le 23/01/2021 à 17h 58mn.

<sup>2393</sup> Voir à cet effet : LAM (C.T.). *La modernisation de la Justice au Sénégal : vers la recherche de la performance*. Thèse de doctorat de Droit public, Université Bourgogne Franche-Comté, 2018, p. 215 et s. ; CLUZEL-METAYER (L.) et SAUVIAT (A.), « Les notions de qualité et une performance de la justice administrative », *Revue Française de l'Administration Publique*, 2016/3, n° 159, p. 681 et s. ; BOILLAT (Ph.) et LEYENBERGER (S.), « L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du Conseil de

**1290.** Des dispositions juridiques relatives à l'indépendance, aux pouvoirs du juge ne sont plus seules suffisantes pour atteindre un rendement efficient du juge administratif. Ce dernier est désormais évalué et noté. Son évolution dans la profession est également tributaire de ses performances<sup>2395</sup>. La LOLF dégagée en France et reprise dans les États africains francophone en constitue un moyen de réalisation<sup>2396</sup>. Bref, il faut motiver le juge administratif. Cela induit une synergie des dispositions juridiques générales et des règles internes fixées au sein de chaque juridiction.

**1291.** Aussi, en France, la rémunération du magistrat administratif est-elle revalorisée suivant deux parts : « *une part fonctionnelle, servie mensuellement, qui dépend du grade et des fonctions exercées ; une part individuelle, servie annuellement, modulée autour du montant de référence défini pour le grade, l'échelon et la fonction, en fonction des résultats obtenus et de la manière de servir* »<sup>2397</sup>.

**1292.** Par ailleurs, l'atteinte des résultats dépend foncièrement du profil du juge : ses compétences, sa formation, son énergie souvent liées à son âge. La motivation du corps des juridictions administratives dépend aussi de ces aspects. Dans les États africains sous étude, les mécanismes visant à récompenser les résultats obtenus et la manière de servir sont presque inexistantes en dehors des questions d'indépendance, de notation et d'évolution de carrière du juge administratif.

**1293.** De plus, le profil des membres de la juridiction administrative n'est pas enchanteur. Il y a, pourtant, intérêt à rémunérer les résultats obtenus par le juge, car cela suscite l'émulation dans la prise de responsabilité sur chaque dossier traité, dans la conduite des audiences en tant que juge unique et dans l'exercice de ses fonctions de rapporteur public.

---

l'Europe », *Revue française d'administration publique*, n° 125, p. 55-66. ; Costa, Elsa, (2010), « Des chiffres sans les lettres, la dérive managériale de la juridiction administrative », *AJDA*, p. 1623.

<sup>2394</sup> COSTA (E.), « Des chiffres sans les lettres, la dérive managériale de la juridiction administrative », *AJDA*, n° 29, 2010, p. 1623

<sup>2395</sup> Voir par exemple : CLUZEL-METAYER (L.) et al (dir.), *La prise en compte de la notion de qualité dans la mesure de la performance judiciaire – Justice administrative –*, Rapport Qualijus – Justice administrative – 2015, p. 46 et s. Disponible à <http://www.gip-recherche-justice.fr/wp-content/uploads/2016/01/Rapport-final-QUALIJUS-Justice-administrative.pdf>. Consulté le 30/01/2021 à 17h 42mn ; ALBERT (N.), *Performance et droit administratif*, Paris, LexisNexis, coll. Colloques et débats, 2010, 306 p.

<sup>2396</sup> Loi organique no 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, JORF n° 258 du 7 novembre 2001. En Afrique francophone, particulièrement dans les membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain Le nouveau cadre harmonisé des finances publiques de l'Union Economique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA) dont la Cote d'Ivoire, Le Sénégal et le Burkina Faso, c'est la loi communautaire n°2011-15 du 08 juillet 2011 portant Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) qui introduit cet instrument dans les ordres juridiques nationaux. Cette loi est entrée en vigueur le 1er janvier 2017.

<sup>2397</sup> Conseil d'Etat (France), « Présentation du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel », précité.

L'intérêt va grandissant quand le juge africain intervient avec des moyens limités, dans un environnement peu propice à son efficacité et avec un profil loin derrière les attentes d'un magistrat qualifié et dynamique.

**1294.** On relèverait une ambivalence sur cette question : le défaut de moyens mis à disposition du juge africain est conséquent à un refus ou à une insuffisance de ressources dont disposent les gouvernements. Dès lors, comment pourraient-ils rémunérer une quelconque performance du juge administratif ? Ne devraient-ils pas plutôt renforcer les moyens matériels et logistiques mis à la disposition du juge administratif ? Reste à savoir si les différentes préoccupations ont des tailles financières égales ou sensiblement proches.

**1295.** En tout état de cause, dépeignant le sombre tableau du manque de motivation de ses membres, l'ancien président de la juridiction administrative suprême ivoirien n'a pas manqué de proposer comme solution une récompense du travail individuel ainsi que des résultats obtenus par chaque conseiller en termes d'instruction de dossier, de conduite des audiences<sup>2398</sup> ainsi que de rédaction des rapports<sup>2399</sup>. Il plaide, au surplus, pour un recrutement de plus de membres surtout ceux dont le profil apporterait une dynamique à l'activité juridictionnelle.

**1296.** En effet, dans son rapport d'activité de l'année judiciaire 2016-2017, la Chambre administrative de la Cour suprême devenue Conseil d'État en conservant son effectif hormis son président<sup>2400</sup> a rendu au total trois cent dix-huit décisions<sup>2401</sup> alors qu'elle avait enregistré pendant cette période quatre cent quatre-vingt-treize affaires<sup>2402</sup>. Cette faiblesse du nombre d'affaires traitées au regard du nombre de requêtes introduites a provoqué une augmentation du nombre d'affaires en souffrance qui est passé à sept cent

---

<sup>2398</sup> Deux précisions doivent être apportées. D'abord, il faut préciser que la conduite des audiences, ici, vaut pour les décisions prononcées par un juge unique ou en collégialité. Ensuite, notons que l'audience n'a pas la même importance en France et dans les Etats africains. Tandis que dans celle-là, le juge forge sa conviction à travers l'audience en écoutant encore les parties et confrontant certaines de leurs preuves ; dans ceux-ci l'audience se limite au prononcé de la décision du juge administratif. De ce fait, le travail individuel du magistrat dans les Etats africains se ressent davantage lorsqu'il statue en tant que juge unique.

<sup>2399</sup> En sa qualité de rapporteur, le magistrat administratif instruit complètement l'affaire. Il rédige le projet de jugement, expose et défend sa position pendant le délibéré et participe au vote. En sa qualité de rapporteur public, lors de la séance publique, il fait connaître, en toute indépendance, à la formation de jugement, sa compréhension sur l'interprétation à donner à la règle de droit et sur le sens de la décision à prendre.

<sup>2400</sup> L'article 141 de la loi de décembre 2020 relative au Conseil d'Etat ivoirien dispose ainsi qu'il suit : « *Les membres de l'ancien Conseil d'Etat de la Cour suprême sont, de plein droit, membres du Conseil d'Etat* ».

<sup>2401</sup> Composées des ordonnances en référés et les arrêts.

<sup>2402</sup> Voir KOBO (P.-C.), *Cour Suprême Chambre Administrative, Rapport sur les activités de la chambre administrative, année judiciaire 2016-2017*, Annexe 6.

vingt-six au lieu de six cent soixante-dix-neuf au cours de l'année judiciaire 2015-2016<sup>2403</sup>. Qui plus est, le nombre de dossiers en instruction de la même année judiciaire 2016-2017 est six cent quarante-deux<sup>2404</sup>. En clair, sur mille six cent quatre-vingt-six affaires qui pouvaient potentiellement donner lieu à des décisions seules trois cent dix-huit ont été définitivement traitées par la juridiction administrative suprême ivoirienne pendant l'année judiciaire 2016-2017. L'une des raisons de ce faible rendement réside dans le nombre et le profil des Conseillers.

**1297.** Parmi les dix-sept conseillers que compte la juridiction, « *force est de constater qu'après de nombreuses années passées à la Chambre administrative, certains Conseillers présentent toujours des lacunes en droit administratif et en droit du contentieux administratif, de sorte que leur productivité s'en ressent* »<sup>2405</sup>. Ce triste aveu du l'ancien Président de la défunte Chambre administrative ivoirienne à l'allure d'une dénonciation du manque de motivation et de compétence de certains de ses collaborateurs se perçoit aisément à l'analyse du tableau récapitulatif des décisions rendues.

---

<sup>2403</sup> *Ibid*, p. 6.

<sup>2404</sup> *Ibid*, annexe 5.

<sup>2405</sup> KOBO (P.-C.), Cour Suprême Chambre Administrative, Rapport sur les activités de la chambre administrative, année judiciaire 2016-2017, p. 9.

**État récapitulatif des décisions rendues par les conseiller rapporteur – chambre administrative de la Cour suprême de Cote d’ivoire, 2016-2017**

<b>Rapporteur</b>	<b>Nombre de décisions rendues</b>
M. le Président KOBO Pierre Claver	61 décisions: (15 ordonnances)
M. le Conseiller BOBY Gbaza	20
M. le Conseiller DEDOH Dakouri	17
M. le Conseiller YOH Gama	9
M. le Conseiller Yves N'GORAN	16
Mme le Conseiller NIANGO Maria	22
M. le Conseiller ZUNON SERI Alain	27
Mme le Conseiller ZAKPA Cécile	19
M. le Conseiller KOBON Abe Hubert	22
Mme le Conseiller YAO. KOUAME	4
M. le Conseiller GAUDJI K. Désiré	23
M. le Conseiller ZALO Léon Désire	34
Mme le Conseiller KOUASSI ANGORA épouse SESS	21
M. le Conseiller PANGNI N'GUESSAN	1
M. le Conseiller DJAMA EDMOND	1
<b>Total</b>	<b>303 décisions et 15 ordonnances</b>

**État récapitulatif des dossiers en souffrance et décisions rendues par conseiller rapporteur au cours de l'année judiciaire 2016-2017**

<b>Rapporteur</b>	<b>Nombre de décisions rendues</b>	<b>Nombre de dossiers en instruction</b>	<b>Nombre de dossiers inscrits au rôle</b>	<b>Nombre de dossiers en souffrance</b>
M. le Président KOBO Pierre Claver	61 dont 46 arrêts et 15 ordonnances	27	04	31
M. le Cr BOBY Gbaza	20	66	15	81
M. le Cr DEDOH Dakouri	17	48	06	54
M. le Cr YOH Gama	09	58	02	60
M. le Cr Yves N'GORAN	16	65	04	69
Mme le Cr DIAKITE Fatoumata	22	40	05	45
Mme le Cr NIANGO Maria	21	48	04	52
M. le Cr ZUNON SERI Alain	27	28	06	34
Mme le Cr ZAKPA Cécile	19	39	07	46
M. le Cr KOBON Abé Hubert	22	45	07	52
Mme le Cr YAO KOUAME	04	17	01	18
M. le Cr GAUDJI K. Désiré	23	39	07	46
M. le Cr ZALO Léon Désiré	34	39	06	45
Mme le Cr KOUASSI ANGORA épouse SESS	21	27	04	31
M. le Cr PANGNI N'GUESSAN	01	19	00	19
M. le Cr DJAMA EDMOND	01	18	01	19
Mme le Cr TOKPAN Bertine épouse N'DRI	00	19	05	24
<b>TOTAL</b>	<b>318</b>	<b>642</b>	<b>84</b>	<b>726</b>

**Source** : Chambre administrative de la Cour suprême de Cote d'Ivoire, rapport d'activités annuelles, année judiciaire 2016-2017. Annexes 5 et 6.

**1298.** Il résulte de l'analyse de ces documents un déséquilibre dans le rendement des conseillers de la Chambre administrative ivoirienne. Sur les trois cent dix-huit décisions rendues : soixante-et-un émanent du Président lui-même qui, il faut le rappeler, est agrégé et

maitre de conférences en droit public, soit un cinquième (1/5) du volume total des décisions ; toutes les ordonnances en référé, au nombre de quinze, ont été prononcées par ledit Président. Six conseillers ont connu des affaires au-dessous de la moyenne qui pourrait être exigée au regard du nombre de conseillers et de celui des décisions rendues<sup>2406</sup> ; sept conseillers sont entre une et trois affaires près au-dessus de cette moyenne<sup>2407</sup> ; seulement que quatre conseillers sont au-delà de quatre affaires près, au-dessus de la moyenne<sup>2408</sup>.

**1299.** Incontestablement, le manque de motivation par moment entretenu d'une part, par le défaut de connaissance du contentieux administratif, et d'autre part le vieillissement en termes d'âge de plusieurs conseillers est à l'origine de la sous-représentation de la juridiction administrative ivoirienne. Ces carences qui rallongent le délai de traitement des dossiers expliquent certainement le motif pour lequel le Président de la juridiction eut à connaître de la totalité des demandes en référé.

**1300.** Aussi, pour trouver ou retrouver le véritable juge administratif, le Président a-t-il, dans son rapport, orienté sa proposition autour de trois points. Ce sont l'institution de primes afin d'aiguiser la productivité des conseillers, le recrutement de magistrats moins gradés, plus jeunes ainsi que le recrutement de chargés d'Études parmi les docteurs en droit public dont la mission sera d' « accompagner les conseillers qui éprouvent des difficultés à régler, dans des délais raisonnables, les affaires qui leur ont été confiées »<sup>2409</sup>. Assurément, ces propositions laissent transparaître, entre autres lacunes, la défaillance du système d'annotation et d'évaluation des magistrats en Afrique<sup>2410</sup>.

---

<sup>2406</sup> Le produit du rapport entre le nombre total de décisions rendues et le nombre total de magistrats administratif étant environ égal à dix-neuf. Partant, chaque magistrat de la Chambre devrait rendre dix-neuf décisions. Il est évident que l'égalité mathématique en termes de nombre de décisions rendues par magistrat n'est pas absolument recherchée. Cependant, elle est visée pour éviter un déséquilibre aigu dans le rendement des magistrats.

<sup>2407</sup> En fonction du rapport nombre de décisions rendues et nombre de magistrats décliné dans la note précédente.

<sup>2408</sup> En fonction du rapport nombre de décisions rendues et nombre de magistrats décliné dans la note 2092. Cet écart avec les chiffres évoqués démontre bien que le rendement des magistrats administratifs ivoirien notamment au cours de l'année judiciaire 2016-2017.

<sup>2409</sup> KOBO (P.-C.), Cour Suprême Chambre Administrative, *Rapport sur les activités de la chambre administrative, année judiciaire 2016-2017, op. cit.*, p. 9.

<sup>2410</sup> « Il semble que la notation des magistrats ne se fait pas dans les meilleures conditions de transparence. C'est pourquoi, il est proposé de définir des critères objectifs d'évaluation des magistrats et de sanctionner en conséquence le rendement insuffisant tout en récompensant et promouvant ceux qui sont méritants. Autrement dit, il est nécessaire d'instituer des sanctions positives du travail, de la compétence, de la rigueur morale et intellectuelle et négatives (absence de rendement et indélicatesse) au moyen d'une évaluation et d'une notation détaillées et objectives. Il est également nécessaire d'instituer des procédures de transparences pour l'avancement des magistrats de manière à soustraire ceux qui y sont disposés à la tentation d'aliéner leur indépendance » affirmait à juste titre SY(D.), « Le statut du juge en Afrique », *Afrilex*, n° 3, 2003, p. 9.

**1301.** Ces signes de démotivation des membres de la juridiction administrative se ressentent également au Gabon. On peut l'illustrer travers le contentieux électoral local d'octobre 2018. Quelques mois avant les échéances électorales, le champ de compétence des tribunaux administratifs gabonais avait été élargi aux contentieux électoraux locaux. Saisis au total de quarante-cinq recours, plusieurs tribunaux administratifs à savoir ceux installés dans les chefs-lieux de province ont accusé un grand retard dans l'évacuation du contentieux.

**1302.** Les difficultés qu'ils rencontraient étaient de deux ordres. D'abord, les magistrats et auxiliaires n'avaient aucune expérience dans la connaissance du contentieux électoral auquel ils avaient été formés précipitamment en une journée<sup>2411</sup>, juste avant les échéances électorales. Ensuite, quand des tribunaux rencontraient des difficultés pour s'installer, d'autres fonctionnaient à un régime irrégulier et ce, pour défaut de moyens financiers.

**1303.** Des démonstrations qui ont été effectuées dans cette dernière section de notre raisonnement, il faut surtout retenir que l'une des entraves au développement du contentieux administratif porté par la dualité juridictionnelle dans les États africains étudiés est la découverte complexe du juge administratif. Dans le même prolongement, ce juge quand il est trouvé, recherche son droit autrement dit le droit du contentieux

---

2411

<http://info241.com/contentieux-electoral-les-tribunaux-administratifs-livres-a-eux,4026#tS4PZuPuIXtwqzFZ.99>.



## CHAPITRE II - UN CONTENTIEUX A LA RECHERCHE DE SON DROIT

**1304.** Cet intitulé pose la question de savoir quel est « *le régime juridique* »<sup>2412</sup> du contentieux administratif applicable dans les États africains sous étude. En empruntant au René CHAPUS l'idée d'une « *conception pragmatiquement restrictive* »<sup>2413</sup> du droit du contentieux administratif, on saisit ce droit comme le régime relatif aux structures et aux procédures juridictionnelles déterminées, en partie, par l'environnement d'intervention du juge de l'Administration<sup>2414</sup>. Le droit du contentieux administratif renvoie donc aux règles et principes appliqués et/ou fabriqués par le juge administratif ayant un impact favorable au développement du contentieux administratif et au respect des règles de fond du droit administratif. Ce faisant, ces règles appliquées et/ou fabriquées par le juge doivent être en phase avec les règles fondamentales du contentieux administratif d'une part ; et en harmonie avec les contingences sociologiques de l'État d'autre part.

**1305.** A l'instar d'autres disciplines, le contentieux administratif se particularise par l'autonomie de ses règles. Son droit doit donc être construit au prisme de ce préalable. De ce fait, le contentieux administratif des États sous étude doit pouvoir résister aux influences de textes qui lui sont externes. Il s'agit de protéger ou de construire une autonomie à la fois matérielle et spatiale de ce contentieux. Ce qui est loin d'être le cas dans les États africains francophones subsahariens. Le particularisme des règles du contentieux administratif y est concurrencé par le droit communautaire (section 1) et peine à s'émanciper des règles de droit privé ainsi que de la jurisprudence administrative française (section 2).

### SECTION I - UN CONTENTIEUX COMMUNAUTARISÉ

**1306.** Le caractère exorbitant du droit administratif constitue un des aspects qui subissent des transformations lorsque l'État, sortant du cadre national, intervient notamment dans un cadre communautaire où règne le principe d'égalité des membres. L'encadrement de ses actions et le règlement du contentieux qui en résulte, dont les effets se ressentent aux plans national et communautaire, ne sauraient être l'apanage d'un droit inégalitaire ou d'un contentieux fondé sur ce droit. Le droit communautaire représente ainsi un droit concurrentiel

---

<sup>2412</sup> CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, Paris, LGDJ, 2001, Avant-propos, p. 7.

<sup>2413</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>2414</sup> *Ibid.*

au droit du contentieux administratif. Face notamment à la prolifération des organisations communautaires africaines suivie d'une externalisation de la justice administrative, le droit du contentieux administratif ne relève pas de l'évidence<sup>2415</sup>.

**1307.** Il faut désormais le rechercher dans ses retranchements qu'il peine à conserver face à l'effacement du statut de la puissance publique dans l'applicabilité du droit communautaire (paragraphe 1). Cet effacement se justifie par le fait que ces organisations communautaires qui seront examinées poursuivent un but marchand, fondé sur l'ouverture et la transparence du marché. La question d'intérêt général ou d'équilibre entre prérogatives administratives et intérêt général joue, dès lors, un second rôle. Aussi le domaine du droit administratif, sa place dans le contentieux administratif ne cesseront-ils pas de reculer devant la conquête du droit communautaire dans les matières à eux traditionnellement réservées (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : L'effacement du statut de la puissance publique dans l'applicabilité du droit communautaire**

**1308.** Le droit administratif n'est pas le seul droit applicable au contentieux administratif. Une part est aussi régie par le droit privé. Mais le droit administratif y demeure le droit principalement applicable. Cette place est fragilisée du fait d'une forte adhésion des États africains francophones à la politique d'intégration économique sous-régionale et régionale conduite à l'aide du droit communautaire<sup>2416</sup>.

**1309.** Certes, le droit communautaire constitue une richesse au droit national notamment le droit administratif<sup>2417</sup>. Il a même été suggéré au juge administratif burkinabè d'être animé du réflexe de faire siens des principes du droit communautaire au motif que « *Si le droit constitutionnel a été le droit du XXe siècle, l'ordre juridique communautaire est le droit du XXIe siècle* »<sup>2418</sup>. Mais, la réponse à cette invitation doit s'exécuter à pas vigilants,

---

<sup>2415</sup> SERMET (L.), « Le contentieux préjudiciel, les cours communautaires et le juge administratif africains. Regard sur une justice dialogique », in SY (D.), BADARA FALL (A.), (dir), *Les nouvelles tendances du droit administratif en Afrique*, op. cit., p. 129.

<sup>2416</sup> MOUANGUE KOBILA (J.), DONFACK SOKENG (L.), « La Cemap : à la recherche d'une nouvelle dynamique de l'intégration en Afrique centrale », *African yearbook of international law*, 1998, vol. 1998(1), p. 89.

<sup>2417</sup> OUEDRAOGO (D.), *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : l'étude sur l'évolution des cours des comptes*, Thèse de doctorat de Droit public, Université Montesquieu Bordeaux IV, 2013, 672 p.

<sup>2418</sup> OUEDRAOGO (D.), « Généralisation des juridictions administratives de premier degré : acquis, insuffisance et perspectives », précité.

car le droit communautaire trouble également le droit du contentieux administratif<sup>2419</sup>. La réflexion conduite par Abdou Aziz KEBE sur « *Le déclin de l'exorbitance du droit administratif sénégalais sous l'effet du droit communautaire* »<sup>2420</sup> confirme la réserve à adopter. En effet, que ce soit sous les auspices de l'UEMOA, de l'OHADA et la CEMAC le statut de la puissance publique s'étiole devant la place prépondérante qu'occupe le critère matériel (A) parallèlement à un espace résiduel encore attribué au critère organique dans l'application du droit communautaire (B).

### **A- La place prépondérante du critère matériel dans l'application du droit**

**1310.** L'externalisation ou du moins la communautarisation de la puissance publique a pour, entre autres effets, de fragiliser le statut de la puissance publique<sup>2421</sup> par l'entremise d'une banalisation du critère organique dans la mise en œuvre de la responsabilité de l'État. Pis encore, cette banalisation prévient tout conflit : elle appréhende la personne de droit public à l'aune des buts de libre concurrence et libre échange que poursuivent les organisations ici questionnées. Plus globalement, c'est la question de l'ordre public qui semble être redéfinie par le droit de la concurrence<sup>2422</sup>.

**1311.** Portant les séquences « *d'un refoulement maximal des services publics* »<sup>2423</sup> par la législation communautaire, la personne publique n'est plus placée dans une position dominante dans les rapports socio-économiques désormais guidés par une

---

<sup>2419</sup> DUBOIS (L.), « Droit administratif et droit communautaire : deux cultures juridiques ? », in Mélanges Philippe Ardant, *Droit et politique à la croisée des cultures*, Paris, LGDJ, 1999, p. 445 ; VENEZIA (J.-C.), « Le droit administratif français est-il encore un droit dérogatoire au droit commun ? », in Mélanges Epaminondas Spiliotopoulos, Athènes, Sakkoulas et Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 453- 459. Il importe, par ailleurs d'apporter sous ces notes deux précisions. D'abord notons que le droit administratif ne se confond guère au contentieux administratif. Mais force est de reconnaître que la menace aux caractéristiques du droit administratif impacte sur l'autonomie de son contentieux. Ensuite, avouons que le contentieux administratif participe également à l'édification de la législation communautaire. Voir sur ce point SY (D.), « L'activité de la Cour de Justice de l'UEMOA », *Nouvelles Annales Africaines*, n° 1, 2007, p. 236-238.

<sup>2420</sup> KEBE (A. A.D.), « Le déclin de l'exorbitance du droit administratif sénégalais sous l'effet du droit communautaire », *Revue électronique Afrilex*, pp. 1-28.

<sup>2421</sup> RACLET (A.), *Droit communautaire des affaires et prérogatives de puissance publique*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèse, 2002, 555 p.

<sup>2422</sup> Voir HOUENOU (E.S.), *La contractualisation du droit des sociétés : l'ordre public à l'épreuve de la liberté contractuelle dans les sociétés commerciales de l'OHADA*, Thèse de doctorat de droit, Université d'Abomey-Calavi, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 489 p. L'idée d'un ordre public concurrentiel est davantage promu en droit communautaire nous précise BOY (L.), « Les contrats économiques de souveraineté, outils de la régulation de la concurrence (Les pratiques des autorités de concurrence à partir de l'exemple de la France) », *RIDE*, 2010/3, t. XXIV, p. 272.

<sup>2423</sup> MAMOUDOU (P.), *Les tendances du droit administratif dans les Etats d'Afrique francophone*, op. cit., p. 52.

‘dépuplicisation’<sup>2424</sup> voire une privatisation des règles. Elle est, au contraire, saisie comme concurrente à l’initiative privée. Aussi est-elle gouvernée par le critère commercial (1) et appréhendée à la loupe d’une vision entrepreneuriale (2).

### **1- Le critère de commercialité présidant à l’application du droit OHADA**

**1312.** Dans l’application du droit communautaire à la puissance publique, le critère déterminant est celui de la commercialité. Il tire son fondement de l’orientation du champ d’intervention de l’OHADA. Ses normes régissant les activités commerciales, de transport, le statut des commerçants, le régime juridique des sociétés, le recouvrement des créances, le règlement des différends contractuels ainsi que le redressement des entreprises en difficulté<sup>2425</sup>. Ce qui place la législation de l’OHADA en phase avec les exigences commerciales de l’ouverture du marché et de la libre concurrence. En conséquence, celle-ci se construit et s’impose davantage par les canaux du droit privé que ceux du droit public. Certes, le droit privé reste applicable à l’Etat en dehors ou devant le prétoire du juge dans le système de dualité juridictionnelle importé en Afrique francophone<sup>2426</sup>. Cependant, sa prégnance est plus ressentie en droit communautaire de l’OHADA lorsque celui-ci saisit l’activité administrative en période contentieuse ou précontentieuse. Si on a évoqué l’idée d’ « *un renouvellement de la théorie de gestion privée* »<sup>2427</sup>, c’est surtout à celle d’une revitalisation de cette théorie qu’opère le droit OHADA. La dichotomie droit privé et droit public hypothéquait la construction d’un droit communautaire uniforme.

**1313.** L’activité étatique indépendamment de sa nature, sa finalité et les prérogatives des personnes par qui elle s’exprime, est très souvent ramenée à une activité commerciale lorsqu’elles intègrent les domaines de l’OHADA. Cela emporte plusieurs conséquences du critère de commercialité. Deux d’entre elles guideront la suite de la démonstration : ce critère préside à l’application du droit OHADA et commande l’application du droit privé dans les rapports et litiges qui opposent les parties indépendamment de leurs natures ou statuts.

---

<sup>2424</sup> MESCHERIAKOFF (A.S.), *Droit public économique*, Paris, PUF, 2e éd., 1996, p. (à mettre à jour) p. 473.

<sup>2425</sup> Cf. article 2 du Traité relatif à l’harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA), fait à Port-Louis, le 17 octobre 1993. Modifié par le Traité de Québec du 17 octobre 2008. Disponible à <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/ohada/Ohada-Traite-OHADA-modifie-2008.pdf>. Consulté le 03/05/2021 à 00h 16mn.

<sup>2426</sup> Ce point ayant fait l’objet de démonstration dans les pages précédentes, nous nous bornerons à renvoyer, à titre indicatif vers une seule source : WEIL (P.), « A propos de l’application par les tribunaux judiciaires des règles du droit public ou les surprises de la jurisprudence Giry », *Mélanges Eisenmann*, 1975, p. 379 et s.

<sup>2427</sup> KEBE (A.A.D.), « Le déclin de l’exorbitance du droit administratif sénégalais sous l’effet du droit communautaire », *op. cit.*, p. 8.

**1314.** On retient d'emblée que « *La présence de l'Etat ou d'une personne morale de droit public dans l'une des formes de sociétés commerciales n'affecte en rien la nature commerciale de la société qui pour cela est régie par l'Acte uniforme. Peu importe que l'Etat soit associé unique ou associé avec d'autres* »<sup>2428</sup>. L'appréhension rigide de la notion d'entreprise publique qui transparait d'une telle lecture<sup>2429</sup> a, en vérité, été posée par l'article premier de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique (AUSCGIE)<sup>2430</sup>. De sa teneur, il ressort que l'Acte régit « *toute société commerciale, y compris celle dans laquelle un État ou une personne morale de public est associé* »<sup>2431</sup>. Le critère de commercialité, tout en ignorant les implications de la puissance publique, s'intéressent aux activités des personnes publiques et soumet ces dernières, sans distinctions aucunes, aux règles de droit privé. Le règlement des différends qui en découlent subit également la rigueur du droit privé. Les parties devront porter les litiges qui les opposent devant un arbitre assujetti au droit d'arbitrage. Un tel régime juridique, attractif pour les investisseurs mis à l'abri de ce qui constituerait un abus d'exercice de prérogatives de puissance publique par l'Administration, couvre notamment les activités liées aux contrats de transport par la route<sup>2432</sup> ou à la comptabilité des entreprises<sup>2433</sup>.

**1315.** Par ailleurs, les entreprises publiques dont la vocation est d'intervenir dans le domaine économique en conservant les prérogatives nécessaires à la satisfaction de l'intérêt général sont fortement influencées par le critère commercial. Faisant l'économie de rappeler les incertitudes qui alimentent leur définition<sup>2434</sup>, notons que les entreprises publiques sont régies par le droit OHADA en ce qu'elles exercent les activités industrielles et commerciales.

---

<sup>2428</sup> POUGOUE (P.-G.), TOUKAM (J.Ng.), et ANOUKAHA (F.), « Commentaire de l'Acte uniforme du 17 avril 1997 relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique », in OHADA, *Traité et actes uniformes commentés et annotés*, Journal Officiel OHADA du 15 février 2011, p. 1 et s.

<sup>2429</sup> *Ibid.*

<sup>2430</sup> OHADA, *Traité et Actes uniformes commentés et annotés*, op.cit., pp. 1495-1752.

<sup>2431</sup> Plusieurs dispositions du droit communautaire consolident l'article 1er de l'AUSCGIE. Ce sont, par exemple, l'article 1er de l'Acte uniforme du 15 décembre 2010 portant sur le droit commercial général (AUDCG) ;

<sup>2432</sup> Article 1er de l'Acte uniforme du 22 mars 2003 relatif aux contrats de transport de marchandises par route (AUCTMR), *Journal Officiel OHADA*, 31 juillet 2003.

<sup>2433</sup> Acte uniforme du 24 mars 2000 portant organisation et harmonisation des comptabilités des entreprises (AUOHC), *Journal Officiel OHADA*, n° 10 du 20 novembre 2000, p. 1 et s. L'article 2 mentionne que les « *entreprises publiques, parapubliques (...) dans la mesure où elles exercent (...) des activités économiques* » demeurent « *astreintes* » aux règles de la comptabilité privée.

<sup>2434</sup> LANGROD (G.), « L'entreprise publique en droit administratif comparé », *RIDC*, 1956, pp. 213-231. L'auteur affirmait que : « *la notion d'entreprise publique est fuyante, souvent équivoque et vide de contenu juridique* ». p. 213. Il revient dans son étude sur les différentes incertitudes qui entourent l'appréhension de notion d'entreprise publique.

**1316.** Si on admet que la finalité économique des entreprises publiques justifie qu'elles soient soumises au droit de l'OHADA<sup>2435</sup>, on devrait, tout de même, émettre des réserves quant à penser que les Établissements Publics Industriels et Commerciaux le soient également et soumis à l'application du droit privé. Là encore, le critère de commercialité va prévaloir sur la spécificité de la nature juridique des EPIC. Ce qui sera retenu est bien l'objet des EPIC. Accomplissant des actes de commerce, ils seront également soumis au droit privé OHADA. En clair, sous l'empire du droit OHADA, l'État reste, dans ses activités commerciales, justiciable de droit commun<sup>2436</sup>. Dès lors, des mesures nationales susceptibles de procurer des privilèges à la puissance publique dans l'espace du marché sont interdites. Le divorce entre impératifs commerciaux et protections des libertés et droits fondamentaux se trouve ainsi consommé. À noter que la puissance publique n'octroie pas que des privilèges à l'Administration ; elle lui impose également des sujétions<sup>2437</sup>. Dans tous les cas, sujétions et privilèges sont justifiés par la satisfaction de l'intérêt général.

**1317.** On rétorquerait, suivant une approche idéologique ou quelque peu philosophique, qu'un lien existe entre le commerce et la protection des droits et libertés individuels ; « *que le commerce polit et adoucit les mœurs barbares* »<sup>2438</sup>. Cependant, force est de reconnaître que la valeur marchande qui hante les normes commerciales ne répond pas toujours et n'est d'ailleurs pas destinée, à titre prioritaire, à protéger les droits et libertés individuels<sup>2439</sup>. Autrement dit, aussi longtemps que les normes communautaires seront indifférentes à l'égard de l'existence de régimes exorbitants<sup>2440</sup>, l'autonomie du contentieux administratif en paiera le prix. Le droit du contentieux se trouve noyer dans la dynamique d'intégration communautaire à laquelle adhèrent les États importateurs de la dualité juridictionnelle. Le critère commercial n'est pas la seule vague qui emporte l'autonomie du droit du contentieux administratif, la vision entrepreneuriale que le droit communautaire projette sur les activités de la personne publique, porte, elle aussi, sa charge de culpabilité en ce qu'elle subjectivise le service public.

---

<sup>2435</sup> KAMTA FENDOP (E.M.), *Droit OHADA et entreprises publiques*, Thèse de doctorat de Droit, Université de Yaoundé II, 2014 p. 58. L'auteur use de l'expression de droit commun de l'OHADA qui s'applique aux entreprises dont le fonctionnement est similaire à celui des sociétés privées.

<sup>2436</sup> AQUEREBURU (C.A.), « L'Etat, justiciable de droit commun dans le Traité de l'OHADA », *Penant*, n° 832, 2000, pp. 48-54.

<sup>2437</sup> RIVERO (J.), « Existe-t-il un critère du droit administratif », *RDP*, 1953, p. 279 et s.

<sup>2438</sup> Charles Louis DE SECONDAT dit Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Livre 20 Ch. I, p. 239

<sup>2439</sup> Voir DJEDJE (Z.J.M.), « Organisation mondiale du commerce et protection des droits sociaux et culturels », *op. cit.*, p. 88 et s.

<sup>2440</sup> BERLIN (D.), « Droit communautaire et régimes exorbitants de droit commun », *AJDA*, 20 juin 1996, n° spécial, p. 40.

## 2- La subjectivation du service public par la conception entrepreneuriale de l'État

**1318.** Service public et puissance publique ont été très souvent opposés dans la recherche du droit administratif de même que dans la construction du contentieux administratif<sup>2441</sup>. On comprendrait alors mal l'idée d'analyser la subjectivation du service public pour démontrer l'effacement de la puissance publique en droit communautaire. Pourtant, il n'en est rien. D'abord, service public et puissance publique ne sont pas antinomiques, voire exclusifs<sup>2442</sup>. Toutes ces deux notions sont censées servir l'intérêt général. C'est plutôt la prééminence ou l'exclusivité qu'on a voulu octroyer à l'une de ces notions en tant que critère du droit et du contentieux administratif qui a posé débat. Qui plus est, la subjectivation ici évoquée n'est pas le résultat directement visé par les normes communautaires. Elle est une victime collatérale de la vision entrepreneuriale que ces normes ont de l'État. Lesquelles visions constituent, dès lors, une contestation de la puissance publique. Cela n'est pas propre au contexte africain<sup>2443</sup>.

**1319.** Contrairement au développement précédent, ce n'est pas le critère de commercialité qui porte atteinte à la puissance publique. C'est plutôt à travers la notion d'entreprise que le droit communautaire pénètre directement dans le domaine du contentieux administratif. On peut d'ores et déjà constater l'état dans lequel se retrouvent les services publics face au droit communautaire de la concurrence CEMAC<sup>2444</sup> et même UEMOA. Au fond, le service public semble être pris en otage de la perception que le droit communautaire en général et le droit communautaire en Afrique se fait des notions d'État et d'entreprise.

**1320.** À défaut de la disponibilité de la jurisprudence des cours communautaires africaines, celle de la Cour de justice des communautés européennes sur le sens donné à la notion d'État peut servir à l'analyse autant qu'elle peut inspirer le juge communautaire

---

<sup>2441</sup> Faisant l'économie de revenir sur l'évolution et les termes du débat relatif au fondement du droit administratif, on peut néanmoins renvoyer à la lecture des travaux rapportés aux Mélanges en l'honneur du professeur Alain-Serge Mescheriakoff, *Service public, puissance publique, permanence et variations d'un couple mythique*, coordonnés par Jean-Marie DUFFAU, Antoine LOUVARIS (A.) et Elisabeth MELLA, Bruxelles, Bruylant, 2013, 282 p.

<sup>2442</sup> LOUVARIS (A.), « Puissance publique, service public et droit administratif : éternel retour ou fin de l'histoire ? », in Mélanges Alain-Serge MESCHERIAKOFF, précité, p. 172.

<sup>2443</sup> WITTE (B.D.), « L'encadrement communautaire des services publics : le chevauchement des notions d'Etat et d'entreprise », in MARCOU (G.) (dir), *Les mutations du droit de l'administration en Europe : pluralisme et convergence*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp.295-314.

<sup>2444</sup> GNIMPIEBA TONNANG (E.), NDIFFO KEMETIO (M.L.), « Les services publics dans l'état du droit de la concurrence de la CEMAC », *La Voix du web juridique*, Lega Vox.fr, pp. 1-21. Disponible à <file:///E:/les%20services%20publics%20dans%20l'etatu%20du%20droit%20communautaire%20de%20la%20concurrence%20cemac.pdf>. Consulté le 26/02/2021 à 00h 30mn.

africain. Dans ce sens, la Cour et la Commission européennes adoptent un sens extensif de la notion d'État. Elles intègrent dans le terme d'États membres les organes publics, autonomes comme les juridictions, les parlements ou les collectivités territoriales. Les États membres embrassent même les entités privées, instruments des pouvoirs publics, créés par ceux-ci dans le but de satisfaire un besoin d'intérêt général et à qui sont conférés des pouvoirs exorbitants du droit commun<sup>2445</sup>. Il en résulte que le service public tel que qualifié par le droit administratif<sup>2446</sup> est englouti par la notion communautaire d'États membres. Le droit communautaire africain s'inscrirait dans cette logique. Il a, en effet, réglementé les monopoles de service public dans le Règlement n°4/99 applicables aux pratiques étatiques affectant le commerce entre les États membres<sup>2447</sup>. La subjectivation du service public devient, dès lors, facile quand l'État est confondu à la notion d'entreprise. L'Annexe n° 1 au Règlement n° 03/2002/CM/UEMOA convainc de l'exactitude de cette affirmation<sup>2448</sup>. Abondant dans le même sens, le législateur de la CEMAC utilise, néanmoins, des termes laconiques pour définir l'entreprise ainsi qu'il suit : « *toute personne physique ou morale du secteur public ou privé exerçant une activité à but lucratif* »<sup>2449</sup>. Certes, dispositions susvisées prouvent que contrairement au statut de Rome, les normes communautaires africaines définissent la notion

---

<sup>2445</sup> CJCE, 9 septembre 1999, *aff. C-108/98, RI. SAN Srl c/ Commune d'Ishia*. Voir également le livre vert de la Commission européenne adopté le 26 novembre 1996.

<sup>2446</sup> Qu'il soit mené sous la bannière de service public administratif ou de service public industriel et commercial, l'activité qualifiée de service public en droit administratif peut être exécutée par une entité de droit privé au moyen de contrat administratif dont les critères de formation sont à rechercher des l'existence de clause exorbitante ainsi que dans l'objet d'exécution du service public. Se référer en France CE, *Société des granits porphyroïdes des Vosges*, 1912, *op. cit.* ; CE, sect., 20 avril 1956, n° 98637, *Epoux Bertin*, Rec. Lebon. De façon générale, le juge administratif français dégage trois critères d'identification d'un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public. Ce sont : l'exercice d'une mission d'intérêt général ; le contrôle par une personne publique puis l'attribution de prérogatives de puissance publique. Cf. CE, sect., 28 juin 1963, *Narcy*, RL, p. 403 ; CE, 20 juillet 1990, *Ville de Melun et association*, n° 69867 72160, rec. Lebon ; et un peu plus récemment CE, sect., 22 février 2007, *APREI*, n° 264541, rec. Lebon. Lire aussi ROYER (E.), « Qu'est ce qu'une « personne chargée de mission de service publique » ? », 6 mars 2007. Disponible à <https://www.dalloz-actualite.fr/breve/qu-est-ce-qu-une-personne-privee-chargee-d-une-mission-de-service-public#14Hs-gzblU>.

Consulté le 02/05/2021 à 04h 31 mn. Les critères généraux susmentionnés sont également reconnus en droit des États africains sous étude. En Côte d'Ivoire par exemple : CSCA, 28 mai 1997, *Docteur KONAN Kouadio c/ Conseil national des chirurgiens-dentistes*, n° 20, BLEOU (M.D.), Les grands arrêts de la jurisprudence administrative ivoirienne, *op. cit.*, p. 302.

<sup>2447</sup> Règlement n° 4/99-UEAC-CM-639 du 18 août 1999 portant réglementation des pratiques étatiques affectant le commerce entre les États membres.

<sup>2448</sup> « *L'application de la législation communautaire de la concurrence, la notion d'entreprise se définit comme une organisation unitaire d'éléments personnels, matériels, et immatériels, exerçant une activité économique, à titre onéreux, de manière durable, indépendamment de son statut juridique, public ou privé, et de son mode de financement, et jouissant d'une autonomie de décision. Ainsi, au sens des règles de concurrence de l'Union, les entreprises peuvent être des personnes physiques, des sociétés civiles ou commerciales ou encore des entités juridiques ne revêtant pas la forme d'une société* » 2448. Cf. Annexe Annexe n° 1 au Règlement n° 03/2002/CM/UEMOA relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine : notes interprétatives de certaines notions.

<sup>2449</sup> Cf. Article 1er du Règlement CEMAC n°1/99.

d'entreprise. Mais, l'intérêt des propositions définitionnelles est bien plus grand : on observe une conception extensive et maladroitement de la notion d'entreprise. Les deux caractères étant intimement liés.

**1321.** Le caractère extensif s'explique par la prééminence de la nature des activités menées sur le statut de l'organe agissant et les modalités d'intervention entendus forme et modes de financement de celui-ci. Évidemment, le mépris de chacun de ses points élargit le domaine d'occupation de l'entreprise, et par voie de conséquence, la porte d'entrée du droit communautaire dans le contentieux administratif. Pour ainsi dire, « *Toute activité économique de la puissance publique susceptible, « ne serait-ce qu'en principe », d'être exercée par une personne privée tombe dans la définition de la notion d'entreprise et justifie l'applicabilité du droit communautaire* »<sup>2450</sup>.

**1322.** La maladresse de la conception d'entreprise chez le législateur communautaire africain se réduit, en vérité, à une subjectivation du service public inspirée du droit communautaire européenne<sup>2451</sup>. La crainte que le droit communautaire annonce une nouvelle crise de la notion de service public en droit administratif se trouve, ainsi, en partie justifiée<sup>2452</sup>. L'indifférence du droit communautaire africain à l'égard du service public voire de la puissance publique s'érige en une véritable incidence<sup>2453</sup>. Libéralisé par la philosophie du libre-échange et la réalisation du marché unique, portée par les normes commerciales économiques, le service public est une victime collatérale de la suspicion envers les interventions étatiques, à l'égard de la puissance publique. Pis encore, la prise d'otage du service public par le droit communautaire africain lui confère un « *caractère polymorphe* »<sup>2454</sup>. Le service public étant tantôt assimilé à l'État tantôt confondu à l'entreprise.

**1323.** Certainement, les droits de l'OHADA et de la CEMAC ont voulu préserver pleinement le jeu concurrentiel. Les services publics n'échappant pas au droit communautaire

---

<sup>2450</sup> KEBE (A.A.D.), « Déclin de l'exorbitance du droit administratif sénégalais sous l'effet du droit communautaire », *op. cit.*, p. 11.

<sup>2451</sup> CJCE, 23 avril 1991, Klaus Höfner et Fritz Elser contre Macrotron GmbH, Rec. I, p. 1979.

<sup>2452</sup> GARCERIE (S.), « Service public et droit communautaire. Une nouvelle "crise" de la notion de service public en droit administratif français ? Sociétés contemporaines, n° 32, 1998, pp. 37-57.

<sup>2453</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>2454</sup> GNIMPIEBA TONNANG (E.), NDIFFO KEMETIO (M.L.), « Les services publics dans l'état du droit de la concurrence de la CEMAC », *op. cit.*, p. 6.

de la concurrence<sup>2455</sup> qui les soumet grandement aux règles identiques à celles d'une entreprise ordinaire<sup>2456</sup> et opère une remise en cause de la règle de la liaison du fond et de la compétence<sup>2457</sup>.

**1324.** Cependant, la maladresse de la conception extensive de la notion d'entreprise peut être atténuée à deux égards. D'une part, elle trouverait des fondements constitutionnels. Elle serait protectrice du principe de la liberté d'entreprendre qui a valeur constitutionnelle dans chacun des États membres de l'UEMOA<sup>2458</sup>. Au fond, comme le renseigne la précieuse contribution du Professeur Abraham, l'économie occupe une place de choix dans le néo-constitutionnalisme africain<sup>2459</sup>. D'autre part, l'extension tolère quelques applications des règles exorbitantes de droit commun à la puissance publique contrairement au droit de l'OHADA. Ce qui fonde le sentiment que le droit UEMOA est la « *forme la plus prudente et la plus douce d'intégration juridique apparemment respectueuse de la souveraineté des États et de la spécificité de leurs législations* »<sup>2460</sup>. Mieux, le droit communautaire semble préserver une certaine survivance du régime juridique de la puissance publique par la considération exceptionnelle du critère organique pour son applicabilité.

### **B- La place résiduelle du critère organique nécessaire à l'application du droit communautaire**

**1325.** La prise en compte du critère organique pour l'application du droit communautaire rompt avec la subjectivation automatique des activités publiques couvertes par la puissance publique. Elle s'opère par une limitation du critère matériel. Ses conséquences juridiques sont notables : la distinction de la nature publique ou privée des opérateurs économiques qui emporte la nature du droit applicable et, souvent, la nature du

---

<sup>2455</sup> Voir par exemple dans la législation CEMAC : paragraphe 1 de l'article 8 du Règlement n°4/99 d'où on retient que « *les entreprises en situation de monopole légal ou de fait sont soumises aux règles régissant les pratiques anticoncurrentielles et notamment à celles relatives à l'abus de position dominante* ». La situation de monopole étant avérée « (...) *lorsque l'Etat accorde des droits exclusifs à une entreprise privée ou publique pour exploiter un service public ou pour produire des biens et services* ». Cf. paragraphe 2 de l'article 8 susvisé.

<sup>2456</sup> PRISO-ESSAWE (S.-J), « L'émergence d'un droit communautaire africain de la concurrence : "double variation sur une partition européenne" », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 56, n°2, 2004. p. 336.

<sup>2457</sup> OUEDRAOGO (O.), « La crise du système de dualité de juridiction en Afrique francophone : analyse des modèles burkinabè, malien et sénégalais », *op. cit.*, p. 52.

<sup>2458</sup> Contrairement à la France, la liberté d'entreprendre est constitutionnellement consacrée particulièrement dans les États africains soumis à étude : article 13 de la constitution ivoirienne ; article 16 de la constitution burkinabè ; article 1er, alinéa 11 de la constitution gabonaise et article 8 de la constitution sénégalaise.

<sup>2459</sup> GADJI (Y.A.), « L'économie dans les nouvelles constitutions des États d'Afrique francophone », in *Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo Glèlè, La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?* Paris, L'Harmattan, 2014, p. 772.

<sup>2460</sup> SAYEGH (J.I.), « L'intégration juridique des États africains dans la zone franc » (Première partie), *Penant*, 1997, n° 823, p. 13.

juge compétent. Il en va également des prérogatives et sujétions inhérentes à la puissance publique dans le système de dualité de juridictions. La considération du critère organique c'est-à-dire la distinction de la nature publique ou privée des opérateurs économiques pour l'application du droit communautaire ne signifie point que s'aligne sur toutes les déclinaisons qu'offre la puissance publique voire la spécificité du contentieux administratif<sup>2461</sup>. La concurrence des droits est juste atténuée afin de préserver la finalité du libre-échange et la sécurité des affaires ou, plus globalement, le principe de spécialité des organisations communautaires africaines analysées<sup>2462</sup>. Aussi le critère organique occupe une place résiduelle dans l'application du droit communautaire. Il joue essentiellement à l'égard de l'immunité d'exécution. En effet, la puissance publique bénéficie d'une immunité d'exécution bien assise, peut-être même, trop bien assise en ce que la notion de puissance publique est organiquement saisie au sens large par les juridictions communautaires.

### 1- La reconnaissance de l'immunité d'exécution des organismes publics

**1326.** « *L'exécution forcée et les mesures conservatoires ne sont pas applicables aux personnes qui bénéficient d'une immunité d'exécution* ». Telle est la teneur de l'article 30, alinéa 1 de l'Acte uniforme sur les procédures simplifiées de recouvrement et voies d'exécution (AUPSRV)<sup>2463</sup> qui constitue, au fond, une fidèle reprise de la loi française du 9 juillet 1991<sup>2464</sup>. Les personnes concernées sont les organismes publics. Il faut entendre par immunité d'exécution l'impossibilité de soustraire possible les personnes publiques à des mesures d'exécution forcée et conservatoires à l'égard des biens qu'elles possèdent<sup>2465</sup>.

---

<sup>2461</sup> Illusion est ainsi faite à la nature du juge compétent, ses pouvoirs et ses domaines de compétences. On songe également à aux privilèges et sujétions inhérentes à la puissance publique.

<sup>2462</sup> Le principe a été posé par la Cour internationale de Justice : CIJ, 11 avril 1949, *Réparation des dommages subis sur un agent des Nations Unies*, Rec. 1949, p. 49. Le principe de la spécialité des organisations internationales signifie que « les organisations internationales doivent s'abstenir de sortir des activités correspondant à leurs finalités pour s'imiscer dans les affaires domestiques de l'Etat ». Cf. YAO-N'DRE (P.), *Droit des organisations internationales*, Abidjan, PUCI, 1996, p. 100-101. Voir également CHAUMONT (C.), « La signification du principe de spécialité des organisations internationales », in *Mélanges offerts à Henri ROLIN, Problèmes de droit des gens*, Paris, Pédone, 1964, pp. 55-66

<sup>2463</sup> Acte Unilatéral sur les Procédures Simplifiées de Recouvrement et Voie d'exécution adopté le 10 avril 1998, JO OHADA, n° 6, du 1er juillet 1998. Disponible à <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/ohada/Ohada-Acte-Uniforme-1998-Recouvrement-voies-execution.pdf>. Consulté le 01/05/2021 à 23h 15mn.

<sup>2464</sup> Loi n° 91-650 du 9 Juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, JORF n° 163 du 14 juillet 1991, p. 9228.

<sup>2465</sup> BODIAN (Y.), *La situation de l'Etat dans les procédures civiles d'exécution*, Thèse de doctorat, Université Cheick Anta Diop de Dakar, 2012, p. 149. SAWADOGO (F.M.), « La question de la saisissabilité ou de l'insaisissabilité des biens des entreprises publiques en droit OHADA », *Penant*, n° 860, juill.-sept., 2007, p. 305 et s. ; WANDJI KAMGA (A.D.), *Le droit à l'exécution forcée : Réflexion à partir des systèmes juridiques camerounais et français*, Thèse de doctorat, Université Yaoundé II-Université de Limoge, 2009, p. 416.

**1327.** Également, les personnes publiques sont soustraites de l'application du droit commun des voies d'exécution ordinaires telles la vente et la saisie du patrimoine. Ce faisant, le droit communautaire africain écarte l'application du principe selon lequel tout débiteur peut être saisi. Il est, pourtant, de principe, dans les législations internes, en droit communautaire et comparé que le créancier peut saisir les biens de son débiteur défaillant en vue de la contraindre à exécuter ses obligations. Principe fondamental de droit civil ou pierre angulaire de la théorie générale de l'obligation<sup>2466</sup>, le droit du créancier d'en réclamer immédiate l'exécution a été élevé au rang de droit fondamental par la Cour européenne des droits de l'homme en le rattachant au droit au procès équitable<sup>2467</sup>. En droit public, la puissance publique est protégée contre les voies d'exécution de droit commun<sup>2468</sup>. La logique qui soutient ce privilège semble être celle qui a guidé le droit communautaire à conférer aux organismes publics l'immunité d'exécution. Prenant appui sur des considérations juridiques, la justification est d'ordre pratique, voire pragmatique.

**1328.** En effet, la préservation de l'intérêt général et la continuité du service public empêchent la saisie des biens des organismes publics, car une telle opération entrainerait la rupture du service. Qui plus est, la solvabilité de l'État commandait que ses biens soient protégés. En matière de relations internationales, on postule qu' « *un État jouit, pour lui-même et pour ses biens, de l'immunité de juridiction devant les tribunaux d'un autre État, sous réserve des dispositions de la présente Convention* »<sup>2469</sup>. Le fondement de cette considération est la courtoisie<sup>2470</sup> dans les relations interétatiques et le respect de la souveraineté étrangère.

**1329.** Dans une dimension pragmatique, on perçoit l'indélicatesse de vouloir contraindre la puissance publique contre elle-même puisqu'elle exerce, en toute exclusivité, le monopole de la contrainte. Selon les termes de l'article 2 de l'Acte uniforme du 10 avril 1998,

---

<sup>2466</sup> THERRY (Ph.), « Saisissabilité et limites », in Acte du Colloque du 9 juillet 2001, 10e anniversaire de la loi du 9 juillet 1991 sur la réforme des procédures civiles d'exécution, Paris, Editions Juridiques et Techniques, 2002, p. 61.

<sup>2467</sup> CEDH 1997-II, *Hornsby c./ Grèce*, n° 18357/91. La Cour a affirmé que « le droit au juge serait illusoire si la décision rendue par une juridiction devait rester inexécutée ». La solution a ensuite été étendue aux autres titres exécutoires dans l'arrêt *Estima Jorge c. Portugal*, n° 24550/94, CEDH 1998-II. Lire également LEBORGNE (A.), « Effectivité du droit à l'exécution forcée du créancier et silence des personnes légalement requises », *Les Cahiers de droit*, vol. 56, n° 3-4, septembre-décembre, p. 450.

<sup>2468</sup> TC, 8 décembre 1899, *Canal de Gignac, Sirey*, 1900, 3, p. 49, note Hauriou.

<sup>2469</sup> Article 5 de la Convention des Nations Unies du 2 décembre 2004 sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens.

<sup>2470</sup> « Le mot « courtoisie » ne doit pas tromper, il s'agit de droit coutumier et non de simples usages ». Cf. ALLAND (D.), FLEURY GRAFF (T.), « Les limites de la renonciation de l'Etat à son immunité d'exécution », *Dalloz, Revue critique de droit international privé*, janvier-mars 2016, n° 1, p. 3.

l'immunité d'exécution induit l'impossibilité d'ouvrir des procédures collectives contre les personnes morales de droit public notamment les EPIC<sup>2471</sup>.

**1330.** Néanmoins, le privilège qui vient d'être précisé n'emporte pas une immunité absolue de la personne publique en droit communautaire économique africaine. L'atteinte à la sécurité juridique que cause déjà l'immunité d'exécution<sup>2472</sup> serait irréparable. Aussi l'inexécution forcée est-elle suppléée par le paiement par compensation. La puissance publique étant contrainte à solder ses dettes et l'usage à la force n'étant point requis en la matière. Ainsi, « *Les dettes certaines, liquides et exigibles des personnes morales de droit public ou des entreprises publiques, quelles qu'en soient la forme et la mission, donnent lieu à compensation avec les dettes également certaines, liquides et exigibles dont quiconque sera tenu envers elles* »<sup>2473</sup>. Si cette disposition du droit OHADA donne la possibilité aux particuliers d'opposer le paiement par compensation à la personne publique, elle pose la question de savoir si les particuliers peuvent obtenir le paiement de leurs par l'État par les moyens de droit commun. Même le recours à la compensation n'est pas exempt de controverses<sup>2474</sup> ou du moins ne fait pas l'unanimité chez les législateurs communautaires. Elle est formellement interdite dans le droit UEMOA<sup>2475</sup>.

**1331.** Cette note quelque peu amère face à l'enthousiasme qu'on eût à découvrir la survivance du critère organique pour l'application du droit communautaire notamment OHADA prévient une autre crainte : celle de cerner exactement les personnes publiques bénéficiant de l'immunité d'exécution. La vacuité et l'obscurité des textes peuvent avoir deux conséquences fâcheuses dépendant de l'intérêt recherché. Elles peuvent induire une exclusion de certaines entités comme il peut être concédé un élargissement à des personnes de régime juridique distinct de la personne publique à proprement parler.

---

<sup>2471</sup> Voir article 2 de l'Acte uniforme du 10 avril 1998 portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif.

<sup>2472</sup> BENKEMOUN (L.), « Sécurité juridique et investissements internationaux », *Penant*, n° 855, avril-juin 2006, pp. 193-197. Le BARS (B.), « L'OHADA, instrument juridique de sécurisation des affaires ? », *Les Echos*, 23 octobre 2013 ; KAMSU (K.), « Les États parties à l'OHADA et la sécurisation des entreprises commerciales », *Revue de droit uniforme*, vol. 15, n° 1, 2010, pp. 73-108, 2010. MEYER (P.), « La sécurité juridique et judiciaire dans l'espace OHADA », *Penant*, n° 855, 2006, pp. 151-169.

<sup>2473</sup> L'article 30, alinéa 2 de l'Acte Uniforme de l'OHADA sur le recouvrement.

<sup>2474</sup> KEBE (A.A.D.), « Déclin de l'exorbitance du droit administratif sénégalais sous l'effet du droit communautaire », *op. cit.*, p. 13. L'auteur rappelle une espèce sénégalaise (Tribunal Régional Hors Classe de Dakar, ordonnance de référé du 29 juillet 2009, *Société Holding KEBE SA / DGID*, inédit) dans laquelle le juge, déboutant l'Administration de ses prétentions, a ordonné la compensation d'une dette de l'Etat et celle d'une société au titre de paiement d'impôt. On comprend aisément que cette décision se fonde sur l'article 30, alinéa 2 précitée en ce que le paiement d'impôt se perçoit comme des dettes certaines, liquides et exigibles.

<sup>2475</sup> V. article 41 de la Directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA.

**1332.** On l'a vu, l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 30 de l'AUPSRVE consacre l'immunité d'exécution à l'égard des « *personnes qui bénéficient d'une immunité d'exécution* » sans autre précision. Le détail manquant, mais qui est de taille est de savoir qui sont les personnes qui bénéficient d'une immunité d'exécution. D'autant que, juste à l'alinéa 2 du même article, il est disposé que « *Toutefois, les dettes certaines, liquides et exigibles des personnes morales de droit public ou des entreprises publiques, quelles qu'en soient la forme et la mission, donnent lieu à compensation avec les dettes également certaines, liquides et exigibles dont quiconque sera tenu envers elles, sous réserve de réciprocité* »<sup>2476</sup>. Assurément, le défaut d'énumération dont se rend coupable le législateur OHADA à l'alinéa 1<sup>er</sup> susvisé entraîne une sérieuse ambiguïté sur l'identité des personnes publiques jouissant de l'immunité d'exécution<sup>2477</sup>.

**1333.** Face à ce malaise, les attitudes des juges semblent différentes. Tandis que le juge sénégalais notamment adopte une acception restreinte des personnes publiques, le juge communautaire de la CCJA est plutôt favorable à élargissement du champ d'application de l'immunité d'exécution.

## **2- L'approche extensive du droit communautaire dans la détermination des personnes bénéficiaires de l'immunité d'exécution**

**1334.** L'ambiguïté de l'article 30 de l'AUPSRVE dont sont parties notamment la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso et le Sénégal, sur l'identité des personnes publiques bénéficiaires de l'immunité d'exécution est sujette à interprétations diverses. L'emploi de l'expression « *personnes morales de droit public et entreprises publiques* » focalise les attentions. Si « *une abondante doctrine qui y entrevoit une volonté manifeste du législateur OHADA de les aligner comme des bénéficiaires de l'immunité d'exécution* »<sup>2478</sup>, des positions nuancées ou contraires existent.

**1335.** Certaines approches émettent des réserves quant à reconnaître aux entreprises publiques le bénéfice de l'immunité d'exécution. D'autres proposent simplement une

---

<sup>2476</sup> Voir note 2144.

<sup>2477</sup> KOLONGELE EBERANDE (D.-C.), « Immunité d'exécution, obstacle à l'exécution forcée en droit OHADA contre les entreprises et personnes publiques ? », Disponible à <http://www.ohada.com/content/newsletters/1961/immunité-d-exécution-eberande-kolongele.pdf>. Consulté le 01/03/2021 à 00h 23mn.

<sup>2478</sup> ARMEL IBONO (U.), « L'immunité d'exécution des personnes morales de droit public à l'épreuve de la pratique en droit OHADA », *Revue de l'ERSUMA*, n° 3, 2013, p. 81.

application par cas, « *taillée sur mesure* »<sup>2479</sup> ou restreinte de ladite immunité en fonction des objectifs poursuivis par le droit OHADA. Il a même été suggéré de laisser à l'appréciation de chaque législateur des États membres de déterminer les personnes publiques qui entreraient dans le champ d'application de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 30 de l'AUPSVE. À l'évidence, si elle tendait à se conformer au droit du contentieux administratif, une telle proposition ne peut prospérer eu égard à l'objectif d'unification du droit des affaires que poursuit l'OHADA et de l'insécurité juridique qui en naitrait. Le risque est réel, car des précédents où le juge sénégalais a semblé adopter une approche qui a été déclassée par le juge communautaire.

**1336.** Le Tribunal Régional Hors Classe de Dakar a considéré que « *La loi 66-23 du 1er février 1966 a institué le Centre des Œuvres Universitaires en établissement public, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière ; qu'un tel statut le met ainsi à l'abri de toutes mesures d'exécution* »<sup>2480</sup>. Aussi a-t-elle jugé qu'il était illégal de saisir les comptes d'un démembrement de l'État en l'occurrence l'Agence Autonome des Travaux Routiers (A.A.T.R.) qui dispose de l'immunité d'exécution<sup>2481</sup>. Cependant, dans une autre ordonnance, le juge sénégalais a décidé que, lorsqu'un établissement public est transformé en une société anonyme à participation publique majoritaire, celle-ci « est mal fondée à invoquer le bénéfice de l'immunité d'exécution prévu »<sup>2482</sup> pour les personnes publiques notamment par le droit communautaire.

**1337.** Le juge restait attaché à la volonté de législateur sénégalais qui consacrait que « *désormais seuls l'État, les collectivités locales et les établissements publics bénéficient de l'immunité d'exécution, celle-ci ne pouvant cependant, en aucune manière, tempérer l'obligation, générale et absolue, qu'ont ces personnes d'exécuter les décisions de justice* »<sup>2483</sup>. Il en résulte que le droit a tendance à appliqué l'article 30 de l'AUPSVE de façon restrictive en ce qu'il ne fait bénéficier de l'immunité d'exécution des personnes publiques à statut dérogatoires de droit commun.

**1338.** En revanche, la CCJA a écarté cette approche restrictive du critère organique. Si elle accorde l'immunité d'exécution au sens de l'article 30 précité aux personnes publiques

---

<sup>2479</sup> Ibid.

<sup>2480</sup> Tribunal Régional Hors Classe de Dakar, ordonnance n° 5290 du 02/10/2009, COUD C/PAMECAS, inédit.

<sup>2481</sup> Tribunal Régional Hors Classe de Dakar, ordonnance n° 4513, 5 mai 2008, *Société Agence Autonome des Travaux Routiers dite A.A.T.R / Entreprise Jean Lefevre*, inédit.

<sup>2482</sup> Tribunal Régional Hors Classe de Dakar, ordonnance du 13/11/2013, Centre Expérimental de Recherche et d'Etude pour l'Équipement dit CEREEQ, inédit.

<sup>2483</sup> Exposé des motifs de la loi 2002-12 du 15 avril 2002.

à statut dérogatoire de droit commun, elle la concède également en faveur des « *personnes publiques à statut non dérogatoire au droit commun* »<sup>2484</sup>. Allusion est ainsi faite aux EPIC et aux entreprises dites publiques obéissant, en principe, à un régime juridique de droit privé<sup>2485</sup>. Si le régime de droit exorbitant des entreprises dites publiques semble être toléré par les droits internes et une partie de la doctrine<sup>2486</sup>, ce n'est pas le cas, ou du moins, à une portée identique, pour les EPIC<sup>2487</sup>.

**1339.** Pourtant, répondant à la question de savoir si les entreprises publiques bénéficiaient de l'immunité d'exécution posée à l'article 30 de l'AUPSRVE, la CCJA décidait que ce qui suit : « *Qu'en application de l'art. 30 (1er et 2) AUPSRVE, les entreprises publiques, quelles qu'en soient la forme et la mission, bénéficient du principe général de l'immunité d'exécution accordée aux personnes morales de droit public* »<sup>2488</sup>. La Cour communautaire est plus ferme quand elle ajoute « *Il en est ainsi même si la loi de l'État partie où est domiciliée l'entreprise concernée en dispose autrement* »<sup>2489</sup>. La CCJA venait, de ce fait, de confirmer l'arrêt de la Cour d'appel de Lomé et d'écarter l'application de la loi togolaise qui, en soumettant les entreprises publiques au régime de droit privé, les soustrayait ainsi du bénéfice de l'immunité d'exécution.

**1340.** Certes, en raison de la primauté du droit supranational au droit national, l'interprétation rendue de la CCJA sur l'article 30 de l'AUPSRVE telle qu'exposée s'impose aux États membres de l'OHADA. Mais, on peut vraiment douter que l'étendue de l'exorbitance du droit et du contentieux administratifs qu'elle sauvegarde perdure pour

---

<sup>2484</sup> ARMEL IBONO (U.), « L'immunité d'exécution des personnes morales de droit public à l'épreuve de la pratique en droit OHADA », *op. cit.*, p. 84

<sup>2485</sup> TC, 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africain, n° 00706, Rec. Lebon ; LAUBADERE (A. D.), Traité élémentaire de droit administratif- grands services publics et entreprises nationales, tome 1, LGDJ, Paris, p. 590.

<sup>2486</sup> En Côte d'Ivoire et au Togo, la législation soumet les entreprises publiques au régime de droit privé et les soustrait du bénéfice de l'immunité d'exécution.

<sup>2487</sup> Le droit public s'applique aux EPIC dans certains cas. On peut évoquer la comptabilité d'un établissement assuré par un comptable public et le titulaire du plus haut emploi administratif. Voir CE, 8 mars 1957, *Arrêt Jalenques de Labeau*, n° 15219.

<sup>2488</sup> CCJA, 1ère ch., n° 043/2005 du 07 juillet 2005, *AZIABLEVI YOVO et autres c/ Société Togo Telecom*, Recueil de Jurisprudence de la CCJA, n° 6, juin-décembre 2005, p. 25. Le Juris-Ohada, n° 1/2006, p. 8.

<sup>2489</sup> Pour Henri TCHANTCHOU, la CCJA rappelle ainsi qu'elle est la « garante de l'orthodoxie juridique dans l'ordre communautaire ». Cf. TCHANTCHOU (H.), *La supranationalité judiciaire dans le cadre de l'OHADA*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 146.

longtemps sachant que législateur OHADA vise davantage à sécuriser la créance des investisseurs<sup>2490</sup>.

**1341.** Relativement aux SPIC, l'absence de jurisprudence communautaire cède le terrain aux controverses doctrinales et dresse le lit à une possible imitation du droit français.

**1342.** Des controverses doctrinales, on retient deux tendances : ceux qui postulent que les EPIC ne devraient pas être couverts par l'immunité d'exécution<sup>2491</sup> contrarient les auteurs qui sont favorables à l'immunité d'exécution des EPIC<sup>2492</sup>.

**1343.** L'impact du droit communautaire sur la spécificité du contentieux administratif peut, néanmoins, être atténué. Des garanties sont progressivement prévues et assurent une survivance du régime dérogatoire de la puissance en droit communautaire. Les principes de continuité, d'égalité et de mutabilité favorisent placent le service public « *en dehors des seules lois de marché* »<sup>2493</sup>. Qui plus est « *le « service universel » (ou « service d'intérêt économique général ») consacré dans la législation UEMOA, se substitue progressivement au service public classique* »<sup>2494</sup>.

**1344.** En dépit de cette atténuation, on retient que les critères classiques d'applicabilité du droit communautaire dans les États sous étude constituent un autre obstacle au raffermissement de la dualité juridictionnelle à ce qui tend à l'effacement, dans des domaines importants, du droit du contentieux administratif. Tantôt en lien tantôt indépendamment de la prééminence du critère organique, des obstacles à une construction du droit du contentieux administratif dans le système de dualité juridictionnelle. L'effet pervers qui détériore la densité et la spécificité du contentieux administratif trouve son foyer dans la restriction du champ d'application du droit administratif dans le contentieux administratif.

---

<sup>2490</sup> KEBE (A.A.D.), « Déclin de l'exorbitance du droit administratif sénégalais sous l'effet du droit communautaire », *op. cit.*, p. 16.

<sup>2491</sup> Voir notamment ARMEL IBONO (U.), « L'immunité d'exécution des personnes morales de droit public à l'épreuve de la pratique en droit OHADA », *op. cit.*, p. 94 ; ASSI-ESSO (A.M.H.), DIOUF (N.), *Recouvrement des créances OHADA*, Bruxelles, Bruylant, coll. Droit Uniforme, 2002, p. 42.

<sup>2492</sup> ONANA ETOUNDI (F.), « Réflexion sur l'arrêt n°043/2005 CCJA du 7 Juillet 2005, espèce Aziabevi Yoyo et autres c/ Togo Télécom », *Revue de droit uniforme Africain n°000-09/08/2010*, précité.

<sup>2493</sup> GARCERIE (S.), « Service public et droit communautaire : une nouvelle "crise" de la notion de service public en droit administratif français ? », *Sociétés contemporaines*, n° 32, 1998, p. 51.

<sup>2494</sup> KEBE (A.A.D.), « Le déclin de l'exorbitance du droit administratif sénégalais sous l'effet du droit communautaire », *op. cit.*, p. 28.

## **Paragraphe 2 : La restriction du champ d'application du droit administratif dans le contentieux administratif**

**1345.** La norme ou règle de droit est un phénomène vivant. Elle naît, vit et disparaît. Entre sa vie et sa disparition, la règle est souvent recherchée, car son application est écartée ou ajournée. Les ressorts du particularisme du contentieux administratif sont nombreux : ils concernent les règles applicables au fond ainsi que la procédure administrative contentieuse. Dans certains de leurs éléments sont souvent communs aux deux grands contentieux précités<sup>2495</sup>. D'autres sont, sans en constituer des critères obligatoires, attachés au contentieux administratif<sup>2496</sup>. D'autres encore sont inhérents au contentieux et en sont des déterminants incontournables. Ce sont notamment la compétence de principe du juge administratif et le privilège de juridiction conféré à l'Administration. Dans la dynamique de communautarisation du droit administratif et de son contentieux, le droit communautaire minera chacun de ces deux piliers essentiels à la spécificité du contentieux administratif. Certes, à l'état actuel du droit dans les États sous étude, le juge administratif n'a pas l'apanage du contentieux administratif. Mais, le dessaisissement du juge administratif est plus sérieux lorsque le droit communautaire consacre la faculté pour les personnes publiques de recourir à l'arbitrage (A). Placée dans ce régime exceptionnel, la puissance publique renonce à son privilège de juridiction (B).

### **A- Le recours à l'arbitrage**

**1346.** La distinction entre le droit public et le droit privé a pour corollaire la séparation des contentieux administratif et judiciaire, la compétence spéciale et principale du juge administratif en matière administrative et l'application majoritairement du droit administratif. Dans ce sens, le droit de l'arbitrage s'applique aux affaires régies par le droit privé. On ose même affirmer que « *le droit de l'arbitrage et le droit administratif semblent vivre sur deux planètes lointaines ; leurs chemins ne semblent jamais avoir à se rencontrer* »<sup>2497</sup>. « *Plus encore que la juridiction judiciaire, la juridiction administrative est d'ordre public* »<sup>2498</sup> disait, à cet effet, Edouard LAFERRIERE.

---

<sup>2495</sup> On peut citer par exemple l'obligation de motivation des décisions de justice et le respect d'un délai raisonnable de jugement.

<sup>2496</sup> On songe au recours administratif préalable qui demeure majoritairement obligatoire en Afrique francophone subsaharienne.

<sup>2497</sup> CHING-LANG (L.), *L'arbitrage en matière de contentieux des contrats administratifs : dans une perspective comparée*, Résumé de Thèse de doctorat de droit public, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2014,

**1347.** Si l'arbitrage est « *quasi inexistant en droit administratif* » c'est que l'on craint de voir échapper au juge administratif une part importante du contentieux administratif qui ressortît de sa compétence<sup>2499</sup>. Aussi Edouard LAFERRIER avait-il défendu que « *l'État ne peut pas soumettre ses procès à des arbitrages, tant en raison des conséquences aléatoires de l'arbitrage, que des considérations d'ordre juridique qui veulent que l'État ne soit jugé que par des juridictions instituées par la loi* »<sup>2500</sup>. Aussi, en droits internes des États sous étude, était consacré le principe général de l'inarbitralité des personnes morales de droit public<sup>2501</sup>. En effet, l'arbitrage est un « *mode juridictionnel de règlement des litiges par une ou des personnes privées, les arbitres composant le tribunal arbitral qui tient son pouvoir de juger d'une convention des parties* »<sup>2502</sup>. L'avènement des organisations communautaires économiques a créé une rupture avec cet état de droit national. La faculté que les droits OHADA, UEMOA et CEMAC confèrent à l'Administration de recourir à l'arbitrage en matière administrative constitue, dès lors, une voie de contournement du juge administratif et de concurrence du contentieux administratif.

**1348.** En Afrique, la tension créée par la rencontre entre l'arbitrage et le droit semble paradoxale. L'arbitrage serait justifié par les faibles garanties d'indépendance et d'efficacité de la justice administrative telle qu'il a été prouvé dans les lignes précédentes. Cependant, au regard de l'approche extensive de la notion de personnes publiques en droit communautaire africain, son effet est si important dans le domaine du juge administratif qu'on imagine les difficultés d'un développement du droit du contentieux administratif si les personnes publiques sollicitent constamment ce mode spécifique de règlement de différends. De surcroît, les dispositions du droit communautaire opèrent un élargissement matériel des possibilités de recours à l'arbitrage.

**1349.** Il ressort, en effet, de l'article 2 du Traité fondateur de l'OHADA que « *toute personne physique ou morale peut recourir à l'arbitrage sur les droits dont elle a la libre*

---

p. 1. Disponible à <https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/46qcqc7kdq8klrqco8mqr2410p/resources/2014iepp0023-lin-ching-lang-resumefr.pdf>. Consulté le 30/04/2021 à 16h 06mn.

<sup>2498</sup> LAFERRIERE (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, op. cit., p. 152.

<sup>2499</sup> FOILLARD (Ph.), *Droit administratif*, 19e éd., Larcier, coll. Paradigme, 2015, p. 351.

<sup>2500</sup> LAFERRIERE (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, op. cit., tome 2, p. 152.

<sup>2501</sup> Voir NGANGO YOUNBI (E.M.), « Les modes alternatifs de résolution des litiges administratifs en Afrique noire francophone », *RIDE*, vol. 4, t. XXXIII, 2019, p. 458. FOKO (A.), « La rationalisation du domaine de l'arbitrage : une étude à la lumière des droits français et de l'OHADA », *Penant*, vol. 124, n° 889, 2014, p. 431 ; KAMTO (M.), « La participation des personnes morales africaines de droit public à l'arbitrage », in FOUCARD (Ph.) (dir.), *L'OHADA et les perspectives de l'arbitrage en Afrique*, Travaux du Centre René-Jean Dupuy pour le droit et le développement, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 89.

<sup>2502</sup> VAN LANG (A.), *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit., p. 39.

*disposition. Les États et les autres collectivités publiques territoriales ainsi que les établissements publics peuvent également être parties à un arbitrage* »<sup>2503</sup>. Bien avant, le Traité fondateur de l'OHADA annonçait un tel énoncé au sens où il encourageait le recours à l'arbitrage<sup>2504</sup>. Certes le débat entre les différentes catégories de personnes citées par l'article précité a été mené<sup>2505</sup>, « *la notion de personne morale de droit public devrait suffire à mettre un terme à la polémique* »<sup>2506</sup>. Qui plus est, l'interprétation donnée par la CCJA telle qu'exposée plus haut est un indicateur à atténuer les controverses. La question de savoir le critère d'arbitralité des litiges administratifs personnes morales de droit public est encore pertinente, en revanche<sup>2507</sup>. En disposant que le recours à l'arbitrage porte sur les droits sur lesquels la personne publique a « *la libre disposition* », l'article 2 de l'AUA ne dissipait pas entièrement les inquiétudes.

**1350.** Le commentateur de l'AUA donne un début de réponse quand il postule qu'un « *droit est disponible lorsqu'il est sous l'absolue maîtrise de son titulaire qui peut dès lors l'aliéner et même y renoncer* »<sup>2508</sup>. En d'autres termes « *plus un droit sera envisagé comme un instrument de protection d'une personne, plus il sera indisponible et, inversement, plus il sera tenu comme l'expression juridique de la volonté, plus il sera disponible* »<sup>2509</sup>. Partant de cette interprétation, il revient au législateur national de fixer les droits qui seraient disponibles et, par conséquent, arbitrables.

**1351.** Quoi qu'il en soit, la lecture de certains textes communautaire laisse de convaincre que le contentieux administratif des contrats est un litige arbitral qui échappe à la compétence du juge administratif ainsi qu'à l'application de règles exorbitantes de droit

---

<sup>2503</sup> Article 2 de l'Acte Uniforme relatif à l'Arbitrage (AUA), 23 novembre 2017.

<sup>2504</sup> « *Le présent Traité a pour objet l'harmonisation du droit des affaires dans les Etats-Parties par l'élaboration et l'adoption de règles communes simples (...) et par l'encouragement au recours à l'arbitrage pour le règlement des différends contractuels* ». Cf. article 1er du Traité de Port-Louis OHADA du 17 octobre 1993 modifié par le Traité de Québec du 17 octobre 2008.

<sup>2505</sup> KAMTO (M.), « La participation des personnes morales africaines de droit public à l'arbitrage », in FOUCHARD (Ph.), *L'OHADA et les perspectives de l'arbitrage en Afrique*, Université internationale de langue française au service du développement africain, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 89.

<sup>2506</sup> AGBAM (I.), « L'arbitrabilité des personnes morales de droit public en droit OHADA ». Disponible à [https://lex4.com/larbitrabilite-des-personnes-morales-de-droit-public-en-droit-ohada/#\\_ftn27](https://lex4.com/larbitrabilite-des-personnes-morales-de-droit-public-en-droit-ohada/#_ftn27). Consulté le 05/03/2021 à 20h 09mn.

<sup>2507</sup> NEMEDEU (R.), « La recherche du critère d'arbitrabilité des litiges concernant les personnes morales de droit public en droit OHADA (2009) », *Revue africaine des sciences juridiques (RASJ)*, vol. 6, n° 1, mars 2009, pp. 45-73.

<sup>2508</sup> GUEYE (B.), TALL (S.N.) et KAMTO (M.), « Commentaire du Traité du 17 octobre 1993 relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique », in OHADA, *Traité et actes uniformes commentés et annotés*, op.cit., p. 46- 47 et 142-143.

<sup>2509</sup> MEYER (P.), « Commentaire de l'Acte uniforme du 11 mars 1999 relatif au droit de l'Arbitrage » in OHADA, *Traité et actes uniformes commentés et annotés*, op. cit., p. 143.

commun. On peut retenir le Traité OHADA et le Règlement de la CEMAC portant passation et exécution des marchés qui rendent possible la soumission des différends contractuels à un tribunal arbitral<sup>2510</sup> ; et de façon sectorielle, le Règlement UEMOA portant adoption du Code minier communautaire<sup>2511</sup>. Par ailleurs, se référant aux normes communautaires, les codes nationaux de marchés publics<sup>2512</sup> et de contrats de partenariat public-privé<sup>2513</sup> consacrent l'arbitralité des litiges couverts par ces codes de même qu'ils tendent à limiter l'unilatéralité de la puissance publique<sup>2514</sup>. C'est dire que, contrairement au droit applicable en France, le droit OHADA consacre l'arbitralité de tous les litiges relatifs aux contrats publics<sup>2515</sup>.

**1352.** Si « *Cette construction arbitrale nouvelle, sans précédente dans le monde* »<sup>2516</sup> a reçu des compliments<sup>2517</sup>, elle n'est point sans risques sur le régime du contrat administratif dans les États membres. « *Le contrat administratif, instrument privilégié de l'action publique en Afrique francophone* »<sup>2518</sup>, se trouve, en effet, en certains de ces importants secteurs, soumis au régime du droit privé. L'examen ne doit pas se limiter aux vertus de célérité et de

---

<sup>2510</sup> Article 21 du Traité de l'OHADA ; article 93 alinéa 2 du Règlement n° 06/09-UEAC-201-CM-20 du 11 décembre 2009 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC).

<sup>2511</sup> Règlement n° 18/2003/CM/UEMOA du 22 décembre 2003, portant adoption du Code minier communautaire de l'UEMOA.

<sup>2512</sup> Concernant les Etats membres de la CEMAC, on peut retenir singulièrement : Centrafrique : article 108 de la loi n° 08-017 du 6 juin 2008 portant Code de marchés publics et délégation de service public ; Gabon : article 245 du Code des marchés publics, Décret n° 00027/PR/MEPPDD du 17 janvier 2018 portant code des marchés publics et la République Démocratique du Congo : article 45 du décret n° 2009-156 du 20 mai 2009 portant code des marchés publics. Relativement aux Etats membres de l'OHADA, voir notamment Article 124 du code des marchés publics malien.

<sup>2513</sup> A titre d'exemple voir en Cote d'Ivoire : décret n° 2018-358 du 29 mars 2018 loi n° 2018-déterminant les règles relatives aux contrats de partenariat public-privé ; au Sénégal : loi n° 2004-09 du 20 février 2009 relative aux contrats de partenariat (PPP) modifiée par la loi n° 2015-03 du 12 février 2012 ; au Cameroun : loi n° 2006/012 du 29 décembre 2006 fixant le régime général des contrats de partenariat.

<sup>2514</sup> Sur la restriction de l'unilatéralisme de la puissance publique dans les contrats de partenariat public-privé, consulter : OUEDRAOGO (S.M.), « La promotion des contrats de partenariat public-privé par les aides publiques dans l'espace UEMOA », Afrilex, janvier 2018, p. 1.; GUIMDO DONGMO (B.R.), « Initiation à la compréhension des contrats de partenariat public-privé », in Conférence des Barreaux des Etats Membres de L'OHADA, la Commission Internationale Ouverte Convergences Afrique du Barreau de Paris et le Barreau du Cameroun Yaoundé 05 et 06 décembre 2016. Disponible à <https://barreaucameroun.org/site/wp-content/uploads/2019/05/INITIATION-A-LA-COMPREHENSION-DES-CONTRATS-DE-PARTENARIAT-PUBLIC.pdf>. Consulté le 06/05/2021 à 00h 33 mn ; CHAMMING'S (G.), « Le contrat de partenariat à l'épreuve de la complexité », *AJDA*, 2014, p. 985 ; BACHIR (M.), « Les aspects pratiques des partenariats public-privé. De la rhétorique néolibérale...aux enjeux, défis et risques de gestion des PPP », *RFDA*, 2009, n° 130, p. 215-232 ;

<sup>2515</sup> L'application de l'arbitrage aux personnes publiques est réduite aux contrats relatifs au commerce international. Voir CUPERLIER (O.), « Modernités et spécificités de l'arbitrage OHADA », *Revue de l'arbitrage*, n° spécial, 2000, p. 2 et s.

<sup>2516</sup> BOURDIN (R.), *Guide de l'arbitrage OHADA-CCJA*, 2e éd., mai 2018, p. 1.

<sup>2517</sup> FOUCHARD (Ph.), *Guide de l'arbitrage OHADA-CCJA*, 2° éd., mai 2018, p. 1.

<sup>2518</sup> NGAMPIO-OBELE-BELE, « Le contrat administratif, un instrument juridique au service de l'action publique dans les Etats d'Afrique francophone », in SY (D.), FALL (A.B.), *Les nouvelles tendances du droit administratif en Afrique*, op. cit., p. 36.

souplesse de l'arbitrage<sup>2519</sup>. Autrement dit, l'innovation<sup>2520</sup> voire la révolution<sup>2521</sup> relative au principe d'arbitralité des personnes morales de droit public induit une privatisation du statut des personnes publiques et une subjectivation du contentieux administratif. Il n'en saurait être autrement. L'arbitrage serait sans intérêts si les opérateurs étatiques devaient conserver les privilèges que leur confèrent les règles processuelles de droit commun comme le privilège de juridiction.

## **B- La perte du privilège de juridiction**

**1353.** La renonciation par l'Administration à son privilège de juridiction est l'une des conséquences directes du recours à l'arbitrage. Le privilège de juridiction s'entend d'une prérogative de l'Administration de laquelle l'action administrative s'impose aux particuliers pour la seule raison que l'Administration est présumée investie d'une mission d'intérêt général<sup>2522</sup>. Conséquent du principe de séparation des autorités administrative et judiciaire, il est, de ce fait, garanti par la dualité juridictionnelle. C'est l'aspect substantiel de celle-ci se rapportait au contentieux administratif qui est mis en première ligne de la protection. Concrètement, le privilège de préalable repose sur un double aspect qui garantit l'autonomie du contentieux administratif à l'égard du contentieux civil. Il incombe de les rappeler succinctement avant d'exposer leur détérioration par le droit communautaire, ou du moins, par le recours à l'arbitrage.

**1354.** Le premier aspect du privilège de préalable est d'ordre organique. Ce qui renvoie d'une part à la spécialité, en principe, du juge de l'Administration et à la sauvegarde de la puissance publique qui est placé dans une situation dominante à l'égard des particuliers. Le second aspect, fonctionnel, se rapporte à la singularité voire la rigidité favorable à l'Administration des règles du procès administratif.

---

<sup>2519</sup> BRACONNIER (S.), « Arbitrage et contrats publics d'affaires : Vers la consécration d'un principe d'arbitralité », in CLAMOUR (G.), UBAUDBERGERON (M.) (Textes réunis et présentés par), *Contrats publics*, Mélanges en l'honneur au Professeur Michel GUIBAL, Presses Universitaires de Montpellier, vol. 2, 2006, p. 324.

<sup>2520</sup> CUPERLIER (O.), « Arbitrage OHADA et personnes publiques », in AUDIT (M.) (dir.), *Contrats publics et arbitrage international*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 4.

<sup>2521</sup> KAMTO (M.), « La participation des personnes morales africaines de droit public à l'arbitrage », *op. cit.*, p. 93.

<sup>2522</sup> CABRILLAC (R.) (dir.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 423. ; DAVIGNON (J.-F.), « Privilège du préalable », in KADA (N.) et al., *Dictionnaire d'administration publique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, coll. Droit et action publique, 2014, p. 398.

**1355.** En clair, les aspects organique et fonctionnel du privilège de juridiction contraignent l'instruction et le jugement à l'obéissance au pouvoir d'imperium de l'Administration. Le privilège de juridiction constitue, à la fois, un incubateur et un indicateur du droit du contentieux administratif. Aussi est-il consacré et protégé dans les systèmes africains à unité organique et dualité matérielle<sup>2523</sup>. On saisit là toute sa place dans la construction du contentieux administratif dans un système de dualité juridictionnelle. Or, le droit communautaire porte en lui-même les germes d'une contestation du privilège de juridiction. L'égalité des parties, l'autonomie de la volonté y sont considérées comme des principes cardinaux. Plus précisément, le recours à l'arbitrage déroge aux règles exorbitantes du contentieux administratif.

**1356.** Autant l'arbitrage contourne le juge administratif autant il écarte l'application du droit du contentieux administratif. La coïncidence dualité juridictionnelle et dualisme juridique est une complexité que connaît très faiblement l'arbitre<sup>2524</sup>. La perte des privilèges de l'Administration dans le procès arbitral n'est pas brutale ; elle est stratégiquement menée.

**1357.** Tout d'abord, par la clause compromissoire<sup>2525</sup> et la convention d'arbitrage, l'Administration est "psychologiquement" et matériellement éloignée de son espace de son espace contentieux de privilège. Dès lors, « *les parties doivent être traitées sur un pied d'égalité et chaque partie doit avoir toute possibilité de faire valoir ses droits* »<sup>2526</sup>.

**1358.** Une dernière étape logique du processus de renonciation ou de perte du privilège de juridiction serait l'application du droit commun dans la procédure d'arbitrage. Le différend relevant normalement du droit administratif ne perd-il pas son caractère exorbitant du droit commun<sup>2527</sup> ? On répondrait légitimement à l'affirmatif quand on sait que la CEMAC à l'instar de l'UEMOA envisageant un vaste chantier juridique, institue un ordre juridique

---

<sup>2523</sup> KANTE (B.), *Unité de juridiction et droit administratif*, Thèse de doctorat, *op. cit.*, p. 125 et s. ; NZOUANKEU (J.M.), « Remarques sur quelques particularités du droit administratif sénégalais », *R.I.P.A.S.*, n° 9, 1984, p. 1 et s. ; FALL (A.B.), *La responsabilité extra-contractuelle de la puissance publique au Sénégal : essai de transposition des règles de droit administratif français dans un pays d'Afrique noire francophone*, Thèse de doctorat de droit, *op. cit.*, p. 229 ; NGAIDE (M.), « La notion de matière administrative au Sénégal : évolution de la jurisprudence », *Revue sénégalaise de droit pénal*, 1997-1998, n° 5-6-7-8, p. 165 et s.

<sup>2524</sup> AUBY (J.-M.), « Dualité juridictionnelle et dualisme juridique », in DUPUIS (G.) (dir.), *Le contrôle juridictionnel de l'Administration : bilan critique*, *op. cit.*, p. 110.

<sup>2525</sup> La clause compromissoire est définie comme « Clause d'un contrat par laquelle les parties décident de confier à un arbitre le soin de régler les litiges qui pourraient naître relativement à ce contrat ». Cf. CABRILLAC (R.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 100.

<sup>2526</sup> Article 9 de l'AUA.

<sup>2527</sup> KEBE (A.A.D.), « Déclin de l'exorbitance du droit administratif sénégalais sous l'effet du droit communautaire », *op. cit.*, p. 25.

singulier<sup>2528</sup>. Mais, on ne saurait perdre de vue que l' « *autonomie de l'ordre juridique communautaire n'est pas synonyme de sa séparation des ordres juridiques nationaux* »<sup>2529</sup> ; qu'il est possible, de ce fait, que l'arbitre applique le droit administratif dans des litiges à lui soumis.

Si en France la réponse semble plus nette, cela n'est point le cas dans le contexte communautaire africain.

**1359.** Le Tribunal des conflits français a affirmé avec force que l'arbitrage « *n'a ni pour objet ni pour effet de modifier la nature des litiges, qui demeurent ce qu'ils sont et ne cessent pas d'être régis par les règles juridiques qui leur sont applicables* »<sup>2530</sup>. Cette jurisprudence a reçu un écho favorable chez la doctrine française qui maintient qu'en cas d'arbitrage, « *le fond du droit applicable tout comme l'exercice des voies de recours demeurent dans la sphère du droit public* »<sup>2531</sup>. Autrement dit, « *le Conseil d'Etat est compétent pour connaître d'un recours contre une sentence arbitrale : comme juge d'appel si cette voie est ouverte et que les parties n'y aient pas renoncé, comme juge de cassation dans les autres hypothèses* »<sup>2532</sup>.

**1360.** En droit communautaire africain, la réponse n'est pas nette. Pour le législateur OHADA, les « *arbitres tranchent le fond du litige conformément aux règles de droit désignées par les parties ou à défaut* »<sup>2533</sup>. Il s'ensuit que le litige peut être soumis à des règles d'équité<sup>2534</sup>, de droit public ou de droit privé. C'est donc le consensualisme qui détermine le droit applicable par l'arbitrage. Qui plus est, le dévoiement du contentieux administratif est plus accentué contre l'acte arbitral rendu par « *le juge compétent dans l'État partie (...) n'est susceptible que de pourvoir en cassation devant la Cour commune de Justice et d'Arbitrage* »<sup>2535</sup>. Un tel régime qui consacre « *un court-circuitage* »<sup>2536</sup> des cours de

---

<sup>2528</sup> ISAAC (G.), BLANQUET (M.), *Droit communautaire général*, 8e éd., Paris, Armand Colin, 2001, p. 131.

<sup>2529</sup> GNIMPIEBA TONNANG (E.), NGUENA DJOUFACK (A.L.), « L'influence du droit communautaire CEMAC sur la compétence du juge administratif camerounais », *op. cit.*, p. 2.

<sup>2530</sup> TC (France), 16 octobre 2006, Caisse centrale de réassurance c/ Mutuelle des architectes français, RFDA, 2007, p. 285.

<sup>2531</sup> LANGELIER (E.), *L'office du juge administratif et le contrat administratif*, Poitiers, Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, coll. Thèses, 2012, p. 606.

<sup>2532</sup> LABETOULLE (D.), « Pour un statut de l'arbitrage en droit administratif », in *Mélanges en l'honneur de Jean-François LACHAUME, Le droit administratif : permanences et convergences*, Paris, Dalloz, coll. Etudes, mélanges, travaux, 2007, p. 675.

<sup>2533</sup> Article 15.

<sup>2534</sup> MEYER (P.), « Commentaire de l'Acte uniforme du 11 mars 1999 relatif au droit de l'Arbitrage », in OHADA, *Traité et actes uniformes commentés et annotés*, *op. cit.*, p. 165-167.

<sup>2535</sup> Article 25 de l'AUA.

cassation nationales au profit de la Cour de justice communautaire menace la spécificité des règles de compétence dans le système de dualité juridictionnelle adopté par les États sous étude.

**1361.** Il a, également, pour effet d'arracher un domaine non négligeable du droit national aux juridictions nationales suprêmes<sup>2537</sup>. Aussi a-t-on proposé de restituer la compétence des juridictions de cassation nationales puis de centrer la compétence de la juridiction communautaire uniquement sur le rôle d'harmonisation et de contrôle de la légalité des décisions des juridictions suprêmes nationales<sup>2538</sup>.

**1362.** En somme, pris dans son ensemble, le régime juridique de l'arbitrage dévoie la spécificité du contentieux administratif qu'on évoque la question de la répartition des compétences ou celle du droit applicable.

**1363.** Quand bien même l'arbitre voudra appliquer le droit administratif, s'il est différent du juge administratif lui-même, il peut mépriser la technique et les outils du contentieux administratif. Le dire, c'est annoncer l'amer phénomène de privatisation du contentieux administratif dont se rend coupable le juge administratif africain de formation essentiellement privatiste. Au fond, dans son office en général, celui-ci est tiraillé entre application du droit privé et transposition pure et simple de solutions jurisprudentielles françaises.

## SECTION II - UN CONTENTIEUX TIRAILLE ENTRE DROIT PRIVÉ ET MIMÉTISME FRANÇAIS

**1364.** La communautarisation du contentieux administratif est un phénomène, partout, inévitable et a ses vertus<sup>2539</sup>. En revanche, les influences du droit privé et de la jurisprudence française sur le contentieux administratif africain demeurent propres aux États

---

<sup>2536</sup> GAUDUSSON (J.B.D.), « La justice en Afrique : nouveaux défis, nouveaux acteurs et nouveaux enjeux », *op. cit.*, p. 20

<sup>2537</sup> TIGER (P.), KEMOUN BEN (L.), « Les rapports entre les juridictions de cassation et la Cour commune de justice et d'arbitrage de l'OHADA, bilan et perspectives », précité.

<sup>2538</sup> GAUDUSSON (J.B.D.), « La justice en Afrique : nouveaux défis, nouveaux acteurs et nouveaux enjeux », précité.

<sup>2539</sup> MOUANGUE KOBILA (J.), DONFACK SOKENG (L.), « La Cemap : à la recherche d'une nouvelle dynamique de l'intégration en Afrique centrale », *African yearbook of international law*, 1998, vol. 1, p. 90 et s. ; ISSA-SAYEGH (J.), « L'intégration juridique des États Africains dans la zone franc », *Penant*, 1997, p. 161

africains francophones. Les raisons du recours à ces normes par le juge sont contestables. Dans nombre d'espèces, en matière de responsabilité administrative, l'utilisation du droit privé par le juge administratif africain est, en effet, maladroite en ce qu'elle limite l'autonomie du contentieux administrative<sup>2540</sup>.

**1365.** L'application indélicate du droit privé au contentieux administratif par le juge administratif est conséquente de ses connaissances insuffisantes des règles de ce contentieux (paragraphe 1). Francis Paul BENOIT avait déjà averti sur les réactions commandées du juge administratif non spécialisé face à la technicité des règles du contentieux administratif. Dominé par le sentiment de sa faible connaissance des litiges administratifs, le juge administratif de la dualité juridictionnelle marche dans les pas perdus du juge judiciaire autrefois compétent en matière administrative. Ses jurisprudences sont marquées des traits d'inadaptation et d'hostilité de la spécificité du contentieux administratif. Si l'hostilité s'exprime de l'extrême retenue à condamner l'Administration, l'inadaptation des solutions jurisprudentielles se découvre dans le mimétisme de la jurisprudence française (paragraphe 2).

#### **Paragraphe 1 - Un contentieux privatisé en matière de responsabilité administrative**

**1366.** « (...) *Il est de principe que lorsque l'administration recourt au procédé du contrat, elle est réputée se placer sous l'empire du droit privé régissant les libres accords de volontés...* »<sup>2541</sup>. Ce considérant de la solution jurisprudentielle ivoirienne opère une confusion entre le régime juridique des contrats administratif et celui de droit privé. Le juge ivoirien a ignoré que l'acte administratif unilatéral n'est pas uniquement régi par des règles exorbitantes de droit commun.

**1367.** Le contentieux administratif français tel qu'imité en Afrique francophone n'a jamais exclu l'application du droit privé en matière administrative. Des considérations idéologiques et surtout pragmatiques président à l'application du droit privé en matière administrative. Celle-ci est plus prégnante dans la mise en œuvre de la responsabilité administrative. La privatisation ou le risque de privatisation du contentieux a été évoqué à cet effet. Le recours pour excès de pouvoir étant étranger au contentieux judiciaire. Mais, sans l'ignorer, l'emploi du terme privatisation en cette séquence dépasse la réalité classique qui soumet, par voie législative ou par tradition jurisprudentielle certains litiges administratifs à

---

<sup>2540</sup> Voir infra, p. 497 et s.

<sup>2541</sup> Voir CSCA arrêt n°331 du 30 mai 2008, *GETMA-CI C/SICPRO et P.A.A.*, précité.

l'autorité des règles de droit privé. Il importe, dès lors, de situer la position du problème (A) avant de constater la réalité et la gravité de ce problème dans les États soumis à étude (B).

## **A - De la position du problème**

**1368.** La crainte de la privatisation du contentieux administratif est consubstantielle au système de répartition des compétences institué en France et reproduit dans les États africains importateurs du dualisme français. L'application du droit privé fragilise l'intensité et l'autonomie du droit du contentieux administratif. Les États africains soumis à étude se situent à deux niveaux du problème de privatisation du contentieux administratif. D'une part, ils n'échappent pas aux risques classiques de privatisation qui demeurent, pour l'essentiel, motivés par des choix idéologiques (1) ; et d'autre part, le contexte politico-juridique les expose à une menace plus grave de privatisation dudit contentieux bien au-delà de simples orientations idéologiques (2).

### **1 - Les risques classiques de privatisation**

**1369.** Il serait imprudent de vouloir décliner de façon exhaustive tous les cas de figure induisant l'application du droit privé en matière administrative voire la « civilisation »<sup>2542</sup> du contentieux de la responsabilité administrative. Le principe semble être que « *Les règles de procédure civile sont applicables en matière administrative lorsqu'elles ne sont pas écartées par une disposition législative formelle ou lorsqu'elles ne sont pas incompatibles avec l'organisation même de la juridiction administrative* »<sup>2543</sup>. En clair, la relativité du principe de la liaison entre la compétence et le fond commande au juge administratif d'appliquer des principes ou des règles civilistes à des litiges<sup>2544</sup>. Mais, l'usage du droit privé dans le contentieux de la responsabilité reste très modéré, exceptionnel. L'autonomie du contentieux administratif en dépend. Encore faudrait-il que le juge administratif maîtrise cette dose de tolérance d'application du droit privé en matière

---

<sup>2542</sup> Selon l'expression de KOBO (P.-C.), « Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : bilan et perspectives », *op. cit.*, p. 27.

<sup>2543</sup> Cf. article 37 de la Loi n°17/84 du 29 décembre 1984 portant code des juridictions administratives gabonaises.

<sup>2544</sup> CE (France), sect., 24 octobre 1952, *Sieur Combaz*, Rec. Lebon, p. 462, concl. M. LETOURNEUR.

administrative. Aussi a-t-on estimé que le développement du contentieux dépend de son « *comportement* »<sup>2545</sup>.

**1370.** Il est, néanmoins, possible de rappeler à travers certains chapitres classiques, des voies de privatisation du contentieux administratif empruntées par les États sous influence juridique française. Les contentieux de la responsabilité des membres de l'enseignement public, le contentieux de la responsabilité du fait des dommages causés par des véhicules et le régime de la voie de fait sont des canaux importants d'application des règles de droit privé en vue du règlement des litiges administratifs.

**1371.** Les États africains sous étude ont reconduit, au lendemain des indépendances, les textes français fondant le régime juridique de ces différents contentieux. La fragilité des justifications qui commandent l'application du droit privé en chaque cas a été démontrée<sup>2546</sup>. En outre, la privatisation par ces canaux est plus déplorable en ce que des États africains à unité juridictionnelle et dualité juridique ont montré la voie d'un détachement de la solution française. Ainsi, en droit béninois, ont été écartées la compétence du juge judiciaire et surtout l'application du droit privé dans les contentieux que voici : les dommages causés aux élèves de l'enseignement public ou par ceux-ci hormis le cas des agents des collectivités locales ; la responsabilité de l'État à l'occasion des activités du service public de la justice et la responsabilité dont fait l'objet le service des postes et télécommunication<sup>2547</sup>.

**1372.** Il est quelque peu surprenant que cet État à unité juridictionnelle et dualité juridique ait, sur les points indiqués privilégiée la voie du renforcement de l'autonomie du contentieux administratif alors que les États à dualité juridictionnelle continuent d'adopter des solutions tendant à favoriser l'application du droit privé au détriment du droit public. Certes, une telle approche ne traduit pas toujours une utilité de l'application des règles de droit privé en contentieux administratif<sup>2548</sup>.

---

<sup>2545</sup> DIAGNE (N.M.F), *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, Thèse de doctorat de droit, op. cit., p. 7.

<sup>2546</sup> Voir supra, p. 382.

<sup>2547</sup> Voir : Ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême (Bénin). Disponible à <http://v1.ahjucaf.org/Ordonnance-No-21-PR-Portant.html>. Consulté le 06/05/2021 à 17h 38 mn ; KPENONHOUN (C.F.S.), *Contribution à l'étude du contentieux administratif au Bénin : 1990-2010*, Thèse de doctorat en Droit public, 2012, p. 281.

<sup>2548</sup> Alioune Badara FALL avait évoqué en effet « l'inutilité de l'application des règles de droit privé au contentieux de la responsabilité de l'Etat à l'occasion des activités du service public de la justice ». Cf. FALL (A.B.), *La responsabilité extra-contractuelle de la puissance publique au Sénégal : Essai de transposition des règles de droit administratif dans un pays d'Afrique noire francophone*, Thèse de doctorat de droit public, Université de Bordeaux, 1994, p. 33.

**1373.** L'autre voie classique de la privatisation du contentieux administratif à laquelle n'échappent pas les États africains à dualité juridictionnelle est certainement le droit de la concurrence « *devenu une source de la légalité administrative* »<sup>2549</sup>. Sous l'influence du triomphe de l'idéologie libérale, des services publics qu'ils soient administratifs ou industriels et commerciaux<sup>2550</sup> sont soumis aux règles de la concurrence. Le droit communautaire en constitue une voie royale et précurseur. Conformément à ses dispositions, les législateurs africains soumettent le droit de la concurrence à un régime mixte où s'entremêlent droit privé et droit public.

**1374.** Ainsi, en Côte d'Ivoire<sup>2551</sup>, au Gabon<sup>2552</sup>, en République Centrafricaine<sup>2553</sup>, au Congo<sup>2554</sup>, au Cameroun<sup>2555</sup> et dans les États africains en général, plusieurs activités économiques notamment les activités des services publics sont gouvernées par le principe de la concurrence et soumis, de ce fait, à une privatisation du contentieux relatif à la concurrence. Partant, « *le bloc de légalité auquel l'administration est désormais soumise englobe ainsi non seulement le droit qui régit son organisation et son fonctionnement, mais aussi celui qui englobe le droit pénal ou celui de la consommation et celui de la concurrence* »<sup>2556</sup>.

**1375.** Outre ces voies classiques de privatisation du contentieux administratif dans les États africains à dualité juridictionnelle, d'autres éléments y accentuent l'intensité du phénomène de privatisation.

## **2 - L'aggravation des risques de privatisation en Afrique francophone**

**1376.** Les risques de privatisation du contentieux administratif sont particulièrement aggravés en Afrique francophone. Les facteurs qui intensifient le problème interrogé dans les États africains consacrant l'autonomie de la justice administrative sont de plusieurs ordres. Certains révèlent le passage d'une phase transitionnelle de l'unité à la dualité juridictionnelle

---

<sup>2549</sup> MOUDOUDOU (P.), « Les tendances du droit administratif dans les Etats d'Afrique noire francophone », *op. cit.*, p. 15

<sup>2550</sup> Voir BELORGEY (J.M.), « Service public et droit communautaire », *AJDA*, 1996, n° spécial, p. 35.

<sup>2551</sup> Loi ivoirienne n°91-999 du 27 décembre 1991 relative à la concurrence

<sup>2552</sup> Loi gabonaise n° 14/1998 fixant le régime de la concurrence.

<sup>2553</sup> Loi centrafricaine n°92-002 du 26 mai 1992 sur la concurrence.

<sup>2554</sup> Loi congolaise n°06-94 du 1<sup>er</sup> juillet 1994 relative à la concurrence

<sup>2555</sup> Loi camerounaise n°98-013 du 14 juillet 1998 sur la concurrence.

<sup>2556</sup> MADODOU (P.), « Les tendances du droit administratif dans les Etats d'Afrique noire francophone », *op. cit.*, p. 15.

mal négociée. D'autres sont tributaires aux mutations politico-économiques intervenues parallèlement à l'importation de la dualité juridictionnelle.

**1377.** Sous le règne du Conseil du contentieux administratif à l'époque coloniale, la justice administrative était principalement animée par un personnel ainsi que de magistrats judiciaires. La faiblesse du contentieux administratif aux lendemains des indépendances de même de l'insuffisance de magistrats spécialisés en contentieux administratif ont favorisé l'attribution de ce contentieux soit aux anciens magistrats des Conseils du contentieux administratif soit aux magistrats nationaux fondamentalement formés en droit privé<sup>2557</sup>.

**1378.** Ces solutions transitoires, appliquées avant une véritable assise d'un droit du contentieux administratif, se sont tellement étirées dans le temps qu'elles ont fini par constituer une anomalie qui accompagne encore aujourd'hui la justice administrative autonome. La non-maitrise des techniques du contentieux administratif place ces magistrats dans un mauvais rôle de privatisation des règles dudit contentieux. Ainsi, l'intérêt d'une codification de la procédure administrative contentieuse constatée dans les États africains sous étude ne semble pas freiner le processus de privatisation. Les méfaits d'une trop grande codification sont connus<sup>2558</sup>.

**1379.** Mais lorsqu'on se retrouve dans le contexte africain qui vient d'être décrit, on appréhende la codification de la procédure contentieuse administrative, d'emblée, comme une véritable garantie de préservation de l'autonomie du contentieux administratif en ce qu'il revient au juge administratif de formation judiciaire d'appliquer les textes. À cela, s'ajoute la faiblesse des affaires portées devant le juge administratif. D'autant que les législateurs africains francophones ne font que reprendre la procédure contentieuse administrative française avec ses germes d'autonomie, mais aussi ses points de privatisation du contentieux administratif. Dans tous les cas, la codification permettrait de mieux préserver l'autonomie du contentieux administratif que le juge administratif africain peine à assurer.

**1380.** Cependant, deux limites de la codification telle qu'engagée en Afrique francophone commandent d'atténuer son apport à la construction de jurisprudences

---

<sup>2557</sup> La prédominance du corps judiciaire au sein des Chambres administratives des Cours suprêmes africaines sous le monisme juridictionnel était constante tant dans la composition des membres de ces Cours que dans l'insertion de ceux-ci au sein de celles-là. Dans l'impossibilité de citer toute la littérature quantitativement généreuse sur ce phénomène, se référer à CONAC (G.), GAUDUSSON (J.B.D.) (dir.), *Les cours suprêmes en Afrique*, tome III, La jurisprudence administrative, op. cit. 340 p.

<sup>2558</sup> Le principal inconvénient est la réduction du pouvoir créateur et normatif du juge administratif.

administratives préservant l'autonomie de ce contentieux. La codification est, en effet doublement parcellaire.

**1381.** D'une part, elle ne porte essentiellement que sur la procédure contentieuse qui se distingue de l'ensemble d'une opération de construction juridictionnelle et jurisprudentielle. L'autonomie du contentieux peut être préservée suivant les règles de procédure, mais biaisée dans d'autres aspects de la solution du juge. Pour ainsi dire, la codification n'annihile point l'effort et les pouvoirs de construction du droit voire d'une politique jurisprudentielle. Il restera toujours une grande part de manœuvre évaluant comment le juge applique les règles procédurales, motive ses décisions, s'approprie les pouvoirs explicitement ou implicitement rattachés à son office, met ses connaissances au service d'un développement du contentieux administratif. « *Entre ses lacunes et ses imperfections, la codification laisse donc des espaces importants que la jurisprudence peut (doit ?) combler* », rassurait Jacques HARDY<sup>2559</sup>.

**1382.** D'autre part, la codification de la procédure contentieuse administrative dans les États africains sous étude est tantôt obsolète<sup>2560</sup> tantôt limitée qu'à un nombre restreint des litiges administratifs. Au Gabon, en dépit de l'avènement ultérieur d'autres textes<sup>2561</sup>, la loi 29 décembre 1984 portant Code des juridictions administratives<sup>2562</sup> est considéré, encore aujourd'hui, comme le plus précis texte relatif à la procédure administrative contentieuse<sup>2563</sup>.

**1383.** La consécration de la dualité juridictionnelle n'est donc pas suivie d'un « *toiletage* »<sup>2564</sup> sérieux du texte relatif à la procédure administrative contentieuse gabonaise. En Côte d'Ivoire, on n'est pas loin de la situation gabonaise qui vient d'être décrite. Au fond, la situation est moins reluisante. À l'absence d'un code des juridictions administratives, les règles contentieuses administratives se noient auprès des règles de droit privé : tout cet ensemble est contenu dans le code de procédure civile, commerciale et administrative ivoirien<sup>2565</sup>. La dizaine de modifications intervenues à partir de la loi du 21 décembre 1972<sup>2566</sup>

---

<sup>2559</sup> HARDY (J.), « Le statut doctrinal de la jurisprudence en Droit administratif », *RDP*, 1990, n° 2, p. 455.

<sup>2560</sup> TSATSABI (E.), *Le contentieux administratif gabonais*, op. cit., p. 137.

<sup>2561</sup> Il s'agit de tous les textes législatifs et réglementaires prenant appui sur le Loi n° 7/94 du 16 septembre 1994 portant organisation de la justice gabonaise.

<sup>2562</sup> Loi n° 17/84 du 29 décembre 1984 portant Code des juridictions administratives.

<sup>2563</sup> KWAHOU (S.), *La justice administrative au Gabon : essai sur la fonction juridictionnelle en matière administrative*, Thèse de doctorat, op. cit., p. 299.

<sup>2564</sup> TSATSABI (E.), *Le contentieux administratif gabonais*, op. cit., p. 137.

<sup>2565</sup> Loi n° 72-833 du 21 décembre 1972 portant Code de procédure civile, commerciale et administrative.

<sup>2566</sup> De façon chronologique, ce sont : Loi n° 93-670 du 9 août 1993 modifiant et complétant la Loi n°72-833 du 21 décembre 1972 portant Code de procédure civile, commerciale et administrative ; Rectificatif à la Loi n° 93-

n'a pas libéré le droit du contentieux administratif de la prépondérance des règles procédurales de droit privé. Même l'ancien texte de 1978 relatif à la Cour suprême<sup>2567</sup>, tout comme les récents textes relatifs au Conseil d'État et au Tribunal des conflits n'éclairent pas suffisamment le juge administratif ivoirien sur la procédure administrative contentieuse. L'exposant ainsi, à l'image de juge sénégalais, à faire preuve de plus de dextérité en vue de la préservation de l'autonomie du contentieux administratif.

**1384.** En effet, le code des juridictions administratives sénégalaises n'est qu'une simple reprise des textes et de la jurisprudence française<sup>2568</sup> se rapportant pour la majorité aux contrats de marchés publics. Ce faisant, il est plus un texte régissant les marchés publics qu'un véritable code de juridictions administratives devant embrasser les grandes articulations du contentieux de l'Administration<sup>2569</sup>.

**1385.** Certes on ne saurait exiger qu'une procédure de codification contribue démesurément à protéger l'autonomie du contentieux administratif que dans la mesure où l'on sait les faiblesses qualitatives du juge administratif. Aussi les caractères obsolètes et partiels des codes ou règles de procédures administratives contentieuses en pleine maturation de la dualité juridictionnelle dans les États sous étude demeurent une faiblesse déplorable. Les ajustements et modifications réguliers qui sont apportés au Code des juridictions administratives en France<sup>2570</sup> ont, au moins, le mérite de constituer une traçabilité des

---

670 du 9 août 1993 modifiant et complétant la Loi n° 72-833 du 21 décembre 1972 portant Code de procédure civile, commerciale et administrative, JORCI n° 37 du 16 septembre 1993, p. 673. ; Loi n° 96-674 du 29 Août 1996 modifiant l'article 106 de la Loi n° 72-833 du 21 décembre 1972 portant Code de procédure civile, commerciale et administrative modifiée par les lois n° 78-663 du 5 août 1978 et n° 93-670 du 9 août 1993 ; Loi n° 97-517 du 4 septembre 1997 portant modification de la Loi n° 72-833 du 21 décembre 1972 portant Code de procédure civile, commerciale et administrative modifiée par les lois n° 78-663 du 5 Août 1978 et n° 93-670 du 9 août 1993 ; Loi n° 2015-180 du 24 mars 2015 portant modification du Code de procédure civile, commerciale et administrative ; Loi n° 2017-728 du 9 novembre 2017 modifiant le Code de procédure civile, commerciale et administrative ; Ordonnance 2018-435 du 3 mai 2018 modifiant l'article 181 du Code de procédure civile, commerciale et administrative ; Ordonnance n° 2019-586 du 3 juillet 2019 modifiant la Loi n° 72-833 du 21 décembre 1972 portant Code de procédure civile, commerciale et administrative ; Ordonnance n° 2020-381 du 15 avril 2020 modifiant les articles 47 et 265 du Code de procédure civile, commerciale et administrative

<sup>2567</sup> Loi n° 78-663 du 5 août 1978 relative à la Cour suprême ivoirienne.

<sup>2568</sup> FALL (A.B.), « Le code des obligations de l'administration au Sénégal ou la transposition de règles de droit administratif français en Afrique francophone par la codification », in Mélanges en l'honneur de GAUDUSSON (J.D.B.), *Espace du service public*, Tome 1, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2013, pp. 225-254.

<sup>2569</sup> *Ibid.* ; LAVROFF (D.G.), « Le code sénégalais des obligations de l'administration », *Penant*, 1966, p. 1 et s.

<sup>2570</sup> La dernière modification apportée au code des juridictions administratives français date du 21 avril 2021.

réformes, un outil au service du juge et une matière pour la doctrine qui peut suivre l'évolution ou les risques de privatisation du contentieux administratif français<sup>2571</sup>.

**1386.** Par ailleurs, comme annoncé à l'entame de cette démonstration, des facteurs socio-économiques participent de l'aggravation des risques de privation du contentieux administratif en Afrique francophone subsaharienne. Ceux-ci renvoient essentiellement aux programmes d'ajustements structurels (PAS) imposés sur le continent africain en 1990 à l'ère du multipartisme. Sans décliner toutes les facettes de ces programmes, on peut, néanmoins situer succinctement leur influence sur la fragilisation du caractère dérogatoire du droit applicable à l'Administration.

**1387.** Impulsés par les institutions de Bretton Woods les programmes d'ajustements structurels sont aussi marqués par une approche anglo-saxonne du droit. De surcroît, ils sont appliqués dans un contexte de globalisation soumis aux mécanismes de privatisation grandissante du régime juridique de l'Administration. À tout le moins, la mise en œuvre des programmes d'ajustements structurels, outre le fait qu'elle a occasionné une réduction drastique des effectifs des magistrats dont le nombre était déjà insuffisant<sup>2572</sup>, traduit une banalisation de la dualité du régime juridique de l'Administration<sup>2573</sup>.

**1388.** La situation théorique du problème de privatisation du droit du contentieux administratif aggravé par les insuffisances techniques du juge administratif et l'environnement particulier dans lequel ce dernier exerce son office n'est pas une simple vue d'esprit. Elle est vécue et ressentie à l'aune de certaines jurisprudences administratives.

## **B - Du constat : la double hypothèque**

**1389.** « *Un juge spécial et un droit spécial sont la meilleure manière d'assujettir l'administration au droit* » écrit Jacques CHEVALLIER<sup>2574</sup>. L'auteur repose l'intérêt de la dualité sur deux piliers : la spécialité du juge et la spécialité du droit du contentieux administratif. C'est dire que la rupture d'un de ces piliers rend hypothèque l'avenir de la

---

<sup>2571</sup> Codifier la procédure administrative contentieuse n'assure pas de lui-même l'autonomie du contentieux administratif en ce que cela n'apporte aucun changement aux dispositions relatives à la procédure administrative contentieuse.

<sup>2572</sup> Voir supra, p. 449 et s.

<sup>2573</sup> OULD BOUBOUTT (A.S.), « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », *op. cit.*, p. 428.

<sup>2574</sup> CHEVALLIER (J.), « Le droit administratif, droit de privilège », *Pouvoirs*, n° 465, 1988, p. 58.

dualité juridictionnelle<sup>2575</sup>. Les deux piliers sont interdépendants : le juge spécial participe de la spécialité du droit applicable au litige administratif. De plus, l'admission d'un tel droit commande la spécificité de son juge. La double hypothèque se justifie en ce que le phénomène de privatisation menace le particularisme du droit du contentieux administratif (1) et le pouvoir normatif du juge administratif (2).

### **1 - L'hypothèque sur le particularisme du droit du contentieux administratif : la judiciarisation du contentieux administratif**

**1390.** La judiciarisation ne renvoie pas ici à l'idée que le litige administratif n'est pas, en principe, réglé par un juge ou que, désormais, il le serait pleinement par le juge judiciaire. En dépit des lacunes susmentionnées, le contentieux administratif continue de ressortir principalement de la compétence du juge administratif, mais ce dernier tend à se comporter comme un juge judiciaire. Le comportement dont il est ainsi fait allusion ne désigne pas des attitudes ou habitudes délibérées dépendantes de la simple volonté du juge. Sa fonction même qui est de dire voire de créer le droit serait antinomique à une telle compréhension.

**1391.** Le comportement du juge devrait s'entendre de la manière dont ce dernier tend à préserver l'autonomie du contentieux administratif à travers la modération de l'usage du droit privé en matière de responsabilité administrative. L'attitude contraire conclurait à une application maladroite du droit privé dans ladite matière. Pendant longtemps, ce reproche a été fait à l'encontre du juge administratif issu du monisme juridictionnel. La proximité de celui-ci avec le droit privé qui a émaillé sa formation et qu'il continue d'appliquer en tant que, par ailleurs, juge du contentieux judiciaire, serait à l'origine de la privatisation exagérée du contentieux administratif<sup>2576</sup>. Le reproche n'a curieusement pas disparu en dépit de l'avènement de la dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne francophone. On dirait que cela était envisageable d'autant que les premières juridictions administratives ont emprunté ou conservé les magistrats qui servaient sous le monisme juridictionnel. Ce qui devait prévenir le temps d'une formation de magistrats spécialisés. Cependant, après des décennies d'existence le résultat est loin d'être atteint. Ahmed OULD BOUBOUTT avait

---

<sup>2575</sup> BA (A.T.), « L'avenir de la juridiction administrative au Burkina Faso », *RBD*, 2014, p. 9.

<sup>2576</sup> OULD BOUBOUTT (A.S.), « Existe-t-il un contentieux administratif autonome en Mauritanie ? Réflexions à propos d'une décision jurisprudentielle récente », *Penant*, 1985, n° 786-787, p. 59. ; MARILLAT (M.), « L'arrêt de la Chambre de la Cour suprême du 14 janvier 1970 », *RID*, 1971, p. 18 ; BOCKEL (A.), *L'Administration camerounaise*, Berger-Levrault, Paris, 1971, p. 14 ; RAJAONA (A.R.), « La jurisprudence de la Chambre administrative de la Cour suprême de Madagascar en 1987 », *Penant*, 1989, n° 799, p. 65.

constaté amèrement que « *Ce déclin de l'autonomie du droit administratif observé il y a une vingtaine d'années se poursuit inexorablement menaçant ainsi, à terme, l'existence d'un droit et d'un contentieux administratifs autonomes* »<sup>2577</sup>. Des jurisprudences attestent de la justesse de cette assertion.

**1392.** À l'entame de la démonstration sur le phénomène de privatisation du contentieux nous rappelions le considérant de la jurisprudence ivoirienne stipulant qu'il était de principe que l'Administration soit régie par le droit privé toutefois qu'elle recourt au procédé de contrat<sup>2578</sup>. On atténuerait l'intensité de la déception qu'on ressentirait de ce considérant par l'explication selon laquelle, le juge, ici mis en cause, est le juge d'appel, juge compétent à la fois en matière administrative et en matière civile placé, à l'époque, sous le règne du monisme juridictionnel et de la dualité juridique. Mais, cette défense est insuffisante du moment où ce juge est censé appliquer soit le droit privé soit le droit public en fonction de la nature du litige. La maîtrise des règles des différents contentieux s'imposait donc à lui.

**1393.** De cette dialectique naît la problématique de la spécialisation du juge ou à tout le moins celle de sa formation. Posé ainsi, le problème devrait être résolu par l'adoption du modèle de dualité juridictionnelle qui place, au centre de ses enjeux, la spécialisation du juge administratif. Pourtant, en interrogeant les résultats du passage de l'unité à la dualité juridictionnelle en Afrique francophone subsaharienne, le problème du développement qualitatif du contentieux administratif subsiste. Le changement de mode d'organisation juridictionnelle n'emporte pas l'amélioration de la qualité ou des capacités techniques du magistrat administratif africain.

**1394.** Dans certaines espèces, on perçoit les difficultés des juges administratifs africains à appliquer des règles exorbitantes dans leur « *propension à se déclarer incompetents, lorsqu'ils sont saisis de litiges administratifs* »<sup>2579</sup> de droit commun. Comme sous le monisme, le juge administratif continue d'appliquer indécemment le droit privé en matière de responsabilité.

**1395.** À la veille du port de ses habits neufs taillés sur les mesures de la dualité juridictionnelle, le juge administratif burkinabè laissait croire que l'application erronée du

---

<sup>2577</sup> OULD BOUBOUTT (A.S.), « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », *RDP*, n° 2, 2013, p. 426.

<sup>2578</sup> *Supra*, p. 492.

<sup>2579</sup> KOBO (P.-C.), « Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : bilan et perspectives, *op. cit.*, p. 21-22.

droit privé à l'activité administrative n'était pas disposée à changer de sitôt. En effet, il s'est référé au Code civil dans une affaire où il entendait appliquer le droit administratif<sup>2580</sup>. Installé au prétoire du Conseil d'État, il maintiendra, à certaines reprises, sa pratique de privatisation déplorable du contentieux administratif.

**1396.** Se prononçant sur la forme d'une requête, le Conseil d'Etat burkinabè s'est déclaré compétent pour connaître de la responsabilité personnelle et pécuniaire d'un agent à l'égard de l'Epic dont il était un employé<sup>2581</sup> alors que le régime au Burkina Faso est encore fixé par l'arrêt *Bac Eloka*. Ce faisant, il piétinait le domaine de compétence du juge judiciaire. On penserait même que le juge administratif burkinabè se laisse rattraper par son comportement de recourir systématiquement au droit privé en matière administrative. Cette dernière explication n'est pas forcée en ce qu'elle est confortée lorsque, quelques mois avant, le Conseil d'État burkinabè s'est déclaré incompétent pour interpréter un contrat administratif<sup>2582</sup>.

**1397.** La privatisation du contentieux administratif qui ressort de ces jurisprudences est différente de celle occasionnée notamment par le droit communautaire. Elle est, cette fois, le fruit de « *tout embarras, voire son malaise devant certaines questions spécifiques comme la matière fiscale ou le domaine des marchés publics* »<sup>2583</sup>. Les jurisprudences *Société Celtel Burkina contre Dgi*<sup>2584</sup> et *Consortium Intercel*<sup>2585</sup> confirment respectivement l'affirmation de l'auteur. En général, la difficulté qu'éprouve le juge administratif africain francophone à se détacher du droit privé le rend réfractaire au contentieux fiscal et douanier. On le sait, ces contentieux sont davantage spécifiques et réputés pour leurs caractères ésotériques et hautement techniques<sup>2586</sup>. Les contentieux des travaux publics<sup>2587</sup>, des dommages causés par les services de police<sup>2588</sup> et le contentieux des dommages publics hospitaliers<sup>2589</sup> n'échappent

---

<sup>2580</sup> CSCA (Burkina Faso), 10 février 1998, *Sieur O.Z. et autres*.

<sup>2581</sup> CE, 18 mai, *Tapsoba Patrice*, inédit.

<sup>2582</sup> CE, 13 juin 2004, *Consortium Intercel Burkina* (3e arrêt) inédit.

<sup>2583</sup> YONABA (S.), *La pratique du contentieux administratif en droit burkinabè : de l'indépendance à nos jours, Ouagadougou*, Imprimerie Les Presses Africaines, 2e éd., 2008, p. 97.

<sup>2584</sup> CE (Burkina Faso), 28 janvier 2005, *Société Celtel Burkina Faso contre Dgi*, inédit.

<sup>2585</sup> CE (Burkina Faso), 13 janvier 2004, *Consortium Intercel*, précité.

<sup>2586</sup> COZIAN (M.), « Propos désabusés sur une tarte à la crème : l'autre momie et le réalisme du droit fiscal », *JCP*, 1983, I. 3005.

<sup>2587</sup> Voir notamment Cour d'appel d'Abidjan, arrêt n° 448 du 1er juillet 1977, *Akpa Agnero et consorts c/ EECI et Etat de Côte d'Ivoire* ; arrêt n° 144 du 10 février 1984, *DJAN Zingo c/ Etat de Côte d'Ivoire*.

<sup>2588</sup> A titre indicatif : Tribunal de Première Instance, jugement civil n° 4414 du 22 décembre 1983, *YASSUI Kouadio c/ ADIA Koty et Etat Cote d'Ivoire*.

<sup>2589</sup> Pour illustration voir Tribunal de Première Instance d'Abidjan, jugement n° 664 du 23 février 1984 *Ayants droit de DJE N'Guessan et autres c/ Hôpital Psychiatrique de Côte d'Ivoire*.

pas non plus à la civilisation du droit de la responsabilité administrative en Côte d'Ivoire et dans les autres États soumis à étude.

**1398.** C'est un tel caractère global et poussé de la privatisation qui avait renforcé l'opinion doctrinale suivant laquelle il n'existerait pas de droit administratif voire le contentieux administratif ivoirien<sup>2590</sup>, camerounais<sup>2591</sup> ou malgache<sup>2592</sup>. Cela révèle, par ailleurs, l'hypothèque sur le pouvoir normatif du juge administratif.

## **2 - L'hypothèque sur le pouvoir normatif du juge administratif**

**1399.** Que le droit administratif et son contentieux soient en Afrique francophone d'émanation principalement textuelle n'en fait pas perdre, de ce seul fait, leur caractère exorbitant du droit commun. Évidemment, il ne faut pas confondre les sources du droit et le contenu du droit<sup>2593</sup>. Le droit administratif dont la source serait davantage dans les textes que dans la jurisprudence n'existerait pas moins en tant que tel. Mais placer le juge administratif dans une position matériellement et techniquement handicapante, c'est compromettre la construction du droit du contentieux administratif. La raison en est simple : le pouvoir normatif du juge administratif demeure essentiel à la construction de ce droit.

**1400.** Mieux que dans les autres domaines du droit, le contrôle juridictionnel est « irremplaçable »<sup>2594</sup> dans la formation des règles, la déclinaison des sens des règles, la découverte des principes généraux de droit qui forment le contentieux administratif. L'application et l'interprétation des textes rapprochent l'activité juridictionnelle et l'activité jurisprudentielle<sup>2595</sup>. Pour autant, le juge administratif n'est point appelé à être un 'super-juge' : ces pouvoirs normatifs sont tirés de l'œuvre d'interprétation et d'explication des textes. Or, eu égard aux facteurs d'aggravation de la privatisation du contentieux administratif tels qu'exposés précédemment, le juge administratif des États sous étude semble faiblement armé pour assurer la spécificité du contentieux administratif à partir de son pouvoir normatif.

---

<sup>2590</sup> BERNARD (M.), « Existe-t-il un droit administratif ivoirien », *RID*, 1970, n°4, p11.

<sup>2591</sup> ABANE ENGOLO (P.E.), « Existe-t-il un droit administratif camerounais ? », in ONDOA (M.) et ABANE ENGOLO (P.E.), (dir.), *Les fondements du droit administratif camerounais*, op. cit., pp. 33-44 ; BIPOUM-WOUM (J.M.), « Recherches sur les aspects actuels de la réception du droit administratif dans les Etats d'Afrique noire d'expression française : le cas du Cameroun », *RJPIC*, 1972, p. 359.

<sup>2592</sup> ROUSSEAU (A.), « La jurisprudence administrative à Madagascar », *Penant*, 1971, p.281

<sup>2593</sup> POIMEUR (Y.) et FAYET (E.), « La doctrine administrative et le juge administratif. La crise d'un modèle de production du droit », in *Le droit administratif en mutation*, PUF-CURAPP, 1993, p. 97.

<sup>2594</sup> BA (A.T.), *Précis de droit du contentieux administratif*, op. cit., p. 73.

<sup>2595</sup> Sur la nuance de ces deux activités, lire GAUDEMET (Y.), *Les méthodes du juge administratif*, Paris, LGDJ, coll. Anthologie du droit, 2013, 316 p.

Celle-là repose, en effet, sur l'adaptation technique du mécanisme et l'apport du droit positif aux changements apportés ou plausibles<sup>2596</sup>.

**1401.** Au fond, dans la relation pouvoir normatif – création du droit contentieux administratif ou préservation de la spécificité de ce droit, « *ce qui compte (...), c'est finalement moins l'édiction des principes nouveaux que l'utilisation que le juge fait des règles qu'il crée (...)* »<sup>2597</sup>. Encore faudrait-il qu'il en crée au sens utile du terme. Le juge administratif issu de la dualité juridictionnelle créée, de façon défailante, le droit du contentieux administratif. Si ce ne sont pas les techniques et méthodes qu'il emploie, c'est la timidité du juge administratif africain à recourir aux techniques étrangères au contentieux judiciaire qui a l'inconvénient de produire un droit du contentieux administratif « *artificiel, sclérose, dont les défauts deviendront de plus en plus intolérables* »<sup>2598</sup>.

**1402.** On a démontré que le juge administratif des États soumis à étude opérait à une mise en œuvre restrictive de la responsabilité administrative. Certes cela prouve la déférence du juge face à l'Administration. Mais, il traduit aussi une application systématique ou implicite des articles 1240 et 1242 (anciennement 1382 et 1384) du Code civil<sup>2599</sup>. Le fort attachement à la condition de faute, de faute lourde et la réticence à la qualification de la responsabilité sans faute notamment en matière de dommages de travaux publics<sup>2600</sup> sont des indicateurs qui traduisent l'influence du droit privé sur le juge administratif africain. Autrement dit, le juge administratif vit sous l'ombre des règles de droit privé ; il se retrouve « *dans la peau d'un privatiste* »<sup>2601</sup>. Et ce, parce qu'il reste très attaché à certains textes coloniaux reconduits après les indépendances et, notamment, la loi de 1932 relative au contentieux des dommages résultants des travaux publics dont la portée reste très protectrice

---

<sup>2596</sup> DARBON (D.), « Le juge africain et son miroir, la glace déformante du transfert de jurisprudence », *Afrique contemporaine*, n° 156, spécial, 1990, p. 245.

<sup>2597</sup> Ibid

<sup>2598</sup> BA (A.T.), *Précis de droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 75.

<sup>2599</sup> KOBO (P.-C.), « Le contentieux administratif dans l'espace AA – HJF : bilan et perspectives », *op. cit.*, p. 25 ; OULD BOUBOUTT (A.S.), « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », *op. cit.*, p. 426.

<sup>2600</sup> AMBEU (A.V.P.), *La fonction contentieuse en Côte d'Ivoire*, Thèse de doctorat de droit public, Université de Lyon 3, 2011, 313 p. ; MISSANG-BIBANG (C.), *La justice administrative au Gabon et au Cameroun : contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en Afrique noire francophone*, Thèse de doctorat, *op. cit.*, p. 444 ; DIAGNE (N.M.FM), *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, Thèse de doctorat de droit public, Université Cheick Anta Diop de Dakar, 1995, p. 450.

<sup>2601</sup> Selon l'expression de VAN MEERBEECK (J.), « Dans la peau d'un privatiste », *RIEJ*, vol. 82, n° 1, 2019, pp. 99-103. L'auteur soulève toute la difficulté du publiciste à se retrouver dans la peau d'un privatiste et inversement.

de l'Administration<sup>2602</sup>. De plus le juge administratif africain maîtrise très faiblement des techniques valorisantes du contentieux administratif.

**1403.** Aussi a-t-on résumé, avec justesse, la situation de la privatisation du contentieux administratif en Afrique francophone ainsi qu'il suit : « (...) *On relèvera, qu'en Afrique, la civilisation ou la privatisation du droit de l'administration à laquelle on assiste ne procède pas tant, comme en Europe, d'une évolution des sources du droit ou d'une volonté législative ou idéologique (...) que d'une faiblesse ou d'une ignorance du juge du plein contentieux qui n'appréhende pas la spécificité de l'administration* »<sup>2603</sup>.

**1404.** Par ailleurs, le constat de la privatisation erronée du contentieux administratif en Afrique francophone se manifeste par l' « *influence de la responsabilité sur la détermination des conditions d'engagement de la responsable publique* »<sup>2604</sup>. Quel que soit le système d'organisation juridictionnelle appliqué, il en sera ainsi aussi longtemps que le juge peinera à s'approprier des outils et techniques valorisants le contentieux administratif. Sur cette dernière cause, force est de constater, dans l'office du juge administratif africain, une résistance à la réception ou « *une réception timide et désordonnée* » des principes fondamentaux de droit administratif<sup>2605</sup>. On évoquera les principes renforçant l'unité de l'ordre administratif et l'examen de la recevabilité des requêtes<sup>2606</sup> et les principes favorables

---

<sup>2602</sup> Aux lendemains des indépendances des Etats africains francophones, deux grandes catégories de lois métropolitaines étaient suivant des régimes juridiques différents applicables dans les nouveaux Etats sauf dispositions législatives contraires. Ce sont : la législation applicable en vertu de la spécialité législative et la législation métropolitaine applicable dans les nouveaux Etats africains francophones. Relativement à cette dernière catégorie, la législation métropolitaine comprend la législation applicable de plein droit et la législation restée applicable pendant une certaine période. Pour la législation applicable de plein droit on note notamment : les lois remontant à la période de validité de la Constitution de l'an III ; la législation s'appliquant aux faits survenus ou contrats passés aux colonies ; les lois métropolitaines suivant les Français hors de la métropole ; les lois constitutionnelles ; les traités internationaux ; les lois anciennes ; déclaration d'applicabilité implicite ; lois interprétatives ; lois de caractère général et l'application d'une législation en bloc. Cf. DOSSO (K.), *L'influence du droit administratif français sur le droit administratif ivoirien*, *op. cit.*, p. 61 ; DEGNI-SEGUI (R.), *La succession d'États en Côte d'Ivoire*, Thèse de doctorat d'État en Droit public, Université d'Aix-Marseille, 1979, p. 79 ; DARESTE (R.), *Traité de droit colonial*, 1931, t. 1, p. 244. Quant à la législation restée applicable pendant une période plus ou moins importante notamment en Côte d'Ivoire, on retient : le décret du 29 septembre 1928 portant réglementation du domaine d'utilité publique et des servitudes publiques ; le décret du 25 novembre 1930 relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique ; le décret du 15 novembre 1935 portant réglementation des terres domaniales en AOF ainsi que le décret n° 500 du 11 avril 1949 sur les marchés publics.

<sup>2603</sup> KOBO (P.-C.), « Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : bilan et perspectives », *op. cit.*, 29.

<sup>2604</sup> DIAGNE (N.M.F.), *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, Thèse de doctorat de droit, *op. cit.*, p. 436.

<sup>2605</sup> GNANOU (K.), « Réception des principes fondamentaux de droit administratif en droit burkinabè », in *Généralisation des juridictions administratives de premier degré : acquis, insuffisance et perspectives*, précité.

<sup>2606</sup> Il s'agit notamment du principe de la décision préalable assortie d'exception en matière de référé d'urgence

la protection des droits fondamentaux des justiciables<sup>2607</sup> dont l'ignorance peut aboutir à un déni de justice<sup>2608</sup>.

**1405.** Il faut retenir de cette double hypothèque qu'occasionne l'aggravation des risques de privatisation du contentieux administratif africain francophone que ce contentieux cherche ses marques, son droit devant l'adversité et l'application surabondante du droit privé avec une complicité déplorable du juge administratif lui-même. Aussi les réformes consacrant la dualité juridictionnelle ne devraient-elles plus laisser perdurer les causes de privatisation du contentieux administratif en plaçant, au cœur de leurs préoccupations, le renforcement des capacités techniques et intellectuelles du juge administratif. Le faire, c'est aussi libérer le contentieux administratif africain du mimétisme de la jurisprudence française où il s'enferme souvent.

## **Paragraphe 2 - Un contentieux enfermé dans le mimétisme français**

**1406.** N'est-ce pas plus l'opinion qu'on entend partager qui milite en faveur de l'usage des mots tels que l'emprunt, l'influence, la reprise salutaire plutôt que le mimétisme pour décrire des phénomènes d'imitation ? Le choix des mots ne serait, dans l'affirmatif, non point au service du phénomène analysé, mais diriger par la volonté que l'on veut exprimer. Évidemment, le départ entre ces deux réalités n'est pas simple<sup>2609</sup>.

**1407.** On postulerait que, produit du mode d'organisation étatique ainsi que du système de justice occidentale, du modèle de justice administrative français, le juge administratif devrait s'inspirer de la jurisprudence administrative française devancière de plus d'un siècle. Mais, on devrait, tout de même, admettre que, de l'inspiration, le juge administratif africain doit trouver sa propre voie dont les règles et les adaptations sont commandées par son milieu d'intervention. Telle est aussi l'essence du droit qu'il est censé

---

<sup>2607</sup> On dénote entre autres : le principe de la modulation des effets des décisions du juge et le principe de la substitution de bases légales.

<sup>2608</sup> Voir à cet effet, YONABA (S.), *Les grandes décisions de la jurisprudence administrative burkinabè : Droit administratif*, Ouagadougou, Collection Précis de droit burkinabè, 1<sup>ère</sup> éd. Imprimerie Presses Africaines, 2004, p. 84, note 2. Commentant les arrêts CSCA (Burkina Faso) du 27 décembre 1996, *Konsimbo Pascal* et du 9 juin 1998, l'auteur qualifie d'« aberrantes » et de déni de justice les solutions rendues par le juge administratif burkinabè. La cause de ces insuffisances serait, à en croire ces propos, les insuffisances techniques de ce juge à manier et comprendre les règles du contentieux administratif.

<sup>2609</sup> L'idée qu'on veut partager, les valeurs qu'on veut diffuser déterminent le choix des mots. Si ces valeurs ne sont pas justes, la puissance des mots leur donnera pourtant une vérité qu'elles n'ont pas. Les mots s'en trouveront instrumentalisés. L'extériorisation des idées s'effectue aussi par l'entremise du silence, des mots et symboles. Les mots sont choisis pour justement traduire et exprimer les pensées. Ils joueraient, en ce sens, une fonction neutre.

dire, faire appliquer et, dans une certaine mesure, fabriquer. Ce développement préliminaire dénote la délicatesse de l'usage du mot mimétisme sur lequel il convient de revenir (A) avant de déceler ses traces dans la jurisprudence administrative dans États soumis à étude (B).

## A - La question de mimétisme

1408. Nous prenons des réserves devant l'évocation du phénomène de mimétisme dont ferait preuve le droit administratif africain. Trop souvent galvaudé, ce terme est repris dans presque toutes les études portant sur la transposition de normes ou institutions en Afrique<sup>2610</sup> et particulièrement sur la justice<sup>2611</sup> voire le contentieux administratif<sup>2612</sup>. Régulièrement on reproche au juge de s'être écarté d'une solution adoptée par le juge français ; constamment, on lui reproche de s'être aligné sur une position du juge administratif français sans effort de réappropriation ou d'adaptation. Cette attitude de la doctrine a nourri le divorce entre celle-ci et le juge administratif africain<sup>2613</sup>. Le mimétisme ne devrait pas être un gadget à condamner le juge administratif africain à l'échec. Son évocation excessive doit être

---

<sup>2610</sup> Mimétisme constitutionnel : DARGENT (F.), « Les échecs du mimétisme constitutionnel en Afrique noire francophone », *RDP*, n° 5, 2017, pp. 1347- 1374 ; GAUDUSSON (J.D.B.), « Les nouvelles constitutions africaines et le mimétisme » in DARBON (D.), *La création du droit en Afrique*, *op. cit.*, pp. 310-316 ; POLLET-PANOUSSIS (D.), « La Constitution congolaise de 2006 : petite sœur africaine de la constitution française », *RFDC*, 2008/3, n° 75, pp. 451-498 ; DORENDEU (R.), « Les pélerins constitutionnels : éléments pour une sociologie des influences juridiques » in DARBON (D.), *La création du droit en Afrique*, *op. cit.*, pp. 83-112 ; DARBON (D.), « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in MENY (Y.), *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, *op. cit.*, pp. 113-133 ; le mimétisme administratif : « Genèse et conséquence du mimétisme administratif », *RISA*, vol. n° 2, 1973, pp. 119-132 ; BUGNICOURT (J.), « Le mimétisme administratif en Afrique : obstacle majeur au développement », *Revue française de science politique*, 23<sup>e</sup> année, n°6, 1973, pp. 1239-1267 ; le mimétisme législatif : DONZO (V.), *Le mimétisme juridique en Afrique francophone*, Les Editions du Net, 2020, p. 5 ; ABARCHI (D.), « Problématique des réformes législatives en Afrique, le mimétisme juridique comme méthode de construction du droit », *Penant*, vol. 113, n° 842, 2003, pp. 88-107 ; le mimétisme politique : THIRIOT (C.), « Transitions politiques et changements constitutionnels en Afrique », in PERLO (N.), SCMITZ (J.), *Le phénomène constituant, un dialogue interdisciplinaire*, Presse de l'université Toulouse 1 Capitole, coll. Actes de colloques de l'IFR, 2018, pp. 29-49. En droit privé, voir notamment : KI-ZERBO (F.), « Mimétisme en matière de droit privé en Afrique », *Environnement africain*, n° 37-38, vol. X, 1-2, Dakar, enda, 1995, p. 69 et s. ; METRAUX (B.), RIEBEN (A.-S.), « Influence du droit privé français dans les pays d'Afrique francophone », *Perméabilité des ordres juridiques*, Institut suisse de droit comparé, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zurich, 1992, p. 31 et s. Sur le plan régional, voir également MUBILIA (M.), « La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : mimétisme institutionnel ou avancée judiciaire ? », 1998, vol. 108, n° 3, *RGDIP*, p. 765. Le mimétisme juridique participe même de la construction du droit international : NEGRI (V.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.), *La formation du droit international, entre mimétisme et dissémination*, Paris, Pedone, 2016, 268 p.

<sup>2611</sup> LE ROY (E.), *Les Africains et l'institution de la justice en Afrique. Entre mimétisme et métissages*, Paris, Dalloz, 2004, 284 p.

<sup>2612</sup> Voir notamment NGANGO YOUMBI (E.M.), « Les modes alternatifs de résolution des litiges administratifs en Afrique noire francophone », *Revue internationale de droit économique*, vol. t. xxxiii, n° 4, 2019, pp. 454.

<sup>2613</sup> En l'occurrence : ATEBA EYONG (A.R.), « La doctrine administrative camerounaise et « son » juge : chronique d'un divorce aux torts partagés », in KAMTO (M.) et al (dir.), *Regard sur le droit public en Afrique*, Mélanges en l'honneur du doyen Joseph-Marie BIPOUM-WOUM, Paris, L'Harmattan, coll. Etudes africaines, 2016, pp. 297-324.

dévoilée et déplorée<sup>2614</sup> car elle tend à une banalisation du phénomène (1). Cependant, le mimétisme n'est pas absent de l'œuvre jurisprudentielle du juge administratif africain. Des facteurs historiques, politico-juridiques et techniques en constituent la cause (2).

## **1 - Les risques d'évocation excessive du mimétisme à l'encontre de l'activité du juge administratif africain**

**1409.** Le mimétisme dont se rendent coupables les pouvoirs politiques et les juges africains ne serait pas neutre. Il est plus dommageable que de simples mécanismes d'emprunt ou d'imitation. Si l'on tolère cette conception péjorative du mimétisme, cela induit, dès lors, d'éviter tout usage excessif de la notion tendant à la confondre systématiquement aux différents procédés d'emprunt et d'imitation de modèles en Afrique francophone. La prudence est d'intérêt, car la jurisprudence administrative africaine est régulièrement et souvent abusivement considérée comme un foyer de mimétisme par la doctrine. Ce qui pose la nécessité de clarifier la notion de mimétisme (a). De cet exercice, l'on percevra les incertitudes qu'elle recouvre et qui seraient la cause de son usage abusif (b).

### **a- Notion ou concept de mimétisme**

**1410.** Qualifier d'impropre l'usage particulier du mot mimétisme renverrait à l'idée que le phénomène qu'il décrit n'est pas une manifestation de mimétisme. Aussi est-il indispensable de clarifier d'emblée le sens de mimétisme. Mais, le passage à l'étape définitionnelle n'est pas aisé. Aussitôt qu'on s'y projette, on rencontre une difficulté : si le mimétisme embrasse les domaines juridiques, il est, en revanche, très faiblement défini en droit<sup>2615</sup>. Pourtant sa convocation est régulière dans les travaux de la doctrine africaine de tout domaine scientifique comme si le continent était le seul exposé ou condamné au phénomène de mimétisme<sup>2616</sup>. Le mimétisme serait-il un néologisme<sup>2617</sup> comme la négritude<sup>2618</sup> propre à

---

<sup>2614</sup> MAMBO (P.), « La responsabilité pour dommages de travaux publics dans la jurisprudence des Cours suprêmes d'Afrique francophone », *op. cit.*, p. 84.

<sup>2615</sup> A ce stade de notre connaissance, ni la consultation des dictionnaires juridiques classiques ni celle de dictionnaires spécifiques à chacune des grandes matières juridiques ne définit le mimétisme.

<sup>2616</sup> TOKO (J.), KADOUAMAI (S.), « L'entreprise citoyenne : du bon usage du mimétisme conceptuel pour l'Afrique noire », *Recherches en Sciences de Gestion*, 2013, n° 95, 2013, p. 174. Les auteurs sont intransigeants quand ils affirment que « Le dénominateur commun à toute l'Afrique est le mimétisme conceptuel sans réflexion ».

<sup>2617</sup> Tiré de ses origines étymologiques *neos*, c'est-à-dire nouveau et *logos* entendre par parole ou discours, le néologisme renvoie à « un mot nouveau ou au sens nouveau d'un mot existant déjà dans la langue ». Cf. SABLAROLLES (J.-F.), PRUVOST (J.), *Les néologismes*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ? 2019, p. 3.

décrire des concepts qu'on ne retrouverait qu'en Afrique ? Tant s'en faut. Le mimétisme est un phénomène global<sup>2619</sup> dont il faudrait rechercher le sens étymologique dans la biologie et les sciences humaines.

**1411.** Pour un végétal et un animal, le mimétisme consiste respectivement en l'imitation de son environnement ainsi qu'en l'imitation de ses congénères. Dans tous les cas, « le mimétisme étant un instinct, il interviendra même dans le cas où la volonté de la conscience du sujet ne souhaite pas prendre modèle »<sup>2620</sup>. Il en résulte un glissement vers une dimension comportementale<sup>2621</sup> ou culturelle, voire émotionnelle, du mimétisme. René GIRARD avait affirmé, non sans contestations<sup>2622</sup>, que l'homme est, avant tout, un animal mimétique<sup>2623</sup>. Il en résulte que le mimétisme est une donnée morale<sup>2624</sup>, un phénomène social<sup>2625</sup> et une réalité sociétale<sup>2626</sup>. C'est dire qu'au-delà de l'instinct, c'est une stratégie d'intégration, de communication, de dissimulation de différences ou de ce qu'une personne morale ou physique considère, à tort ou à raison, comme une tare<sup>2627</sup>. C'est cet aspect

---

<sup>2618</sup> Le terme « négritude » est défini comme « une attitude et une méthode, encore une fois, un esprit, qui, significativement, fait moins la synthèse que la symbiose de la modernité et de la négrité. Je dis « négrité » et non négritude puisqu'il s'agit de l'esprit nègre plutôt que du vécu nègre. Cf. SENGHOR (L.S.), *Ethiopiennes*, n° 11, 1977. Forgé par un groupe de poètes ainsi que d'étudiants africains et antillais dans les années 1930, la négritude porte des aspirations à la fois politiques esthétiques et identitaires.

<sup>2619</sup> GUISEPELLI (E.), « Mimétisme des hommes et des territoires. Pour un enrichissement des regards sur les phénomènes géographiques », *Annales de géographie*, vol. 721, n° 3, 2018, pp. 307-330.

<sup>2620</sup> BENOIT (T.), *Instinct mimétique et solitude asservie*, La plume de l'Édition, p. 35.

<sup>2621</sup> Pris sous l'angle comportemental, le mimétisme serait « la propriété que possède certains, pour assurer leur protection, de se rendre semblables par l'apparence au milieu environnant, à un être de ce milieu, à un individu d'une espèce mieux protégée au moins redoutée ». ROBERT Cité par VANDERLINDEN (J.), « A propos de la création du droit en Afrique. Regards d'un absent », in DARBON (D.) (dir.), *La création du droit en Afrique*, op. cit., p. 13.

<sup>2622</sup> SCUBLA (L.), « Sur une lacune de la théorie mimétique : l'absence du politique dans le système girardien », *Cités*, PUF, n° 53, 2013, pp. 107-137.

<sup>2623</sup> GIRARD (R.), *Des choses cachées depuis la fondation du monde*, Paris, Grasset, 1978.

<sup>2624</sup> GIRARD (R.), *Mensonge romantique et vérité romanesque*, Grasset, 1977, 320 p. Dans cet ouvrage, l'auteur dresse et explique trois éléments ou voies de manifestations du désir mimétique. Si sa théorie a été largement commentée, critiquée, la place centrale de la morale dans le phénomène de mimétisme n'est point contestée dans les différentes études. Voir à titre indicatif : ORSINI (C.), « Le désir mimétique », in ORSINI (C.), *René Girard*, Paris, Presses Universitaires de France, 2018, pp. 36-59 ; BEN AMMAR (S.), BEN KAHLA (K.), « Pourquoi les dirigeants s'imitent-ils ? Réponse de la théorie mimétique de René Girard », *Revue internationale des sciences de l'organisation*, vol. 1, n° 1, 2016, pp. 23-44 ; LADWEIN (R.), « René Girard et la triangulation du désir mimétique », in ERIC (R.), ROBERT-DEMONTROND (Ph.), *Regards croisés sur la consommation*, EMS Éditions, 2015, pp. 71-77.

<sup>2625</sup> LARMORE (C.), « Le mimétisme social », in LARMORE (C.) (dir.), *Les pratiques du moi*, Presses Universitaires de France, 2004, pp. 53-89.

<sup>2626</sup> GUISEPELLI (E.), « Mimétismes des hommes et des territoires. Pour un enrichissement des regards sur les phénomènes géographiques », *Annales de géographie*, vol. 3, n° 721, 2018, pp. 307-330.

<sup>2627</sup> PASTEUR (G.), *Le mimétisme*, Paris, PUF, 1972, p. 17.

comportemental du mimétisme qui intéresse les sciences sociales<sup>2628</sup>, le droit et la doctrine juridique.

**1412.** Dans ce contexte, le mimétisme embrasse plusieurs domaines d'interventions normatives, institutionnelles et situe le comportement des acteurs dans la gestion d'une activité ou dans l'exercice d'un pouvoir. Ainsi, le phénomène interrogé peut attirer à l'utilisation d'outils et l'acquisition de techniques. Plus précisément, la doctrine juridique recourt au terme de mimétique ou de processus mimétiques pour « *désigner les modes de formation des normes et d'élaboration du droit dans le contentieux colonial ou postcolonial* »<sup>2629</sup>.

**1413.** On le sait, les systèmes juridiques et même les droits nationaux évoluent autant qu'ils se transforment, peu ou prou intensément, par contact, emprunt, imitation et influence réciproque. Si le mimétisme qui est également une expression de l'imitation recouvre particulièrement un sens péjoratif<sup>2630</sup>, une fonction de blocage au développement en Afrique<sup>2631</sup>, c'est bien parce qu'il laisse entendre une « *mauvaise photocopie* »<sup>2632</sup>, une représentation altérée<sup>2633</sup> ou une imitation exagérée<sup>2634</sup>. Il en résulte que celui qui se rend coupable de mimétisme recherche son identité dans celle de son référent sans percevoir à quel degré il s'abandonne dans les fonctions de ce dernier. En clair, son œuvre est marquée de l'ignorance de sa propre réalité<sup>2635</sup>. Pourtant, le mimétisme ne signifie aucunement que l'action de reprise est incontrôlée. L'imitation est toujours voulue, consciemment menée. Aussi a-t-on souvent distingué le mimétisme « *de facilité* »<sup>2636</sup>, « *de camouflage* »<sup>2637</sup>, le

---

<sup>2628</sup> ARISTOTE, *Poétique*, Livre 4, p. 1448. Aristote disait, en effet, que : « *L'homme diffère des autres animaux en ce qu'il est plus apte à l'imitation* ».

<sup>2629</sup> NEGRI (V.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.), « Réflexions autour de la construction mimétique du droit : jalons pour une recherche », p. 6. Disponible à [https://koubi.fr/IMG/pdf/Construction\\_mimetique\\_du\\_droit\\_-\\_V.N\\_et\\_I.ST.pdf](https://koubi.fr/IMG/pdf/Construction_mimetique_du_droit_-_V.N_et_I.ST.pdf). Consulté le 28/04/2021 à 01h 11mn

<sup>2630</sup> Bien que rarement certains auteurs établissent une distinction entre bonne et mauvaise mimétisme. Voir dans ce sens TOKO (J.), KADOUAMAI (S.), « L'entreprise citoyenne : du bon usage du mimétisme conceptuel pour l'Afrique noire », *op. cit.*, s-p. 174-176.

<sup>2631</sup> BUGNICOURT (J.), « Le mimétisme administratif en Afrique : obstacle majeur au développement », *Revue française de science politique*, n° 6, 1973, pp. 1239-1267.

<sup>2632</sup> MOUDOUDOU (P.), *Le droit administratif congolais*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 12.

<sup>2633</sup> NEGRI (V.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.), « Réflexions autour de la construction mimétique du droit : jalons pour une recherche », précité.

<sup>2634</sup> *Ibid.*

<sup>2635</sup> DONZO (V.), *Le mimétisme juridique en Afrique francophone*, Les Editions du Net, 2020, p. 5.

<sup>2636</sup> DARGENT (F.), « Les échecs du mimétisme constitutionnel en Afrique noire francophone », *RDP*, n° 5, 2017, *op. cit.*, p. 1362. Le mimétisme y est qualifié de facilité lorsque l'imitation est subséquente à l'urgence, motivé par des revendications pressantes et s'appuyant sur des solutions perçues comme « clés en main ».

« mimétisme négatif »<sup>2638</sup>, « indépassable »<sup>2639</sup> du « mimétisme « passerelle »<sup>2640</sup> ou « mimétisme inventif »<sup>2641</sup>. Pris dans ce sens, l'œuvre mimétique serait, à la base, neutre. Sa pertinence devrait se mesurer à l'aune de ses résultats. Or, si ceux-ci tenant à des données tangibles et vérifiables, leur appréciation ou interprétation varie en fonction des valeurs que l'observateur veut promouvoir. Qui plus est, l'interprétation des résultats obtenus est généralement influencée par le déterminisme des résultats attendus. Ces derniers étant rarement neutres. Ce qui fragilise la conception purement neutre de l'œuvre mimétique.

**1414.** Il ressort de ces précisions que, quel que soit le sens neutre ou péjoratif que l'on retient du mimétisme, la notion ne doit pas être déclarée dès qu'il y a imitation ou similitude ou encore coïncidence de solutions ou d'approches. Il faut surtout découvrir comment se fait l'imitation et jauger de la probabilité de son succès dans un temps plus ou moins important. Une telle recommandation dont on présume déjà de la complexité consiste à déterminer le mimétisme dans les cas d'emprunt ou de similitude de solutions.

#### **b- La complexité à déterminer le mimétisme**

**1324.** « (...) Comment pourrait-on dire le droit sans risquer le chaos ? »<sup>2642</sup>. Cette question, à portée générale, soulevée par Aboudramane OUATTARA, peut être doublement restreinte pour servir les intérêts de notre raisonnement. Dire le droit serait ici confier au juge administratif. Quel serait alors le chaos à éviter ? Assurément, les résultats non souhaités de l'office du juge administratif africain seraient un faible encadrement de l'activité administrative, une compromission de l'autonomie du contentieux administratif et une inadaptation des solutions jurisprudentielles aux réalités propres au droit national. Ces maux qui engendrent une malformation et un inintérêt du contentieux administratif qui en naîtraient constitueraient le chaos à éviter par le juge administratif.

---

<sup>2637</sup> Ibid., p. 1362 serait caractérisé par « une transposition falsifiée » du sens d'une norme importée. Ce mimétisme a une fonction de susciter ou entretenir un traitement bienveillant des autres sujets de droit à l'attention de l'État qui en a recours.

<sup>2638</sup> Ibid., p. 1361.

<sup>2639</sup> Ibid., p. 1368. L'auteur désigne ainsi le caractère incontournable de la reprise des modèles ou principes qui, en raison de leur valeur, rang à eux concédés par le droit international notamment s'avèrent indispensables à l'État importateur.

<sup>2640</sup> Ibid., p. 1362. L'auteur semble tolérer le mimétisme qu'il dénomme de passerelle en ce que la reproduction du modèle étranger part certes de la copie mais vise à l'avenir une réappropriation, une adaptation.

<sup>2641</sup> Ibid., p. 1372.

<sup>2642</sup> OUATTARA (A.), « Prolégomènes pour une épistémologie du droit en Afrique », in BADJE (M.), *Dire le droit en Afrique francophone*, op. cit., p. 252.

**1325.** Évoquer l'idée d'adaptation des solutions jurisprudentielles administratives africaines aux réalités nationales peut laisser perplexe. L'État, l'organisation administrative, le droit administratif et le contentieux administratif sont présentés comme des produits de greffe<sup>2643</sup>, d'imitation<sup>2644</sup>, d'importation<sup>2645</sup> ou de legs coloniaux<sup>2646</sup> en Afrique francophone. Le satisfécit qui marque les représentations de chacun de ces éléments est apprécié au degré de leur rapprochement avec leurs modèles de référence. La critique du mimétisme institutionnel constamment adressée contre les réformes organisant l'État africain et ses institutions n'est-elle pas, dès lors, un acte hypocrite ?

**1326.** Relever le mimétisme dans la fonction jurisprudentielle du juge administratif africain est un exercice minutieux qui recherche à partir des termes utilisés par celui-ci si et à quel moment le processus de dire ou de fabriquer le droit lui échappe. Si certaines formules qu'il a employées permettent de situer aisément le problème, il n'en est pas toujours ainsi.

**1327.** Lorsque le juge administratif gabonais évoque une jurisprudence constante alors qu'il rendait pour la première fois un arrêt en matière d'interprétation des actes administratifs unilatéraux<sup>2647</sup> fait incontestablement preuve de mimétisme. La jurisprudence constante dont il se réfère est la jurisprudence française. Une telle assimilation d'espace, d'objet voire d'office du juge administratif africain et français est frappante. On ne serait point en présence d'une inspiration ou d'une simple imitation. Toutefois, cela ne devrait pas conduire à qualifier de mimétisme toutes ressemblances ou rapprochements de méthodes de raisonnement ainsi que de solutions jurisprudentielles françaises et des juges africains francophones.

**1328.** Ainsi, l'importation de la dualité juridictionnelle commandée par la nécessité d'une spécialisation du juge administratif et efficacité du contrôle juridictionnel administratif plutôt que par la méfiance à l'égard du juge judiciaire n'est devrait pas être qualifiée de mimétisme bien que le débat sur son opportunité reste ouvert. Il en va de même de la soumission de

---

<sup>2643</sup> MENY (Y.) (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 285 p.

<sup>2644</sup> RIVERO (J.), « Les phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif », *op. cit.*, p. 619.

<sup>2645</sup> BADIE (B.), *L'Etat importé : l'occidentalisation de l'ordre politique*, précité. ; « Le transfert de technologie politique dans le monde arabe, de l'importation à l'innovation », *Bulletin du CEDEJ*, 23, 1er semestre 1988, p. 109.

<sup>2646</sup> MBAMBI (V. K.), « Les droits originellement africains dans les récents mouvements de codification : le cas des pays d'Afrique francophone subsaharienne », *Les Cahiers de droit*, 2005, vol. 46, n°1-2, p. 325 et s.

<sup>2647</sup> CSCA (Gabon), 26 juin 1963, *Adandé*, Rép. n° 24. Pour le juge « *Attendu qu'il ne convient pas en matière de recours en interprétation ou appréciation de validité sur renvoi de se prononcer sur l'annulation d'une disposition législative ; qu'en effet la jurisprudence est constante sur ce point (...)* ».

l'Administration à des règles dérogatoires au droit commun<sup>2648</sup>, de l'attribution du contentieux de la voie de fait à la compétence du juge judiciaire, de la démocratie en Afrique<sup>2649</sup>. La raison en est évidente : on ne peut soutenir que ces règles ou données sont par essence et indéfiniment étrangères à l'Afrique ; qu'elles sont surtout impossibles à transplanter<sup>2650</sup>. Tout comme on ne prétexterait pas de l'autoritarisme de l'Administration africaine pour présager d'un échec des moyens d'exécution des décisions de justice, et, en conséquence, qualifier de mimétisme la consécration des pouvoirs d'injonction et d'astreinte. À moins que l'on réclame une disparition du modèle de l'État occidental en Afrique. Fort enchanteresse soit cette proposition, sa mise en œuvre, aujourd'hui, ne garantit aucun succès<sup>2651</sup>.

**1329.** Pour ainsi dire que l'originalité d'une solution par rapport à la pratique française ou étrangère n'est pas toujours gage de son succès et de son efficacité. L'obligation du recours administratif préalable dans le contentieux de la légalité étendue en matière de référé<sup>2652</sup> dans les États sous étude et entretenant la culture de la négociation inhérente aux modes de règlement des conflits caractéristiques des sociétés traditionnelles africaines n'empêche point aujourd'hui que l'on réclame sa disparition. Ses inconvénients étant plus importants que les garanties qu'elle offre<sup>2653</sup>. Il ne faut pas perdre qu' « *une bonne méthode législative voudrait que les textes à intervenir soient le fruit d'une réflexion qui prenne en compte les options politiques adoptées pour la société à régir d'une part, et les comportements des agents juridiques à corriger d'autre part* »<sup>2654</sup>. De surcroît, dans les Afriques<sup>2655</sup>, les peuples vivant

---

<sup>2648</sup> Au Sénégal : articles 729 du code de procédure civile ; En Côte d'Ivoire : CSCA, 31 mai 1967, *Société les Centaures routiers c./ Etat de Côte d'Ivoire*. L'application des règles exorbitantes de droit commun à l'action administrative est partout consacrée en Afrique francophone en dépit du modèle d'organisation juridictionnelle retenue.

<sup>2649</sup> GAUDUSSON (J.D.B.), « Le mimétisme post-colonial. Et après ? », *op. cit.*, p. 49.

<sup>2650</sup> *Ibid.*

<sup>2651</sup> GUEYE (B.), « Les transformations de l'Etat (ou d'Etat ?) en Afrique : l'exemple du Sénégal », *Droit – Ecrit – Droit sénégalais*, n° 2, juin, 2003, p. 23.

<sup>2652</sup> Sur la consécration du recours gracieux en matière de référé et ses incohérences dans les Etats africains francophones, voir FANDJIP (O.), *Les mutations récentes de la justice de la justice administrative en Afrique francophone : étude critique à partir du modèle français*, *op. cit.*, p. 47 et s.

<sup>2653</sup> ABA'A OYONO (J.C.), « La chronique du grain de sable dans la fluidité jurisprudentielle à la chambre administrative du Cameroun », *Revue Africaine des Sciences Juridiques* 5, 2008, n° 1, pp. 51-75 ; KOBO (P.-C.), « Le recours administratif préalable, une condition de recevabilité absurde du recours pour excès de pouvoir ? », *RID*, n° 38-2007, pp. 60-110.

<sup>2654</sup> ABARCHI (D.), « Problématique des réformes législatives en Afrique : le mimétisme comme méthode de construction du droit », *Penant*, 842, p.92.

<sup>2655</sup> Pour faire allusion à Lire DARBON (D.), « Modèles et transferts institutionnels vus des Afriques : les nouveaux villages Potemkine de la modernité ? », in DARBON (D.) (dir.), *La politique des modèles en Afrique : simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris, Karthala, 2009, pp. 245-283.

sur un même espace ou les sociétés sont foncièrement hétérogènes ; le régime du pouvoir et l'organisation sociale y sont diversement fixés<sup>2656</sup>.

**1330.** En revanche, l'œuvre des constituants africains qui a consisté à reprendre intégralement l'article 34 de la Constitution française de 1958<sup>2657</sup> en dépit des insuffisances, inconvénients dénoncés<sup>2658</sup> et avérés même dans les États africains<sup>2659</sup> est une manifestation topique de mimétisme.

**1331.** Généralement, le cliché de mimétisme<sup>2660</sup>, son évocation systématique ou ses « généralisations hâtives et condamnations définitives »<sup>2661</sup> sont abondamment abordés dans une approche postcoloniale. La considération se justifie tant qu'elle est attachée à l'histoire. Mais, une telle fixation constante constitue, dès le départ, un point d'errements. L'avant-période coloniale ou les indépendances ne sauraient constituer un point d'achèvement des institutions et des règles sociales en Afrique. Il faut encore le rappeler : tout système organico-politique, social ou juridique est invité à adapter des pratiques extérieures, à s'adapter, plus pudiquement, s'approprier à ces pratiques qu'il reçoit du contact des autres systèmes ou du temps porteur des transformations idéologiques et politiques. Autant, les institutions ou normes ne doivent pas être considérées comme données<sup>2662</sup>, autant elles ne sont condamnées à l'immutabilité<sup>2663</sup>.

**1332.** Aussi pour éviter de verser trop facilement, par effet de mimétisme, pourrait-on dire, dans un usage imprudent de ce vocable particulièrement à l'égard du juge administratif africain, proposons-nous, non sans contestation, de le situer au prisme de trois critères alternatifs. Plus concrètement, le mimétisme doit être recherché dans la probabilité d'atteindre les résultats recherchés en imitant une représentation ; dans la pertinence des raisons qui fondent l'emprunt et surtout dans le raisonnement, la manière de s'approprier le modèle

---

<sup>2656</sup> LE ROY (E.), « La face cachée du complexe normatif en Afrique noire francophone » in ROBERT (P.), et al., *Normes, Normes juridiques, Normes pénales – Pour une sociologie des frontières – Tome I*, CEE, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques Sociales, Série Déviance / GERN, 1997, p. 125.

<sup>2657</sup> L'article 34 susvisé est relatif au domaine de compétence du législateur en France. En Côte d'Ivoire notamment la reprise est ressentie dans les termes de l'article 41 de la Constitution du 3 novembre 1960.

<sup>2658</sup> De SOTO (J.), « La loi et le règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *RDP*, 1959, p. 279 ; VINCENT (F.), « De l'inutilité de l'article 34 de la constitution du 04 octobre 1958 », *AJDA*, 1965, p. 564 ; Pour une vue d'ensemble doctrinale sur la question voir FAVOREU (L.) (dir.), « Vingt ans d'application de la Constitution de 1958 : domaine de la loi et du règlement », Les travaux du colloque d'Aix Marseille, 1978, p.4.

<sup>2659</sup> OULAYE (H.), « La délimitation du domaine de la loi et du règlement en Côte d'Ivoire », *Revue du C.I.R.E.J.*, 1987, p. 45.

<sup>2660</sup> GAUDUSSON (J.D.B.), « Le mimétisme post-colonial. Et après ? », *op. cit.*, p. 46.

<sup>2661</sup> *Ibid.*

<sup>2662</sup> MENY (Y.) (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, p. 7.

<sup>2663</sup> GIRARD (R.), *Des choses cachées depuis la fondation du monde, op. cit.*, p. 15.

extérieur. Ainsi, si par inspiration du législateur français, le législateur africain francophone renforce la place de l'oralité dans la procédure contentieuse d'instruction au motif de la nécessité d'un rapprochement entre le juge et les parties, il ne fait pas preuve, de ce seul fait, de mimétisme.

**1333.** La raison de l'emprunt qui serait l'éloignement psychologique du juge administratif des parties étant plus prégnante en Afrique qu'en France et l'usage de l'oralité présente des garanties suffisantes de rapprocher ses acteurs, entendu que le caractère écrit de la procédure demeure un obstacle pour les justiciables africains. Ce qui pourrait constituer un mimétisme en pareil cas, c'est lorsque le législateur se fonderait à l'esprit ou expressément sur des raisons étrangères et impertinentes à son milieu d'intervention pour transposer une norme ou une institution même si le transfert pouvait produire des résultats probants.

**1334.** Deux observations procèdent de ce qui précède. D'une part, chacun des critères laisse une marge d'incertitude quant à leur efficacité et rend, ainsi, complexe la détermination d'un acte mimétique. D'autre part, ce qui permet, dès les premiers moments de l'imitation d'évoquer le mimétisme avec une faible marge d'erreur est la manière dont la règle ou l'institution extérieure est intégrée au droit national. En vérité, ce critère est plus apte à convaincre de l'instinct de copier-coller sans appropriation, d'une imitation inconsciente ou involontaire<sup>2664</sup> des attitudes d'autrui. Aussi sera-t-il privilégié dans les lignes suivantes démonstratives du mimétisme dont se rend coupable le juge administratif africain à l'égard de son homologue français. Mais avant, le mimétisme n'étant point un phénomène isolé<sup>2665</sup>, il convient d'indiquer les facteurs qui conduisent le juge administratif africain à tomber dans une telle facilité qui dessert la construction d'un véritable droit du contentieux administratif.

## **2 - Les facteurs incitant au mimétisme du juge administratif français par le juge administratif africain**

**1335.** Les raisons sur lesquelles l'on s'apprête à lever le voile ne sont point des justifications du mimétisme. Pourrait ou devrait-on justifier le mimétisme ? Ne serait-ce pas justifier l'injustifiable<sup>2666</sup> ? Les raisons sont, ici, entendues comme les causes qui ont engendré et développé l'instinct d'imitation du juge administratif français chez ses homologues africains

---

<sup>2664</sup> Le mimétisme étant littéralement défini comme une imitation inconsciente de l'attitude d'autrui.

<sup>2665</sup> Le mimétisme a ses raisons, vise toujours l'atteinte de résultats de même qu'il se manifeste réciproquement entre les acteurs. Voir sur cette ultime indication : AGOSTINI (E.), « La circulation des modèles juridiques », *RIDC*, vol. 42, n° 2, 1990, p. 462.

<sup>2666</sup> GAUDUSSON (J.D.B.), « Le mimétisme post-colonial. Et après ? », *op. cit.*, p. 45.

francophones. Elles traduisent davantage les résultats d'un constat que d'une véritable explication. Ces raisons sont soit proches soit lointaines au juge administratif africain. Tant qu'elles déterminent sa propension maladroite, instinctive à copier-coller les méthodes et solutions jurisprudentielles françaises, lesdites raisons ne peuvent pas être constatées seulement dans les faits, circonstances et pensées médiats ou immédiats à l'office du juge administratif africain. Affirmé autrement, les raisons du mimétisme dont nous faisons allusion sont d'ordre général (a) et sont spécifiques au contentieux administratif (b).

#### **a- Les raisons d'ordre général**

**1336.** Ces raisons portent essentiellement sur l'influence du système juridique français dans le monde et surtout dans ses anciennes colonies. À ce sujet, la pertinente étude de Sylvain SOLEIL relative à l'influence du modèle juridique français dans le monde<sup>2667</sup> mérite judicieusement d'être considérée. L'auteur cite quatre facteurs de cette influence dont le mimétisme en est un mode d'expression.

**1337.** D'abord, il s'agit du facteur historique qui, depuis 1789, a positionné la France comme un État ayant expérimenté plusieurs systèmes politiques et juridiques. Ce qui lui assure, dans toute l'Europe, une attention controversée. Les choix juridiques français sont, en effet, commentés, critiqués et vantés. Quoi qu'il en soit, de cette controverse, le système juridique français en sort valorisé, car sa connaissance s'impose comme une nécessité pour comprendre et participer aux débats. Il ne faut pas ignorer que l'expansion d'un système se fait à travers la diffusion de ses règles<sup>2668</sup> et la coopération entre ses institutions et les institutions analogues étrangères<sup>2669</sup>. Cette publicité du système juridique français a transcendé les frontières européennes pour fouler l'espace africain francophone sous les effets d'un deuxième facteur : la géopolitique<sup>2670</sup>.

---

<sup>2667</sup> SOLEIL (S.), *Le modèle juridique français dans le monde. Une ambition, une expansion (XVIe-XIXe siècle)*, IRJS Editions, 2014, 434 p.

<sup>2668</sup> En témoignent les propositions formulées par le Conseil d'Etat français dans son rapport d'étude de 2000 : Conseil d'Etat, Section du rapport et des études, *La norme internationale en droit français*, Etude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat le 29 juin 2000, Paris, La Documentation française, 2000, p. 128-131.

<sup>2669</sup> BRAIBANT (G.), « Le rôle international du Conseil d'Etat », *Penant*, p. 116. L'auteur précise que les thèmes de la justice administrative et de l'organisation de la juridiction administrative sont des domaines privilégiés de la coopération entre le Conseil d'Etat et Etats en développement.

<sup>2670</sup> La géopolitique revet plusieurs acceptions en ce qu'elle est tantôt désignée comme une méthode tantot renvoyée à une discipline. Historiquement, elle est forgée au XXe siècle par le politologue suédois Rudolf KJELLEN. Il la saisit en tant que « méthode se proposant d'analyser et de prédire la politique internationale en fonction de variables géographiques telles que la taille d'un pays, sa localisation, sa topographie, sa population, ses ressources naturelles ou l'état de son développement technique ». Cf. ATTAR (F.), *Dictionnaire des*

**1338.** Le facteur géopolitique s'illustre par la nécessité de réforme que rencontraient les nouveaux États africains et les vieux États en crise. La construction ou la reconstruction d'un nouveau système politico-juridique s'opère en référence de l'expérience française ayant survécu aux crises et réformes tumultueuses. Le contexte africain francophone est particulièrement marqué par ce facteur géopolitique<sup>2671</sup>. En effet, l'application du système juridique français était la solution la plus facile, évitant moins de bouleversements pour les États africains francophones issus des indépendances<sup>2672</sup>. Mieux, de fruit d'un « *rapport suspect* »<sup>2673</sup> du processus colonisation – décolonisation ce système juridique fini par être considéré comme « *l'ultime référence rationnelle* »<sup>2674</sup> ou une preuve de « *pragmatisme* »<sup>2675</sup> pour ceux-ci. Partant, l'ex-puissance coloniale passe de « *producteur officiel de la norme juridique* »<sup>2676</sup> à un producteur officieux dans les nouveaux États indépendants.

**1339.** Ensuite, le troisième facteur de l'influence du système juridique français qui ouvre la voie à un possible mimétisme est le facteur culturel et politique. Le statut de la puissance culturelle de la France est relayé par la doctrine française et surtout par les élites des pays étrangers formés au contact du droit français et habitués à ces règles<sup>2677</sup>. Le rayonnement des universités françaises et ses savants, l'accueil des étudiants étrangers en France et celui des experts français à l'étranger sont des messagers de la transmission la culture politique et juridique française en dehors de la France. Aussi, par manifestation de francophilie ou gallophilie<sup>2678</sup>, la doctrine administrative africaine est souvent prompte à faire preuve de mimétisme et à orienter le juge administratif africain vers une solution jurisprudentielle française perçue, par sa seule origine, comme la solution ou la technique du bon sens voire de

---

*relations internationales de 1945 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2009, p. 402. Analysant les facteurs géographiques qui déterminent la politique extérieure des États, la géopolitique revêt une orientation à la fois positive et normative. Voir également HERMET (G.) et al., *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 8e éd., 2015, p. 135.

<sup>2671</sup> NGUYEN (E.), *Géopolitique de l'Afrique*, Groupe Studyrama, 2017, coll. Principes, p. 55-61.

<sup>2672</sup> BOCKEL (A.), *Le Droit administratif*, Tome 1, *op. cit.*, p. 29.

<sup>2673</sup> CABANIS (A.), CABANIS (D.), « L'influence du droit français liée au processus de colonisation – décolonisation », *RJOI*, n° 5, spécial, Le rayonnement du droit français dans le monde, pp. 165-175. Disponible à [http://www.lexoi.fr/docannexe/file/3300/rjoi\\_05\\_special\\_canabis.pdf](http://www.lexoi.fr/docannexe/file/3300/rjoi_05_special_canabis.pdf). Consulté le 04/05/2020 à 20h 26 mn.

p. 9.

<sup>2674</sup> LATH (Y.S.), « La doctrine et la jurisprudence administrative dans les États africains francophones : la dialectique du néant ou de l'être », in HOURQUEBIE (F.), La doctrine (dir.), *La doctrine dans l'espace africain francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 198.

<sup>2675</sup> REMONDO (M.), *Le droit administratif gabonais*, Paris, LGDJ/Montchrestien, 1987, p. 203.

<sup>2676</sup> NAMBO (J.J.), « Quelques héritages de la justice coloniale en Afrique noire », *op. cit.*, p. 327.

<sup>2677</sup> MOREAU (M.), « À propos de l'influence internationale du droit français », in Les études du Conseil d'État, *L'influence internationale du droit français*, La documentation française, 2001, p. 359.

<sup>2678</sup> La francophilie chez une personne se traduit par le sentiment, la disposition favorable à l'égard de la France, sa culture et ses modèles.

la bonne application du droit. Elle manifeste, parfois, en effet, « *une approche dogmatique de la jurisprudence fondée qu'une idéalisation du modèle français* »<sup>2679</sup>.

**1340.** C'est une constance que l'exportation d'un modèle peut emprunter des voies aussi diverses que le désir d'occidentalisation, l'enseignement universitaire et la lecture de la doctrine<sup>2680</sup>. Dans cette dynamique, il a été fait état de ce qu'aussitôt le professeur MAZEAUD a, dans les années 1960, distingué la cause du contrat de la cause de l'obligation, le Code civil libanais l'adopta<sup>2681</sup>.

**1341.** Enfin, la clarté et la rigueur qu'on accorde au système juridique français constituent le facteur technique de sa propension à l'étranger. En clair, les raisons évoquées préviennent, de façon médiate, la disposition d'esprit du juge administratif africain à mimer son homologue français. En marge de celles-ci, d'autres facteurs, plus proches de l'office du juge administratif laissent peu de choix, à ce dernier, à produire des jurisprudences originales ou adaptées à son environnement.

#### **b- Les raisons spécifiques au contentieux administratif**

**1342.** Ces raisons spécifiques tiennent également aux contingences socio-historiques. Mais, pas uniquement. Elles sont, en outre, motivées par des contraintes techniques. La caractéristique remarquable de ces causes est le rôle exprès joué par le droit positif national dans leur traduction en termes juridiques. Certaines de ces causes constituent le prolongement des causes générales. Il en est ainsi du lien historique rapprochant la France des États africains francophones. De celui-ci, on a estimé que les accointances entre les jurisprudences administratives africaines et françaises intègrent « *l'ordre normal des nécessités historiques* »<sup>2682</sup>. Le maintien, au lendemain des indépendances, à la lettre ou l'esprit des institutions administratives et juridictionnelles induisait la survivance de leur régime juridique.

**1343.** Aussi, l'éconduite de la dualité au profit de l'unité juridictionnelle n'a-t-elle pas empêché le maintien de la dualité matérielle du contentieux administratif. Un tel

---

<sup>2679</sup> LATH (Y.S.), « La doctrine et la jurisprudence administrative dans les Etats africains francophones : la dialectique du néant ou de l'être », *op. cit.*, p. 201.

<sup>2680</sup> SOLEIL (S.), « Le modèle juridique français : recherches sur l'origine d'un discours », *Droits*, PUF, vol. 2, n° 38, 2003 p. 84.

<sup>2681</sup> MOUSSERON (J.-M.), « La réception au Proche-Orient du droit français de l'obligation », *RIDC*, 1968, p. 43.

<sup>2682</sup> YONABA (S.), *La pratique du contentieux administratif en droit burkinabè*, *op. cit.*, p. 90.

aménagement exigeait au juge de l'Administration d'appliquer un droit spécial à l'action administrative. Ce qui l'invitait à être familier à ce droit. Or, les lendemains immédiats des indépendances africaines n'offraient aucune garantie d'acquiescer des magistrats nationaux formés au contentieux administratif. Quelques magistrats nationaux présents dans les écoles françaises à Bordeaux et Paris notamment souffraient d'un défaut de spécialisation et d'une formation laconique en droit administratif. Qui plus est, les juges administratifs siégeant dans les colonies au sein des Conseils du contentieux administratif étaient majoritairement issus de l' « *Administration-active* »<sup>2683</sup> et des juridictions judiciaires. Deux procédés ont, alors, orienté les attitudes des dirigeants africains et des juges administratifs africains installés au sein des Chambres administratives des Cours suprêmes. Si les premiers recouraient à l'expertise de juristes et magistrats français<sup>2684</sup>, les seconds pensaient se mettre à l'abri de la création d'arrêts « *honteux* »<sup>2685</sup> en évoluant dans l'ombre du juge administratif français.

**1344.** En effet, « *le rayonnement de la jurisprudence administrative française* »<sup>2686</sup> favorisait la présence des magistrats français au sein des Chambres administratives africaines. Le pari était gagné. Mais à quel prix ? Nul doute qu'on ne peut contester la qualité de rédaction de certains arrêts rendus sous la présidence ou avec la participation des magistrats français siégeant dans les Chambres administratives jusqu'en 1980<sup>2687</sup>. L'arrêt *les Centaures routiers*, décalque de l'arrêt *Blanco*, le célèbre arrêt *Bac Eloka* qui continue, un siècle après<sup>2688</sup>, d'être incontournable au contentieux administratif sont des illustrations topiques de l'apport de ces magistrats français expatriés à la jurisprudence administrative en Afrique. Le revers de la médaille est que, cette expertise crée inéluctablement le climat de mimétisme jurisprudentiel.

---

<sup>2683</sup> Aujourd'hui, l'usage du terme Administration-active est simplement réduit à celle d'Administration tout court. La justification réside à ce que, l'Administration n'ayant plus de fonction juridictionnelle, se contente de sa fonction purement administrative voire active. Toutefois, ce terme est employé, ici, pour rester fidèle à la qualification retenue à l'époque de la pratique qui est illustrée.

<sup>2684</sup> Il est rapporté que la composition de la Cour suprême ivoirienne à l'occasion des premiers procès était foncièrement marquée par la présence de conseillers techniques français. Ainsi, au cours de l'audience publique du 20 février 1960, la Cour suprême ivoirienne était composée de : M. BOUTET en qualité de Président, MM. CAILLOT et GRIVAZ comme Conseillers, M. DENEFF en tant que Secrétaire. Voir DOSSO (K.), *L'influence du droit administratif français sur le droit administratif ivoirien*, Thèse de doctorat, *op. cit.*, p. 148.

<sup>2685</sup> Reprenant l'expression de YONABA (S.), *La pratique du contentieux administratif en droit burkinabè*, *op. cit.*, p. 90.

<sup>2686</sup> Allusion faite à la réflexion de TRUCHET (D.), « Le rayonnement de la jurisprudence administrative française », *RJOI*, n° 5, spécial, 2005, Le rayonnement du droit français dans le monde, pp. 165-175. Disponible à [http://www.lexoi.fr/docannexe/file/3330/rjoi\\_05\\_special\\_dtruchet.pdf](http://www.lexoi.fr/docannexe/file/3330/rjoi_05_special_dtruchet.pdf). Consulté le 19/04/2021 à 02h 50 mn.

<sup>2687</sup> A titre illustratif, on peut rappeler des noms : Léopold BEAUMES, Pierre MACQUERON, Paul MARCHAUD, Yves MONTOCHIO, Pierre PASQUIER, Gilles THINEY.

<sup>2688</sup> Notons que le centenaire de cet arrêt a été célébré cette année, le 21 février 2021.

**1345.** Les experts qui construisent la jurisprudence nationale peinent à se détacher de leur environnement d'origine<sup>2689</sup>. Les termes du considérant principal de l'arrêt Centaure routier de 1970 sont une reprise très fidèle de celui de l'arrêt Blanco. Ainsi, les premiers juges nationaux héritent de jurisprudences à fortes inspirations de jurisprudences françaises dont ils doivent assurer la continuité et la cohérence<sup>2690</sup>. Certes, ce précédent n'empêchait pas ces derniers à faire œuvre d'originalité et d'adaptation. Théoriquement possible, la réussite de ce défi était hypothéquée par deux obstacles : l'une inhérente aux législateurs africains ; l'autre provenant du juge administratif africain lui-même.

**1346.** Quand certains législateurs et constituants africains dont ceux de la Côte d'Ivoire reconnaissaient la valeur de droit positif, de plein droit<sup>2691</sup>, à la jurisprudence française, les juges administratifs nationaux en panne de spécialisation succombaient au mimétisme du juge français. C'est d'ailleurs ce dernier point relatif à l'absence de spécialisation qui encore résiste, sous la dualité juridictionnelle, à l'ère d'une certaine maturation du contentieux administratif africain, aux efforts d'adaptation et d'originalité des jurisprudences africaines. On l'a maintes fois affirmé dans cette étude : hormis le Gabon, la spécialisation du juge administratif n'a pas été associée aux menus des réformes d'importation de la dualité juridictionnelle en Afrique francophone subsaharienne.

**1347.** Toutefois, on sent une volonté du juge qu'il soit placé sous l'unité ou sous la dualité juridictionnelle de s'affranchir de cette tare dont il a longtemps essuyé la critique. Peine perdue ? On ne saurait être pessimiste. Mais, l'on ne se défend qu'avec les arguments pertinents, du moins, qu'on possède. Le handicap technique en termes de connaissances des règles du contentieux administratif sape aujourd'hui cet effort de détachement du juge administratif à l'égard de son homologue français.

---

<sup>2689</sup> VANDERLINDEN (J.), « A propos de la création du droit en Afrique. Regards d'un absent », in DARBON (D.), *La création du droit en Afrique*, Karthala, Paris, 1997, p. 13.

<sup>2690</sup> BOCKEL (A.), « Recherche d'un droit administratif en Afrique francophone », *Ethiopique*, n° 16, octobre, 1978, p. 2.

<sup>2691</sup> Aux termes de l'article 76 de la première constitution ivoirienne, « *La législation actuellement en vigueur en Côte d'Ivoire, reste applicable, sauf intervention des textes nouveaux, en ce qu'elle n'a rien de contraire à la présente Constitution* ». Cette disposition a été intégralement reprise dans les différentes constitutions consacrées ultérieurement à savoir la plus récente de 2016. Dans une récente décision relative au contentieux pré-électoral, le Conseil constitutionnel ivoirien a semblé tolérer le sens selon lequel « la législation » dont il est question désigne toutes les normes infraconstitutionnelles. Voir Conseil Constitutionnel (Côte d'Ivoire), CI-2020-EP-009/14-09/CC/SG du 14 septembre 2020 portant publication de la liste définitive des candidats à l'élection du Président de la République du 31 octobre 2020.

Certes, moins marquées qu'auparavant, des traces de mimétisme sont toujours perçues dans l'office de celui-là.

## **B - La persistance des traces du mimétisme dans la jurisprudence administrative africaine**

**1349.** « Attendu (...) que la juridiction administrative gabonaise est un organe juridictionnel faisant partie d'un État souverain et indépendant ; qu'elle ne saurait être liée par la jurisprudence administrative d'un Etat étranger »<sup>2692</sup>. Ainsi le juge administratif gabonais lançait, très tôt, ce qui deviendra un défi difficile à relever sur le temps long. Il n'en fallut pas longtemps pour s'en convaincre. Le juge n'ayant pas quitté son prétoire que, dans la même décision, il se référa aux jurisprudences *Prince Napoléon*<sup>2693</sup> et *Duc d'Aumale*<sup>2694</sup> pour justifier sa conception des circonstances exceptionnelles. Dans une autre espèce, alors qu'il était pour la première fois saisi dans une espèce et l'on était en droit d'attendre qu'il prononce un arrêt de principe, le juge gabonais énonce maladroitement que « la jurisprudence est constante sur ce point »<sup>2695</sup>. Ces espèces renseignent que le mimétisme est toujours réperable dans les méthodes de raisonnement du juge administratif africain autonome (1). Mais pas uniquement. Parfois, ce dernier s'abandonne dans l'élaboration de ces décisions (2).

### **1 - Le mimétisme dans la méthode de raisonnement du juge administratif africain : une référence directe au droit français**

**1350.** La méthode de raisonnement du juge peut être définie comme des procédés argumentaires utilisés par celui-ci pour rendre compréhensible et pour justifier la solution ou la décision qu'il prononcera. Ce faisant, elle englobe notamment le style et la motivation des décisions<sup>2696</sup>. Le raisonnement du juge participe, dès lors, de la communicabilité de sa jurisprudence, de l'acceptation de celle-ci par les parties<sup>2697</sup> et de sa systématisation par la

---

<sup>2692</sup> TA du Gabon, 7 février 1962, Rép., n° 4, PAMBOU-TCHIVOUNDA (G.), *Les grandes décisions de la jurisprudence administrative du Gabonais* n° 8.

<sup>2693</sup> CE, 19 février 1875, *Prince Napoléon*, D. 1875.3.18

<sup>2694</sup> CE, 9 mai 1967, *Duc d'Aumale*, Rec. 475.

<sup>2695</sup> CSCA (Gabon), 26 juin 1963, *Adandé*, Rép. n° 24.

<sup>2696</sup> FARDET (C.), « Le style des décisions du Conseil d'Etat », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique, du monde des juristes et du livre juridique*, SHFDI/ Librairie générale de droit et de la jurisprudence, 2013, p. 220. Disponible à [https://univ-droit.fr/docs/recherche/rhfd/pdf/033-2013/33-2013\\_p219-243.pdf](https://univ-droit.fr/docs/recherche/rhfd/pdf/033-2013/33-2013_p219-243.pdf). Consulté le 18/04/2021 à 05h 40 mn.

<sup>2697</sup> AJDA, Dossier : « Rédiger une décision de justice au XXIe siècle », *AJDA*, n° 7, 26 février 2018, pp. 378-397.

doctrine<sup>2698</sup>. Les sources formelles du droit ne déterminent pas une quelconque méthode de raisonnement du juge contenu au raisonnement du juge<sup>2699</sup> ou même de rédaction des décisions de justice<sup>2700</sup> même si, en France, une vaste réforme de simplification du langage du juge est actuellement engagée<sup>2701</sup>. Toutefois, il faut préciser qu'un minimum d'élément lui est imposé<sup>2702</sup> telle la motivation de ses décisions aussi bien en France<sup>2703</sup> que dans les États soumis à étude<sup>2704</sup>. C'est dire qu'il n'est plus question de postuler que la motivation reste un droit pour les juges dont ils feraient mieux de n'en user « *afin de ne pas donner lieu à des chicanes de la part de celui qui aurait perdu sa cause* »<sup>2705</sup>.

**1351.** Ces propos introductifs démontrent que la méthode de raisonnement du juge est un potentiel foyer de manifestation du mimétisme. Nous convenons en ce sens avec le professeur Gilles PELLISSIER que « *La rédaction des décisions par lesquelles une juridiction tranche*

---

<sup>2698</sup> GAUDEMET (Y.), *Les méthodes du juge administratif*, Paris, LGDJ, 2013, p. 9. Pour l'auteur, penser que « (...) *Les méthodes du juge administratif feraient partie du domaine commun des connaissances juridiques* » a expliqué la faiblesse des travaux scientifiques consacrés à ce sujet.

<sup>2699</sup> MALHIERE (F.), « Enoncer. Les méthodes de rédaction des décisions de justice administrative » in Association française pour la recherche en droit administratif (AFDA), *Les Méthodes en droit administratif*, Actes 11e colloque annuel de l'AFDA tenue les 7, 8 et 9 juin 2017, Dalloz, 2018, p. 58. Ces fonctions de la motivation sont présentes dans toutes les décisions juridictionnelles. Relativement aux juridictions internationales, voir RUIZ-FABRI (H.), SOREL (J.-M.) (dir.), *La motivation des décisions des juridictions internationales*, Paris, Pedone, Collection Contentieux international, 2008, 286 p. Concernant les juridictions judiciaires, se référer à titre indicatif : ELOY (M.), « L'initiative littéraire dans la rédaction des jugements », *Bulletin-commentaire des Lois nouvelles*, 43c année, 1936, pp. 49-52 ; TOUFFAIT (A.), TUNE (A.), « Pour une motivation plus explicite des décisions de justice, notamment de celles de la Cour de cassation », *RTDciv*, 1974, p. 487 et s.

<sup>2700</sup> CHEROT (J.Y.), « Les méthodes du droit administratif. Rapport de synthèse », in Association française pour la recherche en droit administratif (AFDA), *Les Méthodes en droit administratif*, *op. cit.*, p. 261.

<sup>2701</sup> Voir CE, *Vade-mecum sur la rédaction des décisions des juridictions administratives*, 66 p. Disponible à <https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dalloz-actualite.fr/files/resources/2018/12/vade-mecum.pdf>. Consulté le 18/04/2021 à 07h 23 mn.

<sup>2702</sup> Généralement, hormis les motifs, les décisions des juridictions administratives plus particulièrement du Conseil d'Etat dans chacun des États considérés comportent obligatoirement des indications telles que : l'indication de la juridiction dont elles émanent ; les noms du président et des conseillers qui en ont délibéré ; le nom du commissaire du gouvernement ; le nom du greffier, les noms, prénoms ou dénomination, profession et domiciles des parties, et la mention de leur comparution ou de leur défaut.

<sup>2703</sup> Loi du 21 juin 1961 ; Décret du 30 décembre 1962 ; Article L9 du Code de Justice administrative.

<sup>2704</sup> Au Sénégal : article 49, alinéa premier de la loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 2008-35 du 08 août 2008 sur la Cour suprême du Sénégal, JORS, n° 6986 du mercredi 18 janvier 2017. En Côte d'Ivoire : article 65 de la Loi organique n° 2020-968 du 17 décembre 2020 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat ; Au Burkina Faso : article 59 de la Loi n° 032-2018/AN du 26 juillet 2018 portant composition, organisation, attributions, fonctionnement du Conseil d'Etat et procédure applicable devant lui.

<sup>2705</sup> Propos de Daniel JOUSSE, conseiller au présidial d'Orléans, tenu en 1776 et cité par SAUVEL (T.), « Histoire du jugement motivé », *RDP*, p. 35.

*les litiges qui lui sont soumis traduit nécessairement la conception qu'elle se fait de son office* »<sup>2706</sup>.

**1352.** Prenant appui sur les sources de légalité interne et externe, ce raisonnement renseigne sur le degré d'originalité, d'adaptation des décisions du juge administratif africain tout comme il trahit le comportement de mimétisme de ce dernier. Quelques espèces seront exposées dans les lignes suivantes pour saisir comment, à travers la motivation de ses décisions, le juge administratif africain se réfère improprement au législateur et au juge administratif français. La fixation sur la motivation des décisions est d'intérêt, car celle-ci source « *la connaissance argumentée et raisonnée* »<sup>2707</sup> de la solution jurisprudentielle.

**1353.** Dans l'affaire *Omais contre Talac*, la Cour suprême ivoirienne en formation plénière et solennelle affirmait ceci : « *s'il est constant que le code de procédure civile, commerciale et administrative n'a ni prévu ni organisé l'arbitrage, il est non moins constant que pour l'application dudit texte, les juridictions ivoiriennes ont recours soit aux principes généraux soit aux dispositions du livre II de code de procédure civile français à titre de la raison écrite* »<sup>2708</sup>. On s'arrêterait sur chaque séquence de ce raisonnement du juge suprême ivoirien qu'on aurait des critiques sérieuses à lui adresser.

**1354.** D'une part, il consolide la pratique des juridictions de fond à recourir au code de procédure civile français pour combler le silence du code de procédure civile, commerciale et administrative ivoirien comme elles appliquaient un principe général du droit. Le silence des textes serait une cause du mimétisme. En tant que juge administratif suprême, la Cour suprême ivoirienne semblait méprendre son rôle essentiel dans l'adoption des méthodes et de leur unification<sup>2709</sup>. Souvent, l'évocation du principe général de droit ou de jurisprudence constante<sup>2710</sup> sert de paravent à une reprise fidèle des termes des arrêts du Conseil d'État français<sup>2711</sup>.

---

<sup>2706</sup> PELLISSIER (G.), « La réflexion de la juridiction administrative sur la rédaction de ses décisions », *Les Cahiers de la Justice*, Dalloz, 2014/2, n° 2, p. 219.

<sup>2707</sup> Empruntant les mots du juge Coke dans l'affaire des *Prohibitions* de 1607 repris par DUFFY-MEUNIER (A.), « La réforme de la motivation des décisions du Conseil constitutionnel à l'épreuve des modèles étrangers : l'exemple du Royaume Uni », *Les nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 55-56, 2017/2, p. 45.

<sup>2708</sup> Cour suprême (Côte d'Ivoire), 4 avril 1989, *Omais c/ Talac*, R.I.D.E.C., p. 8.

<sup>2709</sup> GAUDEMET (Y.), *Les méthodes du juge administratif*, Paris, LGDJ, 2014, p. 10.

<sup>2710</sup> CSCA, Arrêt François Xavier Santucci c./ Université d'Abidjan, in BLEOU (D.M.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, op. cit., p. 91. Selon le juge administratif ivoirien de cette espèce, « il n'est pas possible de dissocier les règles législatives du droit positif ainsi rendues applicables, la jurisprudence constante du Conseil d'État ». Dans une autre espèce, CSCA, 26 mars 1980, *Comaran Africa/Line contre Ministère de la Marine*, la Chambre administrative de la Cour suprême avait confirmé son approche en ces termes : « (...) il est

**1355.** D'autre part, la Cour suprême ivoirienne va jusqu'à considérer, dans son raisonnement, le livre II du Code civil français comme une raison écrite applicable directement, de ce seul fait, en droit ivoirien. Si le droit jurisprudentiel en général est conçu comme « *l'expression de la raison parfaite* »<sup>2712</sup>, il n'en est plus ou moins qu'un droit national. Le mimétisme du juge ivoirien semble patent et total en ce qu'il porte, à la fois, sur son raisonnement et éventuellement sur la solution qui en découlera.

**1356.** Au Burkina Faso, la référence directe et impropre des textes français dans la construction du raisonnement du juge administratif africain est perceptible dans l'affaire *Kambou Diotri Jean-Marie*<sup>2713</sup>. Plus flagrante cette fois, l'action du juge ne tente pas de suppléer le silence du législateur, mais d'écarter un texte législatif burkinabè, par ignorance pour se référer à un texte français abrogé. En effet, le juge a construit son raisonnement autour du décret français du 9 août 1953<sup>2714</sup> qui n'est jamais entré en vigueur en France. En plus d'ignorer que le décret visé avait été aboli avant même son entrée en vigueur<sup>2715</sup>, le juge burkinabè commettait l'impair de le considérer comme une source de légalité en droit burkinabè alors, qu'à l'époque, la Haute-Volta (Burkina Faso) était régie par un règlement relatif à la comptabilité publique. Ce texte consacrait un régime de responsabilité identique des agents préposés à la manipulation des deniers publics<sup>2716</sup>.

**1357.** Le raisonnement du juge administratif africain exprimé dans les deux exemples précités pouvait-il se justifier par une manifestation du raisonnement syllogistique emprunté

---

*constant que les décisions interprétatives ne peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir* ». A noter que dans chaque espèce, la référence à la jurisprudence constante n'est ni plus ni moins que la jurisprudence française en ce que ces espèces sont les premières dans lesquelles le juge ivoirien se prononçait.

<sup>2711</sup> YONABA (S.), *Pratique du contentieux administratif en droit burkinabè*, op. cit., p. 89.

<sup>2712</sup> William Blackstone, juriste britannique (1723-1780), cité par DUFFY-MEUNIER (A.), « La réforme de la motivation des décisions du Conseil constitutionnel à l'épreuve des modèles étrangers : l'exemple du Royaume Uni », op. cit., p. 55.

<sup>2713</sup> CSCA (Burkina Faso) 23 octobre 1970, *Kambou Diotri Jean-Marie*, inédit.

<sup>2714</sup> Décret n° 53-714 du 9 août 1953 portant Statut et responsabilité des comptables publics, JORF du 10 août 1953, n° 0180, p. 7058.

<sup>2715</sup> Le décret n° 53-714 du 9 août précité a été abrogé par trois faits majeurs : d'abord sa modification par l'article 18 de la Loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 relative aux comptes spéciaux du Trésor pour l'exercice 1954 (JORF n° 0003 du 5 janvier 1954, p. 131), ainsi que par les décrets n° 53-948 du 30 septembre 1953 tendant à compléter le décret n° 53-714 du 9 août 1953 (JORF, n° 0232 du 1er octobre 1953, p. 8607), n° 54-973 du 30 septembre 1954 modifiant le décret n° 53-714 du 9 août 1953 sur la responsabilité des comptables publics (JORF du 1er octobre 1954, page 9231) et rectificatif (JORF du 24 octobre 1954, page 10082) et n° 55-1205 du 9 septembre 1955 relatif à l'application aux comptables publics, dans les territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer, des dispositions modifiées et complétées du décret n° 53-714 du 9 août 1953 sur la responsabilité des comptables publics (Arrêté de promulgation n° 1457 AA du 24 octobre 1955); ensuite, la non-intervention des « *règlements d'administration publique* » prévus pour son application et conditionnant son entrée en vigueur ; enfin l'intervention de L'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

<sup>2716</sup> CSCA (Burkina Faso), 19 novembre 1970, *Kambou Diotri Jean-Marie*, inédit.

au juge français et dont il ne s'est jamais départi ? Serait-ce un raisonnement construit sur une argumentation a fortiori ? Ni l'un ni l'autre .

**1358.** Par ailleurs, que dire de la justification selon laquelle la position du juge semblerait logique en ce que, chargé d'appliquer la loi, ce dernier peut reconduire la jurisprudence qui les interprète<sup>2717</sup> ? Ou celle confondant cette attitude du juge à son pouvoir de recourir au droit comparé face au silence des textes<sup>2718</sup> ? Sans considérer le fond de ces arguments qui devraient amener à savoir si la jurisprudence reconduite est en phase avec la loi en vigueur, tient compte de toute la spécificité de nouveaux litiges et surtout si cette jurisprudence est désormais la sienne, la forme avec laquelle la jurisprudence française est visée suffit à condamner la position du juge administratif africain. Qui plus est, à l'argument de droit comparé, il est raisonnable de craindre ce que le professeur MILLERAY qualifie d'« *instrumentalisation du droit comparé afin de donner à un argumentaire une légitimité supposée accrue* »<sup>2719</sup>.

**1350.** On a aussi défendu qu'en citant les jurisprudences françaises, le juge administratif africain n'entend point les considérer comme des jurisprudences applicables en droit interne, mais à des jurisprudences faisant autorité<sup>2720</sup> et censées lui éviter les erreurs de logique juridique<sup>2721</sup>. Quoi qu'il en soit, on continuerait d'essayer d'atténuer, d'excuser ce qui pourrait être considéré de raisonnement dolosif du juge africain dans chacune des espèces citées que les traces du mimétisme y transparaîtront toujours.

**1360.** Dans le même prolongement, les motifs de la décision du juge administratif africain sont caractérisés par le visa des arrêts du Conseil d'État<sup>2722</sup>. Pis, cette référence est parfois accentuée par la mention des revues et recueils de jurisprudence français ainsi que des notes et

---

<sup>2717</sup> DOSSO (K.), *L'influence du droit administratif français sur le droit administratif ivoirien*, op. cit., p. 91.

<sup>2718</sup> BEAUJOUR (J.-C.), « La renaissance de l'arbitrage commercial en Côte d'Ivoire, réflexion sur l'arrêt de principe rendu le 4 avril 1989 par la Cour suprême dans l'affaire OMAIS contre TALAL », *RIDEC*, juillet 1989, p. 89.

<sup>2719</sup> MILLERAY (F.), *L'argument de droit comparé en droit administratif français*, Bruxelles, Bruxelles, 2007, p. 16.

<sup>2720</sup> OULD BOUBOUTT (A.S.), « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », op. cit., p. 408.

<sup>2721</sup> BEN ACHOUR (Y.), *Droit administratif*, 3e éd., CPU, Tunis, 2010, p. 28.

<sup>2722</sup> YONABA (S.), *La pratique du contentieux administratif en droit burkinabè : des indépendances à nos jours*, op. cit. p. 142-143. L'auteur y dresse un répertoire de vingt-huit arrêts prononcés dans diverses matières où le juge administratif burkinabè vise la jurisprudence administrative française. Voir, en outre, CSCA (Burkina Faso), 8 juillet 1983, *Garango Tiémoko Marc et autres c./ Etat du Burkina Faso*. Le juge a, en effet, visé plus de dix arrêts du Conseil d'Etat français.

commentaires de jurisprudence<sup>2723</sup>. En témoigne ce raisonnement du juge administratif gabonais : « *Attendu (...) qu'une évolution semblable a été dans la jurisprudence française qui n'a abandonné la théorie des actes du gouvernement qu'à partir de l'instauration du régime libéral de 1875 (Arrêt Prince Napoléon, CE, 19 févr. 1975, D. 1875.3.18) ; que précédemment le Conseil d'État de la République française avait estimé dans une suite d'arrêts célébrés que "les actes politiques ne sont pas de nature à être déféré pour excès de pouvoir par la voie contentieuse"* pour reprendre les termes de l'arrêt Duc d'Aumale du 31 mai 1967. (Rec. CE, 475) »<sup>2724</sup>.

**1361.** Par ces références, le juge administratif africain a très longtemps joué un rôle mineur dans la construction du droit du contentieux administratif<sup>2725</sup>. Laissant ce droit otage de la jurisprudence française. Il faut l'avouer, cette propension à viser la jurisprudence tend à régresser à mesure que, depuis l'ère de la démocratisation en Afrique, les justices constitutionnelles et administratives notamment sont placées au cœur des réformes politiques<sup>2726</sup>. Elle a surtout reculé en fonction du degré de spécialisation du juge administratif, de la prise en compte de ce dernier sur les réalités de sa fonction. Pour autant, ce mode de mimétisme n'a pas totalement disparu en dépit de l'application de la dualité juridictionnelle, même là, où le juge administratif est spécialisé à l'instar du Gabon *a fortiori* dans les États où il l'est moins.

**1362.** En effet, la Cour administrative d'appel de Libreville à propos d'une reconstruction de carrière et de dommages-intérêts a estimé que la jurisprudence était explicite à ce sujet<sup>2727</sup> tout en reprenant, pour illustration, la jurisprudence *Romeyon et autres* du Conseil d'État français<sup>2728</sup>. On reprocherait les mêmes lacunes au Conseil d'État burkinabè<sup>2729</sup>.

**1363.** La référence mimétique du juge français qui vient d'être repérée à partir des motifs de certaines décisions a laissé croire que le visa de la jurisprudence administrative française

---

<sup>2723</sup> CE (Burkina Faso), 29 octobre 2004, *Ouangré Fidèle c./ Etat burkinabè*, in YONABA (S.), Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabè.

<sup>2724</sup> TA (Gabon), 7 février 1965, *Indjendjet – Gonjout*, Rép. n° 4, à propos d'une demande d'annulation de décret de déclaration et d'assignation à résidence d'un opposant politique.

<sup>2725</sup> DOSSO (K.), *L'influence du droit administratif français sur le droit administratif ivoirien*, *op. cit.*, p. 87.

<sup>2726</sup> KOBO (P.-C.), « Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : bilan et perspectives », *op. cit.*, p. 34.

<sup>2727</sup> CAA, Libreville, 27 juin 2002, *Massala – Bouala c./ Mairie de Libreville*, Rép. n° 002/2001-2002. La Cour s'est exprimée ainsi qu'il suit : « *La jurisprudence est à ce sujet explicite, un membre d'une assemblée délibérante est réputé avoir eu connaissance des décisions du conseil dont il a été régulièrement convoqué et dont il est personnellement pris part (CE français, 25 juin 1976, Romeyon et autres, Rec. p. 336)* ».

<sup>2728</sup> CE français, 25 juin 1976, *Romeyon et autres*, Rec. p. 336

<sup>2729</sup> CE (Burkina Faso), *Ouangré Fidèle c./ Etat burkinabè*, précité ; CE, 25 mars 2002, *Compaoré Rasmané c./ Etat du Burkina Faso*.

participait des méthodes normales de raisonnement du juge administratif africain<sup>2730</sup>. Il ne fut pas exagéré de le penser, car, en conséquence ou indépendamment du visa de la jurisprudence française, c'est une réception en l'état de cette jurisprudence qui est opérée par le juge administratif africain.

## **2 - La réception figée de solutions jurisprudentielles françaises**

**1364.** La présente séquence sera construite, à l'instar de la précédente, à partir de jurisprudences antérieures et postérieures à la consécration de la dualité juridictionnelle en Afrique francophone. Ceci, pour témoigner de la persistance de la réception figée de la jurisprudence française par le juge administratif africain malgré la régression du phénomène (a). La réception figée s'entend d'une reprise à la lettre, au moyen de ce qui s'apparenterait à un copier-coller de solutions jurisprudentielles françaises. La réception figée de solutions jurisprudentielles françaises par le juge administratif africain sera, dès lors, démontrée à l'aune de la reprise des considérants des arrêts du juge administratif suprême français (b).

### **a- Un phénomène résistant à la disparition**

**1365.** La réception figée de la jurisprudence française est un phénomène ancien qui résiste aux différentes évolutions structurelles et organisationnelles de la justice administrative en Afrique francophone. L'arrêt *Société Centaures routiers* de 1970<sup>2731</sup> qualifié d'arrêt *Blanco* ivoirien traduit parfaitement la réception figée des décisions du Conseil d'État français en Côte d'Ivoire. Le juge administratif a, en effet, repris fidèlement le considérant essentiel de l'arrêt du tribunal des conflits de 1873.

**1366.** Empruntant les termes de celui-ci, le considérant principal de l'arrêt *Société des Centaures routiers* sus-indiqué donne à lire : « *La responsabilité qui peut incomber à l'Etat pour les dommages causés aux usagers d'un service public administratif ne peut être régie par les principes qui sont établis par le Code civil pour les rapports de particulier à particulier ; que cette responsabilité n'est ni générale ni absolue ; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de*

---

<sup>2730</sup> YONABA (S.), *Pratique du contentieux du contentieux administratif burkinabè : des indépendances à nos jours, op.cit.*, p. 89.

<sup>2731</sup> L'épisode de l'affaire *Société des Centaures* s'est étiré sur quatre arrêts : Cour d'Appel d'Abidjan, 8 février 1963 ; CSCA, 31 mai 1967 ; Cour d'Appel, 26 avril 1968 ; CSCA, 14 janvier 1970.

*l'État avec les droits privés* ». Si au regard des faits<sup>2732</sup>, la solution retenue semble raisonnable dans un système à dualité matérielle tel qu'adopté en Côte d'Ivoire, la reprise à la lettre du considérant de l'arrêt *Blanco* laisse à désirer. Elle est la manifestation d'un mimétisme par transposition directe de la solution jurisprudentielle française en droit du contentieux administratif ivoirien. En outre, le juge ivoirien, par cette démarche, a littéralement ignoré les critiques alors formulées sur les incohérences formelles de l'arrêt qu'il reproduit<sup>2733</sup>.

**1367.** La reprise de la célèbre formule de l'arrêt *Blanco* est également observable dans la jurisprudence des juges administratifs algérien<sup>2734</sup> et congolais<sup>2735</sup>. Le caractère fondateur du droit administratif de cet arrêt expliquerait-il une telle reprise de ses formules ? Sans doute. Mais, l'attitude naturelle du juge administratif africain à reprendre fidèlement les solutions jurisprudentielles du Conseil d'État français est un phénomène général qui s'exprime au-delà de l'arrêt *Blanco*. Ainsi, on peut rappeler : la reprise intégrale de la jurisprudence *Dame Lamotte*<sup>2736</sup> par le juge camerounais dans l'espèce *Makan Tienchen*<sup>2737</sup>, l'endossement du juge tchadien dans l'arrêt *Société des établissements Bonifas*<sup>2738</sup> des considérants de l'arrêt *Granits porphyroïdes*<sup>2739</sup>, l'alignement du juge sénégalais à la jurisprudence *Barel*<sup>2740</sup> à travers l'espèce *Amadou Alpha Kane*<sup>2741</sup>.

**1368.** Si la pulsion à la reproduction brutale des considérants de la jurisprudence administrative a foncièrement régressé chez le juge administratif africain francophone de sorte qu'il soit rare, aujourd'hui de rencontrer des jurisprudences en ce sens, on ne peut manquer de craindre encore ses effets néfastes. Deux principales raisons maintiennent le risque de la persistance d'une reproduction fidèle des considérants de jurisprudences administratives françaises en dépit de l'avènement de la dualité juridictionnelle. Ce sont la référence aux visas

---

<sup>2732</sup> Des faits de l'affaire Société des Centaures routiers, il ressort que le 17 avril 1961, un camion de la Société des Centaures routiers subissait d'importants après la traversée de la lagune sur un bac exploité par l'Etat ivoirien.

<sup>2733</sup> BERNARD (M.), « Rapport de l'arrêt Société des Centaures Routiers », *R.I.D.*, 1970, p. 20 ; *A.J.D.A.* 1970, p. 249.

<sup>2734</sup> CSCA (Algérie), 16 décembre 1966, *De Bardies – Montfa*.

<sup>2735</sup> CSCA (Congo), 20 mai 1977, *Kayouloud*.

<sup>2736</sup> CE (France), 17 février 1950, n° 86949, *Ministre de l'agriculture c/ Dame Lamotte*, Rec. Lebon.

<sup>2737</sup> CSCA (Cameroun), 29 mai 1980, *Makan Tienchen*.

<sup>2738</sup> CA (Tchad), 24 février 1969, *Société des établissements Bonifas*.

<sup>2739</sup> CE (France), 31 juillet 1912, n° 30701, *Granits porphyroïdes des Vosges*, Rec. Lebon.

<sup>2740</sup> CE Ass (France), 28 mai 1954, req. n° 28238, *Barel et autres*, Rec. Lebon.

<sup>2741</sup> CSCA (Sénégal), 18 juillet 1962, *Amadou Alpha Kane*.

du juge français tel que précédemment démontré et l'insistance sur certaines raisons explicatives de la reproduction des solutions jurisprudentielles françaises.

**1369.** La référence aux visas de décisions du juge français constatées dans des solutions des juridictions administratives gabonaises et burkinabè nées de l'implantation de la dualité juridictionnelle comme précédemment illustrée laisse très peu de garanties à un abandon définitif, du moins avant un temps suffisamment long, du juge administratif africain à la réception figée de solutions jurisprudentielles françaises. La frontière entre ces deux actes de mimétisme étant très poreuse du fait, entre autres, de l'absence ou le faible degré de spécialisation du juge administratif et de son pouvoir normatif.

**1370.** Par ailleurs, on a pu expliquer que la jeunesse du Conseil d'État burkinabè en six ans de fonctionnement effectif justifiait que la jurisprudence française soit encore la principale source d'inspiration du juge administratif sénégalais<sup>2742</sup>. Pourtant, la pratique d' « *un juge pour deux droits* »<sup>2743</sup> ou de la dualité de droit applicable en matière administrative remonte jusqu'aux indépendances. Le juge administratif africain des États dualistes ne découvre pas maintenant la spécificité des règles du contentieux administratif. À croire que cet argument serait éternel, car l'importante expérience du Conseil d'État français à l'égard des Conseils d'États africains au regard de l'antériorité de celui-là sur ceux-ci ne s'épuisera jamais.

**1371.** Il est évident que l'inspiration de la jurisprudence française peut guider et influencer le juge administratif africain, mais ce dernier ne doit pas ignorer que les solutions jurisprudentielles sont perfectibles<sup>2744</sup> et répondent au besoin d'une socialisation de l'activité juridictionnelle<sup>2745</sup>. Certes, le transfert des considérants du Conseil d'État ne constitue pas nécessairement, par cela seul, une dénaturation du droit du contentieux administratif. Mais, il en constitue une voie royale, évidente, très souvent immédiate. La reproduction fidèle des solutions françaises a pour inconvénient d'hypothéquer l'édification d'un droit et du contentieux administratif adapté à l'environnement d'intervention du juge administratif africain.

---

<sup>2742</sup> DIAGNE (M.), « La contribution du Conseil d'Etat sénégalais à la construction de l'Etat de droit », *La Revue administrative*, PUF, n° spécial 6, 1999, p. 82.

<sup>2743</sup> KOBO (P.-C.), « Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : bilan et perspectives », *op. cit.*, p. 30.

<sup>2744</sup> KWAHOU (S.), *La justice administrative au Gabon : essai sur l'exercice de la fonction juridictionnelle en matière administrative*, *op. cit.*, p. 358, note 880.

<sup>2745</sup> DARBON (D.), « Le juge et son miroir : la glace déformante du transfert de la jurisprudence administrative en Afrique », *Afrique contemporaine*, n° 156, spécial, p. 246.

## b- Un frein à l'édification d'un droit du contentieux administratif

**1372.** La reproduction fidèle et excessive des solutions jurisprudentielles françaises par les juges administratifs africains sera démontrée à l'analyse des corps de certains arrêts rendus par ceux-ci. Les considérants<sup>2746</sup> dont le plus sollicité est le considérant dit principal<sup>2747</sup> seront exposés et interprétés à cet effet. Ces considérants seront examinés à l'aune des motifs de certaines jurisprudences françaises<sup>2748</sup>. Renfermant le contenu jurisprudentiel de la décision de justice, les motifs constituent, en effet, un point d'ancrage et d'analyse du mimétisme jurisprudentiel<sup>2749</sup>.

**1373.** La reproduction intégrale des considérants du Conseil d'État français engendre deux réalités irréductibles qui tendent à contrarier le développement d'un droit du contentieux administratif en Afrique francophone. Ce sont : l'assimilation ou l'inadaptation<sup>2750</sup> ainsi que la rigidité de la jurisprudence administrative en Afrique francophone. Si l'assimilation génère

---

<sup>2746</sup> Si le corps des décisions de la Cour de cassation en France comme dans les Etats soumis à étude est rythmé par des « attendus », celui du Conseil d'État est constitué par des « considérants ». En France, depuis peu, ces considérants sont numérotés afin qu'on puisse les désigner par leur numéro par premier, deuxième considérant...). Il est d'usage de les désigner par leur numéro (premier considérant, deuxième considérant, etc.). « Les considérants » tout comme « les attendus » constituent l'exposé des faits et de droit qui justifient la solution retenue par le juge. De ce fait, ils introduisent les motifs des différentes décisions.

<sup>2747</sup> Considérant principal ou considérant de principe se réfère à l'arrêt de principe.

<sup>2748</sup> La décision de justice étant constituée du dispositif et des motifs. Après la référence aux textes, le juge énonce le considérant de principe en découlant, que celui-ci soit nouveau ou non. De cette mise en relation, il tire les conséquences applicables à l'espèce. L'arrêt de principe est une décision de justice rendue incontestablement par le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation « *reposant sur une motivation générale et ferme, apportant une réponse nouvelle à une question juridique épineuse et dont l'influence, en raison de ces facteurs, est appelée à se manifester au-delà du cas particulier tranché* ». Cf. REMY (C.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique 2021*, op. cit., p. 178. Cependant, la distinction entre arrêt de principe et arrêt d'espèce n'est pas toujours aisée. Savoir que la solution apportée est nouvelle requiert une connaissance suffisante de la jurisprudence qui lui est antérieure. Aussi, s'avère-t-il utile d'observer certains aspects de l'arrêt afin d'appréhender son caractère principal. D'abord, l'arrêt doit être rendu en cassation. Ce qui n'empêche pas que des arrêts de rejet puissent être des arrêts de principes. En effet, lorsque dans ces derniers le juge suprême opère une substitution de motifs ou use d'expressions telles « *La Cour d'appel retient à bon droit* » ou toutes formulations similaires, « *La Cour d'appel a très justement constaté* » ou toutes expressions semblables. Egalement, la présence d'un chapeau suffisamment rédigé est un des aspects indicateurs. Ensuite, il faudra s'intéresser aux cas d'ouverture en cassation. Rarement, le défaut de base légal et le défaut de motif sont des marques d'arrêts de principes même s'il arrive parfois que des arrêts marqués par ces cas d'ouverture soient, en raison d'autres critères, qualifiés d'arrêt de principe. Enfin, l'arrêt de principe se reconnaît par sa publication et l'importance quantitative des commentaires dont il fait l'objet. Il est presque impossible qu'un arrêt non publié soit qualifié d'arrêt de principe. La publication étant le témoin de l'importance de l'arrêt, mieux, de la solution nouvelle qu'il apporte. Les caractères qui viennent d'être rappelés ne constituent guère des critères intangibles et généraux de l'arrêt de principe. Ils doivent être simplement perçus comme des indices ou marques de repérage de l'arrêt de principe.

<sup>2749</sup> Si le dispositif intéresse davantage les parties, la doctrine se penche plutôt régulièrement vers les motifs. En effet, « (...) *s'attacher seulement au dispositif d'une décision c'est marquer de passer à côté de la direction, contemporaine ou future, de la jurisprudence formulée par le juge* ». Cf. KWAHOU (S.), *La justice administrative au Gabon : essai sur la fonction juridictionnelle en matière administrative*, op. cit., note 876.

<sup>2750</sup> NKOUEUNDJIN (Y.), « Le rôle de la jurisprudence dans les nouveaux Etats d'Afrique francophone », *Penant*, 1er mars 1973, n° 739, p. 13. Sur les méfaits de l'assimilation de la jurisprudence dans la construction du droit, voir TIMSIT (G.), « Sur l'engendrement du droit », *RDP*, 1988, n° 1, p. 40.

une jurisprudence inadaptée, voire inappropriée à la réalité des rapports entre l'Administration et les justiciables africains, la rigidité rompt l'équilibre entre la satisfaction de l'intérêt général et la protection des droits individuels. Marquée par ces traits, la solution jurisprudentielle dénie les vertus et les intérêts de la souplesse de même que la spécificité de la jurisprudence en droit administratif. Or, ces aspects sont indispensables à l'émergence voire à l'effectivité d'un droit du contentieux administratif.

**1374.** L'arrêt *Société les Centaures routiers* du 8 février 1963<sup>2751</sup> renseigne à la fois sur les liens entre assimilation et rigidité des solutions jurisprudentielles africaines ainsi que leurs inconvénients dans la construction du droit du contentieux administratif. En effet, après s'être aligné au considérant de l'arrêt Blanco consacrant la spécialité des règles applicables à l'Administration, la Cour d'appel d'Abidjan a infirmé le jugement du Tribunal de Première Instance saisi par la Société Centaures routiers en réparation de son véhicule endommagé lors de la traversée sur un bac exploité par l'État de Côte d'Ivoire. Ce jugement ayant déclaré la compétence du juge de droit commun au sens large du terme<sup>2752</sup> et recouru aux articles 1382 et 1384 dans la mise en jeu de la responsabilité administrative. Ainsi, conséquemment à l'infirmité du jugement, la Cour d'appel l'a renvoyé la société requérante « *à se pourvoir devant la juridiction compétente pour statuer sur les litiges administratifs* ».

**1375.** Ce faisant, elle ignorait qu'en absence d'un juge spécialisé, le contentieux administratif relevait de la compétence du juge de droit commun. Tel a d'ailleurs été le sens de l'arrêt de la Chambre administrative saisie en cassation. La juridiction administrative suprême d'alors avait rappelé qu'au fondement des textes relatifs à l'organisation judiciaire à l'époque en vigueur, « *le Tribunal de droit commun est compétent pour statuer sur les litiges administratifs* »<sup>2753</sup>.

**1376.** On retient de l'arrêt de la Cour d'appel, un comportement assimilationniste du juge ivoirien qui aboutit à une rigidité de sa solution pour la société requérante. En vérité, perdus souvent à travers l'assimilation de leur fonction à celle du juge français et leur faible connaissance du contentieux administratif, « *Les juges ordinaires ont une tendance à se*

---

<sup>2751</sup> Cour d'appel d'Abidjan (Côte d'Ivoire), 18 février 1963, *Société les Centaures routiers*, in BLEOU (D.M.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative ivoirienne*, op. cit., p. 421.

<sup>2752</sup> Le juge de droit commun ne renvoie ici ni au juge administratif ni au juge judiciaire exclusivement. Il s'agit du juge compétent en l'absence d'une intervention législative exceptionnelle. Ce juge était unique et à la fois compétent en matière administrative que judiciaire.

<sup>2753</sup> CSCA (Cote d'Ivoire), 31 mai 1967, *Société des Centaures routiers*, in BLEOU et WODIE, *La Chambre Administrative de la Cour Suprême et sa jurisprudence*, Abidjan, Annales de l'Université d'Abidjan, 1981, p. 49.

*détourner des affaires administratives, à les exorciser, pour réduire leur champ de compétence aux seules affaires civiles et commerciales. Ils ont une propension à se déclarer incompétents lorsqu'ils sont saisis de litiges administratifs »<sup>2754</sup>.*

**1377.** Il ressort de ces lignes démonstratives l'incontournable rôle du juge administratif à la construction du droit du contentieux administratif. Certes, le juge administratif en Afrique francophone plus qu'en France n'est pas le seul organe qui secrète les règles de ce contentieux. Le législateur africain y joue un rôle important.

**1378.** Pour autant, l'importance de la jurisprudence administrative à l'édification des règles du contentieux administratif est indéniable. À tout le moins, quelle que soit son intensité, la solution jurisprudentielle participe du développement du droit du contentieux administratif par deux principales voies. Premièrement, par sa souplesse, son adaptation aux faits, elle s'impose plus facilement à la compréhension et à l'acceptation des destinataires du droit du contentieux administratif. Qui plus est, elle représente selon l'expression de Dominique DARBON, « *l'ultime blanc d'essai (...) pour le législateur* »<sup>2755</sup>. En second lieu, la spécificité du juge et celle de la jurisprudence administrative entretiennent un lien étroit avec le droit positif. Autant de celui-ci procède un mécanisme techniquement bien adapté<sup>2756</sup>, autant celles-là déterminent et devancent parfois les réformes normatives. Ce lien est sustenté par la nécessité de saisir, par le droit, les changements juridiques, sociaux ou politiques survenus ou en préparation.

**1380.** À y voir de plus près, la réception figée des solutions jurisprudentielles françaises par le juge administratif africain qui lui dénie un rôle interprétatif et normatif<sup>2757</sup> résulte, en partie, de la codification de nombre de ces solutions jurisprudentielles. Les législateurs africains francophones permettaient ainsi que s'étonnait le professeur Achille MESTRE « *qu'une*

---

<sup>2754</sup> KOBO (P.-C.), « Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : bilan et perspectives », *op. cit.*, p. 22.

<sup>2755</sup> DARBON (D.), « Le juge et son miroir : la glace déformante du transfert de la jurisprudence administrative en Afrique », *op. cit.*, p. 245.

<sup>2756</sup> *Ibid.*

<sup>2757</sup> Sur le rôle normatif du juge : DAVID (R.), « La jurisprudence, Droit prospectif », R.R.J., n° 3, 1985, p. 776 ; BELAID (S.), *Essai sur le pouvoir normatif du juge*, Paris, LGDJ, 1974, 360 p. ; ROCHE (J.), « Reflexions sur le pouvoir normatif des juges », *AJDA*, 1962, p. 532 ; RIVERO (J.), « Le juge administratif français, un juge qui gouverne », *Dalloz*, 1951, p. 21 ; WALINE (M.), « Le pouvoir normatif de la jurisprudence », in *La technique et les principes du droit public*, Mélanges Georges SCELLE, Paris, LGDJ, 1950, tome 2, p. 613.

*source de droit aussi typiquement français que jurisprudentielle deviennent source légale à l'étranger* »<sup>2758</sup>.

**1381.** Certes, et en dépit de ce que le Conseil d'État français ne se soit pas appuyé sur un droit codifié<sup>2759</sup>, la codification de sa jurisprudence n'est pas nécessairement synonyme de régression ou d'étouffement de l'éclosion d'un droit du contentieux administratif efficace en Afrique francophone<sup>2760</sup>. Mais, elle alimente, sans conteste, la promptitude généralisée du juge administratif à importer les solutions jurisprudentielles françaises. En cela, préfaçant l'ouvrage *les grandes décisions de la jurisprudence administrative du Gabon*, Jean-Michel GALABERT s'est résolu à la conclusion suivante : « *Je n'ai, à vrai dire, à travers les décisions commentées, relevées que deux divergences nettes* »<sup>2761</sup>. Ce constat peut s'étendre à tout rapprochement de la jurisprudence française de celles des différents États africains francophones. Cela ne garantit point une efficacité de ses jurisprudences importées dans le nouveau milieu, car, la technique et la justesse de l'emprunt de même que la spécificité du milieu social commande la spécificité du droit applicable.

**1382.** C'est dire que l'activité jurisprudentielle a aussi une fonction de socialisation. C'est en garantissant celle-ci qu'elle préserve son rôle d'édification du droit du contentieux. Or, en plus d'être limité par la prégnance des normes françaises importées par voie législative, l'office de ce juge est subjugué par l'intégration au système juridique, à travers la voie jurisprudentielle, « *non pas un principe juridique socialisé, mais une norme complète* »<sup>2762</sup>.

**1383.** Il est évident que nulle part les solutions jurisprudentielles ne sont toujours accueillies favorablement par la doctrine. Des difficultés que soulèvent certaines questions de droit, les carences législatives sont des aspects qui induisent une tolérance du tâtonnement, de la hardiesse ou des revirements du juge. La tolérance devient plus importante à l'égard de juridictions dont la naissance et le fonctionnement sont relativement récents. Toutefois, on ne peut accepter que la jurisprudence soit imprudente et décollée de la réalité nationale<sup>2763</sup>. La

---

<sup>2758</sup> MESTRE (A.), « Conseil d'Etat et Tribunal administratif tunisien », in *Le juge et le droit public* Mélanges en l'honneur de Marcel Waline, Paris, LGDJ, tome 1, p. 62.

<sup>2759</sup> ZENATI (F.), *La jurisprudence*, op. cit., p. 120

<sup>2760</sup> COVAKS (M.B.), *La justice administrative au Gabon et au Cameroun : contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en Afrique noire francophone*, thèse de doctorat, op. cit., p. 380.

<sup>2761</sup> GALABERT (J.-M.), Préface PAMBOU-TCHIVOUNDA (G.), *Les grandes décisions de la jurisprudence administrative du Gabon*, Pedone, 1994, p. VI

<sup>2762</sup> DARBON (D.), « Le juge et son miroir : la glace déformante du transfert de la jurisprudence administrative en Afrique », op. cit., p. 245-246.

<sup>2763</sup> Tel est d'ailleurs le sens de l'assertion que voici : « La jurisprudence administrative s'est construite au prix d'efforts constants, faits de tâtonnements, quelquefois de hardiesse, ponctuée de revirements, mais toujours

prise en compte de la réalité nationale par le droit qu'on pourrait appeler une socialisation du droit est davantage indispensable dans l'édification du droit du contentieux administratif. Si ses voies d'atteintes sont nombreuses, il vient d'être démontré qu'une jurisprudence nationale aux sources matériellement françaises<sup>2764</sup> est une des principales causes de la construction complexe et lacunaire du droit du contentieux administratif en Afrique francophone. Autrement dit, la préoccupation majeure du juge administratif africain serait recherchée une solution aux litiges à lui soumis par application de la loi<sup>2765</sup> et par mimétisme de la jurisprudence française. Son rôle à la construction du droit administratif reste encore mineur.

---

prudents et collés à la réalité nationale ». Cf. Essai sur les méthodes jurisprudentielles du Conseil d'Etat, in Livre jubilaire du Conseil d'Etat, Ed. du Cnrs, 1974, p. 177.

<sup>2764</sup> Reprenant ainsi la pensée du professeur Alain BOCKEL qui déplorait la construction d'un droit administratif national aux sources matériellement françaises dans les Etats africains francophones aux lendemains des indépendances. Cf. BOCKEL (A.), « Recherche d'un droit administratif en Afrique francophone », *Ethiopique*, n° 16, octobre 1978, p. 1.

<sup>2765</sup> MOUDOUDOU (P.), « Les tendances du droit administratif dans les Etats d'Afrique noire francophone », *op. cit.*, p. 3.

## CONCLUSION DU TITRE

**1384.** Contrairement à ce qu'a pu penser Montesquieu<sup>2766</sup>, le juge n'est pas toujours la bouche de la loi<sup>2767</sup>. Encore moins le juge administratif qui demeure un acteur incontournable dans la production du droit administratif et de son contentieux<sup>2768</sup>. Mais le contentieux administratif ne saurait se limiter au prétoire du juge. L'environnement d'intervention, la disponibilité des moyens et ressources favorables à bon fonctionnement de la justice administrative sont des préalables qui conditionnent l'efficacité du contrôle juridictionnel de l'action administrative. Le mépris de ces données qui semblent si élémentaires tend à masquer l'office du juge administratif autonome africain dont l'analyse d'avère impérieuse.

**1385.** En effet, l'examen du contentieux administratif qui se construit sous la dualité juridictionnelle dans les États étudiés démontre que l'intérêt de la spécificité du contentieux administratif dépend des conditions d'exercice de l'office du juge et de l'idée que se fait celui-ci de son office.

**1386.** L'intérêt de trouver le juge compétent en matière administrative s'évalue au degré de la manière dont celui-ci applique le droit et contribue à son édification. Le juge administratif africain francophone doit comprendre et participer à la spécificité du contentieux administratif, essence même de la dualité juridictionnelle. Or, dans les États sous étude, la spécificité du contentieux administratif est contestée par des sources externes de droit ainsi que par le juge administratif lui-même.

---

<sup>2766</sup> DE SECONDA (C.-L.), *De l'esprit des lois*, op. cit. Au Livre XI, chapitre VI l'auteur y mentionne que « Les juges de la nation ne sont que la bouche qui prononce les paroles de la loi, des êtres inanimés, qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur ».

<sup>2767</sup> MARIN (J.-C.), « Le juge est-il toujours la bouche de la loi ? », Conférence débat « Club du Châtelet », 23 novembre 2011, Disponible à [https://paris.notaires.fr/sites/default/files/club\\_du\\_chatelet\\_novembre\\_2011\\_discours\\_de\\_jean-claude\\_marin\\_le\\_juge\\_est-il\\_toujours\\_la\\_bouche\\_de\\_la\\_loi\\_discours.pdf](https://paris.notaires.fr/sites/default/files/club_du_chatelet_novembre_2011_discours_de_jean-claude_marin_le_juge_est-il_toujours_la_bouche_de_la_loi_discours.pdf). Consulté le 26/01/2021 à 18h 43mn. Voir également : DAUCHY (S.), « Le juge, bouche de la loi. A propos de la célèbre métaphore de Montesquieu », *Nagoya University Journal of Law and Politics*, n° 256, 2014, pp. 325-343. Disponible à <https://hal.univ-lille.fr/hal-02959170/document>. Consulté le 28/01/2021 à 23h 57mn ; SPECTOR (C.), « La bouche de la loi ? Les figures du juge dans L'Esprit des lois », *Montesquieu Law Review*, Université de Bordeaux, Forum Montesquieu, 2015, p. 87-102.

<sup>2768</sup> De GALEMBERT (C.), « La fabrique du droit entre le juge administratif et le législateur. La carrière juridique du foulard islamique (1989-2004), in COMMAILLE (J.), éd., *La fonction politique de la justice*. Paris, La Découverte, « Recherches/Territoires du politique », 2007, p. 95-118.



## CONCLUSION GÉNÉRALE

**1387.** Les développements précédents ont démontré que ni la volonté d'une reprise fidèle de la justice administrative française ni l'initiative de son adaptation en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso, au Sénégal et au Gabon ne garantissent la longévité de la dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne francophone. Ces difficultés se traduisent prématurément en termes d'échec du modèle importé (I) si bien que des observateurs font même le pari de son abandon dans les États où elle est encore d'application (II).

### **I. Faut-il conclure à l'échec de la dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne francophone ?**

**1388. Une tentation.** La timidité et les hésitations à donner une véritable âme à l'ordre administratif juridictionnel installé construisent le postulat de l'échec de la dualité juridictionnelle en Afrique. En vérité, tel était notre postulat à l'entame des réflexions supportant les présents travaux de recherche<sup>2769</sup>, en observant de loin les difficultés d'application de cette forme d'organisation juridictionnelle. Les raisons scientifiques, l'effet du temps, l'examen et l'analyse profonds des sources matérielles ainsi qu'immatérielles relatives à la justice administrative africaine produite par la dualité juridictionnelle ont permis un relâchement de ce postulat ou, à tout le moins, d'abandonner le projet de construire la thèse autour de cette idée. Cela ne nie aucunement les infortunes que rencontrent les différentes applications de ce modèle dans les États africains étudiés.

**1389.** Mais, retenir l'échec de la dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne francophone à partir des résultats moins satisfaisants de son application serait triplement réducteur. D'abord, ce serait confondre les mauvaises applications des principes essentiels à l'efficacité de ce modèle qui relèvent plutôt des acteurs de sa mise en œuvre avec les propres tares voire incohérences du modèle lui-même. Ensuite, on omettrait que certaines faiblesses du système sont corrigibles, car son importation n'exclut pas sa bonne adaptation. Enfin, on limiterait l'utilité et la portée de l'étude. À supposer que le système de justice administrative autonome ait échoué à s'incruster, de façon rassurante, en Afrique, que préconiser pour l'avenir ? La condamnation systématique de la dualité juridictionnelle dans les États

---

<sup>2769</sup> En effet, les premières réflexions sur la construction du sujet donnaient cet intitulé : La dualité juridictionnelle en Afrique noire francophone : échec d'un modèle importé.

convoqués rencontre ainsi ses limites, car elle n'éviterait pas une succession de réformes improductives.

**1390.** Cette sorte d'examen d'environ deux décennies de l'application de la dualité juridictionnelle au Gabon, au Burkina Faso et au Sénégal, et du même temps de sa consécration en Côte d'Ivoire peut inviter à réclamer sa disparition. Mais à quel prix ? Au profit de quel système d'organisation juridictionnel ?

**1391. La retenue.** Les interrogations ci-dessus posent un risque important de ressusciter le débat sur la préférence entre l'unité et la dualité juridictionnelle. Si cela est inévitable et appelle notre position précise, celle-ci doit éviter d'être le résultat de contradictions dogmatiques ou de tomber dans de « *grandes querelles idéologiques* »<sup>2770</sup>.

**1392.** En effet, arrivés à ce stade de leur parcours avec le modèle de justice administrative autonome, plusieurs chemins s'offrent aux États africains, chacun avec ses traits de séduction et de répugnance. Une crainte pourrait alors les habiter : celle de tomber dans cette aventure où ils seraient soumis au piège de « *réformer un existant désiré ou supprimer un inopportun incontournable* »<sup>2771</sup> La boussole qui doit guider leurs pas sera de trouver l'intelligent équilibre entre les trois fonctions de droit que voici : « *une fonction progressive, voire révolutionnaire, dans la mesure où il pousse à la transformation des mœurs et des comportements ; une fonction conservatrice lorsqu'il vise à maintenir la société en état ; une fonction illusoire (voir incantatoire) enfin qui résulte de l'affirmation de certains principes et de la mise en place d'institutions traduisant davantage le souci de donner une impression ou de satisfaire formellement à certains canons que la volonté réelle de les réaliser dans toute leur finalité* »<sup>2772</sup>.

**1393.** Les palliatifs aux résultats décevants de l'importation de la dualité en Afrique francophone doivent être recherchés avec beaucoup de prudence. On peut légitimement s'interroger si les insuccès de ce modèle dans les États particulièrement étudiés sont si graves,

---

<sup>2770</sup> LOCHAK (D.), « Quelle légitimité pour le juge administratif ? », CURAPP, *Droit et politique*, Paris, PUF, p. 143

<sup>2771</sup> Inspiré de DARBON (D.), « Réformer un existant désiré ou supprimer un inopportun incontournable ? Le service public confronté à l'Etat et aux sociétés projetées en Afrique », *Télescope*, hiver 2007-2008, pp. 98-112. Disponible à [https://telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol\\_14\\_no\\_1/Telv14n1Darbon.pdf](https://telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_14_no_1/Telv14n1Darbon.pdf).

<sup>2772</sup> DOSSOUMON (S.), « Le juge administratif : un cheval de TROIE dans l'enceinte administrative ? », *RBSJA*, décembre 1988, n° 11, p. 36.

si indépassables qu'ils suffisent à en justifier la disparition<sup>2773</sup>. Cette considération se mesure à l'aune du bilan de l'application du modèle, de la capacité des États à corriger les lacunes observées et surtout des nouveaux défis du contentieux administratif africain. Mais, elle peut être noyée par la trop grande déception de ce qu'on considérerait comme l'échec du modèle importé. Dans ce cas, l'avenir de la dualité juridictionnelle semble menacé en Afrique subsaharienne francophone.

## **II. Faut-il réclamer la disparition de la dualité en Afrique subsaharienne francophone ? L'avenir de la dualité juridictionnelle Afrique subsaharienne francophone ou le pari à quitte ou double ?**

**1394.** Choisir d'abandonner ou risquer une nouvelle tentative ? Telle est la situation à laquelle est confrontée la doctrine dans son rôle de proposition et surtout les gouvernements africains, principaux acteurs des réformes judiciaires et juridictionnelles quand il s'agit de penser l'avenir de la dualité juridictionnelle en Afrique. Des doutes sur la capacité de ce modèle français à participer au développement du contentieux administratif en Afrique se conjuguent à une nécessité de renforcer l'autonomie de la justice administrative face à l'Administration africaine dont les missions et activités sont de plus en plus sensibles.

**1395. Un avenir incertain.** À l'instar de certaines études prospectives<sup>2774</sup>, l'avenir se mesure à l'aune des résultats actuels et questionne un futur très immédiat dont les signes se font déjà sentir<sup>2775</sup>. Dès lors, la mise en œuvre difficile voire instrumentale des réformes

---

<sup>2773</sup> David TRUCHET se posait la même question à l'égard de l'application de la dualité des ordres de juridiction en France. Voir TRUCHET (D.), « Mauvaises et bonnes raisons de mettre fin au dualisme juridictionnel », *op. cit.*, p. 59.

<sup>2774</sup> A titre illustratif : JESTAZ (P.), « L'avenir du droit naturel ou le droit de second nature » *RTD civ.* 1983, p. 233 et s. ; LONG (M.), « Une réforme pour préparer l'avenir [Loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif] », *RFDA*, 1988, p. 163-167. ; LABETOUILLE (D.), « L'avenir du dualisme juridictionnel », *AJDA*, 2005, pp. 1770-1777 ; BLANC-JOUVANT (X.) et al. *L'avenir du droit comparé. Un défi pour les juristes du nouveau millénaire*, Paris, Société de législation comparée, 2000, 347 p. ; MARCOU (G.), « Bilan et enjeux de la mondialisation », *Annuaire 2002 des collectivités locales*, CNRS Editions, pp. 25-49 ; JOIGUE (G.), « Quel avenir pour le modèle juridique français en Afrique ? » in CABRILLAC (R.) (dir.), *Quel avenir du modèle juridique français dans le monde ?* Paris, Economica, 2012, 141 p.

<sup>2775</sup> Voir notamment BA (A.T.), « L'avenir de la justice administrative au Burkina Faso », *RBD*, 2014, p. 34. ; GARDAVAUD (G.), OBERDORFF (H.), (dir.), *Le juge administratif à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, Actes du Colloque du 40<sup>e</sup> anniversaire des tribunaux administratifs, Presses universitaires de Grenoble, 1995, préface p. 9 ; LEMOINE DE FORGES (J.M), « L'avenir des retraites des fonctionnaires », *La revue administrative*, n°301, PUF, p.134 (pp. 131-134); Damien (A.), « Quel avenir pour l'administration française ? Quelle administration pour les cultes ? », *La revue administrative*, n° 301, 1998, pp. 61-77 ; GILTARD (D.), « L'avenir du recours pour excès de pouvoir » in *Le juge administratif et l'Europe : le dialogue des juges*, Actes de Colloque, 2004, pp. 205-234 ; GAUDEMET (Y.), « Le juge administratif, une solution d'avenir ? » in *Clés pour le siècle*, Dalloz, 2000, p. 1818.

consacrant la dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne francophone, l'importance des moyens matériels, humains et financiers que celles-ci requièrent, l'autoritarisme de l'Exécutif et de l'Administration ainsi que la légitimité encore en souffrance du juge administratif africain font parier d'un avenir incertain de ce modèle sur le continent africain. L'expérience sénégalaise de 2008 marquant le retour à un regroupement de la Cour de cassation et du Conseil d'État est assez évocatrice et pourrait être imitée par les Etats appliquant encore le modèle dualiste. Le défaut de création de juridictions administratives de fond en Côte d'Ivoire dont la consécration formelle remonte à l'année 2000<sup>2776</sup> est également révélateur de l'incertitude du maintien de la séparation des ordres juridictionnels administratif et judiciaire dans les États africains sous étude. Pourtant, il se trouve aussi bien dans les carences de la dualité appliquée que dans les nouveaux défis qui s'imposent au contentieux administratif africain des raisons de croire que ce modèle est une solution d'avenir<sup>2777</sup>.

**1396. Des raisons d'espérer.** Réclamer la disparition de la dualité peut résulter d'un « *pragmatisme juridique* »,<sup>2778</sup> mais il s'apparente à un pragmatisme précaire tant celle-ci n'est pas condamnée à échouer en Afrique. Ce sont les questions de sa bonne et convenable application qui peuvent être améliorées. Qui plus est, les enjeux contemporains, imminents rendent hypothétiques les chances de succès d'un juge administratif faiblement spécialisé et autonome.

**1397.** La complexité du système dualiste peut être atténuée notamment par la clarté et la simplification des règles de compétence. La transversalité de l'action administrative laisserait

---

; BARILARI (A.), « Une taxe sur les robots est-elle une solution d'avenir ? », *GFP*, n°1, janvier-février 2018, p.48-52. En soulevant les difficultés auxquelles se heurteraient les réformes sur la taxation des robots, l'auteur conclut de manière suivante : « *En définitive, la taxation spécifique des robots ne paraît pas un concept d'avenir, malgré la notoriété des personnes qui l'ont évoquées* », p. 52 ; *Revue française des affaires sociales, L'autonomie dans l'avenir + AAC*, Table ronde ; DOCKES (E.), « Quels avènements pour le droit du travail ? *RDS*, n° 3, 2018, Dossier, pp. 216-192.

<sup>2776</sup> Le maintien transitoire de l'unité juridictionnelle ne pouvait s'étendre sur une durée aussi importante. En effet, selon les termes de l'article 130 de la Constitution ivoirienne de 2000, « *Jusqu'à la mise en place des autres institutions, les institutions établies continuent d'exercer leurs fonctions et attributions conformément aux lois et règlements en vigueur* ».

<sup>2777</sup> Allusion faite à GAUDEMET (Y.), « Le juge administratif, une solution d'avenir », in *Clés pour le siècle*, Dalloz, 2003, p. 4.

<sup>2778</sup> BARRAUD (B.), *Le pragmatisme juridique*, Paris, L'Harmattan, 2017, p. 16. Selon les termes de l'auteur, « Le pragmatisme juridique serait l'attitude intellectuelle des juristes qui se consacrent au droit en action, aux résultats et aux conséquences du droit, qui se focalisent sur les faits juridiques plutôt que sur les actions, les abstractions ou les idéaux juridiques, qui privilégient les pratiques juridiques aux textes juridiques (...) ». Cette approche prend appui sur la définition qu'André LALANDRE retient de la notion de pragmatique. Celui l'appréhende comme ce qui est « réel, efficace, susceptible d'applications utiles, par opposition à ce qui est oiseux ou même purement verbal ». Cf. LALANDRE (A.), *Vocabulaire technique et critique*, Paris, PUF, coll. Quadrige dicos poche, 10e éd., 2010, p. 803. ; Voir aussi CARBONNIER (J.), *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 2013, p. 36.

toujours subsister des zones de complexité. Un tel écueil doit être accepté en ce qu'il est tributaire de la complexité du droit administratif<sup>2779</sup> dont l'existence en Afrique francophone n'est pas remise en cause. Il importe aux États africains d'apporter des adaptations aux règles de procédures administratives contentieuses. Le développement de l'oralité devant l'important taux d'alphabétisme en est une piste empruntable ; la fin du caractère obligatoire du recours administratif préalable dont le juge ivoirien vient d'accentuer la rigidité est fortement recommandée<sup>2780</sup>.

**1398.** Par ailleurs, le double handicap pour sa fonction<sup>2781</sup> et dans sa fonction<sup>2782</sup> qui caractérise le juge administratif autonome africain ne relève pas des carences inhérentes au système dualiste. Le renforcement de ses pouvoirs, de son indépendance, son rapprochement géographique avec les justiciables ainsi que son audace et son ingéniosité dépendent des pouvoirs politiques et du juge lui-même. Mieux, la création d'une justice administrative autonome commande que ces garanties soient assurées. Or, la dualité juridictionnelle a été importée en la vidant de sa principale substance qu'est la spécialisation du juge administratif. Cette défaillance commune à tous les États analysés dans la présente étude est à l'origine du mimétisme du juge, de la faiblesse qualitative de la jurisprudence administrative et est au cœur des insuccès du modèle importé. Les lacunes ci-dessus ne découleraient pas de la dualité, mais seraient incorrigibles, on pourrait, dans ce cas, se résigner à l'éconduire. Comme l'affirme le Professeur Jean RIVERO, « *Nul ne reprocherait à une lampe de ne pas éclairer, si le contact n'a pas été mis. Pourtant, si l'installation électrique est faite de telle sorte que le*

---

<sup>2779</sup> POISSON (J.-M.), *Les droits de l'homme et les libertés fondamentales à l'épreuve de la dualité de juridictions*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2003, p. 215.

<sup>2780</sup> En effet, dans un arrêt passé presque inaperçu, le Conseil d'État ivoirien tend à une juridictionnalisation du recours pour excès de pouvoir. Examinant les conditions de recevabilité du recours pour excès de pouvoir, le juge administratif a notamment apprécié le contenu du courrier portant recours préalable introduit par le requérant. Le juge a estimé que ce courrier n'exigeait pas l'annulation de la décision administrative querellée ; que le requérant s'est borné à viser la mise à jour de sa situation. Pourtant cette mise à jour qui intervenait après la décision de fin de paiement de sa solde au motif qu'il aurait atteint l'âge statutaire et serait mis à la retraite, visait implicitement l'annulation de la décision du ministère de la Fonction publique. L'appréciation du juge semble rigide et en inadéquation avec la souplesse qui entoure l'exercice du recours administratif préalable. Le rapprochement des termes de son considérant avec celui d'une espèce en recours pour excès de pouvoir démontre une sorte de juridictionnalisation du recours administratif préalable. « *Considérant que le recours administratif préalable doit toujours tendre à l'annulation de la décision attaquée...* » (CE (Côte d'Ivoire), 24 juin 2020, *AKESSE Atchori c/ Ministre de la fonction publique*, n° 241.) en mettre en lien avec « *Considérant que le recours pour excès de pouvoir doit tendre à l'annulation d'une décision administrative jugée illégale* » (CE (Cote d'Ivoire), 8 avril 2020, *DOSSO Lacina c/ arret n° 231 du 28 décembre 2016 de la Chambre administrative de la Cour suprême*, n° 138.

<sup>2781</sup> BA (A.T.), « L'avenir de la juridiction administrative au Burkina Faso », *op. cit.*, p. 11.

<sup>2782</sup> *Ibid.*, p. 16.

*bouton soit hors de la portée de l'individu de taille moyenne, on considèrera qu'il y a quelque chose à y reprendre* »<sup>2783</sup>.

**1399.** Dans le même prolongement, la réclamation de l'abandon du système dualiste tiré de l'argument de ce que la justice administrative autonome serait incompatible avec les régimes politiques des États sous étude ou difficilement conciliable avec leur environnement sociologique n'est pas, non plus, suffisant à en réclamer sa disparition. L'environnement sociologique n'est pas figé ; il peut subir des transformations par le changement des habitudes<sup>2784</sup> et l'orientation que le droit entend indiquer aux rapports sociaux<sup>2785</sup>. C'est dire qu'en la matière, rien n'est définitivement scellé<sup>2786</sup>. Sinon, on irait jusqu'à proposer la disparition de l'État qui, dans sa forme actuelle, est un produit importé en Afrique<sup>2787</sup> ; celle de sa justice qui contraste avec les formes traditionnelles de justice africaine<sup>2788</sup>.

**1400.** Les sociétés africaines comme celles d'ailleurs sont en mutation et s'ouvrent davantage à des exigences de démocratie et d'État de droit<sup>2789</sup>. Le développement quantitatif du recours au juge administratif qui s'aperçoit progressivement<sup>2790</sup>, le recul de la reprise spontanée de la jurisprudence administrative française<sup>2791</sup>, le développement du référé administratif<sup>2792</sup> de

---

<sup>2783</sup> RIVERO (J.), « Sanction juridictionnelle et règles de droit » in Mélanges Julliot de la Morandière, D. 1964, p. 457.

<sup>2784</sup> Les citoyens des Etats d'Afrique subsaharienne « ont des aspirations différentes de celles de leurs ancêtres ». Cf. KAMTO (M.), *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, op. cit., p. 498.

<sup>2785</sup> Jacques VANDERLINDEN mettait en garde contre une vision péjorative des sociétés africaines en termes de capacités à respecter des principes de droit moderne : « *Je ne suis pas un évolutionniste et la référence que je vais faire à l'histoire n'est en rien le reflet du raisonnement simpliste et détestable consistant à dire : les Africains en sont encore à l'âge de la pierre et leur faudra nécessairement quelques siècles pour parvenir où nous sommes. Je voudrais seulement inviter les technocrates à l'uniformité à la réflexion (...) Au Moyen Age, à travers toute l'Europe, villes et campagnes vivaient fréquemment sous des régimes juridiques différents et, à l'intérieur de ces deux grandes catégories lesquelles existait un flux constant d'échanges féconds, une infinie variété de modèles politiques coexistaient* », in « A propos de la création du droit en Afrique. Regards d'un absent », in DARBON (D.), De GAUDUSSON (J.D.B.), *La création du droit en Afrique*, op. cit., p. 23.

<sup>2786</sup> Le professeur BLEOU Martin affirmait justement que « ... *Le Droit doit, certes, s'adapter aux mentalités, être en accord avec les données du milieu social, mais (...) le Droit – surtout le droit administratif – doit s'orienter, guider les mentalités vers le point d'équilibre fait de la rencontre de l'autorité nécessaire et de la liberté indispensable* ». Cf. BLEOU (D.M.), « La chambre administrative de la Cour suprême de la Côte d'Ivoire », in CONAC (G), De GAUDUSSON (J.D.B.) (dir.), *Les cours suprêmes en Afrique. La jurisprudence administrative*, tome III, Economica, Paris, p. 143.

<sup>2787</sup> BADIE (B.), *L'Etat importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992, 276 p.

<sup>2788</sup> JHON-NIMBO (J.), « Quelques héritages de la justice coloniale en Afrique noire », *Droit et société*, n° 51-52, 2002, p. 327.

<sup>2789</sup> MOYRAND (A.), « Réflexions sur l'introduction de l'État de droit en Afrique noire francophone », *RIDC*, vol. 43 n°4, octobre-décembre, 1991, p. 864.

<sup>2790</sup> OULD BOUBOUTT (A.S.), « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », op. cit., p. 421.

<sup>2791</sup> *Ibid.*, p. 429.

même qu'un début de vitalisation de l'office de la justice administrative autonome sont autant d'indicateurs qui confirment ce postulat. Ces évolutions ainsi que des défis contemporains renforcent la nécessité de la spécialisation du juge administratif en Afrique francophone.

**1401.** Certes la spécialisation du juge est aujourd'hui une nécessité indépassable qu'on se situe en droit interne ou en droit international<sup>2793</sup>, en droit romano-germanique ou anglo-saxon. La différence se mesure au niveau du degré de spécialité et de l'autonomie du juge spécialisé. Même si le système anglo-saxon d'unité juridictionnelle continue de conserver ses traits, il se développe des sections ou formations avec un corps de règles autonomes au droit davantage consacrées aux litiges administratifs<sup>2794</sup>. Également, des États encore plus éloignés du système juridique français optent pour l'autonomie du contentieux administratif<sup>2795</sup>.

**1402.** L'initiative de renoncement à la dualité juridictionnelle serait « *malencontreuse* »<sup>2796</sup> dans les États africains francophones qui, sous l'unité juridictionnelle, n'ont jamais rompu avec la logique de la dualité matérielle du contentieux administratif. Si la création de chambres administrative au sein des Cours suprêmes tend à préserver cette dualité matérielle, elle ne peut couvrir les besoins d'une spécificité croissante qui naît à l'intérieur du contentieux administratif. Des décisions du juge administratif français et de certains de ses homologues africains pourtant spécialisés en matière administrative renseignent sur l'absence

---

<sup>2792</sup> NDIAYE (A.), « Le référé administratif en Afrique », *Afrilex*, pp. 1-47. Disponible à [http://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/Ameth\\_NDIAYE\\_le\\_refere\\_en\\_Afrique.pdf](http://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/Ameth_NDIAYE_le_refere_en_Afrique.pdf). Consulté le 10/01/2021 à 11h 31mn.

<sup>2793</sup> La spécialisation du juge international se manifeste à travers la création de juridictions à compétences spéciales en marge des juridictions internationales permanentes. On dénote, entre autres : la CPI, l'ORD, la TIDM et la CDH. Par ailleurs, certaines juridictions permanentes régionales dévoilent un aspect de la tendance à la spécialisation du juge. Il s'agit notamment de : la CADHP, la CEDH, la CJUE et la CIDH.

<sup>2794</sup> FOULQUIER-EXPERT, « La qualité de la justice administrative : l'expérience du Royaume-Uni », *RFAP*, vol. 3, n°159, p. 835 ; BELL (J.), « Unité ou dualité de juridiction aux Royaume-Unis », *RFDA*, 1990, pp. 892-894.

<sup>2795</sup> Tel est le cas du Royaume d'Arabie saoudite : Statut fondamental du Gouvernement du Royaume du 1er mars 1992 et ordonnance du 1er octobre 2007. Respectivement, ces textes prévoient deux ordres de juridiction à savoir l'ordre judiciaire et l'ordre administratif ou *mazalim* et organise l'ordre juridictionnel autour d'une Cour administrative suprême à l'image du Conseil d'Etat. Lire aussi MATHIEU (M.), « Le système judiciaire de l'Arabie Saoudite. Un exemple de l'adaptation de la *chari'a* au monde moderne », in *Mélanges Edmonde Jouve*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 1058. C'est aussi le cas de la Jordanie : Sur ces Etats, voir DUPRET (B.), BERNARD-MAUGIRON (N.), « Monde arabe – Le système judiciaire dans les Etats arabes », in CADIET (L.), *Dictionnaire de la justice*, Paris, PUF, 2004

<sup>2796</sup> OULD BOUBOUTT, (A.S.), « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », *op. cit.*, p. 430.

de maîtrise des concepts du droit de la décentralisation<sup>2797</sup> voire du contentieux des collectivités territoriales<sup>2798</sup> et des marchés publics par exemple<sup>2799</sup>.

**1403.** Si l'on retourne ou maintient l'unité de juridictionnelle africaine assortie d'une spécialisation qui tienne compte de cette évolution du contentieux administratif, on court inévitablement vers une implosion des chambres ou sections administratives des Cours suprêmes. Celles-ci seraient étouffées par l'étrécissement de la tribune qui leur serait dédiée. Aujourd'hui plus qu'hier, les défis relatifs à la protection de l'environnement, la gestion efficiente du bien commun, la lutte contre le terrorisme et la préservation des ressources naturelles restaurent la légitimité du juge administratif autonome et spécialisé en Afrique.

**1404.** Le continent africain fait l'objet de nombreuses convoitises de la part des multinationales et des puissances occidentales et orientales<sup>2800</sup>. Les investissements sont engagés dans presque tous les secteurs d'activités à savoir la construction de la voirie, de centres commerciaux et sportifs avec des capacités d'accueil très importantes. D'importants projets comme celui du métro d'Abidjan et l'exploitation des ressources minières sont en cours. Des signatures de contrats de baux emphytéotiques et de marchés publics se multiplient. En clair, « *L'Afrique est un continent presque toujours en chantiers, modelés sans cesse par les transformations du temps et par les travaux publics exécutés en permanence* »<sup>2801</sup>. Ces activités au centre desquelles se trouve l'Administration africaine sont conduites très souvent au prix de déguerpissement et de délogement arbitraires des

---

<sup>2797</sup> FALL (I.M.), « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », *EDJA*, n° 63, 2004, p. 105.

<sup>2798</sup> Généralement, le juge administratif autonome africain fait preuve d'une absence de maîtrise des concepts du contentieux du droit de la décentralisation. Au Sénégal, dans l'arrêt que le Conseil d'Etat a nommé Gouverneur de la région de Tambacounda c/ Conseil régional de Tambacounda, le juge confondait ainsi l'organe de la collectivité locale et la partie au litige. En l'espèce, c'est la collectivité locale à savoir la région, la commune ou la communauté rurale, en tant qu'entité, qui, représenté par son organe exécutif est partie au procès. Le juge a ignoré que seule la collectivité a la personnalité juridique et peut ester en justice en se faisant représenter par son exécutif. Cf. CE (Sénégal), 29 juillet 1998, *Gouverneur de la région de Tambacounda c/ Conseil régional de Tambacounda*, n° 14, Bulletin du Conseil d'Etat, n°2, mars 2001, p. 12. Dans une autre espèce, le préfet déférant un acte du maire, le juge administratif sénégalais mentionnait, toute de même le Conseil municipal qui est, par ailleurs, formellement absent dans la prise de l'acte administratif litigieux : CE (Sénégal), 31 août 1999, *Le Préfet de Dagana c/ Conseil municipal de Richard Toll*, Bulletin précité, p. 24. Critique similaire pour les affaires suivantes : CE (Sénégal), 29 juin 2000, *Hassane Diallo c/ Conseil rural de Thilogne*, n° 17, *Ibid.*, p. 34. ; 28 février 2002, *Le Sous-Préfet de Baba garage c/ le Conseil rural de Dinguraye*, inédit. ; 1er février 2001, *Abdoulaye Amadou Kane c/ le Conseil rural de Dabia Obedji*, inédit.

<sup>2799</sup> KWAHOU (S.), « Le juge administrative, parent pauvre du contentieux des marchés des personnes publiques au Gabon », *Revue juridique et politique des Etats francophones*, vol. 67, p. 139-164.

<sup>2800</sup> NDIAGNA SOW, (S.), « La protection des investissements étrangers au Sénégal », *LEJA*, vol. 12, n° 27, 2012, p. 37.

<sup>2801</sup> MAMBO (P.), « La responsabilité pour dommages de travaux publics dans la jurisprudence des Cours suprêmes d'Afrique francophone », *RISJPO*, n° 2, 2014, p. 80.

populations, à la destruction de la faune et de la flore ; et au mépris des règles relatives aux contrats administratifs et à la passation des marchés publics. Ainsi, le développement économique et la satisfaction de l'intérêt général qui motiveraient ces différentes activités peuvent être détournés de leurs finalités.

**1405.** Il se crée de véritables foyers de tensions entre les libertés économiques et les droits sociaux<sup>2802</sup>. D'autant plus que certains partenaires dont la Chine de plus en plus présente sur le marché africain sont très peu soucieux de la protection des droits et libertés individuels. La crainte n'est pas excessive.

**1406.** À Madagascar, à travers le cadre du Programme Sectoriel de l'Agriculture, Elevage et Pêche 2016-2020, les dirigeants décidaient de la mise en location de millions d'hectares de terre sous forme de bail emphytéotique à des investissements, notamment étrangers. Consentis, en violation du droit positif malgache, pour une durée supérieure à quatre-vingt-dix-neuf (99) ans<sup>2803</sup>, et conférant un droit réel susceptible d'hypothèque<sup>2804</sup>, ces baux débouchent sur un accaparement des terres des communautés locales<sup>2805</sup>. Ils ont été considérés de « *vente de la terre des ancêtres, vente de la patrie* »<sup>2806</sup>. La conciliation entre les libertés économiques et les droits sociaux face à cette dynamique du marché africain est donc nécessaire et ne saurait se conduire en dehors du prétoire du juge administratif<sup>2807</sup>.

**1407.** Il en est de même pour la lutte contre le terrorisme dans lequel sont engagés les États sous étude. On le sait, la prévention et surtout la répression de ce phénomène peuvent être

---

<sup>2802</sup> Tension classique faisant l'objet de controverses doctrinales. Pour la thèse soutenant la primauté des droits sociaux dits de créance sur les droits économiques : RIVERO (J.), *Libertés publiques*, tome I, PUF, 1991, p. 121 ; THEVENOT, « Les justifications du service public peuvent-elles contenir le marché ? », in CHAMPEIL-DESPLATS (V.), LYON-CAEN (dir.), *Services publics et droits fondamentaux*, Paris, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2001, p. 127.

<sup>2803</sup> Loi n° 96-016 du 2 août 1996 portant modification de certaines dispositions de l'Ordonnance n° 62-064 du 27 novembre 1962 relative au bail emphytéotique. Disponible à <https://www.assemblee-nationale.mg/wp-content/uploads/2020/11/Loi-n%C2%B096-016-portant-modification-de-certaines-dispositions-de-l-Ordonnance-n%C2%B062-064-du-27-Septembre.pdf>. Consulté le 05/01/2022 à 01h 55mn.

<sup>2804</sup> *Ibid.*, alinéa 1.

<sup>2805</sup> FRANCHI (G.) et al, *Accaparement des Terres à Madagascar : Echos et témoignages du terrain*, septembre 2013. Disponible à [http://terresmalgaches.info/IMG/pdf/Rapport\\_Accaparements\\_de\\_terres\\_Madagascar\\_2013.pdf](http://terresmalgaches.info/IMG/pdf/Rapport_Accaparements_de_terres_Madagascar_2013.pdf). Consulté le 01/01/2022 à 21h 24mn, 12 p.

<sup>2806</sup> Collectif TANY, « Le bail emphytéotique à Madagascar est-il une vente de la patrie ? », Tribune libre, 10 juillet 2018. Disponible à <https://www.madagascar-tribune.com/Le-bail-emphyteotique-a-Madagascar-est-il-une-vente-de-la-patrie.html#nb6>. Consulté le 01/01/2022 à 20h 38mn.

<sup>2807</sup> En France, voir DONIER (V.), « La conciliation entre les libertés économiques et droits sociaux dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », in HURPY (H.), TORCOL (S.) (dir.), *Le contentieux des droits et libertés fondamentaux à l'épreuve de l'économie de marché*, journée AFDC, colloque du Centre d'études et de recherches sur les contentieux, 20 novembre 2015, Université de Toulon, p. 88.

suivies d'abus des autorités politiques, administratives et militaires. L'efficacité de cette lutte doit, dès lors, être aussi regardée du côté du droit, de l'office du juge administratif<sup>2808</sup> et aussi de la dualité juridictionnelle<sup>2809</sup>.

**1408.** En somme, le tableau qui vient d'être peint pose la nécessité de renforcer les pouvoirs de l'autorité juridictionnelle perçue comme le régulateur privilégié de l'intérêt général. En cela, le contexte et les défis contemporains des États africains francophones imposent presque l'application de la dualité juridictionnelle où les pouvoirs, les compétences et l'indépendance du juge administratif spécialisé seront réels.

**1409.** Cette dernière évidence peut rencontrer une réticence qui, au fond, ne condamne pas l'efficacité en elle-même du modèle de la justice administrative autonome. C'est l'argument de l'insupportabilité du coût financier de la dualité juridictionnelle. La désillusion sénégalaise rappellerait de mauvais souvenirs. Cependant, il faut se garder des extrêmes : aussi bien qu'il ne convient pas de surestimer le coût de l'implantation de la dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne francophone, il faut se réserver de sous-estimer la capacité financière des États de cet espace à financer un tel projet.

**1410.** De plus, il faut avoir à l'esprit que la justice de qualité a un coût et est indispensable au développement économique, politique et social du pays. Le domaine de la justice en général ne doit pas être relégué au second plan des dépenses publiques en Afrique. Mieux, il n'est point exigé aux États africains d'asseoir des juridictions administratives dans une proportion égale à celle de la France qui résulte d'ailleurs d'un long processus. Le minimum qui peut assurer la spécialisation du juge administratif et son rapprochement géographique des populations doit et peut certainement être assuré dans les États sous étude. Aussi souscrivons-nous à l'idée que le défaut d'une séparation des formations entre les élèves magistrats judiciaires et administratifs constatés notamment au Burkina Faso ou l'absence des juridictions administratives de fond en Côte d'Ivoire en dépit de ce que prévoient les textes

---

<sup>2808</sup> Lire CASSIA (P.), MAMOUDY (O.) (org.), *Les états d'urgence : le rôle du Conseil d'Etat dans la protection des libertés, Séminaires alternatifs virtuels*, Centre de recherches et d'Etudes sur les Droits Fondamentaux, 3e séance, « Le Conseil d'Etat et les libertés aujourd'hui : exemples choisis », mercredi 3 mars 2021. Disponible à <https://univ-droit.fr/actualites-de-la-recherche/manifestations/36650-le-conseil-d-etat-et-les-libertes-aujourd-hui-exemples-choisis>. Consulté le 04/01/2022 à 23h 53mn.

<sup>2809</sup> LACAZE (M.), « La dualité juridictionnelle française, instrument de la lutte contre le terrorisme », in GOGORZA (A.), LACAZE (M.) (dir.), *Les politiques criminelles antiterroristes en Europe*, Actes de colloque annuel de droit pénal comparé de l'Institut de Sciences Criminelles et de la Justice, 12 mai 2016, Université de Bordeaux, *Les colloques de l'ISCJ*, n° 1, juin 2017, pp. 77-112.

relève plus volonté politique que d'un déficit de moyens de financement. L'expérience ivoirienne laisse très peu de place à douter de cette affirmation.

**1411.** La Constitution de 2016 a réitéré, en effet, le projet de créer les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel que prévoyait déjà la constitution de 2000. Le constituant de 2016 consacrait, par la même occasion, le bicamérisme à travers la consécration d'un SÉNAT<sup>2810</sup>. Quelques mois après son intervention, le SÉNAT ivoirien était déjà effectif. L'on est passé assez énergiquement à la dotation d'un siège, à l'élection de certains sénateurs et à la nomination d'autres<sup>2811</sup> en vue de donner corps et âme à cette institution créée pour renforcer le pouvoir législatif ivoirien. Pourtant, jusqu'à ce jour, l'ordre juridictionnel administratif attend toujours ses juridictions de fond. Ce décalage dans la prise en compte des deux points essentiels de la Constitution ivoirienne de 2016 laisse l'observateur songeur. Peut-on légitimement encore arguer de l'insupportabilité du coût de création et de fonctionnement d'une justice administrative autonome ? Continuons de le supposer, car derrière cette allégation peut se trouver le salut du modèle importé.

**1412.** Le processus de dématérialisation de la justice administrative en Afrique peut engendrer une économie de moyens matériels, humains et financiers ; une réduction de la distance entre le juge administratif et les justiciables et peut participer de la célérité du procès administratif. C'est dire que ce processus constituerait une solution à plusieurs maux de la justice administrative et une voie de secours au modèle importé. Encore faudrait-il se rassurer que l'outil informatique et l'accès à internet procurent plus de facilité aux acteurs et parties au procès que les voies classiques. En attendant que des études théoriques et expérimentales approfondissent la question, son impact sur le coût de la justice administrative et sur la sécurité juridique<sup>2812</sup>, on peut se poser la question suivante : l'avenir prometteur de la dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne francophone ne résiderait-il pas à la dématérialisation d'une partie du contentieux administratif ?

---

<sup>2810</sup> Article 85 de la loi n° 2016-886 du 8 novembre 2016 portant constitution de la République de Côte d'Ivoire, JORCI, 9 novembre 2016, p.

<sup>2811</sup> Article 87, *ibid.*

<sup>2812</sup> En France, des études ont été menées sur la question. Il en résulte des zones de résistances à la dématérialisation, des craintes en termes de sécurité juridique et surtout des satisfactions certaines sur le coût de la justice administrative. Voir pour l'essentiel COSTA (D.), « La dématérialisation des procédures administratives et autres téléprocédures. Rapport français », *Annuaire Européen d'Administration Publique*, XXXIX, PUAM, 2017, pp. 47-63.



## BIBLIOGRAPHIE

### I. LES OUVRAGES

#### A. Les ouvrages généraux

##### **-A-**

AIDARA (M.) (dir), *A l'ombre du droit*, Paris, L'Harmattan, 2013,

AIVO (J.), *Le Président de la République en Afrique noire francophone. Genèse, mutations et avenir de la fonction*, Paris, L'Harmattan, 2007, 644 p.

ALBERT (N.), *Performance et droit administratif*, Paris, LexisNexis, coll. Colloques et débats, 2010, 306 p.

AMBOULOU (H. D.), *La déjudiciarisation et les procédures non contentieuses en Afrique*, coll. Etudes africaines, Paris, L'Harmattan, 2015, 158 p.

ANTOINE (M.), *Le conseil du roi sous le règne de Louis XV*, Droz, 1970, 956 p.

ASSI-ESSO (A.M.H.) et DIOUF (N.), *Recouvrement des créances OHADA*, Bruxelles, Bruylant, coll. Droit Uniforme, 2002, 42 p.

ASSO (B.), *Le Chef d'État africain*, Paris, Albatros, 1976, 351 p.

##### **-B-**

BADIE (B.), *L'État importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Fayard, 1992, 161 p.

BADJI (M.), DEVEAUX (O.), GUEYE (B.), (dir.), *Dire le droit en Afrique francophone*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, n° 11-2013, 318 p.

BAH (O.), *L'efficacité de l'arbitrage OHADA : le rôle du juge étatique*, Bruxelles, Bruylant, 2020, 422 p.

BAILLEUL (D.), *L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, LGDJ, E.J.A, 2002, 428 p.

BAUMONT, *Le droit, l'affaire de tous*, Milan, coll. Les essentiels Milan, 1999, 64 p.

BAYART (J.-F.) (dir.), *La greffe de l'État*, Paris, Khartala, 1995, 408 p.

- BAYART (J.-F.), *L'État en Afrique*, Paris, Fayard, 1990, 410 p.
- BELAID (S.), *Essai sur le pouvoir normatif du juge*, Paris, LGDJ, 1974, 360 p.
- BENOIT (F.P.), *Le Droit administratif français*, Paris, Dalloz, 1968, 898 p.
- BENOIT(T.), *Instinct mimétique et solitude asservie*, Paris, La plume de l'Édition, 130 p.
- BLANC-JOUVANT (X.) et al., *L'avenir du droit comparé. Un défi pour les juristes du nouveau millénaire*, Paris, Société de législation comparée, 2000, 347 p.
- BOCKEL (A.), *Droit administratif*, Dakar-Abidjan, NEA, 1978, 541 p.
- BONNARD (R.), *Précis de droit administratif*, Paris, LGDJ, 4<sup>e</sup> éd., 1943, 789 p.
- BOUSTA (E.), *Essai sur la bonne administration de la justice*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2010, 556 p.
- BRACONNAY (N.), *La justice et les institutions juridictionnelles*, Paris, La documentation Française, 3<sup>e</sup> éd., 2019, 180 p.
- BRETTON (P.), *L'autorité judiciaire, gardienne des libertés individuelles et de la propriété privée*, Paris, L.G.D.J., 1964, 293 p.
- BURDEAU (G.), *Traité de science politique*, Paris, LGDJ, 1967, tome 1 : *Le pouvoir politique*, 499 p. ; tome 2 : *L'État*, 577 p.
- BURDEAU (G.) *L'histoire du droit administratif. De la Révolution au début des années*, 1970, Paris, PUF, coll. Thémis, 512 p.

## -C-

- CABRILLAC (R.) (dir.), *Quel avenir du modèle juridique français dans le monde ?* Paris, Economica, 2012, 141 p.
- CAILLOSSE (J.), *L'État du droit administratif*, Paris, L.G.D.J., 2<sup>e</sup> éd. 378 p.
- CHABANOL (D.), *Le juge administratif*, LGDJ, 1993, 120 p.
- CHAPUS (R.),
- *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 13<sup>e</sup> éd., 2008, 1560 p.
  - *Responsabilité publique et responsabilité privée. Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire*, Paris, LGDJ, 1954, 582 p.

CHASSAGNARD-PINET (S.) et HIEZ (D.), *Approche critique de la contractualisation*, Paris, LGDJ, 2007, 222 p.

CHEVALLIER (J.), *Science administrative*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, coll. Thémis, 2019, 636 p.

COMMAILLE (J.), *A quoi nous sert le droit ?* Paris, Gallimard, coll. Folio essais, 2015, 522 p.

COMMAILLE (J.), DUMOULIN (L.), ROBERT (C.), (dir.), *La juridicisation du politique*, Paris, LGDJ, 2010, 232 p.

CONAC (G.) (dir.),

- *Les Cours suprêmes en Afrique : organisation, finalités, procédure*, tome I, 437 p. ; Paris, Economica, 389 p.
- *Les Cours suprêmes en Afrique : La jurisprudence (Droit constitutionnel, Droit social, Droit international, Droit financier)* Paris, Economica, 299 p.
- *Les institutions administratives des États francophones d'Afrique noire*, Paris, Economica, 1999, 314 p.
- *Dynamiques et finalités des droits africains*, Paris Economica, 1980, 509 p.

CONAC (G.), GAUDUSSON (J.B.D.) (dir.), *Les cours suprêmes en Afrique*, tome III, *La jurisprudence administrative*, Paris, Economica, 389 p.

## **-D-**

DARBON (D.) (dir.),

- *La politique des modèles en Afrique*, Paris, Khartala, 2009, 286 p.
- *La création du droit en Afrique*, Karthala, Paris, 1997, 496 p.

DARESTE (P.), *Traité de droit colonial*, 1931, Paris, Impr. du Recueil de législation, de doctrine et de jurisprudence coloniales, 1931, tome 1, 709 p. ; tome 2, 880 p.

DAVID (R.), *Le droit comparé. Droits de demain*, coll. « Études juridiques comparatives », Paris, Economica, 1982, p. 362 p.

DEBBASCH (C.) et COLIN (F.), *Droit administratif*, Paris, Economica, 13<sup>e</sup> éd., 2021, 806 p.

DEFOORT (B.), LAVERGNE (B.) (dir.), *Juger de la légalité administrative : quels objets, quelles modalités, quelles finalités et quels juges ?* Paris, LexisNexis, coll. « Hors Collection », 2021, 330 p.

DEGNI-SEGUI (R.), *Introduction à l'étude de droit*, Abidjan, EDUCI, 2<sup>e</sup> éd. 2009, 383 p.

DEHERME (G.), *L'Afrique occidentale française : action politique, action économique, action sociale*, Paris, 1908, 532 p.

DEUMIER (P.) (dir.), *Le raisonnement juridique. Recherche sur les travaux préparatoires des arrêts*, Paris, Dalloz, mai 2013, 284 p.

De LAUBADERE (A.), *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, LGDJ, 8e éd., 1980, 844 p.

DIARRA (M.), *Justice et développement au Sénégal*, Dakar-Abidjan, NEA, 1973, 262 p.

DIJON (X.), *Méthodologie juridique. L'application de la norme*, Bruxelles, E. Story – Scientia, 1990, 169 p.

DIOP (M.), *L'Administration d'État au Sénégal*, Dakar, Edition Clairafrique, 2011, 325 p.

DIOP (M.-C.) (dir.), *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*, coll. « Hommes et sociétés », Paris, Karthala, 2004, 199 p.

DONIER (V.), LAPEROU-SCHENEIDER (B.), *L'accès au juge, Recherche sur l'effectivité d'un droit*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 1000 p.

DONZO (V.), *Le mimétisme juridique en Afrique francophone*, Les Editions du Net, 2020, 96 p.

DURAND (B.), *Le droit et la justice, instruments de stratégie coloniale*, Rapport du GIP mission recherche droit et justice, Montpellier, 2001, 388 p.

## **-E-**

ESCARRAS (J.C.), *L'expérience belge et italienne d'unité de juridiction*, Paris, LGDJ, 1972, 432 p.

EYAMGO DJOMBI (A.D.), *Droit économique de la CEMAC et pratiques anticoncurrentielles. Entre droit communautaire et droit de la concurrence*, Paris, LGDJ, 2018, 236 p.

EWALD (F.), (dir.), *Naissance du Code civil – An VIII – an XII – 1800-1804*, Paris, Flammarion, 1989, 409 p.

## **-F-**

FALL (I.M.) (réunis et présentés par), *Textes constitutionnels du Sénégal du Sénégal du 24 janvier 1959 au 15 mai 2007*, Dakar, CREDILA, 2007, 256 p.

FAVRET (J.-M.), *Les influences réciproques du droit communautaire et du droit national de la responsabilité publique extra contractuelle*, Paris, Pedone, 2001, 340 p.

FOILLARD (P.), *Droit administratif*, Paris, Centre de Publications Universitaires, 2011, 415 p.

FOIRRY (J.-P.), *L'Afrique : continent d'Avenir ?* Ellipses, collection « Transversale Débats », 2006, Paris, LGDJ, coll. Anthologie du droit, 2013, 316 p.

FOUCHARD (P.), *Guide de l'arbitrage OHADA-CCJA*, 2<sup>e</sup> éd., mai 2018, 126 p.

FRISCH (A.), *Dictature pour les pauvres ? La liberté n'est pas réservée aux riches*, Paris, Bruxelles, Création de la presse, 1960, 98 p.

## **-G-**

GAUDEMET (Y.), *Les méthodes du juge administratif*, Paris, LGDJ, coll. Anthologie du droit, 2013, 316 p.

GICQUEL (J.) et GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 35<sup>e</sup> éd., 2021, 984 p.

GIRARD (R.), *Des choses cachées depuis la fondation du monde*, Paris, Grasset, 1978, 640 p.

GIRARD (R.), *Mensonge romantique et vérité romanesque*, Grasset, 1977, 352 p.

GONIDEC (P.-F.), *Les droits africains : évolutions et sources*, Paris, L.G.D.J., 1968, 278 p.

GROS (M.), *Droit administratif. L'angle jurisprudentiel*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 5<sup>e</sup> éd., 2014, 368 p.

GUGLIELMI (J.), COSSALTER (Ph.), *L'internationalisation du droit administratif*, Paris, Editions Panthéon-Assas, LGDJ, coll. Colloques, 1<sup>ère</sup> éd., 316 p.

## **-H-**

HAENEL (H.), et FRISON-ROCHE (M.A.), *Le juge et le politique*, PUF, Paris, 1998, 272 p.

HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif*, Paris, Sirey, 12<sup>e</sup> éd. 1933, 1150 p.

HOURQUEBIE (F.) (dir.),

- *Quel service public de la justice en Afrique ?* Bruxelles, Bruylant, 2013, 214 p.
- *La doctrine dans l'espace africain francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 414 p.

## **-I-**

IKOGHOU MENSAH (D.), *Le droit des élections au Gabon*, éd. Raponda-Walker, Libreville, 2005, 253 p.

ISAAC (G.), BLANQUET (M.), *Droit communautaire général*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, Armand Colin, 2001, 396 p.

## **-J-**

JORDAO (E.), *Le juge et l'administration : entre le contrôle et la déférence*, Bruxelles, Bruylant, 2016, 619 p.

## **-K-**

KAMTO (M.), *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, Paris, LGDJ, 1987, 545 p.

KONATE (M.I.), *La justice en Afrique : ce grand corps malade. Le cas du Mali (Un ancien ministre témoigne)*, 2018, La Sahélienne, 164 p.

KOUAO (G.J.), *Côte d'Ivoire : La troisième République est mal partie*, Abidjan, Plume habile Editions, 2016, 99 p.

KRYNEN (J.) (dir.), *L'élection des juges : essai de bilan historique français et contemporain*, PUF, coll. droit et justice, 1999, 278 p.

## **-L-**

LAMPUE (P.), *Les Conseils du contentieux administratif des colonies*, Paris, Librairie de Jurisprudence ancienne et moderne, 1924, 243 p.

LARKIN (M.), *L'Eglise et l'État en France : La crise de la Séparation (Français)*, Toulouse, Privat, 2004, 284 p.

LAVAUUX (Ph.) et Le DIVELLEC (A.), *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 4<sup>e</sup> éd., 2015, 1072 p.

LE BOT (O.), *La protection des libertés fondamentales par la procédure du référé-liberté. Étude de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative*, Fondation Varenne, 2007, 698 p.

LE ROY (E.), *Les Africains et l'institution de la justice en Afrique. Entre mimétisme et métissages*, Paris, Dalloz, 2004, 284 p.

LEMASURIER (J.), *Le contentieux administratif en droit comparé*, Paris, Economica, 105 p.

LOCHAK (D.), *Le rôle politique du juge administratif*, Paris, L.G.D.J., 2015, 362 p.

## **-M-**

MAHIOU (A.), *L'avènement du Parti unique en Afrique noire. L'expérience des États d'expression française*, coll. « Bibliothèque africaine et malgache. Droit et sociologie », tome III, Paris, LGDJ, 1969, 421 p.

MAIKASSOUA (R.I.), *La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples : un organe de contrôle au service de la Charte africaine*, Paris, Khartala, 2013, 512 p.

MARCOU (G.) (dir.), *Les mutations du droit de l'administration en Europe : pluralisme et convergence*, Paris, L'Harmattan, 1995, 352 p.

MATHIEU-IZORCHE (M.-L.), *Le raisonnement juridique. Initiation à la logique et à l'argumentation*, PUF, 2001, 483 p.

MELLERAY (F.) (dir.) *L'argument de droit comparé en droit administratif français*, Bruylant, Bruxelles, 2007.

MENY (Y.) (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques 285 p.

MESTRE (J.L.), *Introduction historique au droit administratif français*, Paris, PUF, 1985, 294 p.

MINC (A.), *Au nom de la loi*, Paris, Gallimard, 1998, 272 p.

MONTESQUIEU (L.S.), *De l'esprit des lois, texte de 1958*, Edition établie par Laurent VERSINI, Paris, édition Gallimard, 1995, 560 p.

MOUDOUDOU (P.), *Le droit administratif congolais*, Paris, L'Harmattan, 2003, 200 p.

MUBIALA (M.), *Le système régional africain de protection des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 299 p.

## **-N-**

NDOYE (D.), *Le pouvoir judiciaire au Sénégal face aux autres pouvoirs*, Editions du CAFORD, 2001, 171 p.

NICOLAS (P.P.), *De l'autorité judiciaire en France*, 1818, Théophile Barrois Père, 587 p.

NIORT (J.-F.), *Homo Civilis. Contribution à l'histoire du Code civil français*. Tome I et II, Aix-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2004, 931 p.

NKEA NDZIGUE (F.), *Le contentieux électoral au Gabon*, Paris, L'Harmattan, coll. Études africaines – 2015, 98 p.

NZE-NGUEMA (F.-P.), *L'État au Gabon de 1929 à 1990. Le partage institutionnel du pouvoir*, Paris, L'Harmattan, 1998, 240 p.

## **-O-**

OLAWALE ELIAS (T.), *La nature du droit coutumier africain*, Présence Africaine, 2000, 325 p.

ONDOA (M.), *Le droit de la responsabilité publique dans les États en développement. Contribution à l'étude de l'originalité des droits Africains postcoloniaux*, Paris, L'harmattan, 2010, 319 p.

ONDOA (M.), ABANE ENGOLO (P.E.), *Les fondements du droit administratif camerounais*, Paris, L'Harmattan, 2016, 352 p.

## **-P-**

PAYEN (R.), *L'expérience marocaine d'unité de juridiction et de séparation des contentieux*, LGDJ, Paris, 1964, Annales Économie, Sociétés et civilisations, 1965, 322 p.

PETIT (S.), *Le Tribunal des conflits*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2866, 1994, 128 p.

PIRET (B.), BRAILLON (C.), MONTEL (L.), PLASMAN (P-L.) (dir), *Droit et Justice en Afrique coloniale. Traditions, productions et réformes*, Bruxelles, Presse de l'Université Saint-Louis, 2014, 214 p.

POISSON (J.-M.), *Les droits de l'homme et les libertés fondamentales à l'épreuve de la dualité de juridictions*, Paris, Collections Logiques juridiques, Paris, L'Harmattan, 2003, 458 p.

PUJALTE (C.), LAMAZE (E.), *L'avocat et les juridictions administratives*, Paris, PUF, 2014, 436 p.

PORTALIS (J-E-M), PORTALIS (F.), *Discours et rapports sur le Code civil : Précédés de l'Essai sur l'utilité de la codification, Juin 2010*, Presses Universitaires de Caen, Centre de philosophie politique et juridique, 203 p.

## **-R-**

RAMBAUD (T.), *Introduction au droit comparé. Les grandes traditions juridiques dans le monde*, Paris, PUF, coll. « Quadriège », 2017, 320 p.

RAYNAL (M.), *Justice traditionnelle – Justice moderne. Le devin, le juge, le sorcier*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 338.

REMONDO (M.), *Le droit administratif gabonais*, Paris, LGDJ, 1987, 303 p.

RIGAUDIERE (A.), *Saint-Flour, ville d'Auvergne au Bas Moyen Âge. Etude d'histoire administrative et financière*, Paris, PUF, 1982, 2 vol. 1008 p.

RIPERT(G.), *Le déclin du droit*, Paris, LGDJ, 1998, 225 p.

ROLLAND (L.), LAMPUE (P.), *Précis de législation coloniale (Colonies, Algérie, Protectorats, Pays sous mandat)*, Paris, Dalloz, 1931, 457 p.

ROULAND (N.), *Anthropologie juridique*, coll. Que sais-je ? Paris, PUF, 1995, 128 p.

## **-S-**

SARASSORO (H.), *La corruption des fonctionnaires en Afrique : étude de droit comparé*, Paris, Economica, 1980, 231 p.

SIBONY (A.-L.), *Le juge et le raisonnement économique en droit de la concurrence*, coll. "Droit et Économie", LGDJ-Lextenso éditions, 2008, 771 p.

SOLEIL (S.), *Le modèle juridique français dans le monde. Une ambition, une expansion (XVIe-XIXe siècle)*, IRJS Editions, 2014, 434 p.

SOUSSE (M.), *La notion de réparation de dommages en droit administratif français*, t. 174, Paris, LGDJ, 1994, 541 p.

SY (D.), FALL (A.B.), *Les nouvelles tendances du droit administratif en Afrique*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2018, 233 p.

## **-T-**

TARDE (G.), *Les lois de l'imitation*, Paris, Alcan, 1895, 428 p.

TCHANTCHOU (H.), *La supranationalité judiciaire dans le cadre de l'OHADA*, Paris, L'Harmattan, 2009, 370 p.

THIAM (S.), *Introduction historique au droit en Afrique*, L'Harmattan, septembre 2011, 202 p.

TOLOZAN (J.F.D.), *Règlement du conseil, Précédé de l'explication des différents articles compris dans chacun des chapitres*, Paris, Librairie de la REINE, 1786, 920 p.

TRUCHET (D.), *Droit administratif*, Paris, PUF, coll. Thémis Droit, 9<sup>e</sup> éd., 2021, 564 p.

TURC (A.), *Les aspects juridiques du développement économique*, Paris, Dalloz, 1966, 206 p.

**-V-**

VANDERLINDEN (J.), *Les systèmes juridiques africains*, PUF, coll. « Que sais-je ? », Paris, 1983, 127 p.

VEDEL (G.) et DEVOLVE (P.), *Droit administratif*, Paris, PUF, coll. Thémis, 1992, 720 p.

**-W-**

WALINE (M.), *Droit administratif*, Paris, Sirey, 7<sup>e</sup> éd., 1957, 292 p.

WEIDENFELD (K.), *Histoire du droit administratif : Du XIV<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, Economica, 2010, 345 p.

WEIL (P.) et POUYAUD (D.), *Droit administratif*, Paris, PUF, 25<sup>e</sup> éd., 2017, 128 p.

**-Y-**

YONABA (S.), *Indépendance de la justice et droit de l'homme, le cas du Burkina Faso*, Ed. Ploom, 1997, 150 p.

**B. Les ouvrages spécialisés**

**-A-**

AUBY (J.M), DRAGO (R.), *Traité de contentieux administratif*, 2 vol., Paris, LGDJ, 3<sup>e</sup> éd., 1984, 1014 et 718 p.

**-B-**

BA (A.T.), *Précis de Droit du contentieux administratif*, coll. Précis de droit burkinabè, Ouagadougou, 2008, 544 p.

BONNET (B.) et CHABANOL (D.), *La pratique du contentieux administratif*, Paris, LGDJ LexisNexis, 13<sup>e</sup> éd., 2020, 600 p.

BROYELLE (C.), *Contentieux administratif*, Paris, LGDJ, 9<sup>e</sup> éd., 2021, 564 p.

**-C-**

CHALTIEL TERRAL (F.), *Le Conseil d'État, acteur et censeur de l'action publique*, Paris, LGDJ, 2017, 296 p.

CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 13<sup>e</sup> éd., 2008, 1540 p.

CHAPUS (R.), *Responsabilité publique et responsabilité privée. Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire*, Paris, LGDJ, 1957, 582 p.

CHAPUS (R.), *Le contrôle et le contentieux de l'administration en Tunisie*, Tunis, éd, ENA Tunisie 1968, 136 p.

CHEVALLIER (J.), *L'élaboration historique du principe de la séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, LGDJ, Lextenso-édition, coll. Anthologie du droit, Paris, 1970, 324 p.

**-D-**

DEUMIER (P.) (dir.), *Le raisonnement juridique. Recherche sur les travaux préparatoires des arrêts*, Paris, Dalloz, mai 2013, 284 p.

**-F-**

FANDJIP (O.), *Les mutations récentes de la justice de la justice administrative en Afrique francophone : étude critique à partir du modèle français : étude critique à partir du cas camerounais*, Paris, L'Harmattan, coll. « Études africaines », 2019, 247 p.

**-G-**

GJIDARA (M.), *La fonction administrative contentieuse*, Paris, LGDJ, 1972, 473 p.

**-K-**

KWAHOU (S.), *Le contentieux administratif gabonais en 13 leçons*, Paris, Publibook de Ecrivains, 2016, 226 p.

**-L-**

LAFERRIERE (E.), *Traité de la juridiction administrative*, Paris, LGDJ, édité en 1887 et réédité en 1989, 2 tomes, 670, 675 p.

LEGENDRE (P.), *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris, PUF, coll. « Thémis », 1968, 584 p.

**- M-**

MASSOT (J.) et MARIMBERT (J.), *Le Conseil d'État*, Notes et études documentaires, n° 4869, 1988, 296 p.

MBAYE (K.), *Propos d'un juge*, Dakar, NEAS, 2006, 253 p.

**-O-**

ODENT (R.), *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 2 tomes, 2007, 1032, 782 p.

ONDO (T.), *Les bases constitutionnelles du droit processuel gabonais*, Edition Walker, 2010, 235 p.

**-P-**

PAQUES (M.), *Principes de contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 1ère éd. 2017, 530 p.

PETIT (S.), *Le Tribunal des conflits*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2866, 1994, 128 p.

**-T-**

TSATSABI (E.), *La justice administrative gabonaise*, Paris, Connaissances et savoirs, 2017, 202 p.

**-Y-**

YONABA (S.), *La pratique du contentieux administratif en droit burkinabè : de l'indépendance à nos jours* », P.U.O, 2<sup>ème</sup> éd., janvier 2008, 348 p.

**-Z-**

ZENATI (F.), *La jurisprudence*, Paris, Dalloz, coll. « Méthode et droit », 1991, 281 p.

**II. Thèses et Mémoires**

**A. Thèses**

**-A-**

ABA'A OYONO (J.-C.), *La compétence de la juridiction administrative en droit camerounais*, Thèse soutenue à l'université de Nantes, 20 juin 1994, 510 p.

ACOUETHEY (E.M.), *Le contrôle juridictionnel de l'administration en Afrique Noire Francophone*, Université de Nancy II, 1974.

AHIPEAUD (A.), *Le contentieux de la légalité au moyen du recours pour excès de pouvoir en droit ivoirien : contribution à l'étude du contrôle juridictionnel de l'administration*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Toulouse 2005, 360 p.

AMBEU (A. V.-P.), *La fonction administrative contentieuse en Côte d'Ivoire*, Thèse soutenue à l'université Jean Moulin Lyon III, 2011, 313 p.

**-B-**

BA (A. T.), *L'évolution de la juridiction administrative en Haute-Volta, contribution à l'étude du contentieux administratif de la Haute-Volta*, Thèse soutenue à l'Université de Clermont 1, 26 Juin 1986, 842 p.

BADO (L.), *Le contrôle juridictionnel de l'Administration dans les États du Conseil de l'Entente*, Thèse de doctorat de Droit, Université de Bordeaux 1, 1978, 13 octobre 1981, 437 p.

BRETTON (P.), *L'autorité judiciaire, gardienne des libertés essentielles et de la propriété privée*, Thèse de doctorat en Droit, Université de Poitiers, 1963, dact., IX-404 f° ; 295 p.

## **-C-**

CARL (I.), *La compétence judiciaire en matière administrative en droit libanais et en droit français*, Thèse de doctorat en Droit public, Université Grenoble Alpes, 2014, 404 p.

CHAPUS (R.), *Responsabilité publique et responsabilité privée. Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire*, Thèse de doctorat en Droit, Paris, 1953, édité 2010, Mémoire du Droit, 584 p.

CHATEAU-GRINE (M.), *La motivation des décisions du juge administratif*, Thèse de doctorat de droit public, Université de Nantes, 2018, 604 p.

CONNIL (D.), *L'office du juge administratif et le temps*, Paris, Dalloz, Nouvelles bibliothèque de Thèses, vol. 114, 2012, 904 p.

## **-D-**

DIAGNE (N. M. F.), *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, Thèse de doctorat en droit public, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 1995, 521 p.

DIAGNE (M.), *L'efficacité du contrôle contentieux exercé sur l'administration sénégalaise*, Thèse de doctorat en droit public, Université Aix-Marseille, 1990, 412 p.

DIARRA (Z.), *Les mutations de la haute fonction publique au Mali : une contribution à l'étude de la réforme de l'État*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Grenoble, 2006, 445 p.

DOUMBIA (K.), *Contribution à l'étude du contentieux administratif malien de 1960 à 2016*, Thèse de doctorat en droit public, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 2017, 611 p.

DOSSO (K.), *L'influence du droit administratif français sur le droit administratif ivoirien*, Thèse de doctorat en droit public, Université Félix Houphouët Boigny d'Abidjan, 2006, 356 p.

## **-F-**

FALGAS (A.), *Le dualisme juridictionnel en matière de propriété*, Thèse de doctorat, Droit public, Université de Toulouse 1, 2017, 850 p.

FALL (A.B.), *La responsabilité extra-contractuelle de la puissance publique au Sénégal : essai de transposition des règles de droit administratif français dans un pays d'Afrique noire francophone*, Thèse de doctorat en droit public Université de Bordeaux I, 1994, 792 p.

FANON, Félix. *La rationalité de la compétence de la Cour commune de justice et d'arbitrage*, Thèse de doctorat de droit, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Mai 2013, 449 p.

FANDJIP (O.), *Le temps dans le contentieux administratif : Essai d'analyse comparative des droits français et des États d'Afrique francophone*, Thèse de doctorat en Droit public, Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2016, 404 p.

## **-J-**

JUGUE (A.), *Le commissaire du gouvernement près les tribunaux militaires en tant de paix : son statut, son rôle dans la mise en mouvement de l'action publique et l'instruction préparatoire d'après le code de justice militaire de 1928*, Thèse de doctorat de droit, Université de Lyon, 1936, 236 p.

## **-K-**

KANTE (B.), *Unité de juridiction et droit administratif. L'exemple du Sénégal, thèse d'État en droit public*, Université d'Orléans, 1983, 426 p.

KPÉNONHOUN (C. F.), *Contribution à l'étude du contentieux administratif au Bénin : 1990-2010*, Thèse de doctorat en droit, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 21 janvier 2012, 564 p.

KWAHOU (S.), *La justice administrative au Gabon : essai sur l'exercice de la fonction juridictionnelle en matière administrative*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Rouen, 2004, 463 p.

## **-L-**

LAM (C.T.), *La modernisation de la Justice au Sénégal : vers la recherche de la performance*, Thèse de doctorat de Droit public, Université Bourgogne Franche-Comté, 2018, 391 p.

## **-M-**

MISSANG-BIBANG (C.), *La justice administrative au Gabon et au Cameroun. Contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en Afrique noire francophone*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Toulouse 1-Capitole, 2011, 583 p.

## **-R-**

RACLET (A.), *Droit communautaire des affaires et prérogatives de puissance publique*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèse, 2002, 555 p.

**-S-**

SAGNIER (P.-Y.), *Le juge administratif et l'économie des moyens*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Lille, 2019, 809 p.

SANDEVOIR (P.), *Études sur le recours de pleine juridiction, l'apport de l'histoire à la théorie de la justice administrative*, Thèse de doctorat en droit public, Lille, 1962, dact., 427 f° ; Paris, L. G. D. J., 1964, 461 p.

## **B. Mémoires**

DEMAULES-BOUCHER (A.), *Les « Extérieurs » du Conseil d'État, leurs influences et leurs rôles dans la fabrication du droit administratif*, Mémoire de recherche, Spécialités Affaires Publiques et Gestion de Biens Communs, Sciences Po Lille, 2020-2021, 140 p.

MEYNAUD (A.), *La bonne administration de la justice et le juge administratif*, Mémoire de Droit public, Université Panthéon-Assas, 2012, p. 78 p.

QUIOT (G.), *Aux origines du couple "gestion publique-gestion privée" : recherche sur la formation de la théorie de la gestion privée des services publics*, Thèse de doctorat de Droit, Université de Nice, 1992, 842 p.

RAKOTOMALALA (T.A.), *La dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne : cas de Madagascar*, Mémoire Master « Administration publique, Université de Strasbourg, 2013-2014, 84 p.

SORHO (S.D.), *L'oralité entre le juge et les parties dans le procès administratif*, Mémoire de droit public, Université Paris-Saclay, 2021, 101 p.

## **III. Articles et actes de colloques**

### **A. Articles**

**-A-**

ABA'A OYONO (J.C.),

- « La chronique du grain de sable dans la fluidité jurisprudentielle à la chambre administrative du Cameroun », *Revue Africaine des Sciences Juridiques* 5, 2008, n° 1, pp. 51-75.
- « Libre propos sur le Sénat en droit constitutionnel camerounais », *Revue électronique Afrilex*, septembre 2015, pp. 1-21.  
[http://afrilex.ubordeaux.fr/wpcontent/uploads/2021/03/Libre\\_propos\\_sur\\_le\\_Senat\\_en\\_dr](http://afrilex.ubordeaux.fr/wpcontent/uploads/2021/03/Libre_propos_sur_le_Senat_en_dr)

- [oit\\_constitutionnel\\_camerounais\\_Aba\\_a\\_Oyono.pdf](#). Consulté le 20/02/2021 à 00 h 25 mn.
- ABARCHI (D.), « Problématique des réformes législatives en Afrique, le mimétisme juridique comme méthode de construction du droit », *RJP*, vol. 113, n° 842, 2003, pp. 88-107.
- ABDELWEDOUD (Y.O.M), « Le système judiciaire mauritanien avant l'indépendance », *RJPIC*, vol. 55, n° 1, jan-avr. 2001, pp. 88-96.
- ACKA (F.S.), « Un médiateur dans les institutions publiques ivoiriennes : L'organe présidentiel de médiation », *Revue électronique Afrilex*, n° 1-2, 2000, pp. 1-20.
- AGBAM (I.), « L'arbitrabilité des personnes morales de droit public en droit OHADA ». Disponible à [https://lex4.com/larbitrabilite-des-personnes-morales-de-droit-public-en-droit-ohada/#\\_ftn27](https://lex4.com/larbitrabilite-des-personnes-morales-de-droit-public-en-droit-ohada/#_ftn27) Consulté le 10/01/2021 à 14 h 09 mn
- AGOSTINI (E.), « La circulation des modèles juridiques », *RIDC*, vol. 42, n° 2, 1990, pp. 461-467.
- AGUILA (Y.), « La justice administrative un modèle majoritaire en Europe. Le mythe de l'expression française à l'épreuve », *AJDA*, n° 16, 12 février 2007, p. 290.
- AHADZI-KOFFI (N.), « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », *Afrique Juridique et Politique*, La revue du CERDIP, vol. 1, n° 2, Juillet-Décembre 2002, pp. 35-85.
- AICARDI DE SAINT-PAUL (M.), « L'Ombudsman en Afrique », *Afrique contemporaine*, *RJPIC*, vol. 43, n° 2, 1989, pp. 219-232.
- AIDARA (M. M.), « Référé administratif et unité de juridiction au Sénégal », *Revue électronique Afrilex*, 2019, pp. 1-21. Disponible à [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Mouatapha\\_Aidara\\_Article\\_refere.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Mouatapha_Aidara_Article_refere.pdf). Consulté le 10/01/2021 à 14 h 09 mn.
- AIDARA (M. M.) « Le Senat au Sénégal ou l'impossible ancrage institutionnel », *Revue électronique Afrilex*, janvier 2018, pp. 1-23. Disponible à [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/AIDARA\\_Le\\_senat\\_a\\_Senegal.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/AIDARA_Le_senat_a_Senegal.pdf). Consulté le 20/02/2021 à 0 h 33 mn.
- AKENDENGUE (M.), « L'organisation de la justice administrative au Gabon », *La Revue administrative*, n° 6, numéro spécial, 1999, Paris, PUF, p. 43-48.

AKEREKORO (H.), « La Cour constitutionnelle et le pouvoir judiciaire », in AIVO (F.J.), De GAUDUSSON (J.D.B.), DESOUCHES (C.), MAILA (J.) (dir.), *L'amphithéâtre et le prétoire au service des droits de l'homme et de la démocratie*, Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSOU, Paris, L'Harmattan, 2020, pp. 180-202.

ALLAND (D.) et FLEURY GRAFF (T.), « Les limites de la renonciation de l'État à son immunité d'exécution », *Dalloz, Rev. crit. DIP*, janvier-mars 2016, n° 1, pp. 1-19.

ALLIOT (M.), « Protection de la personne et structure sociale (Europe et Afrique) », *RJPIC*, vol. 36, 1982, p. 713-721.

ALOU (M. T.) « La justice au plus offrant. Les infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger) », *Politique africaine*, vol. 83, n° 3, 2001, pp. 59-78.

AMRANI-MEKKI (S.), « Le principe de célérité », *RFAP*, 2008/1, n° 125, pp. 43-53.

AMSELEK (P.), « La responsabilité sans faute des personnes publiques d'après la jurisprudence administrative », in Mélanges Charles EISENMANN, Cujas, 1975, p.233-262

APTCHAIN (H.), « Retour sur la notion de bonne administration de la justice », *AJDA*, n° 11, mars 2012, pp. 587-595.

AQUEREBURU (C.A.), « L'État, justiciable de droit commun dans le Traité de l'OHADA », *RJP*, n° 832, 2000, pp. 48-54.

ARMAND (G.), « Juge administratif et autorité judiciaire : quelles fonctions dans la sauvegarde de la liberté individuelle après la loi du 30 juin 2000 relative au référé devant le juge administratif ? », *Cahier de Recherche sur les Droits.Fondamentaux*, n° 1, 2002, pp. 7-31.

ARMEL IBONO (U.), « L'immunité d'exécution des personnes morales de droit public à l'épreuve de la pratique en droit OHADA », *Revue de l'ERSUMA*, n° 3, 2013, pp. 217-232.

ARRIGHI (P.), « Le Tribunal des conflits et la révolution de 1948 », *Dalloz*, 1949, Chroniques XIII, pp. 57-60.

ASSO (B.), « La présidence et l'institutionnalisation du pouvoir en Afrique Noire », *Revue française d'histoire d'outre-mer*, tome 68, n° 250-253, Année 1981, *État et société en Afrique Noire*. pp. 217-232.

ATANGANA-AMOUGOU « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Politeia*, n° 7, printemps, 2005, pp. 583-622.

ATEBA EYONG (A.R.), « La doctrine administrative camerounaise et « son » juge : chronique d'un divorce aux torts partagés », in KAMTO (M.) et al (dir.), *Regard sur le droit public en Afrique*, in Mélanges en l'honneur du doyen Joseph-Marie BIPOUM-WOUM, Paris, L'Harmattan, coll. Études africaines, 2016, pp. 297-324.

AUBY (J.-B.),

- « Droit public – Droit privé : l'épuisable questionnement », *Droit administratif Revue mensuelle du juriste*, n° 2, février 2015, p. 1-2.
- « La bataille de San Romano. Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif », *AJDA*, 20 novembre 2001, n° 12, pp. 912-926.

AUBY (J.-M.),

- « La transaction en matière administrative », *AJDA*, I, Doctrine, 1956, pp. 1-4.
- « L'arbitrage en matière administrative », *AJDA*, I, Doctrine, 1955, pp. 81-89.

AUGER (B.) et GABOLDE (C.), « Un projet de réforme de la juridiction des conflits », *RA*, n° 30, 1952, pp. 588-591 ;

AUGER (N.) et al. « Langue et culture », Costantino Maeder éd., *Didactique des langues romanes, Le développement de compétences chez l'apprenant*. De Boeck Supérieur, 2001, pp. 189-241.

AUTIN (J.L.), « Réflexion sur le système français de dualité juridictionnelle », *Les Cahiers de Droit*, vol. 42, n° 3, 2001, pp. 765-782.

AUTIN (J.L.), « La motivation des actes administratifs unilatéraux, entre tradition nationale et évolution des droits européens », *RFDA*, vol. 1, 2011, n° 137-138, pp. 85-99.

AVRIL (P.), « Quel équilibre entre exécutif et législatif ? », *RDP*, 2002, pp. 268-269.

AZAM (J.-P.), « L'État autogéré en Afrique », *Revue d'économie du développement*, 3<sup>e</sup> année n° 4, 1995, pp. 3-19.

## **-B-**

BA (A. T.),

- « L'avenir de la juridiction administrative au Burkina Faso », *RBD*, 2002, pp. 9-34.

- « Quelques aspects du contentieux administratif au Burkina Faso », *Revue Burkinabè de Droit*, n° 49, 2e semestre 2014, Études en l'honneur de Laurent BADO, pp. 43-89.  
BAKHOUM (M.), « Répartition et exercice des compétences entre l'union et les états membres en droit de la concurrence dans l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEOMA) », *RIDE*, vol. t. xix, 3, n° 3, 2005, pp. 319-354.

BALLA KALTO (A.), « La problématique de l'accès à la justice au Niger », *Revue électronique Afrilex*, pp. 1-29. Disponible à [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/ThA\\_me\\_corrigeA\\_c\\_la\\_problA\\_c\\_matique\\_de\\_laEUR\\_acca\\_s\\_A\\_la\\_justice\\_au\\_Niger.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/ThA_me_corrigeA_c_la_problA_c_matique_de_laEUR_acca_s_A_la_justice_au_Niger.pdf) . Consulté le 14/07/2020 à 5 h 33 mn.

BOROAN (K.E.), « Les entreprises et la justice : cas de la Côte d'Ivoire », *Afrique contemporaine*, 1990, pp. 83-85.

BENABDALLAH (M.A.), « Justice et dualité de juridictions », *Revue juridique, politique et économique du Maroc*, n° 27, 1999, pp. 37-55.

BEN ACHOUR (Y.), « Justice des Madhalim et justice administrative moderne », *Revue internationale des sciences administratives*, Bruxelles, 1985, n° 2, p. 110-119.

BEN AMMAR (S.), BEN KAHLA (K.), « Pourquoi les dirigeants s'imitent-ils ? Réponse de la théorie mimétique de René Girard », *Revue internationale des sciences de l'organisation*, vol. 1, n° 1, 2016, pp. 23-44.

BENCHENDIKH (F.),

- « Vers une remise à l'agenda des trains de nuit », *Actualité juridique. Collectivités territoriales – AJTC*, n° 20, 2020, pp. 381.
- « L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique », *AJDA*, n° 21, 2002, pp. 127-131.

BENKEMOUN (L.), « Sécurité juridique et investissements internationaux », *RJP*, n° 855, avril-juin 2006, pp. 193-197.

BENOIT (F.-P),

- « Juridictions judiciaires et juridictions administratives », *Semaine juridique*, 1964, I, n° 1838.
- « Des conditions du développement d'un droit administratif autonome dans les Etat nouvellement indépendants », *Annales africaines*, 1962, pp. 129-138.

BERLIN (D.), « Droit communautaire et régimes exorbitants de droit commun », *AJDA*, 20 juin 1996, n° spécial, pp. 39-54.

BERNARD (A.), « Aperçue sur l'œuvre juridictionnel des commissaires du gouvernement durant la deuxième moitié du XIXe siècle », *Livre jubilaire du conseil d'État*, Sirey, 1952, pp. 299-302.

BERNARD (M.), « Existe-t-il un droit administratif ivoirien », *RID*, 1970, n° 4, pp. 11-16.

BIKOE (M.), « Langue et droits de l'homme : étude à partir du Cameroun », *RIDC*, n° 1, 2019, pp. 129-162.

BIPOUM-WOUM (J.-M.), « Recherches sur les aspects actuels de la réception du droit administratif dans les États d'Afrique noire d'expression française : le cas du Cameroun », *R.J.P.I.C.*, n° 3, 1972, pp. 359-388.

BINI (E.), « De la justice pour une administration publique efficiente en Afrique », *International Journal of Innovation and Applied Studies*, vol. 29, n° 2, mai 2020, pp. 197-205.

BIZRI (C.) et al., « La nomination des juges à la Cour suprême américaine : un enjeu politique majeur. À propos de la nomination du juge Kavanaugh », *Revue des droits de l'homme*, 2018, pp. 1-6. Disponible à <https://journals-openedition-org.ressources-electroniques.univ-lille.fr/revdh/4945>. Consulté le 29/12/2020 à 20 h 14 mn.

BLANC (F.-P.) « Le contentieux administratif dans le droit de protectorat marocain », *Revue franco-maghrébine de droit*, n° 9, 2001, pp. 23-60.

BLEOU (D.M.), « Le service public dans la jurisprudence de la Chambre administrative de la Cour suprême de la Côte d'Ivoire », in MELIN-SOUCRAMANIEN (F.) (dir.), *Espace du service public*, Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de Gaudusson. 1, PU. de Bordeaux, 2013, p. 45

BOCKEL (A.),

- « Le juge et l'administration en Afrique noire francophone », *Annales Africaines*, Paris, Ed. A. Pedone, 1971-1972, p. 9-31.
- BOCKEL (A.), « Recherche d'un droit administratif dans les pays francophones d'Afrique », *Ethiopiennes*, n° 76, oct. 1978, pp. 1-7.
- « Le contrôle juridictionnel de l'administration », in CONAC (G.), *Les institutions administratives dans les États francophones d'Afrique*, Paris, Economica, 1979, p. 197.

BOILLAT (Ph.), LEYENBERGER (S.), « L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du Conseil de l'Europe », *RFAP*, n° 125, p. 55-66.

BOITEAU (C.), « Le juge unique en droit administratif », *RFDA*, janvier-février 1996, n° 1, pp. 10-30.

BONI (S.), « Comprendre l'esprit de la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 portant code foncier rural en Côte d'Ivoire », HAL archive-ouvert, 2015, pp. 1-38.

BORE (L.), « Les deux fonctions des juridictions suprêmes », *La semaine juridique*, n° 1-2, 8 janvier 2018, pp. 33-38.

BOROAN (K.E.), « Les entreprises et la justice : cas de la Côte d'Ivoire », *Afrique contemporaine*, 1990, p. 83-86.

BOUBOUTT (A.S.),

- Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », *RDP*, n° 2, 2013, pp. 379-431.
- « Libres propos sur la réforme de la justice administrative dans les pays en transition démocratique », in *Vers un nouveau monde*, Mélanges en l'honneur du Professeur Edmond JOUVE, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 1147 et s.

BOUDHARAIN (A.), « Pour une justice alternative expression d'une démocratie réelle et d'un développement humain et soutenable », *RJPIC* n° 3, sept. déc. 1998, pp. 355-367.

BOUKITA (P.), « Gabon : le gouvernement prive d'accès des justiciables au Conseil d'État », *Gabon Média Time*, publié le 20 octobre 2020, Disponible à <https://www.gabonmediatime.com/gabon-le-gouvernement-prive-dacces-des-justiciables-au-conseil-detat/>. Consulté le 16/01/2021 à 22 h 01 mn.

BOULOUIS (J.),

- « La jurisprudence du Tribunal des conflits de 1962 à 1972 », in Mélanges en l'honneur du Professeur STASSINOPOULOS, Paris, L.G.D.J., 1974, pp. 307-315.
- « Faut-il supprimer le droit administratif ? », *Pouvoirs*, n° 46, 1988, pp. 5-12.

BOUMAKANI (B.),

- « Le regain du bicamérisme dans les parlements en Afrique », in *L'amphithéâtre et le prétoire au service des droits de l'homme et de la démocratie*, Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSOU, Paris, L'Harmattan, 2020, pp. 280-304.
- « Les Médiateurs de la République en Afrique noire francophone : Sénégal, Gabon et Burkina Faso », *RIDC*, vol. 52, n° 2, Avril-juin 1999, pp. 307-329.

BOURDIEU (P.), « Habitus, code et codification », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 64, 1986, *De quel droit ?* p. 41. Disponible sur [https://www.persee.fr/doc/arss\\_0335-5322\\_1983\\_num\\_64\\_1\\_2335](https://www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1983_num_64_1_2335) . Consulté le 30/01/2020 à 14 h 20 mn.

BOURGEOIS (J.), « Le Tribunal des conflits » *Revue catholique des institutions et du droit*, 8<sup>ème</sup> année, 1880, 2e semestre, 1ère série, vol.15, pp.137-141.

BOURMAUD (D.), « Aux sources de l'autoritarisme en Afrique : Des idéologies et des Hommes », *RIDC*, 2006/4, vol. 13, pp. 625-641.

BOUTALEB (A.), « Le pouvoir, l'autorité et l'État dans l'Islam », in *Horizons Maghrébins - Le droit à la mémoire*, n° 14-15, 1989.

BOUTAN (P.), « Langue(s) maternelle(s) : de la mère ou de la patrie ? », *Ela. Études de linguistique appliquée*, 2003, n° 130, pp. 137-151.

BRACQ (S.), « Les causes des transferts législatifs de compétence en faveur de juge judiciaire », *LPA*, n° 251, 17 décembre 1999, pp. 5-9.

BRARD (Y.), « Réflexion sur le code gabonais des juridictions (Loi n° 1784 du 29 novembre 1984), *RJPEF*, n° 3-4/1985, pp. 916-932.

BRETON (R.), « Le droit à la langue ne peut être séparé du droit des communautés linguistiques à la reconnaissance collective et au territoire », *Euskaltzaindia*, 2005, pp. 145-155. Disponible à Consulté le 26/06/2020 à 20 h 59 mn.

BRETON (J.- M.),

- « Le contrôle contentieux de l'action administrative », in *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, 2e partie, Le contentieux spécialisé de l'administration, tome 4, Nouvelles Éditions Africaines, p. 304.
- « Légalité et État de droit : statut et perception du juge de l'administration (Contribution à une étude transversale) », *Revue électronique Afrilex*, n° 3, 2003, pp. 69-97.

BUGNICOURT (J.), « Le mimétisme administratif en Afrique : obstacle majeur au développement », *Revue française de science politique*, n° 6, 1973, pp. 1239-1267.

BROYELLE (C.), « De l'injonction légale à l'injonction prétorienne : le retour du juge administrateur », *DA*, 2004, chron, n° 6, pp. 8-14.

BURDEAU (F.), « La crise du principe de dualité de juridiction », *R.F.D.A.*, 1990, pp. 729-733.

### **-C-**

CARTIER (G.) et, COMTOIS (S.), « La reconnaissance d'une forme mitigée de dualité de juridictions en droit administratif canadien », *RIDC*, n° 1-1995, pp. 51-76.

CABANIS (A.), « Polémiques en Afrique autour du système français de justice administrative », in SY (D.) et FALL (A.B.) (dir.), *Cinquante ans de droit administratif en Afrique*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2016, pp. 41-60.

CABANIS (A.), CABANIS (D.), « L'influence du droit français liée au processus de colonisation – décolonisation », *RJOI*, n° 5, spécial, Le rayonnement du droit français dans le monde, pp. 165-175. Disponible à [http://www.lexoi.fr/docannexe/file/3300/rjoi\\_05\\_special\\_canabis.pdf](http://www.lexoi.fr/docannexe/file/3300/rjoi_05_special_canabis.pdf). Consulté le 04/05/2020 à 4 h 14 mn.

CAILLAVET (H.), « Le présidentielisme en accusation », *Le Monde diplomatique*, février 1980, p. 2. Disponible à <https://www.monde-diplomatique.fr/1980/02/CAILLAVET/35441>.

CARTIER (G.) et COMTOIS (S.), « La reconnaissance d'une forme mitigée de dualité de juridictions en droit administratif canadien », *RIDC*, n° 1-1995, pp. 51-76.

CASSESE (S.), « Une des formes de l'État nouveau du monde. Réflexion sur le droit administratif français », *AJDA*, numéro spécial, *Le droit administratif*, 1995, pp. 167-176.

CASSIN (R.), « De l'unité de la justice dans un pays à dualité de juridictions » in *La justice*, Centre de sciences politiques de l'Institut d'Etude juridique de Nice, Paris, PUF, 1961, pp. 261-284.

CHABANOL (B.), « La dualité des ordres de juridictions : faut-il brûler le tribunal des conflits ? », *AJDA*, 1988, p.737-738.

CHAPUS (R.),

- « Qu'est-ce qu'une juridiction ? La réponse de la juridiction administrative », in *Mélanges Charles EISENMANN*, Cujas, 1977, pp. 265-297.
- « Le service public et la puissance publique », *AJDA*, 1968, pp. 235-282.

CHATRIOT (A.), « La difficile écriture de l'histoire du Conseil d'État », pp. 23-42. Disponible à <http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2018-11-14/418788> ; consulté le 23/02/2019 à 12 h 3 à 21 h 56mn.

CHAUVEAU (J.-P.), « La réforme foncière de 1998 en Côte d'Ivoire à la lumière de l'histoire des indépendances de sécurisation des droits coutumiers », *Institut de Recherche pour le Développement Associé à l'UMR MOISA*, pp. 113-126.

CHEMIN (B.), « *le statut de l'oralité* », *AJDA*, 2011, pp. 604-607.

CHEVALLIER (J.),

- « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », *RFAP*, 2011, vol.137-138, n° 1-2, pp. 217-227.
- « Du principe de la séparation au principe de la dualité », *RFDA*, 1990, 712-723.
- « Le droit administratif, droit de privilège », *Pouvoirs*, n° 465, 1988, pp. 57-70.
- « L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur », *AJDA*, I., Doctrine, 1972, p. 67-89.
- « Le droit administratif entre Science administrative et droit constitutionnel », in *Le droit administratif en mutation*, PUF, 1993, pp. 11-40.

CISSÉ (A.), « L'harmonisation du droit des affaires en Afrique : l'expérience de l'OHADA à l'épreuve de sa première décennie », *RIDE*, 2004, vol. xviii, 2, n° 2, p. 197-225.

CLARENNE (J.) et ROMAINVILLE (C.), « La légalité face à l'autonomie d'organisation des assemblées parlementaires et des gouvernements. Une logique de contrepouvoirs face à la séparation organique des Pouvoirs », in DETROUX et al, *La légalité : un principe de démocratie belge en péril*, 2019, Bruxelles, Larcier, pp. 423-476.

CLUZEL-METAYER (L.), SAUVIAT (A.), « Les notions de qualité et une performance de la justice administrative », *RFAP*, 2016, n° 159, pp. 675-688.

COHEN (M.), « L'épreuve orale. Les magistrats administratifs face aux audiences de reconduite à la frontière », *Droit et société*, vol. 72, n° 2, 2009, pp. 387-410.

COHEN-TANUGI (L.), « L'avenir de la justice administrative », *Pouvoirs*, n° 46, 1988, pp. 13-20.

CONAC (G.), « Portrait du chef de l'État » *Pouvoirs*, n° 25, 1983, Les pouvoirs africains, pp. 121-130.

CONAC (G.), « Le juge et la construction de l'État de droit », in Mélanges Guy BRAIBANT, Paris, Dalloz, 1996, pp. 105-119.

CORDIER-GAUTHIER (C.), « Le français langue seconde au Canada », *Tréma*, 7/1995, pp. 27-37. Disponible à <http://journals.opendition.org/trema/2175>. Consulté le 15/07/2020 à 22 h 29 mn.

CORTEN (O.), « Le « droit en contexte » est-il incompatible avec le formalisme juridique ? », *RIEJ*, vol. 70, n° 1, 2013, pp. 70-76.

CORNEVIN (R.), « Évolution des chefferies traditionnelle en Afrique Noire d'expression française », *RJP*, n° 686, 687, 688, avr-oct. 1961, pp. 235-250.

COSTA (E.), « Des chiffres sans les lettres, la dérive managériale de la juridiction administrative », *AJDA*, n° 29, 2010, p. 1623

COTE-HARPER (G.), « L'État de droit et l'indépendance judiciaire », *Revue québécoise de droit international*, 1998, n° 2, pp. 150-154.

COULIBALEY (D.B.),

- « Le juge administratif, rempart de protection des citoyens contre l'administration en Afrique noire francophone », *Afrilex*, janvier 2013, pp. 1-35.
- « Sur le service public en Afrique : déclin et utilité d'une institution », *Annales de l'Université du Bénin*, Lomé, T. XVIII, 1999, Lomé, pp. 165-191.

COULIBALY (A.A.), « La rénovation de la justice en Afrique : Le rôle du juge dans la construction de l'État de droit », *RJPIC*, 1999, pp. 57-70.

## **-D-**

DAGO (R.K.), « Le contentieux administratif colonial », *RID*, n° 43, 2012, pp. 159-183.

DAGRA (M.), « Le déclin du contentieux administratif au profit d'autres modes de règlement des différends. Le Médiateur de la République au Niger », in SY (D.), FALL (A.B.) (dir.), *Les nouvelles tendances du droit administratif en Afrique*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, Troisième Rencontre de Dakar, 2018, pp. 153-169.

DAMIEN (A.), « Quel avenir pour l'administration française ? Quelle administration pour les cultes ? », *RA*, n° 301, 1998, pp. 61-77.

DARBON (D.), « La culture administrative en Afrique : la construction historique des significations du ‘‘phénomène bureaucratique’’ », *Cadernos de Estudos Africanos*, 3/2002, pp. 65-92.

Disponible sur <https://www.semanticscholar.org/paper/La-Culture-administrative-enAfriques-%3A-la-des-du-Darbon/a1bb96213a35e09b802a269febad2e5401d10e42>. Consulté le 05/01/2020 à 0 h 57 mn.

DARBON (D.), « Des administrations africaines paradoxales : entre pratiques locales plurales et régime d’aides incertains », *Quaderni*, Printemps 2015, p. 37-50.

DARGENT (F.), « Les échecs du mimétisme constitutionnel en Afrique noire francophone », *RDP*, n° 5, 2017, pp. 1347-1374.

DAUCHY (S.), « Le juge, bouche de la loi. À propos de la célèbre métaphore de Montesquieu », *Nagoya University Journal of Law and Politics*, n° 256, 2014, pp. 325-343. Disponible à <https://hal.univ-lille.fr/hal-02959170/document>. Consulté le 28/01/2021 à 23 h 57 mn.

DE GAUDUSSON (J.D.B.),

- « Variation sur le thème récurrent de la modernisation administrative en Afrique », in Mélanges LABORDE (J.P.), *Des liens et des droits*, Paris, Dalloz, 2015, pp. 97-104.
- « Le mimétisme postcolonial. Et après ? », *Pouvoirs*, vol. 2, n° 129, pp. 45-55.
- « La justice en Afrique : nouveaux défis, nouveaux acteurs et nouveaux enjeux », *Afrique contemporaine*, vol. 2, n° 250, pp. 13-28.

DE MALAFOSSE (A.), « L'évolution de l'instruction écrite », *AJDA*, 2011, pp. 608-611.

DE SARDAN (O.), « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique », *Politique africaine*, 2004, vol. 4, n° 96, p. 139-162.

DECLAREUIL (J.), « Remarques sur la théorie de l'institution et le caractère », in Mélanges Maurice HAURIOU, 1929, pp. 159-186.

DEGNI-SEGUI (R.), « Réflexions sur l'arrêt GNADRE Tédi et autres, 8 février 1985 », *RID*, 1985, pp.1934-1935

DEGUERGUE (M.), « Regard sur les transformations de la responsabilité administrative », *RFAP*, vol. 147, n° 3, 2013, pp. 575-587.

DELAUNAY (B.), « Droit de la responsabilité administrative et droit comparé », in *La responsabilité administrative*, Travaux AFDA, tome 6, Paris, LexisNexis, 2013, pp. 45-64.

DELPERE (F.), « Dualité ou trinité de juridiction en Belgique », *RFDA*, 1990, pp. 882-885.

DENOIX DE SAINT MARC (R.), « Le silence de l'administration », in *Droits et attentes des citoyens*, Documentation française, 1998, p. 123.

DEVOLVE (P.),

- « Le conseil d'État, cours suprême de l'ordre administratif », voir n° 123, novembre 2007, pp. 51-60.
- « La privatisation du service public de l'État », *Pouvoirs*, n° 117, 2006, pp. 107-120.
- « Paradoxes du (ou des paradoxes sur le) principe de séparation des autorités administratives et judiciaires », in *Mélanges René CHAPUS, Droit administratif*, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 135-145.
- « Services public et libertés publiques », *RFDA*, 1985, n° 1, p. 1-11.

DIA (O.), « Le juge administratif sénégalais et la construction de l'État de droit », *Librairie d'études juridiques africaines*, vol. 12, septembre 2012, pp. 71-86.

DIAGNE (M.),

- « La justice administrative en Afrique est-elle efficace ? », in SY (D.), FALL (A.B.) (dir.) *La justice administrative en Afrique*, Deuxième rencontre de Dakar, PUTC, 2017, pp. 179-184.
- « La contribution du Conseil d'État sénégalais à la construction de l'État de droit », *La Revue administrative*, PUF, 52<sup>e</sup> année, n° 6, n° spécial, 1999, pp. 81-88.

DIARRA (E.), « Le juge des droits de l'homme en Afrique noire francophone », *RID* n° 40-2009, p. 10.

DIEYE (A.), « Le juge et la motivation des actes administratifs au Sénégal », disponible sur <https://sunulex.sn/mdocs-posts/le-juge-et-la-motivation-des-actes-administratifs-au-senegal-a-dieye/>. Consulté le 14/03/2020 à 20h35mn.

DIOUF (M.), « Les poissons ne peuvent pas voter un budget pour l'achat des hameçons. Espace public, corruption et constitution de l'Afrique comme objet scientifique », *Le Bulletin de l'APAD*, p. 23-24.

DISTEL (M.), « La réforme du contrôle de l'administration en Grande-Bretagne », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 23, n° 2, Avril-juin 1971, pp. 355-417.

- DOCKES (E.), « Quel avenir pour le droit du travail ? » *RDS*, pp.192-216.
- DONFACK SONKENG (L.), « L'État de droit en Afrique », *Revue du CERDIP*, vol. 1, n° 2, juillet-décembre 2002, pp. 87-125.
- DONIER (V.), « Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA*, novembre-décembre 2006, pp. 1219-1235.
- DONNAT (D.) et CASAS (D.), « L'office du juge administratif dans la jurisprudence récente du Conseil d'État », *DA*, mai 2004, Etude 9, p. 9.
- DORWLING-CARTER (M.), « Le justiciable face à l'institution judiciaire », disponible sur <https://www.u-picardie.fr/curapp/revues/root/17/dorwlingcarter.pdf> . Consulté le 26/05/2020 à 23h43mn.
- DOSSO (K.), « Le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales en Afrique noire francophone : le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire et du Sénégal », *RISJPO*, n° 5, septembre 2017, p. 78.
- DOSSOU-SARPONOU, « Le respect du principe contradictoire dans le procès », in AIVO (F.J.), De GAUDUSSON (J.D.B.), DESOUCHES (C.), MAILA (J.) (dir.), *L'amphithéâtre et le prétoire au service des droits de l'homme et de la démocratie*, Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSOU, Paris, L'Harmattan, 2020, pp. 544-558.
- DOUNKENG ZELE (C.), « L'instrumentalisation ou les usages politico-juridiques de l'Etat de droit », in *Annales de la Faculté des Sciences Juridiques et politiques*, tome 4, Presses Universitaires d'Afrique, 2000, p. 194.
- DUHAMEL (O.), « Une démocratie à part », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, n° 3, pp. 17-26.
- DUPUIS (G.), « Les motifs des actes administratifs », *EDCE*, n° 27, 1974-1975, p. 13-25.
- DRAGO (R.), « La loi du 24 mai 1872 », *EDCE*, n° 25, 1972, pp. 13-20.
- DRAGO (R.), FRISON-ROCHE (A.-M.), « Mystères et mirages des dualités des ordres de juridictions et de la justice administrative », *APH*, t. 41, Sirey, 1997, pp. 135-148.
- De GAUDUSSON (J.D.B.), « Points d'actualité sur les modalités de production du droit constitutionnel dans les États Africains francophones » in *Mélanges Patrice GELARD*, Paris, Montchrestien, 1999, pp. 341-346.

DUBREUIL (C.-A.), « La voie de fait nouvelle est arrivée ! », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 42, 14 octobre 2013, n° 2301, pp. 39-47.

DU MARAIS (B.), GRAS (A.), « La cyberjustice, enjeu majeur pour la qualité de la justice administrative », *RFAP*, n° 159, 2016, pp. 789-806.

DUFFY-MEUNIER (A.), « La réforme de la motivation des décisions du Conseil constitutionnel à l'épreuve des modèles étrangers : l'exemple du Royaume Uni », *Les nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, vol. 2-3, n° 55-56, 2017, pp. 45-55.

DUHAMEL (O.), « Une démocratie à part », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, n° 3, pp. 17-26.

DUPEYROUX (O.) ; « Le ministère public auprès des juridictions » *in* Mélanges Achille MESTRE, Sirey, 1956, pp. 179-192.

## **-E-**

EBERHARD (C.), « Justice, Droit de l'Homme et globalisation dans le miroir africain : l'image communautaire », *RIEJ*, vol. 45, n° 2, 2000, pp. 57-86.

EDELMAN (M.), HABART (C.), DESAGE (F.), « L'espace et l'ordre social », *Politix*, vol. 97, n° 1, 2012, pp. 7-24.

EISEIMANN (C.),

« La théorie des bases constitutionnelles », *RDP*, 1972, pp. 1345-1441.

- « Droit public - droit privé. En marge d'un livre sur l'évolution du droit civil français du XIXe au XXe siècle, *RDP*, 1952, pp. 903-979.

ELOY (M.), « L'initiative littéraire dans la rédaction des jugements », *Bulletin-commentaire des Lois nouvelles*, 43<sup>e</sup> année, 1936, pp. 49-52.

## **-F-**

FALL (A.B.),

- « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politique en Afrique », *Afrilex* n° 3, 2003, pp. 23-63.
- « Le code des obligations de l'administration au Sénégal ou la transposition de règles de droit administratif français en Afrique francophone par la codification », *in* Mélanges en

l'honneur de GAUDUSSON (J.D.B.), Espace du service public, Tome 1, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2013, pp. 225-254.

FANDJIP (O.),

- « La nature du système de contrôle juridictionnel de l'administration en droit camerounais : un système dualiste à tendance dualiste ? », *La Revue du Centre Michel de l'Hospital - édition électronique*, Disponible à <https://hal.uca.fr/hal-03206460/document>, 2021, pp. 28-49.
- « Les obligations de l'Administration face à une demande. Contribution à l'étendue des tendances du droit administratif des États d'Afrique francophone », *R.D.P.*, n° 3, mai-juin 2019, pp. 807-826.
- « Délais d'instruction et recevabilité du recours devant le juge administratif. Les enseignements de la jurisprudence *Bilié Bi Essone c/État gabonais* », *Revue Juridique de l'Ouest*, IODE-Institut de l'Ouest : Droit et Europe, UMR CNRS 6262, Université de Rennes 1, 2019, n° 1, pp. 1-6.

FARDET (C.), « Le style des décisions du Conseil d'État », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique, du monde des juristes et du livre juridique*, SHFDI/Librairie générale de droit et de la jurisprudence, 2013, p. 220. Disponible à [https://univ-droit.fr/docs/recherche/rhfd/pdf/033-2013/33-2013\\_p219-243.pdf](https://univ-droit.fr/docs/recherche/rhfd/pdf/033-2013/33-2013_p219-243.pdf). Consulté le 18/04/2021 à 5 h 40 mn.

FAVRET (J.-M.), La « bonne administration de la justice » administrative, *RFDA*, 2004, p. 943.

FAUCHER (V.), « Difficile succession en Afrique subsaharienne : persistance et reconstruction du pouvoir personnel », *Pouvoirs*, 2009, vol. 2, n° 129, pp. 127-137.

FAVOREU (L.),

- « Résurgence de la notion de déni de justice et droit au juge », in Mélanges René CHAPUS, *Gouverner, administrer, juger*, Dalloz, 2002, p. 513-521.
- « L'apport du droit constitutionnel au droit public », *Pouvoirs*, n° 13, avril, 1980, pp. 17-31.

FERRACCI (A.), « Argumenter a fortiori en droit », *Revue de la recherche juridique (RRJ)*, n° 173, 2018, N.XLIII, pp. 1003-1038.

FILLOL (A.), et *al.* « Équité et déterminants sociaux des accidents de la circulation à Ouagadougou, Burkina Faso », *Santé Publique*, vol. 28, n° 5, 2016, pp. 665-675.

FLUCKIGER (A.), « Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal », *Cahier du Conseil constitutionnel*, n° 21, Dossier : la normativité, janvier 2007, pp. 1-29.

FOKO (A.), « La rationalisation du domaine de l'arbitrage : une étude à la lumière des droits français et de l'OHADA » *RJP*, vol. 124, n° 889, 2014, pp. 425-465.

FOUGERE (L.), « 1790-1990 – Deux siècles de dualisme juridictionnel », *AJDA* 1990, pp. 579-580.

FOUMENA (G.T.), « Le droit administratif camerounais « postcolonial » en rupture avec le modèle inspirateur », *Les annales de Droit*, n° 14, 2020, pp. 69-101.

FOYER (J.), « Les destinés du droit en Afrique », *RJP*, 1962, pp. 1-6.

FRISSON-ROCHE (M.-A.), « Le droit d'accès à la justice et au droit », in *Libertés et droits fondamentaux*, 16<sup>e</sup> éd. Paris, Dalloz, pp. 497-513,

FRISSON-ROCHE (M.-A.), « Principe d'impartialité et droit d'auto-saisine de celui qui juge », *Dalloz*, chron., 10 janvier 2013, n° 1, pp. 28-33.

FROMENT-MAIRE (A.), « La notion d'imminence en droit administratif », *Civitas Europa*, 2019/1, n° 42, pp.149-170.

## **-G-**

GABARDA (O.), « L'intérêt d'une bonne administration de la justice, *RDP*, n° 1, 2006, p. 153.

GADJI (Y.A.), « L'accès à la justice entre quête, requête et conquête : quelques observations sur un droit fondamental à valoriser en Côte d'Ivoire », in HOURQUEBIE (F.) (dir), *Quel service public de la justice en Afrique francophone ? Actes du colloque organisé par l'Université de Bordeaux IV, Bruxelles, Bruylant*, pp. 2013, pp. 95-121.

GARCERIE (S.), « Service public et droit communautaire. Une nouvelle "crise" de la notion de service public en droit administratif français ? », *Sociétés contemporaines*, n° 32, 1998, pp. 37-57.

GATSI (É.-A.T.), « Heurs et malheurs du contentieux électoral en Afrique : étude comparée du droit électoral processuel africain », *Les Cahiers de droit*, vol. 60, n° 4, 2019, pp. 937-990.

GAUDEMET (Y.), « Le juge administratif, une solution d'avenir ? », in TEYSSIE (B.) (dir.), *Clés pour le siècle*, Paris, Dalloz, p. 1213.

GAUTRON (J.-C.), « Réflexions sur l'autonomie du droit public sénégalais », *Ann. Afr.*, 1969, pp. 29-41.

GEMAR(J.-C.), Analyse jurilinguistique des concepts de « lisibilité » et « d'intelligibilité » de la loi, *RGD*, vol. 48, n° 2, 2018, pp. 298-336.

GICQUEL (J.), « Le présidentielisme négro-africain », in Mélanges Georges BURDEAU, 1977, pp. 701-725.

GIRARD (D.), « La justice retenue sous l'empire de la Constitution du 4 octobre 1958 », *RDP*, n° 3, 2013, pp. 673-705.

GIRARD (D.), « Juge administratif spécialisé et juge pénal : vade-mecum de coexistence pacifique », Note sous CE Ass., 30 décembre 2014, *Bonnemaison*, req. n° 381245, Rec. Lebon, *Revue générale du droit on line*, 2015, n° 19382. Disponible à <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2015/02/01/juge-administratif-specialise-et-juge-penal-vade-mecum-de-coexistence-pacifique/>. Consulté le 07/02/2021 à 16 h 51 mn.

GIRAUD (E.), « Etude sur la notion du pouvoir discrétionnaire », *Revue générale d'administration*, 1924, pp. 193-220.

GNIMPIEBA TONNANG (E.) et, NDIFFO KEMETIO (M.L.), « Les services publics dans l'état du droit communautaire de la concurrence CEMAC », *EDJA*, n° 2, 2011, pp. 25-47.

GONIDEC (P.-F.), « L'État de droit en Afrique. Le sens des mots », *RJPIC*, vol. 52, n° 1, 1998, pp. 3-32.

GONOD (P.), « A propos de la responsabilité administrative », *Mouvements*, vol. 4, n° 29, 2003, pp. 30-35.

GOURIHI-TITIRO (M.), « Le contrôle juridictionnel de l'administration ivoirienne », *Bull. Isaci*, 2<sup>e</sup> année, n° 4, 1980, pp. 3-35.

GRANDMAISON (O.L.C.), « L'exception et la règle : sur le droit colonial français », *Diogène*, vol. 212, n° 4, pp. 42-64.

GROZIET (M.) et al, « Gestion publique, gestion privée », *Revue Française d'administration publique*, 1991, pp. 345-505

GUERIN (A.), « Une dynamique renouvelée », *AJDA*, n° 11, 2011, pp. 596-600.

GUEYE (B.), « Le nouveau Code sénégalais des marchés publics : entre réponse aux attentes de la société civile et prise en compte des influences communautaires », *Droit sénégalais*, n° 7, novembre 2008, pp. 257-280.

GUILLIEN (R.), « Les commissaires de gouvernement près le Conseil d'État français », *RDP*, 61<sup>e</sup> année, 1955, pp. 281-303.

GUISEPELLI (E.), « Mimétismes des hommes et des territoires. Pour un enrichissement des regards sur les phénomènes géographiques », *Annales de géographie*, vol. 3, n° 721, 2018, pp. 307-330.

GUILLEUX (C.), « Diversité linguistique, diversité culturelle : quel avenir pour le français en Afrique et ailleurs ? ». Disponible à <https://calenda.org/374526>. Consulté le 19/07/2020 à 17 h 32 mn.

## **-H-**

HALAOUI (N.), « La langues de la justice et les constitutions africaines », *Droit et société*, 2002/2, vol. 51-52, n° 2-3, pp. 345-367.

HAMEL (G.), « Voie de fait : compétence du juge administratif en l'absence de dépossession définitive », 2018, Dalloz, Disponible à <https://www.dallozactualite.fr/flash/voie-de-fait-competence-du-juge-administratif-en-l-absence-de-depossession-definitive#.YCBi7-hKjIU>. Consulté le 07/02/2021 à 21 h 14mn.

HARDY (J.), « Le statut doctrinal de la jurisprudence en Droit administratif », *RDP*, 1990, n° 2, pp. 453-467.

HAURIOU (M.), « Note sous Conseil d'État, 20 janvier 1911, *Epoux Delpech-Salgues* » « Note sous Conseil d'État, Section, 3 février 1911, *Anguet*, requête numéro 34922, S. 1911.3.137 », *Revue générale du droit on line*, 2013, n° 12205. Disponible à <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2013/11/06/le-cumul-des-responsabilites-pour-fait-de-service-et-pour-fait-personnel/>. Consulté le 11/02/2021 à 14 h 36 mn.

HOLO (T.), « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions du renouveau démocratique dans les États de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », *RBSJA*, n° 16, 2006, pp.17-41.

HOURBIQUIE (F.), « L'indépendance de la justice dans les pays francophones », *Les Cahiers de la Justice*, vol. 2, n° 2, 2012, pp. 41-61.

HUET (P.), « La juridiction administrative gardienne de la liberté individuelle », *AJDA*, I, Doctrine, 1973, pp. 507-520.

## **-I-**

ISSA-SAYEGH (J.), « L'intégration juridique des États Africains dans la zone franc », *RJP*, 1997, pp. n° 823, p. 5.

## **-J-**

JESE (G.), « Théorie des pouvoirs de guerre et théorie des actes de gouvernement », *RDP*, 1924, p. 572-601.

JULIEN-LAFERRIERE (F.),

- « La dualité de juridiction en France : à la recherche d'un critère de compétence de la juridiction administrative », *AIDA (Revista de la Asociacion Internacional de derecho administrativo)*, n° 2, 2007, pp. 189-214.
- « La dualité de juridiction, un principe fonctionnel ? », in *Mélanges Roland DRAGO*, Paris, Economica, 1996, pp. 395-426.

## **-K-**

KAKAI (S.H.F.), « La réception des modèles de mise en problème : regard critique sur des cas nationaux en Afrique subsaharienne », *Revue électronique Afrilex*, pp. 1-21. Disponible à [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Afrilex\\_Sedagban\\_Hygin\\_Faust\\_KAKAI\\_sur\\_le\\_probleme\\_public\\_30\\_10\\_20.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Afrilex_Sedagban_Hygin_Faust_KAKAI_sur_le_probleme_public_30_10_20.pdf). Consulté le 10/01/2021 à 14 h 43 mn.

KAMSU (K.), « Les États parties à l'OHADA et la sécurisation des entreprises commerciales », *Revue de droit uniforme*, vol. 15, n° 1, 2010, pp. 73-108.

KAMTO (M.), KAMTO

- « La participation des personnes morales africaines de droit public à l'arbitrage OHADA », in *L'HOHADA et les perspectives de l'arbitrage en Afrique*, Travaux du Centre René-Jean Dupuy pour le droit et le développement, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 93.
- « La mise en cause des autorités administratives devant le juge judiciaire camerounais », in *Mélanges en l'honneur de Jean du Bois De GAUDUSSON, Espace du service public*, tome 1, Presses Universitaires de Bordeaux IV, 2013, pp. 335-363.

KANTE (P.F.), « Essai sur les causes de l'ineffectivité du principe de la séparation des pouvoirs dans les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire dans le Sénégal post alternance », *Annales de la Faculté des Sciences Juridiques et politiques*, tome 4, Presses Universitaires d'Afrique, 2000, pp. 53-69.

KEBE (A.A.D.), « Déclin de l'exorbitance du droit administratif sénégalais sous l'effet du droit communautaire », *Afrilex*, mai 2015, pp. 1-28.

KEUTCHA TCHAPNGA (C.),

- « Le juge constitutionnel, juge administratif au Bénin et au Gabon », *RFDC*, n° 73, janvier 2008, pp. 551-583.
- « Les mutations récentes du droit administratif camerounais », *Afrilex*, n° 1, 2000, pp. 1-22.
- « Réflexion sur l'apport du législateur camerounais à l'évolution de la procédure administrative contentieuse de 1990 à 1997 », *EDJA*, n° 45, avril-mai-juin 2000.

KHOUMA (O.),

- « Le contrôle de la légalité externe des actes administratifs unilatéraux par le juge sénégalais, un exemple de « transposition » de la jurisprudence administrative française », *Afrilex*, 2003, pp. 1-41.
- « La démocratie administrative au Sénégal. À la recherche d'un couple improbable », *Afrilex*, pp. 1-18. Disponible à <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/la-democratie-administrative-au.html> Consulté le 28 novembre 2019 à 18 h 16 mn.
- « L'enjeu de l'élection présidentielle en Afrique », *Droit sénégalais*, n° 10, Presses de l'Université de Toulouse 1, Capitole, 251-263

KISSIEDOU (S.C.), « Retour sur une importante décision passée inaperçue : l'arrêt n° 50 du 28 mars 2012, *Anzan Niamiké c/Président de l'Assemblée Nationale* », *La tribune de la Chambre Administrative*, 2017, pp. 69-73.

KOBO (P.C.),

- « Les procédures d'urgence et la Chambre administrative », *Actualités juridiques*, n° 49, 2005, p.180-191.
- « Les contrariétés de décisions entre les cours administratives, judiciaires et constitutionnelles », AOA-HJF, Colloque de juillet 2004, Bamako, *Revue d'informations juridiques et judiciaires*, n°80/2014, pp. 278-286.
- « Le recours administratif préalable, une condition de recevabilité absurde du recours pour excès de pouvoir ? », *RID*, n° 38-2007, pp. 60-110.

KOKOROKO (D.), « La politique et l'administration publique au Togo », in *Mélanges en l'honneur de Jean du Bois De GAUDUSSON, Espaces du service public*, tome 1, Presses Universitaires de Bordeaux IV, 2013, p. 364.

KOLONGELE EBERANDE (D.-C.), « Immunité d'exécution, obstacle à l'exécution forcée en droit OHADA contre les entreprises et personnes publiques ? », Disponible à <http://www.ohada.com/content/newsletters/1961/immunite-d-execution-eberande-kolongele.pdf>. Consulté le 01/03/2021 à 0 h 23 mn.

KOMBILE (J.P.), « La responsabilité de l'administration pour dommages des ouvrages publics en droit administratif gabonais : une protection des administrés contre l'administration ? », *RJP*, vol. 103, n° 812, 1993, pp. 231-244

KONTCHOU KOUOMEGNI (A.), « Le droit public camerounais, instrument de construction de l'unité nationale », *RJPIC* n° 4, oct-nov-déc. 1979, pp. 415-441.

KOUOMEGNI (A.K.), « Administration et politique en Afrique noire ou l'autocratie bureaucratique », *Présence Africaine*, 1983/3, n° 127-128, pp. 261-288.

KPENONHOUN (C.), « Hommage à l'artisan de l'unité en Afrique noire d'expression française : 1983-2016 », in SALL (A.), FALL (I.M.) (dir.), *Actualités du droit public et de la Science politique en Afrique, Mélanges Babacar KANTE*, Paris, L'Harmattan, 2017, pp. 491-521.

KWAHOU (S.), « L'État de la jurisprudence gabonaise en matière de responsabilité de l'administration », *RJP*, n° 3/2016, vol. 70, n° 3, pp. 379-402

**-L-**

LABETOULLE (D.), « L'arbitrage n'est pas un troisième ordre de juridiction », Entretien, *JCP Administration et collectivités territoriales*, avril 2007, n° 2093 ;

LABETOUILLE (D.), « L'avenir du dualisme juridictionnel », *AJDA*, 2005, pp. 1770-1777.

LACHAUME (J.-F.), « Le formalisme », *AJDA*, n° spécial 1995, p. 133.

LAFFERRIERE (J.), « La raison de la proclamation de la séparation des autorités administratives et judiciaires par la Constituante », in Mélanges Paul NEGULESCO, 1935, pp. 427-443.

LANGROD (G.), « L'entreprise publique en droit administratif comparé », *RIDC*, 1956, pp. 213-231.

LAMPUE (P.), « La justice administrative dans les États d'Afrique francophone », *RJPIC*, vol. 19, n° 3, 1965, p. 3-31.

LAROQUE (P.), « Droit administratif et histoire », *RHD*, 1974, pp. 763-766.

LASSERRE (B.), « La redécouverte de l'oralité. Propos décousus d'un membre du Conseil d'État », in Renaud DENOIX DE SAINT MARC (réunis par), *Juger l'administration, administrer la justice*, Mélanges en l'honneur de Daniel LABETOULLE, Paris, Dalloz, 2007, pp. 545-558.

LATH (Y.S.),

- « La Chambre administrative et le Conseil constitutionnel : Juges électoraux dans le système juridictionnel ivoirien », in AIVO (F.J.), De GAUDUSSON (J.D.B.), DESOUCHES (C.), MAILA (J.) (dir.), *L'amphithéâtre et le prétoire au service des droits de l'homme et de la démocratie*, Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSOU, Paris, L'Harmattan, 2020, pp. 731-748.
- « Le contentieux administratif dans le système ivoirien d'unité de juridiction : éléments d'une typologie », in SALL (A.), FALL (I.M.) (dir.), *Actualités du droit public et de la Science politique en Afrique*, Mélanges Babacar KANTE, Paris, L'Harmattan, 2017, pp. 491-521.
- « Les caractères du droit administratif des États africains de succession française. Vers un droit administratif africain ? », *RDP*, n° 5, 2011, pp. 1255-1288.

LAVAL (N.), « La bonne administration de la justice », *LPA*, 1999, août, n° 160, pp. 12-21.

LAVIGNE (P.), AYIMPAM (S.), « L'action publique en Afrique, entre normes pratiques, dynamiques politiques et influences externes », *Anthropologie et développement*, n° 48-49, 2018, pp. 25-41.

LAWSON (F.H.), « Le droit administratif anglais », *RIDC*, vol. 3 n° 3, Juillet-septembre 1951, pp. 412-426.

LE GARS (J.-M.), « Les méthodes d'instruction et d'examen des moyens de la requête – Aspects français », *RA*, 52<sup>e</sup> année, n° 7, numéro spécial, 1999, pp. 109-116.

LE ROY (E.),

- « Le justiciable africain et la redécouverte d'une voie négociée de règlement des conflits », *Afrique contemporaine*, n° 156, numéro spécial, 1990, pp. 111-120.
- « L'évolution de la justice traditionnelle dans l'Afrique francophone », *Revue canadienne des études africaines*, vol. 9, n° 1, 1975, p. 75.

LEGENDRE (P.), « Prestance du Conseil d'État (A propos d'un livre récent) », *RHD*, n° 15, 1975, pp. 630-634.

LEGRAND (V.A.), « Une institution universelle : l'Ombudsman ? », *RIDC*, vol. 25, n° 4, 1973, pp. 851-861.

LEMASURE (J.), « Vers une démocratie administrative, du refus d'informer au droit d'être informé », *RDP*, 1959, p. 1239-1269.

LEMOINE DE FORGE (J.M), « L'avenir des retraites des fonctionnaires », *La Revue administrative*, n° 301, PUF, pp.131-134.

LENOIR (R.), « Contrôle (du) social. La construction d'une notion et de ses enjeux », *Informations sociales*, vol. 126, n° 6, pp. 6-15.

LOCHAK (D.), « Quelle légitimité pour le juge administratif ? », *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993, pp. 141-151.

LOPEZ (L.-V.), « Nombre d'avocats, de juges, de tribunaux : où en est-on en Europe (et en France) ? », France Inter, publié le 22 octobre 2020. Disponible à <https://www.franceinter.fr/justice/nombre-d-avocats-de-juges-de-tribunaux-ou-en-est-on-en-europe-et-en-france> . Consulté le 23/01/2021 à 15 h 50 mn.

LOUVEL (B.), « L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle ou des libertés ? » Réflexion à l'occasion de la rencontre des premiers présidents de Cour d'appel et de Cour de cassation. Disponible à [https://www.courdecassation.fr/publications\\_26/prises\\_parole\\_2039/discours\\_2202/premier\\_president\\_7084/gardienne\\_liberte\\_33544.html](https://www.courdecassation.fr/publications_26/prises_parole_2039/discours_2202/premier_president_7084/gardienne_liberte_33544.html) . Consulté le 24/11/2020 à 11 h 32 mn.

LUHMANN (N.), « La troisième question. Le droit, l'histoire du droit et le recours au paradoxe », *Le débat*, mars-avril 1993, n° 94, pp. 86-97.

LYON-CAEN (A.), *Vers une procédure administrative*, in Mélanges en l'honneur de Daniel LABETOULLE, 2007, P. 585-589.

## **-M-**

MAGENDIE (J.-C.), « Célérité et qualité de la justice », *Recueil Dalloz*, 2004, Chronique, p. 2309-2311.

MAGNON (X.), « La France au mépris des langues régionales ou minoritaires ? » Disponible à <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01725337>. Consulté le 19/07/2020 à 20 h 08 mn.

MALAURIE (P.), « L'intelligibilité des lois », *Pouvoirs*, 2005/3 n° 114, p. 131-137.

MALEVILLE (J.), *Analyse raisonnée de la discussion du Code civil au Conseil d'État*, Librairie de la Cour de Cassation, Paris, 4 vol., 1805, 2e éd. 1807, 3e éd. Réimprimé Hachette Bnf, Mars 2020.

MALLOL (F.), « Veuillez patienter » : regard dubitatif sur la qualité et la célérité de la justice administrative », *RFDA*, 2016, n° 159, pp. 775-88.

MAMBO (P.), « La responsabilité pour dommages de travaux publics dans la jurisprudence des Cours suprêmes d'Afrique francophone », *RISJPO*, n° 2, 2014, pp. 80-132.

MANANGOU (V.R.), « Le néo-présidentialisme africain : entre paternalisme et superposition », *RFDC*, vol. 3, 2015, n° 103, pp. 26-53.

MAN (G.), « L'influence des conceptions juridiques occidentales sur l'organisation judiciaire dans les pays d'Afrique francophone », *RJPIC*, 1966, vol. 20, n° 1, pp. 185-202.

MANIERE (L.), « Deux conceptions de l'action judiciaire aux colonies. Magistrats et administrateurs en Afrique occidentale (1887-1912) », *RHD*, n° 4, 2011, pp. 1-34.

MARCOU (G.), « Bilan et enjeux de la mondialisation », *Annuaire 2002 des collectivités locales*, CNRS Edition, pp. 25-49.

MARIE (J.), IDELMAN (E.), « La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ? », *EchoGéo*, n° 13, 2010, pp. 1-14.

MARTIN (J.-P.), « L'expertise devant la juridiction administrative de première instance : quelques réflexions sur le statut de l'instruction : Audience solennelle du 27 février 2009 », *La Revue administrative*, 62<sup>e</sup> année, n° 370, pp. 378-383.

MASSINA (P.), « Plaidoyer pour le fonctionnement de la juridiction administrative au Togo », *RJP*, n° 802, 1990, pp. 403-421.

MATERY (Y.G.), « La responsabilité civile de l'Etat : une application maladroite du droit administratif par le juge judiciaire africain », *RJPIC*, n° 3, pp. 199-214.

MBAMBI (V. K.), « Les droits originellement africains dans les récents mouvements de codification : le cas des pays d'Afrique francophone subsaharienne », *Les Cahiers de droit*, 2005, vol. 46, n° 1-2, pp. 315-338.

MBEMBO (P.-B.), « La fonction consultative de la Chambre administrative de la Cour suprême », *H.I.*, n° 288 du 31 janvier 1994, pp. 9-10.

MBODJ (E.H.), « Les incidences de la réformes judiciaires du 30 mars 1992 sur le contentieux administratif sénégalais », *Droit Sénégalais, Revue de l'Association sénégalaise de Droit Pénal*, n° 2, juillet-décembre, 1995, pp. 17-43.

MEBIAMA (G.J.C), « L'évolution du droit administratif congolais », *RJP*, 2008, vol. 62, n° 2, pp. 209-266.

MEDARD (J.-F.), « Le modèle unique 'd'État en question' », *RIPC, Revue internationale de Politique Comparée*, vol. 13, n° 4, 2006, pp. 681-696.

MEDE (N.), « La corruption et ses ressorts en Afrique de l'Ouest francophone », *RFFP*, n° 147, septembre 2019, p. 71.

MEL (A. P.), « Les procédures d'urgence dans le contentieux administratif en Afrique francophone », *RISJPO*, n° 3 septembre 2015, PUB, pp. 11-57.

MELEDJE DJEDJRO (F.), « La révision des constitutions dans les États africains francophones : esquisse de bilan », *RDP*, n° 1, 1989, pp. 111-134.

MEMEL FOTE (H.), « Des ancêtres fondateurs aux pères de la nation », *Cahiers d'Études Africains*, n° 123, 1991, pp. 263-285.

MENDES (J.), « La bonne administration en droit communautaire et le code européen de bonne conduite administrative », *RFAP*, 2009, vol. 3, n° 131, pp. 555-571.

MENSAH ATTOH (K.S.), « L'Afrique et la cyberjustice », *Revue de l'ERSUMA*, n° spécial IDEF, 2014, pp. 189-192.

MESCHERIAKOFF (A.S.),

- « Contribution de l'Afrique à l'évolution du droit administratif français », in KAMTO (M.) et al (dir.), *Regard sur le droit public en Afrique*, Mélanges en l'honneur du Doyen Joseph-Marie BIPOUM-WOUM, Paris, L'Harmattan, coll. Études africaines, 2016, pp. 155-172.
- « L'arrêt du bac d'Eloka. Légende et réalité d'une gestion privée de la puissance publique », *RDP*, juillet-août 1988, pp. 1059-1081.

MESTRE (J-L.), « Contentieux administratif sous la Révolution française d'après les travaux récents », *RFDA*, 1996, pp. 289-304.

MEYER (P.), « La sécurité juridique et judiciaire dans l'espace OHADA », *Penant*, n° 855, 2006, pp. 151-169.

MILLIOT (L.), « La pensée juridique de l'Islam », *RIDC*, vol. 6, n° 3, juillet-septembre 1954, pp. 441-454.

MINDU (P.), « Les difficultés d'exécution des décisions juridictionnelles », *Revue juridique de l'Ouest*, 1993, pp. 217-227.

MODERNE (F.), « Origine et évolution de la juridiction administrative en France », *Revue administrative*, n° spécial 9, 1999, pp. 15-22.

MOCKLE (D.), « Les approches critiques du droit administratif », *Cahiers de droit*, pp. 497-526.

MOMO (C.), « L'évolution du modèle de justice en Afrique subsaharienne francophone », *RJP*, juillet-septembre, vol. 67, n° 3, 2013, pp. 314-361.

MONDESERT (X.), « Le code civil et le juge administratif », *Revue CRDF*, n° 2, 2005, pp. 179-182.

MOREAU (J.), « Le caractère réglementaire ou législatif des règles de procédure administrative contentieuse en droit français positif », in Mélanges Marcel WALINE, *Le juge et le droit public*, LGDJ, 1974, pp. 635-652.

- « Notions et spécificités du contentieux administratif », Mélanges en l'honneur de Jean DABIN, Bruxelles, 1963, vol. 1, pp. 179-196.

MOUANGUE KOBILA (J.), DONFACK SOKENG (L.), « La Cemas : à la recherche d'une nouvelle dynamique de l'intégration en Afrique centrale », *African yearbook of international law*, 1998, vol. 1, pp. 65-105.

MOUDOUDOU (P.),

- « Réflexions sur le contrôle des actes réglementaires par le juge constitutionnel africain : cas du Bénin et du Gabon », *Annale de l'Université Marien NGOUABI*, 2011-2012, vol. 3, n° 12-13, pp. 65-91.
- « Les tendances du droit administratif en Afrique noire francophone », *Annales de l'Université Marien NGOUABI*, n° 3, 2009, pp. 1-39.

MOYRAND (A.), « Réflexions sur l'intégration de l'État de droit en Afrique », *RIDC*, vol. 43, n° 4, Octobre-décembre 1991, pp. 853-878.

MOZOL (P.), « Le contentieux administratif français face aux exigences du droit à être jugé dans un délai raisonnable », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 2004-2, vol. I, p. 1015-1038.

MUBILIA (M.), « La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : mimétisme institutionnel ou avancée judiciaire ? », 1998, vol. 108, n° 3, *RGDIP*, pp. 765-780.

## - N -

NAMBO (J.J.), « Quelques héritages de la justice coloniale en Afrique noire », *Droit et société*, vol. 2, n° 51-52, 2002, pp. 325-343.

NDIAYE (A.), « Le référé administratif en Afrique », *Afrilex*, janvier 2020, pp. 1-47.

NEMEDEU (R.), « La recherche du critère d'arbitrabilité des litiges concernant les personnes morales de droit public en droit OHADA (2009) », *RASJ*, vol. 6, n° 1, mars 2009, pp. 45-73.

NJOCKE (H.-C.), « Juridiction administrative : réforme inachevée », *Juridis Périodique*, n° 74, 2008, p. 49-63.

N'GAIDE (M.), « La notion de matière administrative au Sénégal : évolution de la jurisprudence », *RSDP*, 1997-1998, n° 5-6-7-8, pp. 147-159.

NGANDO SANDJE (R.), « Le renouveau du droit constitutionnel et la question des classifications en Afrique : quel sort pour le régime présidentiel ? », *RFDC*, n° 93-2013, pp. e-1-e-26.

NGANGO YOUMBI (E.M.), « Les modes alternatifs de résolution des litiges administratifs en Afrique noire francophone », *RIDE*, t. xxxiii, n° 4, 2019, pp. 449-476.

NGUECHE (S.), « Le juge unique dans le contentieux administratif des États de l'Afrique noire francophone », *RAMReS/S.J.P.*, n° 1, janvier 2021, pp. 117-138.

NKOU NVONDO (P.), « La crise de la justice de l'État en Afrique noire francophone : études des causes du divorce entre la justice et les justiciables », *RJP*, n° 824, Mai-Aout 1997, p. 208-228.

NKOUENDJIN (Y.), « Le rôle de la jurisprudence dans les nouveaux États d'Afrique francophone », *RJP*, 1<sup>er</sup> mars 1973, vol. 83, n° 739, pp. 11-23.

NZOUANKEU (J.M.),

- « Remarques sur quelques particularités du droit administratif sénégalais », *RIPAS*, n° 9, 1984, pp. 1-36.

- « Les réformes de l'administration publique d'Etat au Bénin depuis le renouveau démocratique de 1990 : Principaux repères et propositions de réorientation », in MEDE (N.) (dir.), *La réforme de l'Etat au Bénin : état de la réforme... et perspectives*, Abomey-Calavi, Centres de Publications Universitaires de l'Université d'Abomey-Calavi, 2013, p. 321.

## **-O-**

OUEDRAOGO (O.), « La crise du système de dualité juridictionnel en Afrique francophone : analyse des modèles burkinabè, malien et sénégalais », *RBD*, n° 53, 2e semestre 2017, pp. 39-61.

OUEDRAOGO (S.M.), « La promotion des contrats de partenariat public-privé par les aides publiques dans l'espace UEMOA », *Afrilex*, janvier 2018, pp. 1-33.

OULD BOUBOUTT (A.S.), « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », *RDP*, n° 2, 2013, pp. 380-431.

OWONA (S.), « L'institutionnalisation de la légalité d'exception dans le droit camerounais », *Revue camerounaise de droit*, n° 6, juillet-décembre, 1974, p. 116

## **-P-**

PACTEAU (B.),

- « La jurisprudence, une chance du droit administratif ? », Travaux du deuxième centenaire du conseil d'État, *La Revue administrative*, PUF, n° spéc. 6, 1999, 70-80.
- « Le juge unique dans les juridictions administratives. Le point de vue de la doctrine », *Gaz Pal*, Rec. 1998, pp. 174-182
- « Vu de l'intérieur : loi du 30 juin, une réforme exemplaire », *RFDA*, 2000, pp. 959-962.

PASCAL (R.), « Le Conseil du contentieux administratif à Madagascar », Disponible à [http://www.recherches.gov.mg/IMG/pdf/anal-droit5\\_6\\_.pdf](http://www.recherches.gov.mg/IMG/pdf/anal-droit5_6_.pdf). Consulté le 05/05/2020, pp. 139-146.

PEGNON (C.N.), « La modernisation de gouvernance administrative en Côte d'Ivoire : entre extranéité des réformes et résistances aux changements », *RID*, Editions Universitaires de Côte d'Ivoire (EDUCI), 2019, pp. 37-51.

PEGOURIER (Y.), « Essai sur la crise et la réforme des Conseils du contentieux administratif », *RJPJF*, tome 11, 1957, pp. 729-760.

PELLISSIER (G.), « La réflexion de la juridiction administrative sur la rédaction de ses décisions », *Les Cahiers de la Justice*, Dalloz, vol. 2, n° 2, 2014, pp. 219-228.

PELLOUX (R.), « L'arrêt de la Cour des droits de l'homme dans l'affaire Delcourt », *AFDI*, n° 17, 1971, pp. 340-346.

PERELMAN (C.), « L'usage et l'abus des notions confuses » in *Logique et analyse, Publication trimestrielle du Centre national belge de recherches de logique*, Louvain, Nauwelaerts printing, n° 81, mars 1978, pp. 3-17.

PLANE (P.),

- « Les services publics africains à l'heure du désengagement de l'État : changement conservateur ou progressiste ? », *Annales des mines*, 1998, pp. 39-48.

- « La privatisation des services publics en Afrique francophone. Enjeux et perspectives », *Revue économique*, volume 47, n° 6, 1996, pp. 1409-1421.

PLESSIX (B.), « Nicolas Delamare ou les fondations du droit administratif français », *Droits*, vol. 38, n° 2, 2003, pp. 113-134.

POKAM (D.H.), « *Les droits de l'homme comme enjeux politique en Afrique : Essai d'analyse « politiste » d'une catégorie juridique au travers de ses usages politiques* », *Annales de la Faculté des Sciences Juridiques*, Ed. Spéciale Droits de l'Homme, tome 4, 2000, Université de Dschang, Presses Universitaires d'Afrique, pp. 5-29.

POLLET-PANOUSSIS (D.), « La Constitution congolaise de 2006 : petite sœur africaine de la constitution française », *RFDC*, 2008/3, n° 75, pp. 451-498.

PONTIER (J.M.), « L'intérêt général existe-t-il encore ? », *Dalloz*, 1998, chron., pp. 327.

PRETOT (X.), « La cour de Cassation et le législateur. Réflexions sur la séparation des pouvoirs », *RDP*, n° 2, 2019, p. 373.

PRISO-ESSAWE (S.-J.), « L'émergence d'un droit communautaire africain de la concurrence : "double variation sur une partition européenne" », *RIDC*, vol. 56, n° 2, 2004, p.

## **-R-**

RAJAONA (A.R.), « La jurisprudence de la Chambre administrative de la Cour suprême de Madagascar en 1987 », *RJP*, vol. 99, n° 799, 1989, pp. 65-102.

RAPHAL (B.), « Le contrôle juridictionnel de l'administration coloniale : entre accompagnement de la haute administration et protection de l'administré », in *Administration coloniale en Afrique entre politique centrale et réalité locale*, Annuaire d'histoire administrative européenne, n° 18, 2006, pp. 151-186.

ROUAULT (M.-C.), « Le droit à un délai raisonnable de jugement (Conseil d'État, Assemblée, 28 juin 2002) », *LPA*, 2002, n° 221, p. 17-21 ;

REMONDO (M.), « Réflexions sur le système juridictionnel gabonais », *RJP*, n° 771, p. 5-21.

RIVERO,

- « Existe-t-il un critère du droit administratif », *RDP*, 1953, pp. 279-296.

- « Le Huron au Palais royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », D., 1962, chron. VI, pp. 37-40.
- « Le juge administratif français : un juge qui gouverne », *Dalloz*, 1951, Chronique VI, p. 21.
- « L'administré face au contrôle contentieux de l'administration », *La Revue administrative*, 52<sup>e</sup> Année, n° 9, n° spécial 9, Histoire et perspectives de la juridiction en France et en Amérique latine, 1999, pp. 218-220.
- « Le juge administratif : gardien de la légalité administrative ou gardien administratif de la légalité », in Mélanges Marcel WALINE, *Le juge et le droit public*, 1974, pp. 701-717.
- « Phénomène d'imitation des droits étrangers en droit administratif », in Mélanges Walter Jean Ganshof van der MEERSCH, Bruxelles, Bruylant, 1972, pp. 619-639.

ROBINEAU (Y.), « Regard sur dix années d'activité du Tribunal des conflits (1994-2003) » *RFDA*, n° 6, 2004, novembre-décembre, pp.1167-1169.

ROLIN (F.),

- « Elle s'appelait Ignacia. Un regard d'histoire sociale sur Tribunal de conflits, 8 février 1873, *Blanco*, et Conseil d'Etat, 8 mai 1874, *Blanco* », *RFDA*, n° 3, mai-juin 2021, pp. 413-428
- « Le coût du tard à juger devant les juridictions administratives : l'arrêt qui valait un milliard d'euros », *AJDA*, 2004, n° 39, 15 novembre, p. 2145-2147.

ROLLAND (F.), « L'historicité du droit administratif français à l'épreuve de la pratique juridique », *Revue juridique de l'Ouest*, n° 2, 2007, pp. 113-156.

ROUSSET (M.),

- « Le contentieux administratif au Maroc : des juridictions administratives françaises à l'unification des tribunaux », 1965, pp. 117-134. Disponible [http://aan.mmsh.univ-aix.fr/Pdf/AAN-1965-04\\_20.pdf](http://aan.mmsh.univ-aix.fr/Pdf/AAN-1965-04_20.pdf). Consulté le 14/02/2021 à 19 h 57 mn.
- « La justice administrative, pièce maîtresse de l'État de droit au Maroc », *RJPIC*, n° 1, janvier-avril 2000, p.

ROYER (E.), « Qu'est-ce qu'une « personne chargée de mission de service publique » ? », 6 mars 2007. Disponible à <https://www.dalloz-actualite.fr/breve/qu-est-ce-qu-une-personne-privée-chargee-d-une-mission-de-service-public#I4Hs-gzbiU>. Consulté le 02/05/2021 à 4 h 31 mn.

SAFATIAN (S.), « La rédaction du Code civil », *Napoleonica. La Revue*, n° 16, mars 2013, p. 53-54.

## **-S-**

SAGALOVITSCH (E.), « Bilan et perspectives d'évolution de la qualité du procès administratif : le point de vue d'un avocat », *RFAP*, 2016, n° 159, pp. 715-726.

SALAMI (I.D.), « L'efficacité du contentieux de pleine juridiction en droit administratif béninois et camerounais », *Afrilex*, 2020, pp. 1-29.

SALE (M.), « Opportunités de l'éclatement ou non des cours suprêmes africaines. Considérations tirées du système juridictionnel sénégalais », *Acte de colloque, Les cahiers de l'Association Ouest Africaine des Hautes juridictions francophones*, 13-16 mai 2002, Cotonou.

SALL (A.),

- « Les débuts des Cours de Justice de la CEDEAO et de l'UEMOA : propos sur la faiblesse du droit jurisprudentiel de l'intégration en Afrique de l'Ouest », *Nouvelles Annales Africaines*, n° 1, 2010, pp. 5-12.
- « Le sursis à exécution des décisions administratives dans la jurisprudence sénégalaise », *RJP*, 2005, pp. 499-543.

SAMB (M.),

- « Privatisation des services publics en Afrique subsaharienne. À l'heure des bilans », *Afrilex*, août 2014, pp. 1-38.
- « L'accès des justiciables à la justice au Sénégal, vers une justice de proximité ? », *Afrique contemporaine*, vol. 2, n° 250, pp. 82-83.

SANDIO KAMGA (A.H.), « La nature juridique des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans les Etats de l'UEMOA et de la CEMAC », *RAFIP*, n° 8, 2<sup>e</sup> semestre, 2020, pp. 213-250.

SANGO (A.), « Les tendances actuelles du contrôle juridictionnel de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration en Afrique : étude comparée à partir des cas du Bénin, du Sénégal et de la Côte d'Ivoire », *Revue électronique Afrilex*, pp.1-32. Disponible à [http://afrilex.ubordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Article\\_droitAdministratifSango\\_Aboubakar.pdf](http://afrilex.ubordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Article_droitAdministratifSango_Aboubakar.pdf). Consulté le 09/04/2020 à 13h35mn.

SARGOS (P.), « Points communs et divergences de deux ordres de juridiction : 200 ans après la loi de 1790 : points communs et divergences des deux ordres de juridiction », *AJDA*, 1990, pp. 585-590.

SAUVE (J.M.),

- « La qualité de la justice administrative », *RFDA*, 2016, n° 159, pp. 667-674.
- « L'injonction, l'exécution du jugement, la loi du 8 février 1995 après vingt ans de pratique – Réflexions sur l'effectivité de la décision de justice administratif », Colloque organisé dans le cadre de la Conférence nationale des présidents des juridictions administratives, Faculté de Montpellier, vendredi 5 septembre 2014, p. 7.

SAUVEL (T.),

- « Les origines des commissaires du gouvernement auprès de C.E. statuant au contentieux » *R.D.P.*, 1969, pp. 5-20.
- « Histoire du jugement motivé », *RDP*, 1955, pp. 5-53.
- « L'accès à la justice en Afrique noire francophone : problème et perspectives. Cas du Burkina Faso », *Revue juridique et politique. Indépendance et coopération*, 2, 1995, p. 195-196.

SAYN (I.), « L'accès au juge et les spécificités de la procédure juridictionnelle », *Regards*, vol. 47, n° 1, 2015, pp. 53-60.

SCUBLA (L.), « Sur une lacune de la théorie mimétique : l'absence du politique dans le système girardien », *Cités*, PUF, n° 53, 2013, pp. 107-137.

SIETCHOUA DJUITCHOKO (C.), « Recherches sur la concession en droit administratif camerounais dans le contexte de libéralisation économique de la fin du XX<sup>e</sup> siècle », *Revue internationale de droit africain*, n° 56/2003, p. 7-29.

SOGLOHOUN (P.), « L'office du juge dans le contentieux de la responsabilité administrative au Bénin, Burkina Faso, Niger », *Afrilex*, mai 2017, pp. 1-36.

SOLEIL (S.), « Le modèle juridique français : recherches sur l'origine d'un discours », *Droits*, PUF, vol. 2, n° 38, 2003, pp. 83-95.

SOMA (A.), « Modélisation d'un système de justice constitutionnelle pour une meilleure protection des droits de l'homme : trans-constitutionnalisme et droit constitutionnel comparé », *RTDH*, 2009, vol. 20, n° 78, pp. 437-466.

SOULIER (S.), « Réflexion sur l'évolution et l'avenir du droit de la responsabilité de la puissance publique », *RDP*, vol. 85, pp. 1039.

SPECTOR (C.), « La bouche de la loi ? Les figures du juge dans L'Esprit des lois », *Montesquieu Law Review*, Université de Bordeaux, Forum Montesquieu, 2015, p. 87-102.

STIRN (B.),

- « Le conseil d'État et la réforme du contentieux », *RFDA*, n° 4, 1988, mars-avril, pp. 187-195.
- « Quelques réflexions sur le dualisme juridictionnel », *Revue générale de droit processuel*, n° 3, 1996, pp. 41-51.

SY (D),

- « Justice administrative et droit administratif en Afrique. Un bilan ». in Mélanges Jean Du Bois De GAUDUSSON, *Espace du service public*, tome 1, Presses universitaires de Bordeaux, 2013, p. 653.
- « L'évolution du droit administratif sénégalais », *EDJA*, n° 67, 2005, pp. 39-68.
- « Condition du juge en Afrique : l'exemple du Sénégal », *Revue électronique Afrilex*, n° 3, juin 2003, pp. 350-374.
- « L'activité de la Cour de Justice de l'UEMOA », *Nouvelles Annales Africaines*, n° 1, 2007, pp. 236-238.
- « La condition du juge en Afrique : l'exemple du Sénégal », *Afrilex*, n° 3, 2003, pp. 1-19.

SY (P.-M.), « Entre l'unité et la dualité de juridiction : l'Afrique Noire francophone à la quête d'un modèle d'organisation de la justice administrative », *Nouvelles Annales Africaines*, pp. 269-319.

## **-T-**

TALL (M.), « Le pouvoir d'appréciation du juge en matière administrative », in Actes du séminaire, Liberté d'appréciation du juge, Dakar, *Recueil ASSERJ*, n° 28, jan-fév-mars, 1983, p. 74.

TIEBLEY (Y.D.), « Le recours abusif selon la Chambre administrative de la Cour suprême. Note sous arrêt n° 31 du 18 février 2015, *Madame Bini née Mouroufié c/arrêt n° 42 du 21 mars 2012 de la Chambre administrative* », *RID*, n° 49, 2016, pp. 162-180.

TIMSIT (G.), « Sur l'engendrement du droit », *RDP*, n° 1, janvier-février 1988, pp. 39-75.

TOKO (J.), KADOUAMAI (S.), « L'entreprise citoyenne : du bon usage du mimétisme conceptuel pour l'Afrique noire », *Recherches en Sciences de Gestion*, n° 95, 2013/2, pp. 173-187.

TONDUANGU KONGOLO (G.), « Les entreprises publiques congolaises (RDC) transformées en sociétés commerciales à l'épreuve de l'acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique », *ERSUMA*, n° 4, 2014, pp. 418-436.

TOURE (P.A.), « L'assistance, une mamelle des droits de la défense », in AIVO (F.J.), DE GAUDUSSON (J.D.B.), DESOUCHES (C.), MAILA (J.) (dir.), *L'amphithéâtre et le prétoire au service des droits de l'homme et de la démocratie*, Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSOU, Paris, L'Harmattan, 2020, pp. 1057-1085.

TRAORE (S.), « La redéfinition de la voie de fait et la résurgence du caractère absolu de l'intangibilité de l'ouvrage public », *Droit administratif*, n° 3, mars 2015, pp. 9-13.

TREFON (T.), « Les obstacles administratifs sur les réformes en République démocratique du Congo », *Revue internationale des Sciences administratives*, 2010/4, vol. 76, pp. 736-755.

TRUCHET (D.),

- « Réflexions sur la contestation actuelle du dualisme juridictionnel », in JORBERT (S.) (dir), *L'avenir du dualisme juridictionnel : continuité ou rupture ?* », *RDA*, n° 18, mai 2019, p. 47.
- « Plaidoyer pour une cause perdue : la fin du dualisme juridictionnel », *AJDA*, n° 32, 2005, pp. 1767-1770.
- « Mauvaises et bonnes raisons de mettre fin au dualisme juridictionnel », in *Justice et pouvoirs*, *Justice*, n° 3, 1996, p. 53-63.
- « Fusionner les juridictions administrative et judiciaire ? », *Études offertes à Jean-Marie AUBY*, Paris, Dalloz, 1992, pp. 335-345.

TURK (P.), « Le Sénat : une assemblée de bons légistes ? », *Pouvoirs*, vol. 4, n° 159, pp. 65-78

**-V-**

VAN LANG (A.), « Le dualisme juridictionnel en France : une question toujours d'actualité », *AJDA*, 2005, pp. 1760-1766.

VAN MEERBEECK (J.), « Dans la peau d'un privatiste », *RIEJ*, vol. 82, n° 1, 2019, pp. 99-103.

VAISSIERE (F. D.), « Dernières nouvelles du délai raisonnable », *Gazette du Palais*, 30 décembre-3 janvier 2002, p. 1-3.

VEDEL (G.), « La loi des 16-24 août 1790 : texte ? prétexte ? contexte ? », *RFDA*, 1990, pp. 698-711.

VELLEY (S.), « La constitutionnalisation d'un mythe : justice administrative et séparation des pouvoirs », *RDP*, 1989, pp. 767-783.

VERDIER (R.), « Problématique des droits de l'homme dans les droits traditionnels de l'Afrique noire », in *Droits et Cultures*, 1983, n° 5, pp. 97-103.

VIDROVITCH (C.), « Construction de l'État nation et mutations économiques en Afrique subsaharienne : une histoire imbriquée », in Isidore Ndaywel è Nziem éd., *Images, mémoires et savoirs. Une histoire en partage avec Bogumil Koss Jewsiewicki*. Editions Karthala, 2009, pp. 21-46.

VIDROVITCH (C.), « De la nation en Afrique noire », *Débats*, vol. 84, n° 2, 1994, p.118-133.

VIGNON (Y.B.),

- « La protection des droits fondamentaux dans les nouvelles constitutions africaines », *RND*, n° 3 décembre 2000, p.77-135.
- « Les aspects structurels de la maladministration au Togo », *Annales de l'Université du Bénin*, Lomé T. XVII, 1997-1998, p. 38.

VINCENT (J.), « Juridiction collégiale ou juge unique dans la procédure civile française », in *Mélanges Louis FALLETI*, *Annales de la Faculté de droit et des sciences économiques de Lyon*, t. II, Lyon, 1971, pp. 561-570.

VIRALLY (M.),

- « Le phénomène juridique », *RDP*, 1957, p. 1-63.
- « L'introuvable acte de gouvernement' », *RDP*, 1952, p. 317-358 ;

**-W-**

WAHL (N.), « Introduction », in WAHL (N.) et QUERMONNE (J-L.) (dir.), Paris, Presse Sciences Politiques, 1995, p.29 ;

WALINE (M.), « Le pouvoir discrétionnaire de l'administration et sa limitation par le contrôle juridictionnel », *RDP*, 1930, p. 197-223 ;

WAQUET (E.), « Regard sur le Tribunal des conflits », *Recueil DALLOZ*, Chroniques, 2002, 742-747.

WASCHMANN (P.), « Le Conseil constitutionnel et principe de séparation des autorités administrative et judiciaire », *Jus Politicum*, n° 20-21, juillet 2018, La jurisprudence du Conseil constitutionnel, pp. 237-260.

WEBER (A.), « Le juge administratif unique, nécessaire à l'efficacité de la justice ? », *RFAP*, vol. 1, n° 125, 2008, pp. 179-196.

WEIL (P.), « A propos de l'application par les tribunaux judiciaires des règles du droit public ou les surprises de la jurisprudence Giry », in *Mélanges Charles EISENMANN*, Paris, Cujas, 1975, pp. 379-395.

WOEHLING (J. M.),

- « Réflexions sur une crise : la juridiction administrative à la croisée des chemins », in *Mélanges*, R-E. CHARLIER, *Service public et Libertés*, Paris, Editions de l'Université et de l'Enseignement moderne, 1981, pp. 341-368.
- « Vers la fin du recours pour excès de pouvoir ? », in *Mélanges en l'honneur de Guy BRAIBANT*, *L'État de droit*, Paris, Dalloz, 1996, pp. 777-791.

WODIE (F.), « Les attributions de la chambre administrative de Cote d'Ivoire », *RJPIC*, vol. 23, n° 1, 1968, pp. 63-78.

**-Y-**

YONABA (S.),

- « Le médiateur du Faso », *RJP*, vol. 105, pp. 22-34.

- « L'institution du médiateur de la République comme mode alternatif de règlement des différends sur le continent africain », in in SY (D.), FALL (A.B.) (dir.), *Les nouvelles*

*tendances du droit administratif en Afrique*, Presses universitaires de Toulouse 1 Capitole, Troisième Rencontre de Dakar, 2018, pp. 171-202.

- « Que reste-t-il du concept « d'intérêt général » dans la vie politique et administrative sur le continent africain ? », in SY (D.), FALL (A.B.), *Cinquante ans de droit administratif en Afrique*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2016, pp. 91-111.

## **-Z-**

ZAKI (M.), « Le juge, la loi et l'architecture des pouvoirs », in MELEDJE (D.F.), BLEOU (M.D.), KOMOIN (F.), *Mélanges dédiés au doyen Francis Vangah WODIE*, Abidjan, Faculté de droit de l'Université de Cocody, Toulouse, Presses Universitaires de Toulouse 1, Capitole, 2016, p. 551.

ZARKA (A.), « Les limites du pouvoir d'injonction », *RFDA*, n° 4, 2015, p. 650.

ZINA (S.O.), « Le cailloux a-t-il été retiré du soulier de la République ? Reconciliation nationale et réforme constitutionnelles en Côte d'Ivoire », *Afrique contemporaine*, vol. 3, n° 263-264, 2017, pp. 25-39.

## **B. Actes de colloques**

### **-A-**

AFAD, *Le juge : une figure d'autorité*, Actes du premier colloque organisé par l'Association Française d'Anthropologie du Droit, Paris, 24 -25- 26 novembre 1994, éd. L'Harmattan, 1996.

ANABITARTE (A. G.), « Les facultés espagnoles et l'influence française, en particulier dans le domaine du droit public au XVIII<sup>e</sup> et du XIX<sup>e</sup> siècles », in *L'influence des facultés françaises de droit Outre-mer et à l'étranger* (Colloque Paris 1993), *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, 1994, n° 15.

Association Ouest – Africaine des Hautes Juridictions francophones (AHJF), *L'opportunité de l'éclatement des Cours suprêmes en Cours distinctes*, Les Actes du colloque de Cotonou 14-16 mai 2002.

AUPELF-UREF, *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone*, Colloque international des 29 et 30 septembre et 1er octobre 1993 à Port-Louis (République de Maurice), 1994.

**-B-**

BANKOUNDA-MPELE (F.), « Repenser le président africain », in *Constitution, pouvoirs et contre-pouvoirs*, Association française de droit constitutionnel, Actes de colloque de commémoration du cinquantième anniversaire de la constitution française du 04 octobre 1958, tenue les 25, 26 et 27 septembre 2008 à Paris, pp. 1-1, Disponible à <http://www.droitconstitutionnel.org/congrèsParis/comC6/BankoundaTXT.pdf>. Consulté le 19 novembre 2019 à 14 h 18mn.

**-C-**

CADIET (L.) et al. (dir.), *Les juges uniques : dispersion ou réorganisation du contentieux ?* XXI<sup>e</sup> Colloque des Instituts d'études judiciaires, 19 et 20 mai 1995, Toulon, organisé par l'Institut d'études judiciaires de Toulon, Paris, Dalloz, 1996.

CONAC (G.), *Dynamiques et finalités des droits africains*, 1980, Actes de colloque sur La vie du droit en Afrique, organisé à Paris le 30 septembre 1977 sous l'égide de la Section Droits africains du Centre d'étude juridique comparatives de l'Université de Paris, Economica, 509 p.

**-D-**

DUPUIS (G.) (dir.), *Le contrôle juridictionnel de l'Administration : bilan critique. Introduction*, Centre d'Études et de Recherches sur l'Administration Publique (CERAP), Université de Paris I, Paris, Economica, 1991, 259 p.

**-E-**

ÉVEILLARD (G.) (dir.),

- *La guerre des juges aura-t-elle lieu ? Analyse comparée des offices du juge administratif et du juge judiciaire dans la protection des libertés fondamentales*, 2016, Colloque Université

de Rennes 1, 2015. Disponible sur [https://www.revuegeneraledudroit.eu/wp-content/uploads/coll\\_rennes\\_RGD201610.pdf](https://www.revuegeneraledudroit.eu/wp-content/uploads/coll_rennes_RGD201610.pdf). Consulté le 24/08/2020 à 20 h 6 mn.

- Fusionner la juridiction administrative et judiciaire ? Colloque UbiDEM « La réforme » – le 15 septembre 2017 – ENS Rennes, 27 p.

## **-F-**

FALL (A.B.), SY (D.) (dir.), *Cinquante ans de droit public en Afrique*, Colloque de Dakar tenu les 18, 19 et 20 mai 2015, Université Cheick Anta Diop, Centre de Recherche, d'Etude, et de Documentation sur les Institutions et les Législations Africaines (CREDILA), Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2016, 203 p.

## **-G-**

GARDAVAUD (G.) et OBERDORFF (H.), (dir.), *Le juge administratif à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, Actes du Colloque du 40<sup>e</sup> anniversaire des tribunaux administratifs, Presses universitaires de Grenoble, 1995, 475 p.

## **-H-**

HURPY (H.), TORCOL (S.) (dir.), *Le contentieux des droits et libertés fondamentaux à l'épreuve de l'économie de marché*, journée AFDC, colloque du Centre d'études et de recherches sur les contentieux, 20 novembre 2015, Université de Toulon, 167 p.

## **-K-**

KOBO (P.C.), « Les contrariétés de décisions entre les cours administratives, judiciaires et constitutionnelles », AOA-HJF, Colloque de juillet 2004, Bamako, *Revue d'informations juridiques et judiciaires*, n°80/2014, pp. 278-286.

## **-L-**

LAIDIE (Y.), « Le Tribunal des conflits » in *La constitution du 04 novembre 1848. « L'ambition d'une république démocratique »*, Actes du Colloque de Dijon, E.U.D., 2000, pp. 363-391.

LUNEAU (R.), « Sacralité, pouvoir et droit en Afrique », *Compte-rendu de la Table Ronde préparatoire au quatrième Colloque du Centre d'Études Juridiques Comparatives*, Paris, Ed. Du. CNRS, 228 p.

### **-M-**

MICHAUX (P.) (dir.), *Les métamorphoses de la responsabilité*, Colloque, Sixièmes Journées René SAVATIER, Poitiers, 15 et 16 mai 1997, PUF, 1997, 342 p.

MILLARD (E.), « L'aveu théorique comme préalable au travail juridique savant », Communication au VI<sup>e</sup> congrès français de droit constitutionnel, Montpellier, Atelier 4 : Théorie du droit, 10 juin 2005, disponible à [www.droitconstitutionnel.org](http://www.droitconstitutionnel.org).

### **-N-**

N'DRI-THEOUA (A.P.) (dir.), *La réforme de l'organisation juridictionnelle en Côte d'Ivoire: bilan, enjeux et perspectives*, colloque organisé le 21 août 2020, Université Alassane Ouattara (Bouaké), Centre de Recherche et d'Etude sur le Droit et les Finances Publiques (CREDFIP), Konrad-Adenauer-Stiftung, 2021, 64 p.

### **-P-**

PICARD (E.) (dir.), *Le juge de l'administration et les droits fondamentaux dans l'espace francophone*, Actes du colloque, Egypte, organisé par l'Institut international de droit d'expression et d'inspiration française, Bruxelles, Bruylant ; Paris, Institut international de droit d'expression et d'inspiration française, Agence de la francophonie, Institut roumain pour les droits de l'homme, Bruxelles, Bruylant, 2000, 840 p.

### **-R-**

RUEDA (F.) et POUSSON-PETIT (J.) (dir.), *Qu'en est-il de la simplification du droit ?* Acte du colloque des 26 et 27 novembre 2009, Presses Universitaires de Toulouse Capitole 1, LGDJ-Lextenso Editions, 2010, 316 p.

### **-S-**

SY (D.), FALL (A.B.) (dir.),

- Les nouvelles tendances du droit administratif en Afrique, Presse de l'Université Toulouse 1 Capitole, Troisième rencontre de Dakar, 2018, 233 p.

- Cinquante ans de droit administratif en Afrique, Presse de l'Université Toulouse 1 Capitole, Rencontre de Dakar, 2016, 203 p.

## **-T-**

TALL (M.), « Le pouvoir d'appréciation du juge en matière administrative », *in* Actes du Séminaire, Liberté d'appréciation du juge, Dakar, Recueil ASSERJ, n° 28, janv-févr-mars, 1983, p. 74.

## **IV- TEXTES DE LOIS**

### **A- CONSTITUTIONS**

#### **1- Burkina Faso**

- Loi n° 002/ADP du 27 janvier 1997 révisée par la loi n° 002/97/ADP du 2 janvier 2000 révisée par la loi n° 003-2000/AN d'avril 2000, n° 001-2002/AN du 22 janvier 2002.

#### **2- Côte d'Ivoire**

- Loi n° 2016-886 du 8 novembre 2016 portant constitution de la République de Côte d'Ivoire, JORCI, 9 novembre 2016.
- Loi n° 2020-348 du 19 mars 2020 portant modification de la loi n° 2016-886 du 8 novembre 2016 portant constitution de la République de Côte d'Ivoire du 8 novembre 2016.

#### **3- Gabon**

- Loi n° 3/91 du 26 mars 1991 portant Constitution de la République gabonaise, modifiée par la loi n° 1/94 du 18 mars 1994, La loi n° 18/95 du 29 novembre 1995, La loi n° 1/97 du 22 avril 1997, La loi n° 14/2000 du 11 octobre 2000, Et la loi n° 13/2003 du 19 août 2003.

#### **4- Sénégal**

- Loi n° 2016-10 du 5 avril 2016 portant révision de la Constitution, JORS n° spécial 6926 du 7 avril 2016, p. 505.
- Loi n° 2008-34 du 7 août 2008 portant révision de la Constitution, JORS, p. 755.

- Loi n° 2001-03 du 22 février 2001 portant Constitution, modifiée, JORS n° spécial 5963 du 22 janvier, p. 27.
- Loi n° 92-22 du 30 mai 1992 portant révision de la Constitution, JORS, n° 5469 du 1er juin 1992.

## **B- LOIS-DECRETS-ORDONNANCES**

### **1- Lois et décrets du Burkina Faso**

- La loi n° 032-2018/AN du 26 juillet 2018, portant composition, attribution, fonctionnement du Conseil d'État et procédure applicable devant lui.
- Loi n° 10-2016/AN du 26 avril 2016 portant création, composition, organisation, attributions, fonctionnement de la Cour administrative d'appel et de la procédure applicable devant elle.
- Loi n° 11-2016/AN du 26 avril 2016, portant création, composition, organisation, attribution, fonctionnement des tribunaux administratifs et de la procédure applicable devant eux.
- Loi organique n° 049-2015/CNT du 25 août 2015 portant organisation, composition, attributions et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.
- Loi n° 55-2004/AN du 21 décembre 2004 relative au Code général des Collectivités Territoriales.
- Loi n° 21/95/ADP du 16 juin 1995 portant création, organisation, et fonctionnement des tribunaux administratifs, J.O.B.F., 20 juillet 1995, p. 1747.

### **2- Lois et décrets – Côte d'Ivoire**

- Loi n° 2020-968 du 17 décembre 2020 déterminant les attributions, la composition et l'organisation du Conseil d'État.
- Loi n° 2020-884 du 21 octobre 2020 déterminant les attributions, la composition et l'organisation du Tribunal des conflits.
- Décret n° 2018-358 du 29 mars 2018 déterminant les règles aux contrats de Partenariat Public-Privé (PPP).
- Loi n° 2017-728 du 9 novembre 2017 modifiant le Code de procédure civile, commerciale et administrative.

### **3- Lois et décrets – France**

- Code de justice administrative, Paris, Dalloz, 2021, 300 p.
- Décret n° 2020-1404 du 18 novembre 2020 portant expérimentation au Conseil d'État des procédures d'instruction orale et d'audience d'instruction et modifiant le code de justice administrative, JORF, n° 0280 du 19 novembre 2020.

- Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, JORF n° 0018 du 23 janvier 2018, p. 8 et s.
- Décret n° 2016-1481 du 2 novembre 2016 relatif à l'utilisation des téléprocédures devant le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, JORF, n° 0257 du 4 novembre 2016, p. 17.
- Décret du 27 février 2015, Décret n° 2015-233 du 27 février 2015, relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles, JORF du 1er mars 2015, p. 9.
- Loi n° 2013/1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, JORF n° 0263 du 13 novembre 2013 p. 8407.
- Décret du 26 octobre 1849 portant règlement d'administration publique déterminant les formes de procédure du Tribunal des conflits
- Loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800)
- Loi du 22 frimaire an VII (12 décembre 1798) sur l'enregistrement.
- Loi des 7-11 septembre 1790
- Loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire.
- Loi n° 56-619 du 23 juin 1956 dite loi-cadre Defferre, JORF 24 juin 1956, p. 5782.
- Loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, JORF n° 163 du 14 juillet 1991, p. 9228.

#### **4- Lois et décrets – Gabon**

- Loi n° 0033/2018 du 11 juin 2019 portant ratification de l'ordonnance n° 00026/PR/2018 du 11 août 2018 fixant l'organisation, la composition, la compétence et le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, JO du 17 juillet 2019, n° 27 Bis spécial, p. 35.
- Ordonnance n° 00026/PR/2018 du 11 août 2018 fixant l'organisation, la composition, la compétence et le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.
- Loi n° 005/2002 du 27 novembre 2002 fixant l'organisation, les compétences et le fonctionnement du Conseil d'État.
- Loi n° 7/94 du 16 septembre 1994 portant organisation de justice.
- Loi n° 17/84 du 29 décembre 1984 portant code des juridictions administratives.

#### **5- Lois et décret – Sénégal**

- Loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 2008-35 du 08 août 2008 sur la Cour suprême du Sénégal, JORS, n° 6986 du mercredi 18 janvier 2017.
- Loi n° 2014-26 du 3 novembre 2014 abrogeant et remplaçant la loi n° 84-19 du 2 février 1984 fixant l'organisation judiciaire, JORS, n° 6818, novembre 2014, p. 1359.
- Loi 2014-09 du 20 février 2014 relative aux contrats de partenariat (PPP) et décret d'application, JORS du 25 mars 2014, pp. 293-306.

- Loi organique n° 2008-35 du 7 août 2008 relative à la Cour Suprême, JORS n° 6420 du 8 août 2008, pp. 755 et s.
- Loi n° 96-30 du 21 octobre 1996 modifiant la loi n° 92-24 du 30 mai 1992 relative au Conseil d'État, JORS du 18 janvier 1997, p. 57.
- Loi n° 92-24 du 30 mai 1992 relative au Conseil d'État, JORS n° 5469 du 1er juin 1992, p. 238.
- Loi n° 92-25 du 30 mai 1992 relative à la Cour de cassation, JORS, 1<sup>er</sup> juin 1992, p. 249.
- Loi n° 84-19 du 2 février 1984 portant organisation judiciaire du Sénégal, JORS, 3 mars 1984, p. 124.
- Loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 portant Code des obligations de l'Administration, JORS, 1965, p. 945
- Ordonnance n° 60-56 du 14 novembre 1960 portant organisation judiciaire du Sénégal, JORS, 19 novembre 1960, p. 1245.
- Ordonnance n° 60-17 du 3 septembre 1960 relative à la Cour suprême du Sénégal, JORS, 19 novembre 1960, p. 950.

#### **6- Lois, décrets et ordonnances d'autres pays**

- Loi n° 2016-046 du 23 septembre 2016 portant loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême et procédure suivie devant elle, JO (République du Mali), 14 octobre 2016, p. 1642.
- Loi organique n° 2013-02 du 23 janvier 2013, déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'État du Niger
- Loi béninoise n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire
- Décret (Bénin) n° 89-117 du 27 avril 1999 portant Code d'éthique et de moralisation des marchés publics.
- Loi malienne n° 98-012 du 19 juin 1998 Régissant les relations entre l'Administration et les usagers des Services public.
- Loi de la République démocratique du Congo, n° 4-62 du 20 janvier 1962 portant création de la Cour suprême.
- Loi n° 61-249 du 15 novembre 1961, portant organisation et fonctionnement de la Cour suprême centrafricaine, J.O.R.C.A du 1er décembre 1961, p. 427.

#### **7- Lois et décret coloniaux**

- Loi n° 57-1424 du 31 décembre 1957 attribuant compétence aux tribunaux judiciaires pour statuer sur les actions en responsabilité des dommages causés par tout véhicule et dirigés contre une personne de droit public, JORF du 5 janvier 1958, p. 196.
- Loi n° 55-1489 du 1er novembre 1955 portant loi municipale en Afrique occidentale française, J.O.A.O.F. n° 2796 du mardi 29 novembre 1955.
- Décret-loi du 17 juin 1938 instituant la compétence des juridictions administratives relative aux contentieux portant sur les contrats d'occupation du domaine public ; la loi du

31 décembre 1957 donnant compétence aux tribunaux judiciaires pour statuer sur le contentieux des accidents de véhicules.

- Loi du 5 avril 1937 sur la responsabilité civile des membres de l'enseignement public, J.O.R.F du 8 juillet 1937, p. 8040.
- Décret du 1er mars 1919, J.O.H.V., n° 2 et 3, 1er, 15 novembre 1919, p. 5.
- Décret du 05 août 1881 relatif aux conseils du contentieux administratif, JORF du 10 août 1881, p. 4504-4510.
- Loi du 24 avril 1833 concernant le régime législatif des colonies.

## **8- Textes juridiques d'organisations régionales et internationales**

- Acte Uniforme relatif à l'Arbitrage (AUA), 23 novembre 2017.
- Loi communautaire n° 2011-15 du 08 juillet 2011 portant Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) qui introduit cet instrument dans les ordres juridiques nationaux. Cette loi est entrée en vigueur le 1er janvier 2017 (UEMOA).
- Règlement n° 06/09-UEAC-201-CM-20 du 11 décembre 2009 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC).
- Directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA.
- Règlement n° 12/05 – UEAC-639 du 25 juin 2005.
- Convention des Nations Unies du 2 décembre 2004 sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens.
- Règlement n° 18/2003/CM/UEMOA du 22 décembre 2003, portant adoption du Code minier communautaire de l'UEMOA.
- Règlement n° 3/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.
- Règlement n° 02/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux pratiques anticoncurrentielles à l'intérieur de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.
- Règlement n° 03/2002/CM/UEMOA du 23 mars 2002 relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'UEMOA.
- Directive n° 02/2002/CM/UEMOA du 23 mars 2002 relative à la coopération entre la commission et les structures nationales de concurrence des États membres.
- Acte uniforme du 24 mars 2000 portant organisation et harmonisation des comptabilités des entreprises (AUOHC), Journal Officiel OHADA, n° 10 du 20 novembre 2000, p. 1.
- Règlement n°4/99/UEAC/CM/639 du 18 août 1999 portant réglementation des pratiques étatiques affectant le commerce entre les États membres ; en droit UEMOA.
- Le Règlement n° 1/99 /UEAC/CM/639 du 25 juin 1999 portant réglementation des pratiques commerciales anticoncurrentielles.

- Acte Unilatéral sur les Procédures Simplifiées de Recouvrement et Voie d'exécution adopté le 10 avril 1998, JO OHADA, n° 6, du 1er juillet 1998. Disponible à <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/ohada/Ohada-Acte-Uniforme-1998-Recouvrement-voies-execution.pdf>. Consulté le 01/05/2021 à 23 h 15 mn.
- Convention Européenne des Droits de l'Homme ;
- Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples de 1981.
- Protocole portant Statut de la Cour Africaine de Justice et des Droits de l'Homme.
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
- Convention Européennes des Droits de l'Homme, 4 novembre 1950.
- Code Européen de bonne conduite administrative disponible à <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/publication/fr/3510>. Consulté le 30/01/2020 à 15 h 20 mn.

## **V- DECISIONS DE JUSTICE**

### **A- Recueils de jurisprudences commentées**

AIHJA,

- *Recueil des décisions des hautes juridictions administratives*, Edition 2013, Paris, La Documentation Française, 2013, 453 p.
- *Recueil des décisions des hautes juridictions administratives*, Edition 2000, Paris, La Documentation Française, 2000, 502 p.

BLEOU (D.M.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative ivoirienne*, Abidjan, C.N.D.J, 2012, 484 p ;

DE GAUDEMAR (H.), MONGOIN (D.),

- *Les grandes conclusions de la jurisprudence administrative*, volume 1 : 1831 – 1940, LGDJ, novembre 2015, 976 p.
- *Les grandes conclusions de la jurisprudence administrative*, volume 2 : 1940 – 2000, LGDJ, septembre 2020, 1099 p.

DEVOLVE (P.) et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 20ème éd., 2015, 996 p.

BONICHOT (J-Cl.) et al., *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 5ème éd., 2016, 1466 p ;

HAURIOU (M.),

- *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929, Tome 1, Paris, Librairie de recueil Sirey, 1929, 743 p.*

- *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929, Tome 2, Paris, Librairie de recueil Sirey, 1929, 764 p.*
- *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929, Tome 3, Paris, Librairie de recueil Sirey, 1929, 846 p.*

LACHAUME (J-F.), *Les grandes décisions de la jurisprudence, droit administratif*, Paris, PUF, Thémis, 1991, 512 p

PAMBOU-TCHIVOUNDA (G.), *Les grandes décisions de la jurisprudence administrative du Gabon*, Paris, Pedone, 1994, 646 p.

SINDJOUN (L.), *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine. Droit constitutionnel jurisprudentiel et politiques constitutionnelles au prisme des systèmes politiques africaines*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 598 p.

YONABA (S.), *Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabè*, 2<sup>e</sup> éd., Ouagadougou, Presses africaines, 2013, 473 p.

## **B- Jurisprudences**

### **1- Jurisprudences constitutionnelles**

#### **a- Burkina Faso**

CC (Burkina Faso), Décision n° 2016-06/CC sur le recours de monsieur DOBLONI Ollo Tiamourè portant demande de validation de la liste de candidature de l'Union pour le Progrès et le Changement (UPC)/NAKO, province du Poni.

#### **b- Bénin**

CC (Bénin), Décision n° 97-011 des 26 juin et 12 août 1996 et 6 mars 1997.

CC (Bénin), Décision n° 97-006 du 13 novembre 1996 et du 18 février 1997 portant sur l'inconstitutionnalité pour méconnaissance du droit à être jugé dans un délai raisonnable, à propos d'une procédure de flagrant délit pour escroquerie.

#### **c- Côte d'Ivoire**

CC (Côte d'Ivoire), Décision, n° CI-2017-305/21-03/CC/SG du 21 mars 2017 relative au recours en inconstitutionnalité des articles 5 et 22 de la loi organique n° 2016-11 du 13 janvier 2016 portant modification de la loi n° 2014-424 du 14 juillet 2014 portant création, organisation et fonctionnement des juridictions de commerce et des articles 5, 10 et 41 de la

loi n° 2016-1110 du 08 décembre 2016 portant création, organisation et fonctionnement des juridictions de commerce.

#### **d- France**

CC, n° 2017-632 QPC du 2 juin 2017. Union nationale des associations de familles de traumatisés crâniens et de cérébro-lésés.

CC, Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, AJDA, 2009, p. 1132.

CC, Décision n° 2004-510 DC, du 20 janvier 2005, n° 2004-510 DC, D. 2006, p. 826. Obs. V. Ogier-Bernaud et C. Severino.

CC, Décision 96-378 DC du 23 juillet 1996, Lois de réglementation des télécommunications.

CC, Décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994. Loi relative au respect du corps humain, à l'assistance à la procréation et au diagnostic prénatal.

CC, Décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, JORF du 1er août 1989, p. 9676, Rec. p. 71.

CC, Décision n° n° 86-224 DC du 23 janvier 1987 relative à la loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence, Rec. 8.

CC, Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, Loi sur la communication audiovisuelle.

CC (France), Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971.

#### **e- Gabon**

CC, Décision n° 144/2002 du 28 octobre 2002 relative à la loi organique n°5/2002 sur le conseil d'État.

CC, Décision, n° 008/2001 du 17 avril 2001 concernant une demande en annulation de l'arrêté n° 00139/MTMM/DGTT relatif à la production de plaques d'immatriculation de véhicules automobiles par le comptoir gabonais de pneumatique.

CC, Décision n° 008/96 du 3 mai 1996, loi relative à la décentralisation, Recueil et avis, 1996, p. 33.

CC, Décision n° 16 /CC, du 15 septembre 1994, relative à la loi organique fixant l'organisation, la composition, le fonctionnement de la Cour administrative.

## **2- Jurisprudences du Tribunal des conflits français**

NB : La création des tribunaux de conflits étant récente dans les États africains étudiés, nous n'avons eu à connaître aucune des décisions rendues par ces tribunaux.

TC 17 juin 2013, *Bergoend c/ERDF Annecy Léman*, n° C3911. Rec. Lebon, p. 370.

TC 9 décembre 2013, *Panizzon c/Commune de Saint Palais sur mer*, n° 3931. Rec. Lebon. p. 376.

TC, 17 octobre 2011, *préfet de la Région Bretagne, préfet d'Ille-et-Vilaine, SCEA du Chéneau contre Interprofession nationale porcine, M. C et autres contre Centre national interprofessionnel de l'économie laitière*, n° 3828 et 3829, Rec. Lebon.

TC, 16 octobre 2006, *Caisse centrale de réassurance c/Mutuelle des architectes français, RFDA*, 2007, p. 285.

TC, 14 juillet 2000, *Société anonyme Amphy*, n° 03170, Rec. Lebon.

TC, 18 octobre 1999, *CPAM de l'Essonne*, Rec. Lebon, p. 475.

TC, 12 mai 1997, *préfet de police c/Ben Salem et Taznaret*. Rec Lebon, p. 528.

TC, 17 février 1997, n° 03045, *Menvielle*, Rec. Lebon, p. 524.

TC, 19 avril 1982, *Mme Robert c/CROUS de Rennes*, n° 02223, Rec. Lebon.

TC. 24 juin 1954, *Dame Galland et al*, n° 1453, Rec Lebon, p. 717.

TC, 8 mai 1933, *Rosay*, Rec. Lebon, p. 1236.

TC, 16 juin 1923, *Septfonds*, Rec. Lebon p. 498.

TC, 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'Ouest africain*, n° 00706, Rec. Lebon.

TC, 8 décembre 1899, *Canal de Gignac*, *Sirey*, 1900, 3, p. 49, note Hauriou.

TC, 5 novembre 1880, *Marquigny c/Préfet du Nord*, Rec., p. 80.

TC, 8 février 1873, *Blanco*, n° 00012, Rec. Lebon, p. 61.

### **3- Jurisprudences et avis des juridictions administratives**

#### **a- Burkina Faso (anciennement Haute-Volta)**

##### *Décisions et avis de juridictions administratives suprêmes burkinabè*

CE, avis n° 02-/2020 relatif à la transhumance politique.

E, arrêt n° 58, 22 juillet 2020, *État burkinabè c/YAMEOGO Richard et 51 autres*.

CE, *Zoanga Kassoum c/Préfet du Département de Fada N'Gourma*, arrêt n° 10/2001-2002.

CE, 25 janvier 2008, *Commune de Ouagadougou c/SAWADOGO Jean*.

CE, 28 janvier 2005, *Société Celtel Burkina Faso contre Dgi*, inédit.

CE (BF), 24 juin 2005, *Commune de Ouagadougou c/Bar restaurant « Equinoxe »*.

CE, 13 juin 2004, *Consortium Intercel Burkina (3<sup>e</sup> arrêt) inédit*.

CE, 10 février 2004, *Ouédraogo Nobilo-Bruno c/État burkinabè* arrêt n° 22/2003-2004.

C.E, 30 janvier 2004, *Frédéric Guirma c/État burkinabè*, arrêt n° 19/2003-2004.

CE, 30 janvier 2004, *Kaboré Yembi Barthélémy c/État burkinabè (Ministère de la défense)*, arrêt n° 18/2003-2004.

CE, 28 novembre 2003, *Ouédraogo T. Alain c/État burkinabè (MEE et ONEA)*, arrêt n° 8/2003-2004.

CE 29 mars 2002, *Nignan Aissata c/État burkinabè*, arrêt n° 22/2001-2002.

CE, *Zoanga Kassoum c/Préfet du Département de Fada N'Gourma*, arrêt n° 10/2001-2002.

CE, *Zoanga Kassoum c/Préfet du Département de Fada N'Gourma*, arrêt n° 10/2001-2002.

CSCA (ou CSCA ?), 25 janvier 2002, *Parti africain de l'Indépendance (PAI) c/MATD*, arrêt n° 16/2001-2002.

CSCA (Burkina Faso), 14 mars 2000, *Sawadogo Hamado dit Raga Noré c/Sawadogo Salfou, Commune de Kaya*, arrêt n° 24/1999-2000.

CSCA 12 janvier 1999, *Yago Balaibi Jean Bertin et autres c/État burkinabè*, arrêt n° 4/98-99.

CSCA, 8 juin 1999, *Kyemtoré Laurent c/État burkinabè (MESSRS)*, arrêt n° 23/98-99.

CSCA, 30 avril 1999, *Toé D. Charles c/Ministère de l'Économie et des Finances*, arrêt n° 17/98-99. ;

CSCA (Burkina Faso), 14 mars 2000, *Sawadogo Hamado dit Raga Noré c/Sawadogo Salfou, Commune de Kaya*, arrêt n° 24/1999-2000.

CSCA, 13 avril 1999, *Derma Irmea Ousmane, c/Commune de Ouagadougou, Ouili Kalga*, arrêt n° 14/98-99.

CSCA, 31 juillet 1998, *Rassemblement démocratique africain (R.D.A.) c/Ministère de l'Administration Territoriale*, arrêt n° 50/97-98 ;

CSCA, 26 juin 1998, *Mme Zampaligré née Oubouda Aissata c/Office Nationale des Postes, État burkinabè*, arrêt n° 48/97-98.

CSCA, 8 juin 1999, arrêt n° 18/2003-2004, *Kyemtoré Laurent c/État burkinabè*.

CSCA, 26 juin 1998, *Sanfo née Kalmogho Ouédraogo. Adama*, arrêt n° 41/97-98 ;

CSCA, 27 mars 1998 ; *Sawadogo Daniel c/Préfet de Kongoussi*, arrêt n° 28/97-98.

28 mai 1998, *SOGEKAF c/Chambre de Commerce et d'Artisanat*, arrêt n° 38/97-98.

CSCA 12 juillet 1994, *El Hadj Oumarou Noaga Amadou c/ Commune de Dori, Bandaogo Nabyouré Issaka*, arrêt n° 17/94.

CSCA, 12 décembre 1989, *Zongo Tambi Jean-Marie c/État burkinabè*, arrêt n° 19.

CSCA, 27 mars 1998, *Sawadogo Daniel c/Préfet de Kongoussi*, arrêt n° 28/97-98 ;

CSCA, 25 mars 1988, *Zerbo Lankoé c/Gouvernement Haute-Volta*, arrêt n° 8.

Haute Cour d'État (Ch. adm), 19 mars 1986, *Koura Amadou c/État burkinabè*, arrêt n° 12.

Haute Cour d'État (Ch. adm.) 5 août 1985, *TRAORE Kounkou c/État Burkinabè*, arrêt n° 10.

Ch. adm. 8 avril 1983, *Didoro Tiaho Robert c/État de Haute-Volta*, arrêt n° 11

CSCA., arrêt n° 36, 21 février 2018, *Coulibaly Alagnan Serge c/Ministre d'État, Ministre de l'intérieur et de la sécurité*.

CSCA (Burkina Faso), 13 novembre 1970, *YAMEOGO Maurice c/Gouvernement de Haute-Volta*, arrêt n° 33.

CSCA, 27 décembre 1974, *Sissoko Yaya c/République de Haute-Volta*, arrêt n° 18 ; Gabon, article 43 de la loi n° 17/84 du 29 décembre 1984 portant organisation de la Justice.

Ch.adm., 26 janvier 1973, *Zangreyanogo Gabriel et autres c/Commune de Ouagadoudou*, n° 3.

Ch. adm. 9 juin 1972, *Dames TRAORE Diarra et Dioulasso SAMAKE c/Commune Bobo-Dioulasso*, arrêt n° 16.

CSCA (Burkina Faso), 19 novembre 1970, *Kambou Diotri Jean-Marie*, inédit.

Décret n° 70-203/PRES/MFC du 5 septembre 1970 approuvant le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de travaux.

CSCA, 10 avril et 8 mai 1970, *SAWADOGO Vincent c/Commune de Bobo-Dioulasso*.

CSCA, 25 avril 1969, *TONDE Yamba Hamidou en service au projet Tombao c/République de Haute-Volta*, arrêt n° 25.

CSCA, 28 mai 1965, *République Haute-Volta c/Fadoua HEMA*, arrêt n° 2.

CACS, Avis, 7 avril 1987, *Djiara Simone*, Répertoire n° 11/17.

### ***Décisions des juridictions administratives du fond burkinabè***

TA de Ouagadougou, Ord. n° 09-1/2020 du 17 avril 2020.

#### **b- Côte d'Ivoire**

CE, 27 novembre 2019, *Société Panda Afrique*, arrêt n° 16.

CE, 27 novembre 2019, *SNT et M. KONAN oka Gazimi*, arrêt n° 15.

CSCA, 25 avril 2018, *Sangare Zanga c/Ministre de l'Industrie et des Mines et autres*, arrêt n° 118,

CSCA, 25 avril 2018, *Ahipeaud Ahipeaud Jean André c/Ministre de la construction, du logement, de l'assainissement et de l'urbanisme*, arrêt n° 116.

CSCA, 31 janvier 2018, *Boubacar Gaye c/conservateur de la propriété foncière et des hypothèques d'Abidjan Nord II*, arrêt n° 26

CSCA (Côte d'Ivoire), 25 janvier 2017, *Affaire Sahko Souleymane c/Ministre de la jeunesse, des sports et loisirs*, arrêt n° 19.

C.S.C.A., arrêt n° 3, 18 janvier 2017, *Affaire Abobi Severin c/Ministre de la Construction et de l'urbanisme*, arrêt n° 1, 18 janvier 2017, *Affaire SOCIMAT c/Ministre des transports*.

CSCA (Côte d'Ivoire), arrêt n° 98, 25 mai 2016, *Société Meroueh fils et compagnie (MEFCO) c/Port Autonome d'Abidjan*.

CSCA, arrêt n°196, 18 novembre 2015, *Messieurs Assi N'Cho Jacques et Angui Yapi Jean-Jacques c/Préfet d'Adzopé*.

CSCA., arrêt n° 200, 26 juin 2013, *Ayants Droit de feu Nampé Ahouadja c/Ministre de la construction, du logement, de l'urbanisme et de l'habitat.*

CSCA, 28 mars 2012, *Anzan Niamiké c/Président de l'Assemblée Nationale.*

CSCA, arrêt n° 58 du 30 novembre 2011, *Mme Boni née Kouadio Akissi Viviane c/Président de la République.*

CSCA, 28 juillet 2010, *Port Autonome d'Abidjan c/Société PEXAGRI*, n° 81.

CSCA (Côte d'Ivoire), arrêt n° 49, 17 juin 2009, *Société GETMA-CI c/SICPRO et PAA*, n° 49.

CSCA arrêt n° 331 du 30 mai 2008, *GETMA-CI C/SICPRO*,

CSCA, arrêt n° 66 du 24 octobre 2007, *Mme Boni née Kouadio Akissi Viviane c/Président de la République.*

CSCA, Arrêt n° 55, 18 juillet 2007, *Société Total-CI C/Ministre de la Construction et de l'urbanisme.*

CSCA, 20 décembre 2006, *Madame KOUA Ama Marie-Agnès c/État de Côte d'Ivoire et Société IGS, Agence France Immobilier.*

CSCA, arrêt n° 18 du 24 avril 2002, *Chérif Vahivoua c/Ministère des ressources minières et pétrolières.*

CSCA, 28 mai 1997, *Docteur KONAN Kouadio c/Conseil national des chirurgiens-dentistes*, n° 20.

CSCA, 4 avril 1989, *Omais c/Talac*, R.I.D.E.C., p. 8.

CSCA (Côte d'Ivoire), arrêt n° 5, 25 février 1987, *Kouakou Adonis Robert c/Ministère de la Sécurité intérieure.*

CSCA (Côte d'Ivoire), 31 juillet 1984, *Djan Ziago Joseph.*

CSCA (Cote d'Ivoire), 22 juillet 1981, *Akpa Akpro c/Ministère de la défense*, inédit.

Cour d'appel d'Abidjan, arrêt n° 448 du 1er juillet 1977, *Akpa Agnero et consorts c/EECI et État de Côte d'Ivoire.*

CSCA, 28 avril 1976, Arrêt *François Xavier Santucci c./Université d'Abidjan*, in Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, p. 90.

CSCA, 14 janvier 1970, *Société des Centaures Routiers c/ministre des Affaires économiques et financières*, in Les grands arrêts de la jurisprudence administrative ivoirienne, p. 434.

CSCA (Cote d'Ivoire), 11 décembre 1970, *Kouamé Kouadio c/Ministère de la Fonction publique*, n° 3.

### ***Décisions des juridictions administratives ivoiriennes du fond***

TPI d'Abidjan, jugement n° 664 du 23 février 1984 *Ayants droit de DJE N'Guessan et autres c/Hôpital Psychiatrique de Côte d'Ivoire*.

TPI jugement n° 4414 du 22 décembre 1983, *YASSUI Kouadio c/ADIA Koty et État Cote d'Ivoire*.

### **c- France**

#### ***Décisions de la juridiction administrative suprême***

CE, *Centre hospitalier Bretagne Atlantique*, n° 419274, 23 octobre 2019, Rec. Lebon.

CE, 9 novembre 2018, *Commune de Saint-Germain-le-Chatelet*, req. n° 417595.

CE, 15 juin 2018, *Communauté de communes du Cher à la Loire*, req. n° 417595.

CE (France), 2 mai 2018, *OGEC Notre-Dame de Plestin-les-Grèves*, n° 391876, mentionné aux tables du recueil Lebon ;

CE, n° 401386, *Société Sanicorse*, 9 mars 2018.

CE Ass. (France), n° 387763, arrêt *Czabaj*, 13 juillet 2016, Rec. Lebon, p. 340.

CE Sect., *Communauté d'agglomération du pays de Martigues*, 21 juin 2013, Rec. Lebon, p. 167.

CE, Ass. 23 décembre 2011, *M. Danthony et autres*, n° 335033.

CE 26 mai 2010, *M. Michel A. c/Le garde de sceaux, ministre de la justice*.

CE 17 juillet 2009, *Ville de Brest*, Dr. adm. 2009, n° 10, comm. 141, Melleray.

CE, sect., 22 février 2007, *APREI*, n° 264541, rec. Lebon.

CE 24 mars 2006, *Sté KPMG*, req. n° 288460, Rec., p. 154,

CE, ordonnance du 23 janvier 2013, n° 365262.

CE, ordonnance du 23 janvier 2013, *Commune de Chirongui*, n° 365262, Rec. Lebon.

CE, 30 juin 2010, *Association Greenpeace France*, req. n° 315980, Rec., p. 522 ;

Conseil d'État, Section, 8 juin 2009, *Elections de Corbeil-Essonnes*, req. n° 322236 et 322237, Rec., p. 222.

CE, Section du Contentieux, 31 janvier 2007, *Société France Antilles*, n° 294896, Rec. Lebon.

CE, Section du contentieux, 6 février 2004, *Mme Hallal*, n° 240560, Rec. Lebon.

CE, ass. 28 juin 2002, requête n° 239575, *Garde des sceaux, Min. justice c/Magiera*, Rec. Lebon, p. 248.

CE sect. 21 décembre 2001, *Ep. Hofmann*, D 2002, IR, p. 697, RFDA 2002, p. 176.

Conseil d'État, 16 février 2001, *Centre du Château de Gléteins et al*, req. n° 220118 et 220153, Rec., p. 71

CE, 18 octobre 2000, *Sté Max-Planck-Gesellschaft*, requête n° 206341, Rec. Lebon, p. 423.

CE (France), 7 juin 2000, *Zurmely*, p. 1059 ; RFDA 2000, p. 1079, concl. A.-F. ROUL.

CE 8 février 1999, *Mme Andas*, Rec. Lebon, p. 960.

Conseil d'Etat, *Esclatine*, 29 juillet 1998, Rec. Lebon., p. 320.

CE, 13 janvier 1961, *Département du Bas-Rhin*, Rec. Lebon, p. 38.

CE, Section, du 16 décembre 1977, *Lehodey*, req. n° 04895, Recueil Lebon, p. 508.

CE, Sect, 3 février 1911, *Anguet*, req. n° 34922, Rec. p. 146.

CE, Section, 12 février 1960, *Société Eky*, req. n° 46922, Rec. p. 101.

CE, 2 février 1973, *Trannoy*, req. 82706, rec. Lebon, p. 94.

CE confl., 6 décembre 1855, *Rotschild*, Leb., p. 705.

***Décisions des juridictions françaises du fond***

CAA Nantes 3e ch., 18 nov. 1999, *Mme Dominique Vorilhon*, req. n° 95 NT 00 588.

Cour d'appel de Paris, 20 arrêts du 27 novembre 1992 ; 25 mars, *PELISSIER et SASSI c/France*, n° 25444/94, para 67, D. 2000, p. 357, Recueil Dalloz.

TA Versailles, 1<sup>er</sup> mars 1954, *Ferdinand Lop*, D. 1954, p. 198.

#### **d- Gabon**

##### ***Décisions de la juridiction administrative suprême***

CE, 19 janvier 2011, *Dame Ntsame Meto'o et Sieur Nzet Serge c/État Gabonais*, Rép. n° 08/2010-2011.

CE, 30 avril 2010, *Dont Jacques c/État gabonais*, Répertoire n° 8.

CE gabonais, 7 juin 2002, *Alandji Raphaël c/État gabonais*, rép. n° 14.

CE, 18 décembre 2009, *Evouna Simon Adolphe c/État gabonais*, Répertoire n° 1.

CE 28 mars 2008, *Raganizo Louis Bernard c./État gabonais*, Rép. 6.

CE 25 janvier 2008, *Menié Fidèle c/État du Gabon*, Rép. n° 5/2007-2008.

CE, 11 mars 2005, *Cabinet AUA c/État du Gabon (OPT)*, Rép. n° 18.

CE, 3 avril 2002, *Mve Allogo F. c/État gabonais*, Rep. 6.

CE 11 janvier 2002, *Liamidi c/CNBG*, rép. n° 1.

CSCA, 26 février 1988, *Kuentz Anziano*, rép. 8.

CSCA, 8 mai 1987, *Youin Bankoua c/ Etat Gabonais*.

CSCA, 14 mars 1986, *Zomenvame c/État Gabonais*, Rép. n° 14.

CSCA, 14 février 1986, *Mezui Pierre c/État Gabonais*, Rép. n° 9/86 ;

CACS, 22 juillet 1983, *Koussadji-Etho*, rép. n° 79.

CACS 6 mai 1983, *Ondeto*, rép. 72.

CACS, 25 juin 1982, *Bernard*, rép. 83.

CSCA (Gabon), 15 juillet 1980, *Consorts Orji*, GDJA, 1994.

CACS, 18 décembre 1981, *Bobebe*, rép. 207.

CSCA 4 juillet 1980, *Mintsa – Mi – Owono*, Rép., n° 146.

CSCA 3 novembre 1967, *Nzeh*, rép. n° 95,

CSCA 23 mai 1966, *Sogerco*, rép. n° 76.

CSCA, 26 juin 1963, *Adandé*, Rép. n° 24.

### ***Décisions des juridictions administratives gabonaises du fond***

CAA, Libreville, 27 juin 2002, *Massala – Bouala c./Mairie de Libreville*, Rép. n° 002/2001-2002.

CA, 23 juin 2000, *Comptoir gabonais du pneumatique c/État Gabonais*, rép. n° 36.

CAA, 8 mars 2000, *Ankombié Céline c/Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS)*, rép. n° 2.

CAA 22 décembre 1999, *Medza Ndemezogo c/CNSS*, rép. n° 2.

CAA, 25 juin 1998, *Zoua Ondo c/Direction Générale des domaines*, Rép. n° 55

CAA, 29 mai 1998, *Eteka Louis Serge c/Mairie de Libreville*, Répertoire n° 45.

CAA, 20 mai 1998, *Ngouangou Marcel c/ASSECNA*, rép. n° 40.

CA Ass., 27 février 1998, *Edzodzomo Ella c./Ministère de la justice*, rép. n° 28.

CAA, 3 décembre 1997, *Mengue Mvolo J.-C. c/Office des Postes et Télécommandes*, Rép. n° 6/97.

TA, 7 février 1965, *Indjendjet – Gonjout*, rép. n° 4.

## **e- Sénégal**

### ***Décision de la juridiction administrative suprême***

CE, *Gnagna Dièye Fall c/État du Sénégal*, 29 mars 2006.

C.E, 22 avril 2004, *Bruno Batrel*, inédit.

C.E, 25 novembre 1999, *LD/MPT*, Bulletin d'arrêts, 1999, p. 26.

CSCA, Arrêt n° 43 du 12 juillet 2018, *Latyr DIOH contre Commune de Mpal*.

CS, 22 août 2013, *Société SARRE-CONS/ARMP*, inédit ;

La CSCA, 22 mars 2012, *Mame Thierno Dieng c/Recteur de l'Université Cheikh Anta Diop*.

CE, 30 novembre 1994, *Guyot*, Rec. 1994, p. 517.

C.E, 25 mai 1994, *SARCA (Société africaine de Représentation, de Courtage et d'Assurance)*, Bulletin annuel n° 1, juillet 1998, p. 76

CSCA Sénégal, *Mar Diouf c/État du Sénégal*, 9 février 2012.

CE, 14 octobre 1996, *HGUET*, p. 683.

CE, 28 juin 1995, *Babacar Mané*, B.A., n° 1, p. 100.

Cour de cassation (Sénégal), arrêt n° 89 du 15 juillet 1995, *A.F.C.O c/État du Sénégal*.

CE, 22 février 1995, *C.O.G.E.I – SPA*, B.A., n° 1, p. 87.

*CE, 31 août 1994, Prosper Guena Ntichen c/Université Cheikh Anta DIOP, Bulletin des Arrêts du Conseil d'État 1993-1997, n° 38, p. 85.*

C.E, 27 avril 1994, *Ousmane Kane Kamara, Boubacar Mboup, Ibrahim Sy c/État du Sénégal*.

CE, 24 novembre 1993, *SO.TOU.SO*, B.A. n° 1, juillet 1988, p. 24.

CS, 6 mai 1990, *Abdoulaye Gueye*, précité.

CS, 6 juillet 1988, *Manutention Africaine*, précité.

CSCA, 4 mai 1988, *Batica Ferreira c/Ministre de l'intérieur du Sénégal*, inédit.

CSCA, 4 mai 1988, *Barthélémy Aliou Ndiaye et autres*, inédit.

*CS (S.), 6 juillet 1988, Manutention Africaine, inédit.*

*CS (S.), 2 décembre 1987, El Hadj Diagne, inédit.*

CSCA, 1<sup>er</sup> avril 1987, *C.G.T.D.S.*, inédit.

*CS, 6 février 1985, Entreprise sénégalaise des mousses et des plastiques (ENSEME).*

CS 4 mai 1977, *Abdoulaye BA cl Régie des Chemins de Fer du Sénégal. G.D.J.A.S., T.I., p. 7.*

Cour Suprême 29 janvier 1975, *Sega Seck Fall, Penant 1976 n° 754, 415 note Ch. LAPEYRE*

CSCA, 13 novembre 1970, *Yameogo Maurice c/Gouvernement de Haute-Volta, arrêt n° 33.*

CSCA (Sénégal), 18 juillet 1962, *Amadou Alpha Kane.*

### ***Décisions des juridictions sénégalaises du fond***

Tribunal Régional Hors Classe de Dakar, ordonnance n° 5290 du 02 octobre 2009, COUD C/PAMECAS, inédit.

Tribunal Régional Hors Classe de Dakar, ordonnance de référé du 29 juillet 2009, *Société Holding KEBE SA/DGID*, inédit.

Tribunal Régional Hors Classe de Dakar, ordonnance n° 4513, 5 mai 2008, *Société Agence Autonome des Travaux Routiers dite A.A.T.R /Entreprise Jean Lefevre*, inédit.

Tribunal régional de Dakar, 17 octobre 1986, *Dame Dieynaba Diallo*.

Tribunal Régional de Dakar 23 juillet 1986, *Modou DIOP*, inédit.

Cour d'appel, 18 février 1983, *État du Sénégal c/Héritiers Abdou LO*.

Tribunal de 1<sup>ère</sup> instance (Sénégal) 11 mars 1982, *Héritiers de Abdou LO*.

T.P.I. de Dakar, 1 mars 1969. *Sékou BADIO. An. Ar., 1973. p. 232. Obs. A. BOCKEL.*

*Décisions des juridictions sénégalaises du fond*

#### **f- Jurisprudences d'autres États**

TA/ADD, Bafoussam, ord., sursis, n° 3, 8 mai 2014, *Tassé Pierre c/État du Cameroun*.

CA (Bénin), n° 30/CA du 03 mai 2007, *BATOSSI Léonard c/État béninois*.

CA (Bénin), n° 014/CS/CA/SC/06 du 18/10/06, *NDOADINGAR NEKAOUBE Francis c/Ministère des Finances et de l'Économie*.

CA (Bénin), n° 120/CA du 28 juillet 2005, *Jean Baptiste YEHOUENOU c/MISD - DGPN - État béninois et MFE*.

CA (Bénin), n° 37 /CA du 17 mars 2005, *Sèvi Koulétio Sedoga Sédufio c/Ministre de la Jeunesse et des Sports*.

CA (Bénin), n° 47/CA du 08 Juillet 2004, *TOKO Bamènou Michel c/État béninois*.

CA (Bénin), n° 20/CA 08 avril 2004, *Noëlle OGOUSSAN c/FNSE*,

CA (Bénin), n° 15/CA, du 27 juillet 1995, *TOKO Bamènou Michel c/Ministre des Finances*.

CSCA (Cameroun), 29 mai 1980, *Makan Tienchen*.

CSCA (Congo), 20 mai 1977, *Kayouloud*.

CA (Bénin), n° 22 du 28 juillet 1972, *SOGNON Victor c/État Dahoméen (Ministère des Finances)*. [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org) . Consulté le 03/04/2020 à 4 h 1 mn.

CA (Tchad), 24 février 1969, *Société des établissements Bonifas*.

CSCA (Algérie), 16 décembre 1966, *De Bardies – Montfa*.

Conseil du contentieux Saïgon, 17 décembre 1924 (Penant 1925, I, 4608, 251) ;

Cour d'appel Indochine, 3 octobre 1924 (Penant 1925, I, 4590, 192) ;

Cour d'appel Hanoi 7 juillet 1924 (Penant 1925, I, 4536, 43).

#### **4- Jurisprudences d'organisations régionales et communautaires**

CEDH, 6 novembre 2006 *Sacilor-Lormines c/France*.

CCJA, 1ère ch., n° 043/2005 du 07 juillet 2005, AZIABLEVI YOVO et autres c/Société Togo Telecom, Recueil de Jurisprudence de la CCJA, n° 6, juin-décembre 2005, p. 25. Le Juris-Ohada, n° 1/2006, p. 8.

CEDH 20 octobre 2011, Nedjet Sahin et Perihan Sahin c. Turquie, aff. n° 13279/05.

CEDH, 31 juin 2005, Matheus c/France, n° 62740/00, p. 56 et s.

CEDH 27 nov. 2003, *Slimane Kaïd c/France*, req. n° 48943/99,

CEDH 7 juin 2001, *Kress c/France*, req. n° 39594/98.

CJCE, 9 septembre 1999, *aff. C-108/98, RI. SAN Srl c/Commune d'Ishia*.

CEDH 1998-II, *Estima Jorge c. Portugal*, n° 24550/94.

CEDH 1997-II, *Hornsby c./Grèce*, n° 18357/91.

CEDH, 28 septembre 1995, *Procola c/Luxembourg*, req. n° 14570/89.

CEDH, 28 août 2018, *Vizgirde c/Slovénie*, précité.

CEDH 12 octobre 1992, *Boddaert c/Belgique*, n° 12919/87, para 36.

CSCA (Cote d'Ivoire), Arrêt n° 8, 24 janvier 2018, Assé Kacou Modeste et Koné Adama c/arrêt n° 73 du 18 mars 2015 de la chambre administrative de la Cour Suprême.

CEDH, 31 mars 1992, *X c/France*, n° 18020/91.

CEDH 27 novembre 1991, *Kemmache c/France*, n°<sup>os</sup> 12325/86 et 14992/89, para 60, D. 1992, p. 329,

CEDH, 7 décembre 1990, *Bouilly c/France*, n° 389552/97, para 17.

CEDH 24 octobre 1989, *H. c/France*, n° 10073/82, paragraphe 58.

CEDH 8 février 2018, *Goetschy c. France*, req. n° 63323.

## **VI- RAPPORTS ET ETUDES**

### **RAPPORT**

#### **Les Rapports d'activités de la juridiction administrative suprême ivoirienne**

Rapport de l'année judiciaire 2011-2012 de la Chambre administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire, 15 pages.

Rapport de l'année judiciaire 2012-2013 de la Chambre administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire, 68 pages.

Rapport de l'année judiciaire 2013-2014 de la Chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire, 50 pages.

Rapport de l'année judiciaire 2014-2015 de la Chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire, 50 pages.

Rapport de l'année judiciaire 2015-2016 de la Chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire, 48 pages.

Rapport de l'année judiciaire 2016-2017 de la Chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire, 49 pages.

Rapport de l'année judiciaire 2017-2018 de la Chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire, 62 pages

#### **Les Rapports d'activités de la juridiction administrative suprême sénégalaise**

Rapport annuel de la Cour suprême 2008-2009, 270 pages

Rapport annuel de la Cour suprême 2010, 306 pages

Rapport annuel de la Cour suprême 2012, 206 pages

Rapport annuel de la Cour suprême 2013, 209 pages

Rapport annuel de la Cour suprême 2014, 215 pages

Rapport annuel de la Cour suprême 2015, 241 pages

Rapport annuel de la Cour suprême 2016, 228 pages

Rapport annuel de la Cour suprême 2017, 184 pages

#### **Les Rapports relatifs aux activités des juridictions administratives françaises**

CE, *L'exécution des décisions du juge administratif*, Disponible à <https://www.conseil-etat.fr/demarches-services/les-fiches-pratiques-de-la-justice-administrative/l-execution-des-decisions-du-juge-administratif> . Consulté le 11/02/2020 à 01h27mn.

CE, La citoyenneté. Etre (un) citoyen aujourd'hui, Les rapports du Conseil d'État (ancienne collection Etudes et Documents du Conseil d'Etat), Disponible à <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/184000629.pdf> . Consulté le 12/07/2020 à 22 h 30 mn.

CE (France), « Le Conseil d'État peut-il juger en quelques heures ? », disponible à <https://www.conseil-etat.fr/actualites/fiches-pedagogiques-pour-en-savoir-plus/le-conseil-d-etat-peut-il-juger-en-quelques-heures> . Consulté le 14/07/2020 à 4 h 05 mn

CE, *Vade-mecum sur la rédaction des décisions des juridictions administratives*, 66 p. Disponible à <https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dalloz-actualite.fr/files/resources/2018/12/vade-mecum.pdf>. Consulté le 18/04/2021 à 7 h 23 mn.

Conseil d'État (France), Rapport public 2006, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Paris, La Documentation française, 414 p.

Conseil d'État, *Rapport public 2002 : Jurisprudence et avis de 2001*, Études et Documents n° 53, Paris, La Documentation française, p. 219, Paris, Disponible à <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes-annuelles/collectivites-publiques-et-concurrence-rapport-public-2002>. Consulté le 30/04/2021 à 21 h 8 mn.

Conseil d'Etat (France), Section du rapport et des études, *L'influence internationale du droit français*, Etude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat français le 19 juin 2001, Paris, La Documentation française, 2001, 159 p.

Conseil d'État - Section du rapport et des études, *La norme internationale en droit français*, Etude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 29 juin 2000, Paris, La Documentation française, 2000, p. 128-131.

Rapport de Monsieur Jean Arthuis au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif et l'exécution de leurs décisions, Doc Sénat n° 400, annexe au p.-v. de la séance du 11 juin 1992.

Conseil d'État, *L'influence internationale du droit français*, La documentation française, 2001.

### **Autres rapports et études**

ARTHUIS (J.) (rapporteur, SÉNAT, Rapport de la commission d'enquête chargée de recueillir tous éléments d'information sur le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif et l'exécution de leurs décisions ainsi que sur les services chargés du contentieux administratif dans les administrations publiques, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 10 décembre 1991.

BAGAYOKO (N.), KONE (F.R.), « Les mécanismes traditionnels de gestion des conflits en Afrique subsaharienne », Centre FrancoPaix en résolution des conflits et mission de paix, Chaire-Raoul-Dandurand, Rapport de recherche n° 2, juin 2017, p. 60 p.

BADRE (M.), VERDIE NAVES (N.) (Rapporteurs), Commission temporaire de la fonction publique, Mandature 2015-2020 – Séance du 24 janvier 2017, *L'évolution de la fonction publique et les principes qui la régissent*, Journal officiel de la République française, 31 janvier 2017, p. 8 et s.

BOUARE (L.), Secrétaire général de la présidence de la République du Mali, Groupe de réflexions pour le développement institutionnel. Ateliers préparatoires du projet de développement institutionnel du secteur public, « La décentralisation au Mali : initiatives récentes et perspectives », Bamako, 2014-2015, 26 p.

CHAMBAZ (C.) (dir.), *Les chiffres clés de la Justice 2019*, Ministère de la Justice, Sous-Direction de la Statistique et des Études, 40 p. Disponible à ; [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/CC%202019\\_V8.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/CC%202019_V8.pdf). Consulté le 23/01/2021 à 16 h 53 mn.

COSTA (D.), « La dématérialisation des procédures administratives et autres téléprocédures. Rapport français », *Annuaire Européen d'Administration Publique*, XXXIX, PUAM, p. 53, 2017, in La dématérialisation des procédures administratives.

Commission des Affaires Générales et Institutionnelles (France), Rapport n° 2000-014/AN/CAGI du 15 mai 2000.

Cour de cassation de France, *La Cour de cassation sur la place de l'Autorité judiciaire*, colloque de la Cour de cassation du 26 mai 2016. Disponible à <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/la-mission-constitutionnelle-de-l-autorite-judiciaire>. Consulté le 08/02/2021 à 21 h 05 mn.

DURAND (B.), *Le droit et la justice, instruments de stratégie coloniale*, Rapport du GIP mission recherche droit et justice, Montpellier, 2001, 388 p.

Fonds Monétaire International (FMI),

- « Afrique, les aléas de la croissance », *Finances et Développement*, juin 2016, vol. 53, n° 2, 2016, Dossier, pp. 6-37.
- Bureau Indépendant d'Évaluation, Le FMI et l'aide à l'Afrique subsaharienne – Évaluation, 12 mars 2007, p. 110. Disponible à

<https://www.imf.org/external/NP/ieo/2007/ssa/fra/pdf/031207f.pdf>. Consulté le 09/04/2020 à 22 h 24 mn.

Institut Suisse de droit comparé, *Perméabilité des ordres juridiques, rapports présentés à l'occasion du colloque-anniversaire de l'Institut suisse de droit comparé*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zurich, 1992, 444 p.

JAYME (E.) (dir.), *Langue et droit*, XV<sup>e</sup> Congrès international de droit comparé, Bristol 1998, Bruxelles, Bruylant, 1999, 373 p.

GAHIE (W.A.) (réd.), *Elaboration de la feuille de route mobilité durable en Côte d'Ivoire. Rapport Diagnostic*, République de Côte d'Ivoire, Ministère des Transports, 2019, p. 75-76. Disponible à <https://www.climate-chance.org/wp-content/uploads/2019/11/rapport-diagnostic-de-la-mobilite-en-cote-divoire-rapport-final.pdf>. Consulté le 03/02/2021 à 0 h 21 mn.

HEIDSIECK (C.-B.), LAVIGNE (L.) (rédacteurs), *Intérêt général : nouveaux enjeux, nouvelles alliances, nouvelle gouvernance*, Rapport Collectif sur l'Intérêt Général, 2015, p. 22. Disponible à [https://co-constructionterritoriale.plateformecapitalisation.org/wp-content/uploads/2016/07/kit-cct\\_bao\\_connaissance-2\\_rapport-intc3a9rc3aat-gc3a9nc3a9ral.pdf](https://co-constructionterritoriale.plateformecapitalisation.org/wp-content/uploads/2016/07/kit-cct_bao_connaissance-2_rapport-intc3a9rc3aat-gc3a9nc3a9ral.pdf). Consulté le 08/09/2020 à 17h13mn.

Le Médiateur du Faso, Premier rapport d'activité annuel du Médiateur du Faso 29 décembre 1994 – 31 décembre 1997, p. 7. Disponible à <https://www.mediateurdufaso.org/toute-la-liste/item/download>. Consulté le 29/01/2020 à 17 h 20 mn.

MBACKE (F.) et al (coord.), *Gouvernance et services publics. Pour ne pas renoncer au rêve du développement*, Cahier de propositions n° 2010-05, 66 p.

Médiateur de la République du Sénégal, Rapport annuel au Président de la République, 1991, 2010-2011, 171 p.

Ministère de la Justice du Burkina Faso, Direction Générale des Études et des Statistiques Sectorielles, *Tableau de bord statistique 2018 de la justice*, Unicef, Edition Mai 2018, 89 p. Disponible à [http://cns.bf/IMG/pdf/tableau de bord justice 2018.pdf](http://cns.bf/IMG/pdf/tableau_de_bord_justice_2018.pdf). Consulté le 23/01/2021 à 20 h 35 mn.

OIF, « La francophonie et les différents usagers du français », Disponible à <https://www.diachronie.be/hlff/pages/020304.html>. Consulté le 15/07/2020 à 22 h 50 mn.

OFNAC/PNUD, *Etude sur la perception et le coût de la corruption au Sénégal*, Dakar 2016, p. 56. Disponible à <https://www.ofnac.sn/resources/pdf/Etude-perc-cout-corrup-sn.pdf>. Consulté le 09/01/2020 à 0 h 58 mn.

ONU, *Les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature*, Septième Congrès des Nations Unie pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à Milan du 26 août au 6 septembre 1985 et confirmés par l'Assemblée générale dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985 ; Disponible à

[https://apt.ch/content/files/cd1/Compilation%20des%20textes/1.2/1.2.17\\_Principes%20fond%20sur%20indep%20magistrature.pdf](https://apt.ch/content/files/cd1/Compilation%20des%20textes/1.2/1.2.17_Principes%20fond%20sur%20indep%20magistrature.pdf) . Consulté le 08/04/2020 à 22 h 41 mn.

ONU CI, « L'organisation et le fonctionnement du système judiciaire en Côte d'Ivoire. Étude d'évaluation du système judiciaire ivoirien », Rapport de juin 2007, 59 p.

OUEDRAOGO (V.), « Comment réduire les délais de jugement ? Contribution du Conseil d'État burkinabè », *Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives (AIHJA)*, Séminaire, 23 septembre 2014 à Varsovie (Pologne), pp. 1-11.

PERELMAN (Ch.) et VANDER ELST (R.) (réunies), *Les notions à contenu variable en droit*, Bruxelles, Bruylant, 1984, 377 p.

SÉNAT (France),

- Avis n° 146, session ordinaire 2019-2020, *Loi de Finances pour 2020, Juridictions administratives et juridictions financières* présenté par Patrick KANNER au nom de la Commission des lois, p. 8. Disponible à <http://www.senat.fr/rap/a19-146-4/a19-146-41.pdf>. Consulté le 30/12/2020 à 14 h 38 mn.
- *La qualité de la loi*, Note de synthèse du service des études juridiques n° 3 (2007-2008) – 1er octobre 2007, p. 6.
- Sénat, Rapport n° 30, 1<sup>ère</sup> session ordinaire 1994-95.

## **VII- SITES INTERNETS CONSULTÉS**

<https://www.courdescomptes.sn/presentation/historique/> . Consulté le 09 octobre 2021 à 11 h 58 mn.

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveau-cahier-du-conseil-constitutionnel/les-recours-individuels-devant-la-cours-constitutionnelle-en-droit-constitutionnel-autrichien>. Consulté le 24-09-2019 à 1 h 25.

<https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dalloz-actualite.fr/files/resources/2018/12/vademecum.pdf>. Consulté le 18/04/2021 à 7 h 23 mn.

[https://univ-droit.fr/docs/recherche/rhfd/pdf/033-2013/33-2013\\_p219-243.pdf](https://univ-droit.fr/docs/recherche/rhfd/pdf/033-2013/33-2013_p219-243.pdf). Consulté le 18/04/2021 à 5 h 40 mn.

[http://www.lexoi.fr/docannexe/file/3330/rjoi\\_05\\_special\\_dtruchet.pdf](http://www.lexoi.fr/docannexe/file/3330/rjoi_05_special_dtruchet.pdf). Consulté le 19/04/2021 à 2 h 50 mn.

[http://www.lexoi.fr/docannexe/file/3300/rjoi\\_05\\_special\\_canabis.pdf](http://www.lexoi.fr/docannexe/file/3300/rjoi_05_special_canabis.pdf). Consulté le 04/05/2020 à 20 h 26 mn.

[https://koubi.fr/IMG/pdf/Construction\\_mimetique\\_du\\_droit\\_-V.N\\_et\\_I.S.T.pdf](https://koubi.fr/IMG/pdf/Construction_mimetique_du_droit_-V.N_et_I.S.T.pdf) . Consulté le 28/04/2021 à 1 h 11 mn.

<http://v1.ahjucaf.org/Ordonnance-No-21-PR-Portant.html>. Consulté le 06/05/2021 à 17 h 38 mn.

<https://barreaucameroun.org/site/wp-content/uploads/2019/05/INITIATION-A-LA-COMPREHENSION-DES-CONTRATS-DE-PARTENARIAT-PUBLIC.pdf>. Consulté le 06/05/2021 à 0 h 33 mn.

[https://lex4.com/larbitrabilite-des-personnes-morales-de-droit-public-en-droit-ohada/#\\_ftn27](https://lex4.com/larbitrabilite-des-personnes-morales-de-droit-public-en-droit-ohada/#_ftn27). Consulté le 05/03/2021 à 20 h 09 mn.

<https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes-annuelles/collectivites-publiques-et-concurrence-rapport-public-2002>. Consulté le 30/04/2021 à 21 h 8 mn.

<http://www.ohada.com/content/newsletters/1961/immunité-d-execution-éberande-kolongele.pdf>. Consulté le 01/03/2021 à 0 h 23 mn.

<http://www.droit-afrique.com/upload/doc/ohada/Ohada-Acte-Uniforme-1998-Recouvrement-voies-execution.pdf>. Consulté le 01/05/2021 à 23 h 15 mn.

<http://www.droit-afrique.com/upload/doc/ohada/Ohada-Traite-OHADA-modifie-2008.pdf>. Consulté le 03/05/2021 à 0 h 16 mn.

<https://www.dalloz-actualite.fr/breve/qu-est-ce-qu-une-personne-privee-chargee-d-une-mission-de-service-public#I4Hs-gzBIU>. Consulté le 02/05/2021 à 4 h 31 mn.

[https://paris.notaires.fr/sites/default/files/club\\_du\\_chatelet\\_novembre\\_2011\\_discours\\_de\\_jean-claude\\_marin\\_le\\_juge\\_est-il\\_toujours\\_la\\_bouche\\_de\\_la\\_loi\\_discours.pdf](https://paris.notaires.fr/sites/default/files/club_du_chatelet_novembre_2011_discours_de_jean-claude_marin_le_juge_est-il_toujours_la_bouche_de_la_loi_discours.pdf).

<https://hal.univ-lille.fr/hal-02959170/document>. Consulté le 28/01/2021 à 23 h 57 mn.

[https://www.cnfpt.fr/sites/default/files/presentation\\_du\\_conseil\\_detat.pdf](https://www.cnfpt.fr/sites/default/files/presentation_du_conseil_detat.pdf). Consulté le 23/01/2021 à 17 h 58 mn.

<http://www.gip-recherche-justice.fr/wp-content/uploads/2016/01/Rapport-final-QUALIJUS-Justice-administrative.pdf>. Consulté le 30/01/2021 à 17 h 42 mn.

<https://www.franceinter.fr/justice/nombre-d-avocats-de-juges-de-tribunaux-ou-en-est-on-en-europe-et-en-france>. Consulté le 23/01/2021 à 15 h 50 mn.

<https://www.populationdata.net/pays/burkina-faso>. Consulté le 31/01/2021 à 0 h 50 mn.

<https://www.populationdata.net/pays/burkina-faso>. Consulté le 31/01/2021 à 1 h 17 mn.

[http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/CC%202019\\_V8.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/CC%202019_V8.pdf). Consulté le 23/01/2021 à 16 h 53 mn.

[http://cns.bf/IMG/pdf/tableau\\_de\\_bord\\_justice\\_2018.pdf](http://cns.bf/IMG/pdf/tableau_de_bord_justice_2018.pdf). Consulté le 23/01/2021 à 20 h 35 mn.

<https://fr.climate-data.org/afrique/burkina-faso-14/>. Consulté le 31/01/2021 à 17 h 21 mn.

<http://www.gabonmatin.com/nominations-du-conseil-superieur-de-la-magistrature-du-17-juillet-2019.html>. Consulté le 22/01/2021 à 17 h 50 mn.

<https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/le-juge-administratif-face-aux-nouveaux-enjeux-du-numerique-discours-de-bruno-lasserre-vice-president-du-conseil-d-etat>. Consulté le 17/01/2021 à 23 h 51 mn.

<https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/la-dispersion-des-normes>. Consulté le 17/01/2021 à 14 h 47 mn.

<https://www.gabonmediatime.com/gabon-le-gouvernement-prive-dacces-des-justiciables-au-conseil-detat/>. Consulté le 16/01/2021 à 22 h 01 mn.

[http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Mouatapha\\_Aidara\\_Article\\_refere.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Mouatapha_Aidara_Article_refere.pdf). Consulté le 10/01/2021 à 14 h 09 mn.

[https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/nallet\\_mobilites\\_urbaines\\_afrique\\_2018.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/nallet_mobilites_urbaines_afrique_2018.pdf). Consulté le 11/01/2021 à 1 h 35 mn.

[https://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/10/05/en-afrique-le-transport-ferroviaire-interesse-a-nouveau\\_5008330\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/10/05/en-afrique-le-transport-ferroviaire-interesse-a-nouveau_5008330_3212.html). Consulté le 03/02/2021 à 1 h 24 mn.

[https://www.climate-chance.org/wp-content/uploads/2019/11/rapport-diagnostic-de-la-mobilite-en-cote-divoire\\_rapport-final.pdf](https://www.climate-chance.org/wp-content/uploads/2019/11/rapport-diagnostic-de-la-mobilite-en-cote-divoire_rapport-final.pdf). Consulté le 03/02/2021 à 0 h 21 mn.

<http://www.slaw.ca/2013/11/25/cybercourts-odr-and-cyberjustice-what-does-it-all-mean/>. Consulté le 08/01/2021 à 0 h 22 mn.

<https://lalibreville.com/gabon-communique-final-du-conseil-superieur-de-la-magistrature-avec-dimportants-changements-a-la-tete-des-tribunaux/>. Consulté le 31/12/2020 à 18 h 12 mn.

<http://www.senat.fr/rap/a19-146-4/a19-146-41.pdf>. Consulté le 30/12/2020 à 14 h 38 mn.

<https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2015/02/01/juge-administratif-specialise-et-juge-penal-vade-mecum-de-coexistence-pacifique/>. Consulté le 07/02/2021 à 16 h 51 mn.

[https://www.senat.fr/rap/a19-146-4/a19-146-4\\_mono.html](https://www.senat.fr/rap/a19-146-4/a19-146-4_mono.html). Consulté le 27/12/2020 à 18 h 8 mn.

<https://www.dalloz-actualite.fr/flash/voie-de-fait-competence-du-juge-administratif-en-l-absence-de-depossession-definitive#.YCBi7-hKjIU>. Consulté le 07/02/2021 à 21 h 14 mn.

<https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/la-mission-constitutionnelle-de-l-autorite-judiciaire>. Consulté le 08/02/2021 à 21 h 05 mn.

<https://www.revuegeneraledudroit.eu>. Consulté le 26/11/2020 à 11 h 43 mn.

[https://www.courdecassation.fr/publications\\_26/prises\\_parole\\_2039/discours\\_2202/premier\\_president\\_7084/gardienne\\_liberte\\_33544.html](https://www.courdecassation.fr/publications_26/prises_parole_2039/discours_2202/premier_president_7084/gardienne_liberte_33544.html) . Consulté le 24/11/2020 à 11 h 32 mn.

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82141DC.htm>.

<https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/l-acte-administratif-sous-le-regard-du-juge-judiciaire>. Consulté le 20/11/2020 à 12 h 27 mn.

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1996/96378DC.htm>. Consulté le 23/11/2020 à 18 h 48 mn

[https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/commentaires/cahier2/ccc\\_378dc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/commentaires/cahier2/ccc_378dc.pdf). Consulté le 23/11/2020 à 19 h 2 mn.

<https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2013/11/06/le-cumul-des-responsabilites-pour-fait-de-service-et-pour-fait-personnel/>. Consulté le 11/02/2021 à 14 h 36 mn.

[https://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/20180801/actes\\_colloque\\_interet-general\\_2018.pdf](https://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/20180801/actes_colloque_interet-general_2018.pdf). Consulté le 08/09/2020 à 16h45mn.

[https://www.climate-chance.org/wp-content/uploads/2019/11/rapport-diagnostic-de-la-mobilite-en-cote-divoire\\_rapport-final.pdf](https://www.climate-chance.org/wp-content/uploads/2019/11/rapport-diagnostic-de-la-mobilite-en-cote-divoire_rapport-final.pdf). Consulté le 03/02/2021 à 0 h 21 mn.

[https://www.revuegeneraledudroit.eu/wp-content/uploads/coll\\_rennes\\_RGD201610.pdf](https://www.revuegeneraledudroit.eu/wp-content/uploads/coll_rennes_RGD201610.pdf). Consulté le 24/08/2020 à 20 h 6 mn.

[http://aan.mms.h.univ-aix.fr/Pdf/AAN-1965-04\\_20.pdf](http://aan.mms.h.univ-aix.fr/Pdf/AAN-1965-04_20.pdf). Consulté le 14/02/2021 à 19 h 57 mn.

<https://www.euskaltzaindia.eus/dok/ikerbilduma/59403.pdf> .

<https://www.diachronie.be/hlff/pages/020304.html>. Consulté le 15/07/2020 à 22 h 50mn

<http://journals.openedition.org/trema/2175> . Consulté le 15/07/2020 à 22 h 29 mn.

<https://www.uottawa.ca/calc/statut-langue-officielle> . Consulté le 19/07/2020 à 3 h 06 mn.

<http://www.gip-recherche-justice.fr/wp-content/uploads/2014/06/Temps-judiciaire.pdf>  
Consulté le 18/06/2020 à 4 h 56 mn, p. 1.

<https://www.conseil-etat.fr/actualites/fiches-pedagogiques-pour-en-savoir-plus/le-conseil-d-etat-peut-il-juger-en-quelques-heures>.

<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/184000629.pdf> . Consulté le 12/07/2020 à 22 h 30 mn.

<https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/17/dorwlingcarter.pdf> . Consulté le 26/05/2020 à 23h43mn.

[https://www.liberation.fr/tribune/1998/04/27/face-a-la-justice-administrative-le-citoyen-est-a-peu-pres-assure-de-voir-son-bon-droit-finalement-r\\_234056](https://www.liberation.fr/tribune/1998/04/27/face-a-la-justice-administrative-le-citoyen-est-a-peu-pres-assure-de-voir-son-bon-droit-finalement-r_234056) . Consulté le 27/05/2020 à 03h52mn ;

[https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/05/25/coronavirus-au-senegal-macky-sall-veut-s-eviter-une-islamisation-des-contestations-a-venir\\_6040685\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/05/25/coronavirus-au-senegal-macky-sall-veut-s-eviter-une-islamisation-des-contestations-a-venir_6040685_3212.html).

Consulté le 10/07/2020 à 21 h 55 mn.

<https://www.lapresse.ca/debats/votre-opinion/201904/02/01-5220618-la-laicite-en-debat.php> . Consulté le 30/05/2020 à 20h27mn ;

<https://www.erudit.org/fr/revues/fa/2017-n44-45-fa04282/1055908ar.pdf> Consulté le 30/05/2020 à 19 h 44 mn.

<https://www.jeuneafrique.com/528342/societe/en-afrique-la-laicite-a-la-croisee-des-chemins/> . Consulté le 30/05/2020 à 18h51mn.

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01063206/document> . Consulté le 30/05/2020 à 19 h 56 mn.

<https://www.opendemocracy.net/en/5050/la-laicite-a-lepreuve-dans-les-etats-laiques-dafrique-au-sud-du-sahara-les-defis-po/> . Consulté le 30/05/2020 à 20h08mn ;

<https://theconversation.com/debat-y-a-t-il-une-la-cite-a-la-senegalaise-117944> . Consulté le 30/05/2020 à 19 h 00mn.

<http://www.dirittoestoria.it/lavori2/Contributi/Shakankiri.htm> . Consulté le 16/05/2020 à 18h17mn.

<https://youtu.be/IYqDZ5PYDqA> ‘‘Neturei Karta : Les Vrais juifs du livre saint’’ à 8mn40s. Lu le 06/05/2020 à 21 h 1 mn.

<https://www.brandeis.edu/ethics/pdfs/internationaljustice/WAfrCollFrench.pdf> . Consulté le 07/07/2020 à 3 h 6 mn.

[www.juricaf.org](http://www.juricaf.org) . Consulté le 03/04/2020 à 4 h 1 mn.

<https://sunulex.sn/mdocs-posts/le-juge-et-la-motivation-des-actes-administratifs-au-senegal-a-dieye/>. Consulté le 14/03/2020 à 20h35mn.

[https://www.achpr.org/public/Document/file/French/achpr16and17\\_actrep8\\_1995\\_fra.pdf](https://www.achpr.org/public/Document/file/French/achpr16and17_actrep8_1995_fra.pdf) . Consulté le 27/02/2020 à 3 h 31 mn.

<https://www.conseil-etat.fr/demarches-services/les-fiches-pratiques-de-la-justice-administrative/l-execution-des-decisions-du-juge-administratif> . Consulté le 11/02/2020 à 01h27mn.

<https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/bien-juger-aujourd-hui-une-mission-impossible> . Consulté le 25/02/2020 à 21h50mn.

[https://www.lepoint.fr/editos-du-point/sophie-coignard/coignard-la-guerre-des-deux-france-21-01-2020-2358762\\_2134.php](https://www.lepoint.fr/editos-du-point/sophie-coignard/coignard-la-guerre-des-deux-france-21-01-2020-2358762_2134.php) Consulté le 19/02/2020.

[https://www.persee.fr/doc/arss\\_0335-5322\\_1983\\_num\\_64\\_1\\_2335](https://www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1983_num_64_1_2335) . Consulté le 30/01/2020 à 14 h 20 mn.

<https://www.ombudsman.europa.eu/fr/publication/fr/3510> . Consulté le 30/01/2020 à 15 h 20 mn.

<https://lesechosdufaso.net/administration-publique-faire-de-ladministration-burkinabe-administration-exemplaire/>. Consulté le 28/01/2020 à 16 h 22 mn.

[www.dictionnaire.enap.ca](http://www.dictionnaire.enap.ca) .

<https://www.mediateurdufaso.org> › toute-la-liste › item › download. Consulté le 29/01/2020 à 17 h 20 mn.

<https://www.ofnac.sn/resources/pdf/Etude-perc-cout-corrup-sn.pdf> . Consulté le 09/01/2020 à 0 h 58 mn.

<https://journals-openedition-org.ressources-electroniques.univ-lille.fr/revdh/4945>. Consulté le 29/12/2020 à 20 h 14 mn.

AIHJA, « Le statut du juge administratif au Burkina Faso », p. 3. Disponible à <https://www.aihja.org/images/users/ARCHIVES/docutheque-docs/FReportBurkinaFaso.pdf>. Consulté le 15 novembre 2019 à 22h 28mn.

<https://www.e-marketing.fr/Definitions-Glossaire/Modele-descriptif-242392.htm> . Consulté le 07 novembre 2019 à 16 h 16mn.

[www.gouv.ci/ conseil-ministre-details.php?recordID=345](http://www.gouv.ci/conseil-ministre-details.php?recordID=345) consulté le 03 novembre 2018 à 23 h 31mn.

## ANNEXES

Annexe 1 : loi n° 2020-884 du 21 octobre 2020 déterminant la composition, les attributions et le fonctionnement du tribunal des conflits de Côte d'Ivoire

Annexe 2 : lecture croisée synthétique des Tribunaux des conflits français et

Annexe 3 : loi organique n° 2020-968 du 17 décembre 2020 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État ivoirien

Annexe 4 : nomenclature des juridictions de l'ordre administratif du Burkina Faso et du Gabon

Annexe 5 : maquette pédagogique de formation des magistrats en Côte d'Ivoire

Annexe 6 : liste des participants du Conseil d'État français au colloque relatif à la commémoration du bicentenaire du Conseil d'État français au Sénégal, tenu en 1999.

**Annexe 1 : loi n° 2020-884 du 21 octobre 2020 déterminant la composition, les attributions et le fonctionnement du tribunal des conflits de Côte d'Ivoire**

**REPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE  
Union-Discipline-Travail**

**LOI N° 2020-884 DU 21 OCTOBRE 2020  
DETERMINANT LA COMPOSITION, LES ATTRIBUTIONS  
ET LE FONCTIONNEMENT DU TRIBUNAL DES CONFLITS**

**L'ASSEMBLEE NATIONALE ET LE SENAT ont adopté,  
LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE promulgue la loi dont la teneur suit :**

**CHAPITRE I : COMPOSITION**

**Article 1** : Le Tribunal des conflits est composé, en nombre égal, de membres de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat.

**Article 2** : Le Tribunal des conflits comprend :

- 1° le Président de la Cour de Cassation ;
- 2° le Président du Conseil d'Etat ;
- 3° le président de chambre de la Cour de Cassation le plus ancien dans le grade le plus élevé ;
- 4° le président de chambre du Conseil d'Etat le plus ancien dans le grade le plus élevé ;
- 5° deux conseillers de la Cour de Cassation les plus anciens dans le grade le plus élevé.
- 6° deux conseillers d'Etat les plus anciens dans le grade le plus élevé du Conseil d'Etat ;

**Article 3** : Outre les membres désignés à l'article précédent, le Tribunal des conflits comprend :

- deux conseillers de la Cour de Cassation suppléants désignés par le Président de la Cour de Cassation ;
- deux conseillers d'Etat suppléants désignés par le Président du Conseil d'Etat.

Les suppléants remplacent les membres de leur ordre de juridiction en cas d'empêchement.

**Article 4** : Le Tribunal des conflits est présidé alternativement, tous les deux ans, par le Président de la Cour de Cassation et le Président du Conseil d'Etat.

Lorsque l'un des Présidents de juridiction visé à l'alinéa 1 du présent article assure la présidence du Tribunal des conflits, l'autre Président ne siège pas. Celui-ci est remplacé par un président de chambre de sa juridiction qu'il désigne.

En cas d'empêchement provisoire du Président, le Tribunal des conflits est présidé par le président de chambre le plus ancien dans le grade le plus élevé appartenant au même ordre de juridiction.

En cas de cessation définitive des fonctions du Président, le Tribunal des conflits est présidé par le président de chambre le plus ancien dans le grade le plus élevé du même ordre, pour la durée du mandat restant à courir ou jusqu'à la désignation du nouveau Président de la juridiction.

**Article 5** : Le Tribunal des conflits siège dans les locaux de la haute juridiction de celui qui en assure la présidence comme indiqué à l'article 4 de la présente loi. Toutefois il peut siéger en tout autre lieu en cas de nécessité.

Les fonctions de greffe du Tribunal des conflits sont assurées par le greffe du Conseil d'Etat.

## **CHAPITRE II : ATTRIBUTIONS**

### **Section I : Dispositions générales**

**Article 6** : Le Tribunal des conflits règle les conflits de compétence entre les juridictions de l'ordre administratif et celles de l'ordre judiciaire lorsque :

1° une juridiction de l'un ou l'autre ordre lui a renvoyé la question de compétence soulevée dans un litige ;

2° le Ministre, le Préfet du département ou le représentant de la collectivité concernée a élevé le conflit ;

3° les juridictions de l'un et l'autre ordre se sont déclarées respectivement incompétentes pour connaître d'un litige ayant le même objet ;

4° des décisions définitives présentant des contrariétés conduisant à un déni de justice, ont été rendues par les juridictions administratives et judiciaires dans les instances introduites devant chacune d'elles, pour des litiges portant sur le même objet.

**Article 7** : Le conflit de compétence ne peut être élevé entre les juridictions judiciaires et administratives en matière pénale ou suite à l'exercice de l'action civile née du

préjudice causé par une infraction, conformément aux dispositions du code de procédure pénale.

## **Section II : La prévention des conflits**

**Article 8 :** Lorsqu'une juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif a, par une décision qui n'est plus susceptible de recours, décliné la compétence de l'ordre de juridiction auquel elle appartient au motif que le litige ne ressortit pas à cet ordre, toute juridiction de l'autre ordre, saisie du même litige, si elle estime que le litige ressortit à l'ordre de juridiction primitivement saisi, doit, par une décision motivée qui n'est susceptible d'aucun recours, renvoyer au tribunal des conflits le soin de trancher la question de compétence ainsi soulevée.

Il est alors sursis à la procédure jusqu'à la décision du tribunal des conflits.

**Article 9 :** La juridiction saisie en second lieu transmet sa décision et les conclusions des parties ainsi que, s'il y a lieu, celles du ministère public, au greffe du Conseil d'Etat.

Il est procédé comme indiqué aux alinéas 2 et 3 de l'article 21 de la présente loi.

**Article 10 :** Si le Tribunal des conflits estime que la juridiction qui a prononcé le renvoi n'est pas compétente pour connaître de l'action ou de l'exception ayant donné lieu à ce renvoi, il déclare nuls et nonavenus, sauf la décision de renvoi elle-même, l'ensemble des jugements et actes de procédure auxquels cette action ou exception a donné lieu devant la juridiction qui a prononcé le renvoi, ainsi que devant toutes autres juridictions du même ordre.

Si le Tribunal des conflits estime que la juridiction de l'autre ordre a rendu à tort sur le même litige ou la même exception, entre les mêmes parties, une décision d'incompétence, le tribunal des conflits déclare nulle et non avenue la décision de la juridiction qui a décliné à tort sa compétence et renvoie l'examen du litige ou de l'exception à cette juridiction.

**Article 11 :** Lorsqu'une juridiction est saisie d'un litige qui présente à juger, soit sur l'action introduite, soit sur une exception, une question de compétence soulevant une difficulté sérieuse et mettant en jeu la séparation des ordres de juridiction, elle peut, par une décision motivée qui n'est susceptible d'aucun recours, renvoyer au Tribunal des conflits le soin de décider sur cette question de compétence.

La juridiction saisie transmet sa décision et les mémoires ou conclusions des parties au Tribunal des conflits.

L'instance est suspendue jusqu'à la décision du Tribunal des conflits.

Il est procédé comme indiqué aux alinéas 2 et 3 de l'article 21 de la présente loi.

### **Section III : Le conflit positif**

**Article 12 :** Lorsque le Ministre, le Préfet du département ou le représentant de la collectivité territoriale estime que la connaissance d'un litige ou d'une question préjudicielle portée en première instance ou en appel devant une juridiction de l'ordre judiciaire, relève de la compétence d'une juridiction de l'ordre administratif, il peut, alors même que l'administration ne serait pas en cause, demander à la juridiction saisie de décliner sa compétence et de renvoyer l'affaire devant la juridiction administrative compétente.

A cet effet, l'autorité administrative visée à l'alinéa précédent, adresse au procureur de la République ou au procureur général, selon le cas, un mémoire de déclinaoire de compétence dans lequel est rapporté le fondement textuel qui attribue à la juridiction administrative la connaissance du litige.

Le procureur de la République ou le procureur général fait connaître, sans délai, dans tous les cas, à la juridiction saisie, la demande formée par l'autorité administrative et requiert le renvoi, si la revendication lui paraît fondée.

A peine d'irrecevabilité, le déclinaoire de compétence doit être motivé.

Les parties en sont informées par le greffe de la juridiction saisie et sont invitées à faire connaître leurs observations écrites dans un délai d'un mois à compter de cette notification.

Le greffe communique l'affaire au ministère public qui donne son avis dans le même délai. Dès réception, le greffe porte cet avis à la connaissance de l'autorité administrative et des parties.

**Article 13 :** Le conflit positif ne peut pas être élevé après un jugement rendu en dernier ressort ou acquiescé, ni après un arrêt définitif.

**Article 14 :** La juridiction saisie statue, sans délai, sur le déclinaoire de compétence selon les règles de procédure qui lui sont applicables.

**Article 15 :** En cas de rejet du déclinaoire, l'autorité administrative peut élever le conflit par arrêté, dans le délai d'un mois, à compter de la notification de la décision de rejet.

Le conflit peut également être élevé si la juridiction saisie a, avant expiration du délai prévu à l'alinéa précédent, passé outre et jugé au fond.

En cas d'admission du déclinaoire et si une partie fait appel du jugement, l'autorité administrative peut saisir la juridiction d'appel d'un nouveau déclinaoire et, en cas de rejet de celui-ci, élever le conflit dans les conditions prévues à la présente section.

**Article 16** : L'arrêté de conflit doit viser le jugement ou l'arrêt rejetant le déclinatoire. A peine d'irrecevabilité, l'arrêté de conflit doit être motivé.

**Article 17** : L'arrêté de conflit, accompagné des pièces qui y sont visées, est remis contre récépissé, par l'autorité administrative, au greffe de la juridiction ayant statué.

**Article 18** : Si l'arrêté de conflit n'est pas parvenu au greffe dans le délai mentionné à l'alinéa 1 de l'article 15, le conflit ne peut plus être élevé devant la juridiction saisie de l'affaire.

**Article 19** : Dès la réception de l'arrêté de conflit au greffe de la juridiction dans le délai susvisé, la juridiction saisie doit surseoir à statuer.

**Article 20** : L'arrêté de l'autorité administrative et les pièces qui y sont visées sont déposées au greffe. Le greffier en chef avise les parties ou leurs avocats qu'ils peuvent prendre connaissance du dossier de la procédure et remettre, dans le délai d'un mois, leurs observations sur la question de compétence assorties des pièces de nature à les soutenir. Ces observations et pièces sont versées au dossier.

**Article 21** : A l'expiration du délai mentionné à l'alinéa premier de l'article 15 de la présente loi, le greffier en chef transmet au greffier en chef du Conseil d'Etat, l'arrêté de conflit, le déclinatoire de compétence, l'avis du ministère public, la décision rejetant le déclinatoire et, le cas échéant, les observations des parties ainsi que les pièces utiles. Lorsque la juridiction saisie a passé outre et statué comme indiqué à l'alinéa 2 de l'article 15 de la présente loi, le greffier en chef transmet l'arrêté de conflit, le déclinatoire de compétence, l'avis du ministère public et le cas échéant les observations des parties ainsi que les pièces utiles.

Le greffier en chef du Conseil d'Etat transmet, sans délai, la procédure au président du Tribunal des conflits qui fixe la date de l'audience.

Le président du Tribunal des conflits désigne un rapporteur qu'il invite à mettre l'affaire en état et à déposer son rapport dans le délai qu'il fixe. Ce délai est d'au moins un mois avant la date de l'audience.

**Article 22** : Le Tribunal des conflits statue sur le conflit positif dans le délai de trois mois à compter de la réception du dossier.

En cas de nécessité, ce délai peut être prorogé par le président, dans la limite de deux mois. La juridiction intéressée en est avisée par le greffier en chef du Conseil d'Etat.

**Article 23** : Si la juridiction devant laquelle le conflit est élevé n'a pas reçu notification de la décision du Tribunal des conflits un mois après l'expiration du délai mentionné à l'article précédent, elle peut procéder au jugement de l'affaire.

**Article 24 :** Le Tribunal des conflits confirme ou annule l'arrêté de conflit de l'autorité administrative, ou, le cas échéant, constate qu'il n'y a pas lieu à statuer.

Lorsqu'il juge que les conclusions visées par l'arrêté de conflit n'étaient pas de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire, il confirme l'arrêté et déclare nul et non avenu, le jugement ou l'arrêt rejetant le déclinatoire de compétence. Lorsqu'il constate que la juridiction saisie a passé outre comme indiqué à l'article 21 alinéa 1 de la présente loi et statué au fond alors qu'il y a un conflit positif, le Tribunal des conflits annule le jugement ou l'arrêt de la juridiction qui s'est déclarée à tort compétente et renvoie les parties devant la juridiction compétente.

Lorsqu'au contraire, il annule l'arrêté de conflit de l'autorité administrative, comme non fondé ou en raison d'un vice substantiel de la procédure de conflit, la juridiction devant laquelle celui-ci a été élevé est à nouveau saisie et la procédure y est normalement poursuivie.

Toutefois, dans le cas où l'arrêté de conflit est annulé en raison d'un vice substantiel de procédure, la décision du Tribunal des conflits ne fait pas obstacle à ce que l'autorité administrative puisse à nouveau décliner la compétence de l'autorité judiciaire et élever le conflit.

#### **Section IV : Le conflit négatif**

**Article 25 :** Lorsque les juridictions de chacun des deux ordres se sont déclarées incompétentes sur la même question, sans que la dernière qui a statué n'ait renvoyé le litige au Tribunal des conflits, la partie intéressée peut adresser au Tribunal des conflits une requête aux fins de désignation de la juridiction compétente.

Le recours devant le Tribunal des conflits est introduit dans les deux mois à compter du jour où la dernière des décisions d'incompétence est devenue irrévocable.

La requête qui est déposée au greffe du Conseil d'Etat expose les données de fait et de droit ainsi que l'objet du litige. Elle est accompagnée de la copie des décisions intervenues.

Il est procédé comme indiqué aux alinéas 2 et 3 de l'article 21 de la présente loi.

Lorsque le Tribunal des conflits constate qu'il y a un conflit négatif, il annule le jugement ou l'arrêt de la juridiction qui s'est déclarée à tort incompétente et renvoie les parties devant cette juridiction.

L'initiative de cette procédure appartient également au ministère public près la juridiction saisie en dernier lieu.

**Article 26** : La décision rendue par le Tribunal des conflits est notifiée aux parties ainsi qu'aux juridictions initialement saisies par le greffier en chef du Conseil d'Etat.

### **Section V : Le conflit de décisions**

**Article 27** : Peuvent être déférées au Tribunal des conflits, lorsqu'elles présentent des contrariétés conduisant à un déni de justice, les décisions rendues par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif dans les instances introduites devant les deux ordres de juridiction, pour les litiges portant sur le même objet.

Le recours en cas de contrariété de décisions au fond est introduit dans les deux mois à compter du jour où la dernière en date des décisions statuant au fond est devenue irrévocable.

En ce cas, la requête est présentée comme précisé à l'alinéa 3 de l'article 25 de la présente loi.

**Article 28** : Le Tribunal des conflits juge au fond à l'égard de toutes les parties en cause sur le litige qui lui est déféré comme il est dit à l'article 27 de la présente loi. Il ordonne, s'il y a lieu, les mesures d'instruction qu'il estime utiles.

Le Tribunal des conflits statue dans le délai prévu à l'article 22 de la présente loi. Il statue également sur les dépens des instances poursuivies devant les deux ordres de juridiction et au besoin devant lui.

### **CHAPITRE III : FONCTIONNEMENT DU TRIBUNAL DES CONFLITS**

**Article 29** : Le Président du Tribunal des conflits désigne le rapporteur parmi les membres de l'autre ordre de juridiction.

Les débats ont lieu en audience publique.

Le président assure la police de l'audience.

**Article 30** : Le ministère d'avocat est obligatoire.

L'Etat est dispensé du ministère d'avocat.

**Article 31** : Toute personne y ayant intérêt peut intervenir devant le Tribunal des conflits avant la clôture des débats.

**Article 32** : Dès sa désignation, le rapporteur invite les parties à présenter leurs observations par écrit dans le délai d'un mois à compter de la réception de l'invitation.

**Article 33** : Lorsque l'affaire est en état ou à l'expiration du délai cité à l'article précédent, le rapporteur communique le dossier au ministère public pour ses conclusions.

Dès réception des conclusions du ministère public ou à l'expiration du délai imparti au rapporteur, celui-ci transmet le dossier au président du Tribunal des conflits.

**Article 34** : A l'audience publique, le rapporteur expose les données de l'affaire ainsi que la position des parties, sans faire connaître son avis.

Après le rapport, les avocats représentant les parties et le ministère public peuvent présenter des observations orales.

**Article 35** : Les délibérations sont secrètes.

Les décisions sont prises à la majorité. En cas d'égalité des voix, celle du président est prépondérante.

**Article 36** : Les décisions du Tribunal des conflits sont rendues au nom du peuple ivoirien.

Les décisions sont motivées et comportent les nom, prénoms et qualité des membres qui en ont délibéré, ceux du rapporteur et des avocats ainsi que les nom et prénoms, qualité, professions et domiciles des parties et mention de la présence du ministère public. Elles contiennent l'énoncé des moyens produits.

Elles sont rendues en audience publique.

**Article 37** : Le Président du Tribunal des conflits peut, par ordonnance, donner acte des désistements, constater qu'il n'y a plus lieu de statuer sur une affaire, rejeter les requêtes manifestement irrecevables et corriger les erreurs purement matérielles affectant les décisions rendues.

**Article 38** : Les minutes des décisions sont signées, dans les quinze jours du prononcé, par le Président, le rapporteur et le greffier en chef du Conseil d'Etat.

**Article 39** : Les décisions sont notifiées par le greffier en chef du Conseil d'Etat aux parties et aux juridictions intéressées.

**Article 40** : Les décisions du Tribunal des conflits s'imposent à toutes les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.

**Article 41** : Les décisions du Tribunal des conflits peuvent faire l'objet d'un recours en rectification et en interprétation.

Elles ne sont pas susceptibles d'opposition.

Elles peuvent faire l'objet de tierce opposition si le Tribunal des conflits statue au fond en matière de contrariété de décisions.

**Article 42** : La tierce opposition contre la décision rendue en matière de contrariété de décisions, le recours en rectification et le recours en interprétation sont formés par requête adressée au Président du Tribunal des conflits. La requête est déposée par la partie intéressée au greffe du Conseil d'Etat.

**Article 43** : Lorsqu'est reçue la requête en rectification, le Président du Tribunal des conflits peut corriger les erreurs purement matérielles affectant les décisions rendues comme indiqué à l'article 37 de la présente loi.

Le Tribunal des conflits procède comme il est indiqué aux articles 29 à 39 de la présente loi lorsqu'il est saisi d'une requête en interprétation ou en tierce opposition.

**Article 44** : La présente loi sera publiée au Journal officiel de la République de Côte d'Ivoire et exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Abidjan, le 21 octobre 2020

Alassane OUATTARA

Copie certifiée conforme à l'original  
Le Secrétaire Général du Gouvernement



*Eliane Atté Bimanagbo*  
Eliane Atté BIMANAGBO  
Préfet

N° 2000843

9

## **Annexe 2 : lecture croisée synthétique des Tribunaux des conflits (TC) français et ivoirien.**

### **Les différences les plus marquantes entre les Tribunaux des conflits français et ivoirien**

Ces différences ne se situent pas dans les modalités ou les compétences des différents TC. Elles se présentent plus dans la composition et le fonctionnement.

#### ***Au niveau de la composition :***

- **Membres** : En Cote d'Ivoire I, la présidence du TC est tenue alternativement par les présidents du Condril d'Etat et de la Cour de cassation (Art. 1<sup>er</sup>). Lorsque l'un des Présidents de juridiction assure la présidence du Tribunal des conflits, l'autre Président ne siège pas. Celui-ci est remplacé par un président de chambre de sa juridiction qu'il désigne. (Art. 4 al. 2).

En France, la présidence du TC est assurée par le membre élu, en respect de la règle de l'alternativité entre les deux ordres, parmi les quatre conseillers d'État en service ordinaire élus par l'assemblée générale du Conseil d'État et des quatre magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation élus par les magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation. (Art. 2 loi de 2015).

- **Désignation** : En France, les membres du TC choisissent parmi eux, pour trois ans, un président issu alternativement du Conseil d'État et de la Cour de cassation, au scrutin secret à la majorité des voix. (Art. 3 loi de 2015). Le président est un membre du TC, élu par ses pairs. *A contrario*, en Cote d'Ivoire, le mode de désignation est la nomination, car c'est le mode de désignation du président de la Cour de cassation ou du CE.
- **Siège** : En France, le TC est situé au Palais royal, au CE. En revanche, en Cote d'Ivoire Le Tribunal des conflits siège dans les locaux de la haute juridiction de celui qui en assure la présidence (Art.5). Toutefois il peut siéger en tout autre lieu en cas de nécessité. Les fonctions de greffe du Tribunal des conflits sont, quant à elles, assurées par le greffe du Conseil d'Etat et donc ayant un lieu fixe.

***Au niveau du fonctionnement :***

En Cote d'Ivoire, le rapporteur ne fait pas connaître son avis. Selon l'article 34 « à l'audience publique, le rapporteur expose les données de l'affaire ainsi que la position des parties, sans faire connaître son avis ». En France, au contraire, « le rapporteur public expose publiquement et en toute indépendance son opinion sur les questions que présentent à juger les affaires dont le Tribunal des conflits est saisi » (Art. 4 loi de 2015). La différence peut être justifiée par le rôle des membres (Rapporteur en Cote d'Ivoire//Rapporteur public en France).

En Cote d'Ivoire, les décisions sont prises à la majorité. En cas d'égalité des voix, celle du président est prépondérante (Art. 35). En France cependant, aux termes de l'article 6 de la loi de 2015, « Dans le cas où, après une seconde délibération, les membres du tribunal n'ont pu se départager, l'affaire est examinée en formation élargie, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État. Cette formation est composée, outre les membres (...), de deux conseillers d'État en service ordinaire et de deux magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation élus, dans les conditions définies aux mêmes 1° et 2°, lors de l'élection des membres de la formation ordinaire ». Que se passe-t-il en cas d'égalité de voix après cette autre délibération ? Avant la réforme de 2015, c'est le ministre de la Justice qui intervenant pour départager. Et maintenant ?

En France, Le TC est seul compétent pour connaître d'une action en indemnisation du préjudice découlant d'une durée totale excessive des procédures afférentes à un même litige et conduites entre les mêmes parties devant les juridictions des deux ordres en raison des règles de compétence applicables et, le cas échéant, devant lui. (Art. 16 de la loi de 2015).

**Annexe 3 : loi organique n° 2020-968 du 17 décembre 2020 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat ivoirien**

**REPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE  
Union-Discipline-Travail**  
-----

**LOI ORGANIQUE N° 2020-968 DU 17 DECEMBRE 2020  
DETERMINANT LES ATTRIBUTIONS, LA COMPOSITION,  
L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL  
D'ETAT**

L'ASSEMBLEE NATIONALE ET LE SENAT ont adopté,  
LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL a déclaré conforme à la Constitution ;  
LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE promulgue la loi dont la teneur suit :

**TITRE I : DISPOSITIONS GENERALES**

**Section 1 : Dispositions préliminaires**

- Article 1 :** La présente loi organique détermine les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat.
- Article 2 :** Le Conseil d'Etat est l'une des institutions juridictionnelles représentatives du pouvoir judiciaire. Il est la plus haute juridiction de l'ordre administratif.
- Article 3 :** Le Conseil d'Etat est dirigé par un Président.
- Article 4 :** Le ressort du Conseil d'Etat s'étend à tout le territoire de la République.  
Le siège du Conseil d'Etat est fixé à Abidjan. Le Conseil d'Etat peut siéger en tout autre lieu du territoire national si les circonstances l'exigent.
- Article 5 :** Les fonctions du Ministère public près le Conseil d'Etat sont exercées par un Parquet général dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont fixés par une loi.

**Section 2 : Principes statutaires**

- Article 6 :** En cas de première nomination au Conseil d'Etat dans des fonctions judiciaires, les magistrats prêtent serment, en audience solennelle, devant le Conseil d'Etat, en ces termes :  
*« Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat ».*
- Article 7 :** Le Statut de la Magistrature est applicable aux magistrats du Conseil d'Etat en tout ce qui n'est pas prévu par la présente loi organique.

**Article 8 :** Les franchissements automatiques d'échelon de rémunération des magistrats du Conseil d'Etat sont constatés par décisions du Président du Conseil d'Etat.

**Article 9 :** La composition des costumes des magistrats du Conseil d'Etat est fixée par décret, sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature.

**Article 10 :** Il peut être procédé au remplacement du magistrat du Conseil d'Etat en position de disponibilité, de détachement ou empêché pour quelque cause que ce soit d'exercer ses fonctions. A l'expiration de la période de détachement ou de disponibilité ou lorsque la cause de l'empêchement vient à cesser, il réintègre le Conseil d'Etat conformément aux dispositions en vigueur.

**Article 11 :** Les magistrats du Conseil d'Etat cessent leurs fonctions avec jouissance de tous les droits et avantages liés à la dernière fonction exercée.

## **TITRE II : ATTRIBUTIONS**

**Article 12 :** Le Conseil d'Etat veille à l'application de la loi par les juridictions administratives et juge la légalité des actes administratifs et la responsabilité des personnes publiques et services publics.

Il exerce des attributions contentieuses et consultatives.

### **CHAPITRE I : ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES**

**Article 13 :** Le Conseil d'État statue souverainement :

- sur les recours en cassation dirigés contre les décisions rendues soit en premier et dernier ressort, soit en dernier ressort par les juridictions administratives de droit commun ou par les juridictions administratives spécialisées ;
- en premier et dernier ressort sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions administratives émanant des autorités administratives centrales, ou des organismes ayant une compétence nationale ;
- en premier et dernier ressort sur les recours dirigés contre les actes administratifs dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort d'un seul tribunal administratif ;
- sur les recours en interprétation et en appréciation de la légalité des actes dont le contentieux relève de sa compétence ;
- sur le contentieux des élections des organes des collectivités territoriales et des élections à caractère administratif.

**Article 14 :** Les tribunaux administratifs, juges de droit commun du contentieux administratif, en premier ressort, sous réserve des compétences attribuées au Conseil d'État, les Cours Administratives d'Appel et les juridictions administratives spécialisées peuvent saisir le Conseil d'État pour solliciter des avis contentieux lorsqu'il se présente une question de droit nouvelle soulevant une difficulté sérieuse.

Les Cours Administratives d'Appel connaissent des décisions rendues en premier ressort par les tribunaux administratifs et les juridictions administratives spécialisées.

## **CHAPITRE II : ATTRIBUTIONS CONSULTATIVES**

**Article 15 :** Le Conseil d'État émet des avis sur tout projet de texte qui lui est soumis par le Président de la République et par les Membres du Gouvernement.

Il peut être consulté par le Premier Ministre ou les Ministres sur les difficultés en matière administrative.

**Article 16 :** Le Conseil d'État donne son avis sur les projets de textes pour lesquels son intervention est prévue par les dispositions constitutionnelles, législatives ou réglementaires.

Il propose, en outre, les modifications qu'il juge nécessaires.

**Article 17 :** Le Conseil d'État peut, de sa propre initiative, faire des études sur des thèmes d'intérêt public et faire des propositions aux pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qui lui paraissent indispensables ou conformes à l'intérêt général.

**Article 18 :** Les membres du Conseil d'État peuvent participer aux travaux des commissions ou conseils à caractère administratif ou juridique institués auprès des administrations, établissements ou entreprises publics, et être chargés de toutes missions auprès des mêmes administrations, établissements ou entreprises ainsi qu'auprès des organisations internationales dont la Côte d'Ivoire fait partie, à condition que ces activités soient compatibles avec leurs fonctions au sein du Conseil d'État et qu'ils aient préalablement obtenu l'accord du Président du Conseil d'État.

## **TITRE III : COMPOSITION ET ORGANISATION**

### **CHAPITRE I : COMPOSITION**

**Article 19 :** Le Conseil d'État est composé de magistrats et de conseillers en service extraordinaire, tous membres du siège. Il est doté d'un Secrétariat général et d'un greffe.

Les membres du siège sont :

a) Les magistrats du siège :

- le Président du Conseil d'Etat ;
- les Présidents de Section ;
- les Présidents de Chambre ;
- les Présidents de Formation ;
- les Conseillers d'Etat ;
- les Conseillers Référendaires ;
- les Auditeurs.

b) Conseillers en service extraordinaire :

- les Conseillers d'Etat en service extraordinaire ;
- les Conseillers Référendaires en service extraordinaire.

Le Secrétariat Général est composé d'un Secrétaire Général.

Les membres du Greffe sont :

- Le Greffier en Chef ;
- les Greffiers.

**Article 20 :** Le Président du Conseil d'Etat est nommé par le Président de la République pour une durée de cinq ans renouvelables une fois, parmi les personnalités reconnues pour leur compétence et leur expertise avérées en matière juridique.

Le Président du Conseil d'Etat est Président d'Institution.

Avant d'entrer en fonction, le Président du Conseil d'Etat prête serment devant le Président de la République en ces termes :

*«Je jure de bien et fidèlement remplir ma fonction, de l'exercer en toute impartialité, dans le respect de la Constitution, de garder le secret des délibérations et des votes, de ne prendre aucune position publique, de ne donner aucune consultation, à titre privé, sur les questions relevant de la compétence du Conseil d'Etat et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat ».*

**Article 21 :** Le Président de la Section du Contentieux et le Président de la Section Consultative sont des magistrats hors hiérarchie du groupe A, choisis parmi les Présidents de Chambre et de Formation. Ils sont désignés par ordonnance du Président du Conseil d'Etat en cette qualité.

Les Présidents de Chambre et de Formation sont des magistrats hors hiérarchie du groupe A.

**Article 22 :** Les Conseillers d'Etat sont des magistrats hors hiérarchie.

Ils sont désignés parmi :

- a) les magistrats hors hiérarchie ;
- b) les magistrats appartenant depuis deux ans au moins au premier groupe du premier grade ;
- c) les Conseillers Référéndaires comptant au moins deux ans d'ancienneté comme Conseillers Référéndaires du premier groupe ;
- d) les personnalités connues pour leur compétence en matière juridique ou administrative et comptant vingt années au moins de pratique professionnelle ;
- e) les personnalités titulaires d'un doctorat en droit ou d'un diplôme équivalent et ayant quinze ans au moins de pratique professionnelle en cette qualité ;
- f) les Professeurs Agrégés ou Titulaires des facultés de droit ayant deux ans au moins de pratique professionnelle, en cette qualité.

Le nombre de Conseillers d'Etat désignés en application des paragraphes d, e et f ne peut excéder le quart de l'effectif des Conseillers d'Etat. Ils acquièrent la qualité de Magistrat.

Les Conseillers d'Etat totalisant trois ans d'ancienneté et de service effectif au Conseil d'Etat peuvent être élevés au groupe A, sur proposition du Président du Conseil d'Etat, après avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature.

**Article 23 :** Les Conseillers d'Etat en service extraordinaire sont nommés, pour une durée de quatre ans renouvelables une fois, pour exercer des fonctions consultatives. Ils ne peuvent être affectés à la Section du Contentieux.

Ils sont choisis parmi les personnalités qualifiées dans les différents domaines de l'activité nationale.

Ils bénéficient durant leur mandat d'une indemnité fixée par décret. Ils n'ont pas la qualité de magistrat.

Toutefois, ils sont soumis, durant leur mandat, aux mêmes obligations que les magistrats.

**Article 24 :** Les Conseillers d'Etat en service extraordinaire qui exercent une activité professionnelle privée, ne peuvent, dans l'exercice de cette activité, mentionner ou laisser mentionner leur qualité de membre du Conseil d'Etat.

**Article 25 :** Les Conseillers Référéndaires sont choisis parmi les magistrats du premier grade.

Ils sont également choisis parmi les personnes titulaires d'un doctorat en droit ou d'un diplôme équivalent et ayant au moins six ans de pratique professionnelle, en cette qualité.

Ils assistent les Conseillers d'Etat dans leurs fonctions et participent à l'élaboration des rapports et décisions avec voix délibérative.

Ils participent aux audiences.

Les trois quarts au moins des emplois vacants de Conseillers Référendaires sont réservés aux Auditeurs ayant atteint le grade requis.

Les Conseillers Référendaires du premier groupe sont des Magistrats du premier grade, premier groupe et ceux du deuxième groupe, des Magistrats du premier grade, deuxième groupe.

**Article 26 :** Les Conseillers Référendaires en service extraordinaire sont nommés, pour une durée de quatre ans renouvelables une fois, pour exercer des fonctions consultatives.

Ils ne peuvent être affectés à la Section du Contentieux.

Ils sont choisis parmi les personnalités qualifiées dans les différents domaines de l'activité nationale.

Ils bénéficient durant leur mandat d'une indemnité fixée par décret. Ils n'ont pas la qualité de magistrat.

Toutefois, ils sont soumis, durant leur mandat, aux mêmes obligations que les magistrats.

Les Conseillers Référendaires en service extraordinaire qui exercent une activité professionnelle privée, ne peuvent, dans l'exercice de cette activité, mentionner ou laisser mentionner leur qualité de membre du Conseil d'Etat.

**Article 27 :** Les Auditeurs du Conseil d'Etat sont choisis parmi les magistrats du deuxième grade.

Les Auditeurs sont également choisis parmi les personnes titulaires d'un doctorat en droit ou d'un diplôme équivalent. Leur nombre ne peut excéder le quart des postes à pourvoir.

Les Auditeurs prévus à l'alinéa premier du présent article sont des magistrats du deuxième grade, premier groupe.

Les Auditeurs prévus à l'alinéa 2 du présent article sont des magistrats du deuxième grade, deuxième groupe.

Ils assistent les Conseillers d'Etat dans la préparation des rapports, des décisions et des travaux du Conseil d'Etat.

**Article 28 :** Les magistrats du Conseil d'Etat, à l'exception du Président, sont nommés par décret, sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature et sur présentation du Ministre de la Justice.

**Article 29 :** Les magistrats du Conseil d'Etat sont installés dans leurs fonctions en audience solennelle du Conseil d'Etat.

**Article 30 :** Le Secrétaire Général du Conseil d'Etat est nommé par décret pris en Conseil des ministres parmi les magistrats hors hiérarchie sur proposition du Président du Conseil d'Etat.

**Article 31 :** Le Greffier en chef du Conseil d'Etat est nommé par décret, sur proposition du Ministre de la Justice. Il est choisi parmi les administrateurs des greffes et parquets ayant au moins cinq années d'ancienneté dans cette catégorie.

Le Greffier en chef du Conseil d'Etat est assisté de greffiers.

## **CHAPITRE II : ORGANISATION**

### **Section 1 : Le Président du Conseil d'Etat**

**Article 32 :** Le Président du Conseil d'Etat exerce des fonctions administratives et juridictionnelles.

Il peut présider chacune des chambres et formations du Conseil d'Etat.

Le Président du Conseil d'Etat est suppléé, en cas d'absence ou d'empêchement, par le Président de la Section du Contentieux, et, le cas échéant, par le Président de la section consultative.

**Article 33 :** Le Président du Conseil d'Etat est chargé de l'administration et de la discipline du Conseil d'Etat.

Il arrête le règlement intérieur du Conseil d'Etat après délibération de l'assemblée générale.

Au début de chaque année judiciaire, il répartit, par ordonnance, les Présidents de Chambre, les Conseillers d'Etat, les Conseillers Référéndaires et les Auditeurs du Conseil d'Etat entre les différentes Chambres.

Il répartit également par ordonnance, les Présidents de Formation, les Conseillers d'Etat, les Conseillers d'Etat en service extraordinaire, les Conseillers Référéndaires, les Conseillers Référéndaires en service extraordinaire et les Auditeurs du Conseil d'Etat entre les différentes Formations.

Le Président du Conseil d'Etat assure, sur proposition du Greffier en chef du Conseil d'Etat, la répartition des greffiers entre les différentes chambres.

**Article 34 :** Une Commission consultative chargée de faire des propositions au Conseil Supérieur de la Magistrature, pour le recrutement, la nomination, l'avancement et la promotion des magistrats du Conseil d'Etat est placée auprès du Président du Conseil d'Etat. Présidée par le Président du Conseil d'Etat, elle comprend les deux Présidents de Section et les Présidents de Chambre et de Formation.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission consultative d'avancement et de recrutement sont prévus au règlement intérieur du Conseil d'Etat.

**Article 35 :** Le Président du Conseil d'Etat fait annuellement un rapport au Président de la République, au Président de l'Assemblée nationale et au Président du Sénat, sur les procédures devant le Conseil d'Etat.

Ce rapport fait également état des difficultés d'exécution des décisions rendues.

### **Section 2 : Les Sections du Conseil d'Etat**

**Article 36 :** Le Conseil d'Etat est structuré en deux sections :

- la Section du Contentieux ;
- la Section Consultative.

#### **Paragraphe 1 : La Section du Contentieux**

**Article 37 :** La Section du Contentieux est juge de toutes les affaires qui relèvent des activités juridictionnelles du Conseil d'Etat.

La Section du Contentieux, dans sa formation ordinaire, comprend plusieurs chambres. Chaque chambre comprend au moins trois magistrats. Elle est présidée par un Président de Chambre, assisté d'au moins un Conseiller d'Etat et d'au moins un Conseiller Référendaire.

En cas d'absence ou d'empêchement du Président de Chambre, la chambre est présidée par le Conseiller d'Etat le plus ancien dans le grade le plus élevé.

Le Président de la Section du Contentieux peut, en accord avec le Président du Conseil d'Etat, présider chacune des chambres.

#### **Paragraphe 2 : La Section Consultative**

**Article 38 :** La Section Consultative comprend deux formations :

- la Formation Administration ;
- la Formation Économie et Finances.

**Article 39 :** La Section Consultative est composée d'un Président, de deux Présidents de Formation, de Conseillers d'Etat, de Conseillers d'Etat en service extraordinaire, de Conseillers Référendaires, de Conseillers référendaires en service extraordinaire et d'Auditeurs.

**Article 40 :** La Formation Administration est chargée de préparer l'avis du Conseil d'Etat sur toute question relevant de la réglementation et du fonctionnement de l'administration publique.

**Article 41 :** La Formation Économie et Finances est chargée de préparer l'avis du Conseil d'Etat sur toute question à caractère économique et financier.

**Article 42 :** Chaque Formation comprend un Président, des Conseillers d'Etat, des Conseillers d'Etat en service extraordinaire, des Conseillers Référendaires, des Conseillers Référendaires en service extraordinaire et des Auditeurs.

**Article 43 :** Le Président de la Section Consultative peut, en accord avec le Président du Conseil d'Etat, présider chacune des formations.

### **Section 3 : Le Cabinet du Président du Conseil d'Etat**

**Article 44 :** Le Cabinet du Président du Conseil d'Etat est composé :

- d'un directeur de cabinet ;
- d'un chef de cabinet ;
- de cinq **conseillers** dont au moins trois magistrats ;
- de deux **chargés** de missions ;
- d'un chef du **secrétariat** particulier.

### **Section 4 : Le Secrétaire général du Conseil d'Etat**

**Article 45 :** Le Conseil d'Etat est doté d'un Secrétariat général dirigé par un Secrétaire Général.

Le Secrétaire général du Conseil d'Etat est nommé par décret pris en Conseil des ministres, parmi les magistrats hors hiérarchie, sur proposition du Président du Conseil d'Etat.

**Article 46 :** Le Secrétaire général assure, sous l'autorité du Président, le fonctionnement des services administratifs du Conseil d'Etat.

Le Secrétaire général peut recevoir du Président délégation de signature en matière de gestion du personnel.

Il assiste le Président dans la coordination des travaux et l'organisation des audiences de la Cour.

Il est chargé notamment de :

- la tenue du fichier général des sommaires des arrêts rendus par le Conseil d'Etat ;
- la publication des arrêts du Conseil d'Etat ;
- la préparation, de l'étude et de l'établissement de tous les actes relatifs à la gestion des magistrats et autres personnels nommés au Conseil d'Etat ;
- la répartition des greffiers dans les différents services du siège de la Cour de cassation ;

- la direction du service de documentation et d'études du Conseil d'Etat ;
- la réception des copies des décisions du Conseil d'Etat.

#### **Section 5 : Le Greffier en chef du Conseil d'Etat**

**Article 47 :** Le Greffier en chef assure l'administration du greffe du Conseil d'Etat.

Il est placé sous l'autorité du Secrétaire Général.

Il propose au Secrétaire Général du Conseil d'Etat, la répartition des greffiers dans les différents services.

Il prépare les audiences du Conseil d'Etat.

Il veille à l'archivage, à la délivrance des expéditions, certificats et extraits des décisions rendues, assure la réception des consignations et le recouvrement des frais.

### **TITRE IV : FONCTIONNEMENT**

#### **SOUS-TITRE I : FORMATIONS DU CONSEIL D'ETAT**

**Article 48 :** Le Conseil d'État se réunit :

- en audience solennelle ;
- en assemblée générale ;
- en assemblée plénière ;
- en chambre mixte ;
- en audience ordinaire.

**Article 49 :** La présence du Ministère public est obligatoire aux audiences solennelles et ordinaires, devant les assemblées plénières et générales, et devant les chambres mixtes du Conseil d'Etat.

Le Ministère public ne participe pas aux délibérations, sauf en assemblée générale, pour adopter ou modifier le règlement intérieur du Conseil d'Etat, débattre de toutes les questions intéressant l'organisation et la discipline de la Cour.

**Article 50 :** Le Conseil d'Etat se réunit en audience solennelle pour :

- son audience de rentrée ;
- recevoir le serment des Magistrats du Conseil d'Etat ;
- procéder à l'installation de ses membres.

**Article 51 :** L'audience solennelle du Conseil d'Etat est composée :

- du Président du Conseil d'Etat, Président ;

- des Présidents de Sections, membres ;
- d'au moins deux Présidents de Chambre, membres ;
- d'au moins deux Présidents de Formation, membres ;
- d'au moins deux Conseillers d'Etat, membres ;
- d'au moins deux Conseillers Référendaires, membres ;
- d'au moins deux Auditeurs, membres.

Le Conseil d'Etat est assisté du Greffier en chef ou d'un greffier du Conseil d'Etat.

L'audience a lieu en présence du Procureur général près le Conseil d'Etat.

**Article 52 :** Le Conseil d'État se réunit en assemblée générale pour adopter ou modifier le règlement intérieur du Conseil d'État, débattre de toutes questions intéressant l'organisation et la discipline du Conseil d'État émettre des avis sur les questions qui lui sont soumises en application de l'article 15 de la présente loi organique.

L'assemblée générale comprend l'ensemble des magistrats du Conseil d'État et des conseillers en service extraordinaire. Elle est présidée par le Président du Conseil d'État.

Elle ne délibère valablement qu'avec les deux tiers au moins des magistrats qui la composent.

**Article 53 :** Le Conseil d'Etat se réunit en assemblée plénière lorsqu'une affaire pose une question de principe, notamment lorsqu'il existe des solutions divergentes soit entre les juridictions administratives, soit entre les juridictions administratives et le Conseil d'Etat, et dans les autres cas prévus par la présente loi organique.

L'assemblée plénière est présidée par le Président du Conseil d'Etat.

Elle est composée, outre le Président du Conseil d'Etat, des Présidents de Section, des Présidents de Chambre et de Formation, d'un Conseiller d'Etat et d'un Conseiller Référendaire de chacune des chambres. Elle siège en nombre impair.

L'assemblée plénière est valablement constituée avec les deux tiers au moins des Présidents de Chambre, des Conseillers d'Etat et des Conseillers Référendaires.

**Article 54 :** Le Conseil d'Etat se réunit en Chambre mixte pour statuer sur les questions de droit dont il est saisi par l'une des Chambres ou par le Président du Conseil d'Etat.

La Chambre mixte est présidée par le Président du Conseil d'Etat.

Elle est composée des membres des Chambres.

Elle est valablement constituée avec la moitié au moins des membres des chambres.

En cas d'égalité des voix au moment de la délibération, celle du Président est prépondérante.

**Article 55 :** Le Conseil d'Etat se réunit en audience ordinaire pour juger les affaires dont il est saisi.

En audience ordinaire, le Conseil d'État comprend au moins trois magistrats. L'audience ordinaire est présidée par un Président de Chambre, assisté d'au moins un Conseiller d'Etat et d'au moins un Conseiller Référendaire.

En cas d'absence ou d'empêchement du Président de Chambre, la chambre est présidée par le Conseiller d'Etat le plus ancien.

Le Président du Conseil d'Etat ou le Président de la Section du Contentieux peut présider chacune des chambres.

En audience ordinaire, la chambre siège et délibère en nombre impair.

Le Conseil d'Etat est assisté du Greffier en chef et d'un greffier du Conseil d'Etat.

**Article 56 :** Les délibérations de toutes les assemblées sont secrètes.

Les décisions sont prises à la majorité.

## **SOUS-TITRE II : LA FONCTION CONTENTIEUSE**

**Article 57 :** Les attributions prévues à l'article 13 de la présente loi organique sont exercées par la Section du Contentieux du Conseil d'Etat.

### **CHAPITRE I : PROCEDURES**

#### **Section 1 : Pourvoi en cassation**

**Article 58 :** Le Conseil d'Etat est seul compétent pour statuer sur les recours en cassation dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions administratives.

**Article 59 :** Le pourvoi en Cassation doit être formé dans le délai d'un mois à compter du jour de la signification à personne de la décision entreprise ou du jour où la partie à laquelle elle fait grief en a eu connaissance.

A peine d'irrecevabilité, l'acte de pourvoi doit viser l'un au moins des cas d'ouverture à cassation prévus par la législation en vigueur.

Le moyen de Cassation précise à peine d'irrecevabilité :

- la partie de la décision critiquée ;
- le grief fait à la décision attaquée.

Les moyens nouveaux ne sont pas recevables.

Peuvent néanmoins être invoqués pour la première fois, les moyens nés de la décision attaquée et les moyens d'ordre public.

**Article 60 :** Le pourvoi en cassation est formé par acte de Commissaire de justice comportant assignation à comparaître devant le Conseil d'Etat, avec indication de la date et de l'heure de l'audience.

Le Greffier en chef de la juridiction qui a rendu la décision attaquée, est tenu de transmettre le dossier de la procédure au greffe du Conseil d'Etat dans un délai de deux mois à compter de la date du pourvoi en cassation.

A la date indiquée dans l'exploit, l'affaire est appelée.

Toutefois, lorsque le pourvoi est formé par le Procureur général près le Conseil d'Etat, dans l'intérêt de la loi, le Conseil d'Etat est saisi par voie de requête. Cette requête est enrôlée à la diligence du Procureur général près le Conseil d'Etat.

Les pourvois formés contre les décisions à caractère juridictionnel des organismes administratifs et des ordres professionnels sont introduits par voie de requête déposée au greffe du Conseil d'Etat, dans les deux mois à compter de la notification des décisions. Copie en est transmise au Procureur général près le Conseil d'Etat par le Greffier en chef du Conseil d'Etat.

**Article 61 :** Le dossier du pourvoi est, dès réception, transmis par le Greffier en chef en original au Président du Conseil d'Etat et en copie au Procureur général près le Conseil d'Etat.

Le Président du Conseil d'Etat transmet le dossier au Président de la Section du Contentieux, après avoir désigné, parmi les Conseillers de la Chambre compétente de ladite Section, un rapporteur aux fins de la mise en état et fixe un délai pour le dépôt du rapport. Ce délai ne peut dépasser trois mois.

Le Président du Conseil d'Etat peut se désigner lui-même ou désigner le Président de la Section du Contentieux ou le Président de la Chambre compétente comme rapporteur.

Le Président de la Section du contentieux saisit la chambre compétente dès réception du dossier.

**Article 62 :** Le rapporteur assure, par la voie qu'il juge appropriée, la notification du pourvoi, de la requête ou du mémoire en cassation aux parties en cause auxquelles il fixe un délai pour déposer leurs observations et mémoires.

Il peut, à l'issue de ce délai, enjoindre aux parties de déposer, dans un nouveau délai, des mémoires complémentaires, pièces ou documents qu'il juge utiles.

Si à l'expiration du délai prévu à l'article 61 alinéa 2 de la présente loi organique, le rapporteur n'est pas en mesure de déposer son rapport, il en avise le Président de Chambre, qui peut, par ordonnance motivée, soit accorder un dernier délai de mise en état qu'il fixe souverainement et qui ne

peut excéder deux mois, soit déclarer terminée la mise en état et enjoindre au rapporteur de déposer son rapport en l'état.

**Article 63 :** Les parties peuvent, sans déplacement des pièces du dossier, en prendre connaissance au greffe du Conseil d'Etat.

Aucun mémoire ni aucune pièce ne peut être produit après le dépôt du rapport au greffe, sauf à la demande expresse du rapporteur.

**Article 64 :** L'affaire est jugée sur pièces. Toutefois, les parties peuvent être autorisées à présenter des observations orales si elles en ont fait la demande une semaine au moins avant la date d'audience.

Les observations orales doivent être accompagnées par le dépôt d'écritures.

**Article 65 :** Les arrêts sont motivés et visent, s'il y a lieu, les textes dont il est fait application.

Les arrêts mentionnent les nom et prénoms des Présidents, Rapporteurs, Conseillers d'Etat et Conseillers Référendaires qui les ont rendus, du greffier et ceux du représentant du Ministère public qui a requis et des avocats qui ont postulé dans l'instance, les nom et prénoms, qualité, profession et domicile des parties et l'énoncé des moyens produits.

Les minutes des arrêts sont signées, dans les trente jours du prononcé de la décision, par le Président, le Rapporteur et le Greffier.

**Article 66 :** Lorsque le pourvoi en cassation est rejeté, la partie qui l'avait formé ne peut plus se pourvoir en cassation dans la même affaire, sous quelque prétexte et par quelque moyen que ce soit.

En cas de cassation, le Conseil d'Etat renvoie l'affaire devant une autre juridiction de même nature que celle qui a rendu la décision objet du pourvoi, expressément désignée, ou devant la même juridiction autrement composée.

Lorsque, après cassation d'un premier arrêt ou jugement rendu dans la même affaire entre les mêmes parties, le second arrêt ou jugement est attaqué, le Président du Conseil d'Etat saisit l'assemblée plénière par une ordonnance de renvoi.

Un membre du Conseil d'Etat appartenant à une chambre autre que celle qui a rendu l'arrêt de renvoi est chargé, par le Président du Conseil d'Etat, du rapport devant l'assemblée plénière.

**Article 67 :** Si le deuxième arrêt ou jugement est cassé, l'assemblée plénière évoque et statue définitivement.

Le Greffier en chef du Conseil d'Etat transmet une expédition de la décision au Procureur Général près le Conseil d'Etat, qui la renvoie au parquet compétent pour transcription immédiate.

**Article 68 :** En cas de cassation des décisions à caractère juridictionnel des organismes administratifs ou des ordres professionnels, le Conseil d'Etat évoque la cause et statue à nouveau.

## **Section 2 : Recours en annulation pour excès de pouvoir**

### **Paragraphe 1 : Introduction du recours**

**Article 69 :** Le recours en annulation pour excès de pouvoir a pour objet d'obtenir l'annulation d'un acte administratif en raison de son illégalité.

Le requérant peut assortir ses conclusions d'annulation d'une demande tendant à obtenir la réparation du préjudice causé par l'illégalité de l'acte attaqué.

**Article 70 :** Le recours en annulation est irrecevable lorsque les intéressés disposent, pour faire valoir leurs droits, du recours ordinaire de pleine juridiction.

**Article 71 :** Les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions administratives ne sont recevables que s'ils sont précédés d'un recours administratif préalable.

**Article 72 :** Le recours administratif préalable résulte :

- soit d'un recours gracieux adressé à l'autorité dont émane la décision entreprise ;
- soit d'un recours hiérarchique porté devant l'autorité hiérarchiquement supérieure à celle dont émane la décision entreprise.

Le recours administratif préalable doit être formé, par écrit, dans le délai de deux mois, à compter de la publication, de la notification ou de la connaissance acquise de la décision entreprise.

**Article 73 :** Tout recours administratif préalable dont l'auteur justifie avoir saisi l'Administration et auquel il n'a pas été répondu par cette dernière dans un délai de deux mois, est réputé rejeté à la date d'expiration de ce délai.

Si l'autorité administrative est un corps délibérant, le délai de deux mois est prolongé, le cas échéant, jusqu'à la fin de la première session légale qui suit le dépôt de la demande.

**Article 74 :** Le recours devant le Conseil d'Etat est introduit par voie de requête dans le délai de deux mois à compter :

- soit de la notification du rejet total ou partiel du recours administratif préalable;
- soit de l'expiration du délai prévu à l'article 73 de la présente loi organique.

**Article 75 :** Toute requête en annulation pour excès de pouvoir doit contenir les nom, prénoms, profession et domicile du requérant, l'objet de sa demande,

l'exposé des moyens qu'il invoque, l'énonciation des pièces dont il entend se servir, et préciser la décision entreprise.

La requête doit être accompagnée :

- a) de la pièce justifiant du dépôt du recours administratif, hiérarchique ou gracieux ;
- b) de la copie de la décision entreprise ;
- c) de huit exemplaires du dossier signés par le requérant ou son avocat et destinés à la notification aux autres parties. Ces copies ne sont pas assujetties au droit de timbre.

La signature de la requête par un avocat vaut constitution et élection de domicile en son étude.

**Article 76 :** Le Conseil d'Etat peut relever de la forclusion encourue le requérant qui a été empêché de respecter les délais prévus aux articles précédents par un cas de force majeure.

#### **Paragraphe 2 : Instruction du recours**

**Article 77 :** Les requêtes en annulation pour excès de pouvoir sont déposées au greffe du Conseil d'Etat.

Au moment du dépôt, elles sont inscrites sur le registre d'ordre tenu par le greffier en chef et marquées, ainsi que les pièces jointes, d'un timbre indiquant la date d'arrivée, contre paiement de frais de procédure dont le montant et les modalités de perception sont fixés par décret.

Le Greffier en chef délivre, sans frais aux parties qui en font la demande, un certificat qui atteste l'arrivée au greffe, de la requête, des mémoires produits et des pièces jointes.

**Article 78 :** Après l'enregistrement au greffe, la requête est transmise au Président du Conseil d'Etat.

Une copie de la requête est transmise par le Greffier en chef du Conseil d'Etat au Procureur général près le Conseil d'Etat.

Lorsqu'il apparaît, au vu de la requête, que la solution est d'ores et déjà certaine, le Président de la chambre saisie, sur proposition du rapporteur, peut, par ordonnance :

- donner acte des désistements ;
- rejeter les requêtes ne relevant manifestement pas de la compétence des juridictions administratives ;
- constater qu'il n'y a pas lieu de statuer, notamment sur une requête sans objet ;
- rejeter les requêtes manifestement irrecevables.

L'ordonnance rendue conformément aux dispositions de l'alinéa précédent peut faire l'objet de rétractation devant le Président du Conseil d'Etat.

Dans le cas contraire, le rapporteur désigné poursuit l'instruction.

**Article 79 :** Le rapporteur met l'affaire en état. Il rend une ordonnance par laquelle il prescrit la transmission et la notification, par voie administrative ou par voie de Commissaire de Justice, de la requête introductive d'instance à toutes les parties intéressées et fixe le délai dans lequel les réquisitions et mémoires en défense, accompagnés de toutes pièces utiles, doivent être déposés au greffe du Conseil d'Etat.

**Article 80 :** A l'expiration du délai prévu à l'article 79 ci-dessus de la présente loi organique, le rapporteur ordonne la notification, par voie administrative ou par voie de Commissaire de justice, aux parties en cause, des copies de tous mémoires déposés en exécution dudit article et fixe un nouveau délai qu'il détermine, pour le dépôt au greffe des observations éventuelles des parties.

Le Greffe transmet copie des mémoires et pièces sus visées au Ministère public pour réquisitions dans le nouveau délai.

**Article 81 :** Le rapporteur adresse une mise en demeure aux parties qui n'ont pas observé les délais impartis à l'article 79 de la présente loi organique.

Il peut, en cas de force majeure ou à la demande du Procureur général près le Conseil d'Etat, accorder un nouveau et dernier délai.

**Article 82 :** Les parties ou leurs mandataires peuvent prendre connaissance des pièces au greffe du Conseil d'Etat, mais sans les déplacer.

**Article 83 :** Le rapporteur peut, en tout état de cause, ordonner toutes mesures qui lui paraissent nécessaires à l'instruction de l'affaire, telles que production de pièces, comparution personnelle des parties, enquêtes, expertises, descentes sur les lieux, sans préjudice de celles auxquelles peut ultérieurement recourir le Conseil d'Etat.

Il est procédé à ces mesures suivant les règles de procédure en vigueur en matière administrative.

**Article 84 :** Les décisions prises par le rapporteur pour l'instruction de l'affaire sont notifiées à l'auteur et au bénéficiaire de l'acte attaqué et à toutes autres personnes intéressées, par voie administrative ou par voie de Commissaire de Justice ou par toutes autres voies appropriées.

**Article 85 :** Dès que le rapporteur estime que l'affaire est en état d'être jugée, il dresse un rapport écrit qui relate les incidents de procédure et l'accomplissement des formalités légales. Il expose les faits de la cause, les moyens et prétentions des parties, sans faire connaître son avis.

Le rapporteur fait des observations tendant à éclairer la formation de jugement sur les questions de droit et de fait du litige. Il procède à l'analyse des arguments des parties et expose sur l'état du droit et de la jurisprudence.

**Article 86 :** Le rapport prévu à l'article précédent est notifié sans délai par voie administrative, par voie de Commissaire de Justice ou toutes autres voies appropriées, aux parties par les soins du greffe. Copie en est transmise au Procureur général près le Conseil d'Etat.

Les parties ont un délai de quinze jours, à compter de la date de la notification, pour fournir leurs observations écrites et déclarer qu'elles entendent présenter à l'audience des observations orales qui ne peuvent porter sur des moyens nouveaux.

La notification prévue à l'alinéa premier du présent article contient, en outre, avis de la date de l'audience fixée par le Président de la chambre.

Le rapporteur peut adresser une mise en demeure aux parties qui n'ont pas fait d'observations dans le délai prévu à l'alinéa 2 du présent article.

Il peut, en cas de force majeure, accorder un nouveau délai.

### **Section 3 : Sursis à exécution**

**Article 87 :** Si une décision administrative faisant grief à une personne n'intéresse ni le maintien de l'ordre, ni la sécurité ou la tranquillité publique, elle peut faire l'objet d'une requête aux fins de sursis à exécution devant le Conseil d'Etat, après l'exercice du recours administratif préalable prévu à l'article 68 de la présente loi organique.

**Article 88 :** Le Conseil d'Etat peut ordonner la suspension de l'exécution de la décision entreprise, même de refus, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

La suspension ainsi prononcée reste en vigueur jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la requête en annulation pour excès de pouvoir de la décision.

Toutefois, le sursis et ses effets deviennent caducs si, quatre mois après son prononcé, le bénéficiaire n'a pas déposé de requête aux fins d'annulation de la décision suspendue.

**Article 89 :** La demande de sursis est instruite et jugée dans un délai de quarante-cinq jours à compter de la date de désignation du rapporteur.

**Article 90 :** Une copie de l'arrêt est immédiatement notifiée, par voie administrative ou par voie de Commissaire de Justice, au Procureur général près le Conseil d'Etat, à l'auteur de la décision entreprise et à toute autre personne intéressée.

Les effets de la décision administrative sont suspendus à partir de cette notification.

#### **Section 4 : Référé administratif**

**Article 91 :** Dans tous les cas d'urgence, le Président du Conseil d'Etat ou, en cas d'absence ou d'empêchement, le Président de la Section du Contentieux, peut, même en son hôtel, sur simple requête :

- désigner un expert pour constater, sans délai, des faits susceptibles de donner lieu à un litige devant le Conseil d'Etat ;
- ordonner toutes autres mesures utiles, sans faire préjudice au principal ni obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative. Dans ce cas, la requête est transmise, sans délai, au Procureur général près le Conseil d'Etat et immédiatement notifiée aux défendeurs éventuels, avec fixation d'un délai de réponse.

L'assistance d'un greffier n'est pas obligatoire.

#### **Section 5 : Intervention**

**Article 92 :** Toute personne qui y a intérêt peut intervenir dans l'instance engagée.

L'intervention est formée par requête déposée au greffe du Conseil d'Etat. En cas d'intervention volontaire, la recevabilité de la requête est conditionnée par le paiement de frais de procédure prévus à l'article 73 alinéa 2 de la présente loi organique.

Le rapporteur assure, par la voie qu'il juge opportune, la notification de la requête et, s'il y a lieu, des mémoires et pièces, aux parties en cause, auxquelles il fixe un délai pour déposer leurs observations et mémoires en réponse.

**Article 93 :** La décision sur l'instance principale ne peut être retardée par une intervention.

#### **Section 6 : Vérification d'écriture et inscription de faux**

**Article 94 :** Lorsqu'une partie dénie l'écriture ou la signature à elle attribuée ou déclare ne pas reconnaître celles attribuées à un tiers, le rapporteur peut, après réquisition du Procureur général près le Conseil d'Etat, passer outre, s'il estime que le moyen est purement dilatoire ou sans intérêt pour la solution du litige.

Dans le cas contraire, il paraphe la pièce et ordonne une vérification d'écriture tant par titres que par témoins et, s'il y a lieu, par expert.

**Article 95 :** Les pièces pouvant être admises à titre de pièces de comparaison sont notamment les signatures apposées sur des actes authentiques, la partie de la pièce à vérifier qui n'est pas déniée.

Les pièces de comparaison sont paraphées par le rapporteur.

**Article 96 :** S'il est prouvé par la vérification d'écriture que la pièce est écrite ou signée par celui qui la dénie, ce dernier est passible d'une amende civile de 500.000 à 3.000.000 de francs CFA, sans préjudice des dommages et intérêts et dépens.

**Article 97 :** La demande en inscription de faux contre une pièce produite devant le Conseil d'Etat est formée par requête déposée au greffe du Conseil d'Etat.

La requête est transmise au rapporteur, si celui-ci est toujours saisi, ou au Président de Chambre, dans le cas contraire. Copie en est donnée au Procureur général près le Conseil d'Etat.

Le rapporteur ou le Président de Chambre fixe, par ordonnance, le délai dans lequel la partie qui a produit la pièce arguée de faux doit déclarer si elle entend s'en servir.

S'il n'est pas fait de réponse ou en cas de réponse négative, la pièce est rejetée.

Si la partie déclare qu'elle entend se servir de la pièce, la chambre saisie peut :

- soit passer outre, si elle constate que la décision ne dépend pas de la pièce arguée de faux ;
- soit surseoir à statuer sur le recours, jusqu'au prononcé de la décision définitive sur le faux.

## **Section 7 : Recours contre les arrêts du Conseil d'Etat**

### **Paragraphe 1 : Tierce opposition**

**Article 98 :** La tierce opposition est une voie de recours par laquelle une personne, autre que les parties engagées dans l'instance, peut attaquer une décision qui lui cause préjudice et demander à la juridiction qui l'a rendue d'en supprimer les effets en ce qui la concerne personnellement.

La tierce opposition est recevable contre les arrêts rendus par le Conseil d'Etat, dans un délai de deux mois, à compter de leur notification ou de leur connaissance acquise.

Elle est introduite par voie de requête, instruite et jugée suivant les dispositions des articles 73 à 82 de la présente loi organique.

Sauf assistance judiciaire, le demandeur à la tierce opposition est tenu, lors de l'enrôlement de son acte introductif d'instance, de consigner au greffe du Conseil d'Etat, la somme fixe de 200.000 francs CFA.

## **Paragraphe 2 : Recours en révision**

**Article 99 :** Il peut être formé, devant le Conseil d'Etat, un recours en révision :

- contre les arrêts rendus sur pièces fausses ;
- si la partie a succombé pour n'avoir pas présenté une pièce décisive retenue par son adversaire ou produite mais non prise en compte par la juridiction ;
- si l'arrêt du Conseil d'Etat est intervenu sans qu'aient été observées les dispositions des articles 35, 47, 74 et 82 de la présente loi organique.

Le recours en révision est recevable dans le délai d'un mois à compter de la notification ou de la connaissance acquise de l'arrêt.

Toutefois, le délai prévu à l'alinéa précédent court à compter de la découverte du faux ou de la pièce décisive retenue par l'adversaire.

Le demandeur en révision qui succombe est condamné au paiement d'une amende dont le montant ne peut être inférieur à la somme 500.000 francs CFA, outre les autres frais.

## **Paragraphe 3 : Recours en rectification d'erreur matérielle**

**Article 100 :** Un recours en rectification peut être exercé contre les arrêts entachés d'une erreur matérielle.

## **Paragraphe 4 : Recours en interprétation**

**Article 101 :** La décision dont les termes sont obscurs ou ambigus peut être interprétée par le Conseil d'Etat, à condition qu'il ne soit pas porté atteinte à l'autorité de la chose jugée et que l'interprétation demandée présente un intérêt pour la partie qui l'a sollicitée.

**Article 102 :** Les recours prévus aux articles 99, 100 et 101 précédents sont formés par requête déposée au greffe du Conseil d'Etat.

## **Section 8 : Recours en matière de contentieux électoral**

**Article 103 :** Lorsque le Conseil d'Etat est saisi d'un recours en matière de contentieux électoral, la requête, datée, signée et accompagnée de toutes les pièces justificatives, est déposée et enregistrée au greffe du Conseil d'Etat, conformément aux dispositions régissant les élections concernées.

**Article 104 :** Le rapporteur assure, par tous moyens, la mise en état du dossier. Le Conseil d'Etat statue sur pièces, le rapporteur entendu.

### **Section 9 : Règlements de Juges**

**Article 105 :** Le règlement de juges est la décision par laquelle le Conseil d'Etat détermine laquelle de plusieurs juridictions administratives doit connaître d'une affaire.

Il y a lieu à règlement de juges dans les cas ci-après :

- lorsque plusieurs tribunaux de même degré se sont déclarés compétents à l'occasion d'un même litige par des jugements ayant acquis force de chose jugée ;
- lorsque plusieurs tribunaux de même degré se sont déclarés incompétents à l'occasion d'un même litige par des jugements ayant acquis force de chose jugée.

**Article 106 :** La requête en règlement de juges est déposée au greffe du Conseil d'Etat par la partie intéressée.

Elle est inscrite sur le registre d'ordre tenu par le Greffier en chef du Conseil d'Etat et marquée, ainsi que les pièces qui y sont jointes, d'un timbre indiquant la date de réception.

Le Greffier en chef avise immédiatement les parties en cause et les greffiers des juridictions entre lesquelles il sera réglé de juges.

Les dossiers de procédure sont, dans le délai de huit jours, adressés au Greffier en chef du Conseil d'Etat, qui les transmet, dès réception, au Président du Conseil d'Etat.

Il est ensuite procédé conformément à la Section 1 du présent chapitre.

Le Conseil d'Etat statue en assemblée plénière, après réquisitions du Ministère public.

### **Section 10 : Renvoi d'une juridiction à une autre**

**Article 107 :** Lorsque le Conseil d'Etat est saisi à tort, le Président de la Section du Contentieux, saisi par le rapporteur, règle la question de compétence et attribue, le cas échéant, le jugement de tout ou partie de l'affaire à la juridiction qu'il déclare compétente.

**Article 108 :** Lorsqu'une juridiction administrative est saisie de conclusions qu'elle estime relever de la compétence du Conseil d'Etat, son Président transmet, sans délai, le dossier au Conseil d'Etat, qui poursuit l'instruction de l'affaire.

Si l'instruction de l'affaire relève en tout ou partie de la compétence d'une autre juridiction, le rapporteur saisit le Président de la Section du Contentieux, qui règle la question de compétence et attribue, le cas échéant, règlement de tout ou partie de l'affaire à la juridiction qu'il déclare compétente.

### **Section 11 : Connexité**

**Article 109** : Lorsque le Conseil d'Etat est saisi de conclusions relevant de sa compétence en premier et dernier ressort, il est également compétent pour connaître de conclusions connexes relevant normalement de la compétence en premier ressort d'un tribunal administratif.

**Article 110** : Dans le cas où une juridiction administrative est saisie de conclusions relevant normalement de sa compétence, mais connexes à des conclusions présentées devant le Conseil d'Etat et relevant de la compétence en premier et dernier ressort de celui-ci, son Président renvoie au Conseil d'Etat lesdites conclusions.

Dans ce cas, le Président de la Section du Contentieux, saisi par la chambre intéressée, ordonne le renvoi au Conseil d'Etat de la demande soumise à la juridiction administrative.

**Article 111** : Dans le cas où une juridiction administrative est saisie de conclusions distinctes, mais connexes, relevant les unes de sa compétence et les autres de la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat, son Président renvoie l'ensemble de ces conclusions au Conseil d'Etat.

### **Section 12 : Récusation**

**Article 112** : Toute demande de récusation d'un magistrat d'une juridiction administrative ou d'un magistrat du Conseil d'Etat autre que le Président du Conseil d'Etat doit être motivée et adressée au Président du Conseil d'Etat qui, après réquisitions du Procureur général près le Conseil d'Etat, statue par ordonnance non susceptible de recours.

## **CHAPITRE II : DEROULEMENT DE L'AUDIENCE**

**Article 113** : Hormis les référés et les recours en rectification d'erreur matérielle, le Conseil d'Etat statue en audience publique sur le rapport d'un conseiller, le Ministère public entendu.

Le Conseil d'Etat peut ordonner le huis clos si l'ordre public et les bonnes mœurs le commandent.

Le Président a la police des audiences.

Ceux qui assistent aux audiences doivent se tenir le chef découvert, dans le respect et le silence. Toutes les instructions du Président relatives au maintien de l'ordre sont immédiatement exécutées.

Si l'un des assistants trouble l'ordre de quelque manière que ce soit, le Président ordonne son expulsion. S'il résiste ou cause du tumulte, il est saisi et déposé pour vingt-quatre heures à la maison d'arrêt, où il est reçu sur l'exhibition de l'ordre du Président.

**Article 114** : Si le trouble est commis par une personne remplissant ou exerçant une fonction auprès de lui, le Président du Conseil d'Etat peut, outre l'application de l'article 113 ci-dessus, la suspendre de l'exercice de ses fonctions. La suspension, pour la première fois, ne peut excéder trois mois.

**Article 115** : Les décisions prévues par les articles 113 et 114 de la présente loi organique sont insusceptibles de recours.

**Article 116** : Le Président dresse, séance tenante, procès-verbal contre ceux qui outragent le Conseil d'Etat ou commettent une infraction de droit commun, et les défère devant le Procureur de la République pour être procédé conformément à la loi.

### **CHAPITRE III : FRAIS DE PROCEDURE**

**Article 117** : L'arrêt statuant définitivement sur le recours liquide le montant des frais et condamne la partie perdante à leur remboursement.

Il peut, cependant, laisser les frais à la charge de l'Etat par décision motivée.

**Article 118** : Dans le cas où il rejette une demande, le Conseil d'Etat doit, dans le même arrêt et par disposition spécialement motivée, dire si cette demande présente un caractère dilatoire ou abusif.

Dans l'affirmative, il condamne le demandeur à une amende civile qui ne peut être inférieure à la somme de 500.000 francs CFA.

**Article 119** : La notification de l'arrêt contient sommation d'avoir à régler le montant des frais et, s'il y a lieu, de l'amende civile dans un délai de trois mois.

En cas de non-paiement dans le délai fixé ci-dessus, le dossier est transmis au Procureur général près le Conseil d'Etat pour être procédé ainsi qu'il est prévu par le Code de procédure pénale en matière de contrainte par corps.

Les dispositions des articles ci-dessus s'appliquent aux personnes physiques ayant agi en leur nom propre ou au nom d'une personne morale.

### **CHAPITRE IV : EXECUTION DES DECISIONS**

**Article 120** : Les décisions du Conseil d'Etat sont exécutoires. Elles s'imposent aux pouvoirs publics, à toute autorité administrative, juridictionnelle, militaire et à toute personne physique ou morale.

Les autorités publiques sont tenues de les exécuter et de les faire exécuter.

**Article 121** : Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné une personne publique au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être ordonnancée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice.

**Article 122** : Lorsque les arrêts impliquent nécessairement qu'une personne de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, le Conseil d'Etat, saisi de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution.

**Article 123** : Lorsque les arrêts impliquent nécessairement qu'une personne de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision, après une nouvelle instruction, le Conseil d'Etat, saisi de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, que cette décision doit intervenir dans un délai déterminé.

**Article 124** : Dans les cas visés aux articles 121, 122 et 123 de la présente loi organique, le Conseil d'Etat peut assortir la décision d'une astreinte, sans préjudice des dommages et intérêts.

**Article 125** : Toute décision est notifiée aux parties à leur domicile réel ou élu par le Greffier en chef ou par la partie la plus diligente. Il est procédé comme il est dit à l'article 119 de la présente loi organique.

**Article 126** : Les arrêts du Conseil d'Etat sont transcrits sur les registres des juridictions dont les décisions ont été entreprises ; ils sont annexés aux minutes desdites décisions.

Si un acte avait été publié au Journal officiel, l'arrêt d'annulation de cet acte fait l'objet de la même publication.

Copie des arrêts du Conseil d'Etat est transmise par le Greffier en chef de ladite Cour au Secrétaire général du Conseil d'Etat.

**Article 127** : Lorsqu'une autorité administrative manifeste au bénéficiaire d'un arrêt son refus de l'exécuter ou en cas d'inexécution d'un arrêt, trois mois après sa notification, la partie intéressée peut, par requête, demander au Président du Conseil d'Etat d'en définir les mesures d'exécution.

Le Président du Conseil d'Etat fixe, s'il y a lieu, un délai d'exécution assorti d'astreinte comminatoire dont le montant ne peut être inférieur à la somme de 1 000 000 de francs CFA.

Les produits des astreintes liquidées peuvent être attribués au requérant, à l'Etat et au Fonds de soutien de la Justice. Les modalités d'application de cet alinéa seront précisées par décret.

**Article 128** : Lorsqu'il s'avère que l'inexécution totale ou partielle d'un arrêt rendu par le Conseil d'Etat est due aux agissements d'un agent ou d'une autorité administrative, le Conseil d'Etat engage la responsabilité personnelle de ce dernier et prononce à son encontre une condamnation pécuniaire qui ne peut être inférieure à la somme de 500 000 francs CFA.

**Article 129** : Si une autorité administrative se heurte à des difficultés d'exécution, elle peut, par requête, demander au Président du Conseil d'Etat les mesures adéquates.

### **SOUS-TITRE III : LA FONCTION CONSULTATIVE**

**Article 130** : Les attributions prévues aux articles 14 et 15 de la présente loi organique sont exercées par la Section Consultative du Conseil d'Etat.

#### **CHAPITRE I : AVIS À LA DEMANDE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT**

**Article 131** : Dès réception de la demande d'avis, le Président du Conseil d'Etat désigne un rapporteur et lui impartit un délai pour le dépôt du projet d'avis.

Le Président du Conseil d'Etat peut se désigner lui-même ou désigner le Président de la Section Consultative ou un Président de Formation comme rapporteur.

Le demandeur d'avis ou les administrations intéressées peuvent produire devant le Conseil d'Etat toutes observations et participer, à la demande du rapporteur, aux travaux de la formation.

Le Président du Conseil d'Etat, le Président de la Section Consultative ou le Président de Formation peut appeler à prendre part aux travaux, avec voix consultative, les personnes dont les connaissances spéciales les rendent aptes à éclairer les discussions.

**Article 132** : Le Président du Conseil d'Etat peut, en cas de besoin, constituer une commission spéciale pour se prononcer sur l'avis sollicité.

**Article 133** : Le projet d'avis est discuté et adopté par la Formation saisie.

L'avis ainsi émis ne lie, en aucun cas, le Conseil d'Etat dans ses attributions contentieuses.

**Article 134** : Dans le cas où une affaire transmise à la Section Consultative relève de la compétence des deux formations, le Président de la Section Consultative les réunit aux fins de délibérations.

#### **CHAPITRE II : AVIS A L'INITIATIVE DU CONSEIL D'ETAT**

**Article 135** : La Section Consultative élabore les propositions que le Conseil d'Etat adresse aux pouvoirs publics en application de l'article 16 de la présente loi organique. Elle procède à des études à l'initiative du Président du Conseil d'Etat.

Les propositions ou études sont adoptées par l'assemblée générale.

#### **CHAPITRE III : AVIS CONTENTIEUX**

**Article 136** : Avant de statuer sur une requête soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse, un tribunal administratif ou une juridiction administrative spécialisée peut demander un éclairage au Conseil d'Etat.

La décision de la juridiction sollicitant l'avis du Conseil d'Etat n'est susceptible d'aucun recours. La requête est transmise au Conseil d'Etat, qui examine, dans un délai de trois mois, la question soulevée. Il est sursis à toute décision au fond jusqu'à l'avis du Conseil d'Etat ou, à défaut, jusqu'à l'expiration du délai sus-indiqué.

Les parties et le Procureur général près le Conseil d'Etat peuvent produire des observations devant le Conseil d'Etat dans le délai d'un mois à partir de la notification qui leur a été faite de la décision de renvoi devant le Conseil d'Etat.

Les avis sont rendus par une Formation spéciale, présidée par le Président du Conseil d'Etat ou par le Président de la Section du Contentieux, et composée de Présidents de Chambre.

**Article 137** : La décision de la juridiction prononçant le renvoi d'une question en application de l'article 13 de la présente loi organique est adressée par le greffe ou par le Secrétariat de cette juridiction au greffe du Conseil d'Etat avec le dossier de l'affaire dans les quinze jours du prononcé du jugement.

Les parties et l'autorité administrative intéressée sont avisées de cette transmission par la notification qui leur est faite de la décision.

**Article 138** : L'avis est notifié aux parties et à l'autorité administrative intéressée ; il est adressé à la juridiction qui a décidé le renvoi en même temps que lui est retourné le dossier de la procédure.

**Article 139** : Le Président du Conseil d'Etat peut solliciter les réquisitions du Procureur général près le Conseil d'Etat.

#### **TITRE V : DISPOSITIONS FINANCIERES**

**Article 140** : Le Conseil d'Etat jouit de l'autonomie financière.

Le budget fait l'objet de propositions préparées par le service financier et est inscrit au projet de loi de finances au titre du Conseil d'Etat.

Le Président du Conseil d'Etat exerce les fonctions d'ordonnateur dans les conditions déterminées par le règlement de la comptabilité publique.

Le trésorier du Conseil d'Etat exerce les fonctions d'Agent comptable, dans les conditions déterminées par le règlement de la comptabilité publique.

Il a la qualité de comptable public. Il est nommé par arrêté du Ministre chargé de l'Économie et des Finances.

#### **TITRE VI : DISPOSITIONS DIVERSES, TRANSITOIRES ET FINALES**

**Article 141** : Les membres de l'ancien Conseil d'Etat de la Cour suprême sont, de plein droit, membres du Conseil d'Etat.

Les personnes titulaires d'un doctorat ou d'une maîtrise en droit exerçant les fonctions d'auditeurs, avant l'entrée en vigueur de la présente loi organique,

sont, à leur demande, nommées, à titre exceptionnel, Conseillers Référendaires au Conseil d'Etat.

Les greffiers de l'ancien Conseil d'Etat de la Cour suprême sont, de plein droit, membres du greffe du Conseil d'Etat.

Dès l'installation du Conseil d'Etat, l'ancien Conseil d'Etat de la Cour suprême lui transmet les dossiers des affaires dont elle a été saisie.

**Article 142** : La présente loi organique abroge les dispositions de la loi n° 2018-978 du 27 décembre 2018 déterminant les attributions, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat.

**Article 143** : La présente loi sera publiée au Journal officiel de la République de Côte d'Ivoire et exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Abidjan, le 17 décembre 2020

Alassane OUATTARA

Copie certifiée conforme à l'original  
Le Secrétaire Général du Gouvernement



*Eliane Atté BIMANAGBO*  
Préfet

28  
N° 2000887

## Annexe 4 : nomenclature des juridictions de l'ordre administratif du Burkina Faso et du Gabon

### Nomenclature des juridictions de l'ordre administratif du Gabon

Juridictions	Ressorts territoriaux	Nombre prévus	Nombre effectif
Conseil d'État	Territoire national (art. 17, al. 2)	1	1
Cour d'appel de l'ordre administratif	Provinces, départements, communes (art. 44)	9	1
Tribunaux administratifs	Provinces, départements, communes (art. 75)	9	3

*Loi n° 7/94 du 16 septembre 1994 portant organisation de la justice (modifiée)*

### Nomenclature des juridictions de l'ordre administratif du Burkina Faso

Juridictions	Ressorts territoriaux	Nombre prévus	Nombre effectif
Conseil d'État	Territoire national (art. 16)	1	1
Cour d'appel de l'ordre administratif	Provinces, départements, communes (art. 1er)	45	0
Tribunaux administratifs autonomes	Provinces, départements, communes (art. 1er)	45	2

- *Loi n° 010/2016/AN du 26 avril 2016 portant création, composition, organisation, attributions, fonctionnement de la Cour administrative d'appel et procédure applicable devant elle*
  
- *Loi n° 011/2016/AN du 26 avril 2016 portant création, composition, organisation, attributions, fonctionnement de la Cour administrative des tribunaux administratifs et procédure applicable devant eux*
  
- *Loi 032-2018/AN 26 juillet 2018 portant création, composition, organisation, attributions, fonctionnement de la Cour administrative des tribunaux administratifs et procédure applicable devant lui*

## Annexe 5 : maquette pédagogique de formation des magistrats en Côte d'Ivoire

MINISTERE DE LA JUSTICE ET  
DES DROITS DE L'HOMME

REPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE

*Union – Discipline – Travail*



**ECOLE DE LA MAGISTRATURE**

-----

### **MAQUETTE PEDAGOGIQUE DE LA FORMATION INITIALE**

#### **PROMOTION 2020**

<b>MODULE I FORMATION DE MISE A NIVEAU</b>			
	Procédure civile	30H	
	Procédure pénale	30H	
	P.C.A.P.	30H	
	Intro OHADA et Voies d'exécution (OHADA)	40H	
	Droit des sûretés	30H	
<b>MODULE II TECHNIQUES DE COMMUNICATION (ECRITE ET ORALE)</b>			
	Nouvelles technologies de l'information et de la communication	40 H	
<b>MODULE III ENVIRONNEMENT ADMINISTRATIF</b>			
	Contentieux administratif	30 H	

<b>MODULE I FORMATION DE MISE A NIVEAU</b>			
	Législation douanière et contentieux douanier	30 H	
	Législation fiscale et contentieux fiscal	30 H	
<b>MODULE 7 ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE ET FINANCIER</b>			
	Contentieux social	30 H	
	Sécurité sociale	20 H	
<b>MODULES 4 ET 6 ETHIQUE ET DEONTOLOGIE DE LA FONCTION DE MAGISTRAT</b>			
	Statut, éthique judiciaire et Déontologie du magistrat et Organisation de la Justice	60 H	
	Corruption	30 H	
<b>MODULE 5 ET 6 LES FONCTIONS DU MAGISTRAT</b>			
	Siège civil	70 H	
	Juge des affaires matrimoniales	30 H	
	Juge des tutelles	30 H	
	Contentieux du foncier rural	30 H	
	Propriété intellectuelle	30 H	
	Modes alternatifs de règlement des conflits (Conciliation / Médiation/ Négociation et Arbitrage)	30 H	
	Siège pénal	70 H	
	Parquet	70 H	
	Instruction	70 H	
	Juge des enfants	30 H	
	Juge d'application des peines	30 H	

<b>MODULE I FORMATION DE MISE A NIVEAU</b>			
	Médecine légale	30 H	
	Psychologie du mineur	20 H	
	Droit International Humanitaire (DIH)	30 H	
	Coopération judiciaire internationale en matière pénale	30 H	
	Le sens de la peine et préparation du stage en milieu carcéral	20 H	
	Contentieux environnementaux	30 H	
	Le traitement judiciaire des violences basées sur le genre	30 H	
	LBC/FT Lutte contre le blanchiment de capitaux	30 H	
	La Justice Militaire	30 H	
	Techniques d'enquête spéciales	15 H	



Institut National de Formation Judiciaire

ECOLE DE LA MAGISTRATURE

**PROMOTION 2020**

**EMPLOI DU TEMPS 2020  
PROGRESSION du 13 AU 19/07/2020**

Jours Horaire	LUNDI	MARDI	MERCREDI	JEUDI	VENDREDI	SAMEDI	DIMANCHE
07 h 30 - 10 h 15	Siège Pénal (70h)	Contentieux fiscal et législation fiscale (30h)	Intro OHADA et Voies d'exécution (OHADA) (40h)	Intro OHADA et Voies d'exécution (OHADA) (38h)	Coopération judiciaire internationale en matière pénale (30h)		
<b>PAUSE (15 min)</b>							
10 h 30 - 13 h 00	Siège Pénal (68h)	Contentieux fiscal et législation fiscale (28h)	Contentieux fiscal et législation fiscale (22h)	Contentieux fiscal et législation fiscale (14h)	Coopération judiciaire internationale en matière pénale (28h)		
<b>PAUSE MIDI (01h)</b>							
14 h 00 - 16 h 15	Echanges d'imprégnation avec les aînés	Contentieux fiscal et législation fiscale (26h)	Contentieux fiscal et législation fiscale (16h)	Contentieux fiscal et législation fiscale (10h)	Siège Pénal (66h)		
<b>PAUSE APRES –MIDI (15 min)</b>							
16 h 30 - 18 h 15	Echanges d'imprégnation avec les aînés	Contentieux fiscal et législation fiscale (24h)	Contentieux fiscal et législation fiscale (16h)	Contentieux fiscal et législation fiscale (08h)	Siège Pénal (64h)		



ECOLE DE LA MAGISTRATURE

**PROMOTION 2020**

**EMPLOI DU TEMPS 2020  
PROGRESSION du 20 AU 26/07/2020**

ours horaire	LUNDI	MARDI	MERCRED	JEUDI	VENDREDI	AMEDI	IMANCHE <sup>D</sup>
7 h 30 - 10 h 15	Juge d'Application des Peines (30h)	Contentieu x fiscal et législation fiscale (06h)	Intro OHADA et Voies d'exécution (OHADA) (36h)	Intro OHADA et Voies d'exécution (OHADA) (34h)	Coopératio judiciaire internationale en matière pénale (22h)		
<b>PAUSE (15 min)</b>							
10 h 30 - 13 h 00	Juge d'Application des Peines (28h)	Contentieu x fiscal et législation fiscale (04h)	Contentieu x fiscal et législation fiscale (02h)	Pénal Siège (58h)	Coopératio judiciaire internationale en matière pénale (20h)		
<b>PAUSE MIDI (01h)</b>							
14 h 00 - 16 h 15	Pénal Siège (62h)	Coopératio judiciaire internationale en matière pénale (26h)	Juge d'Application des Peines (26h)	Juge d'Application des Peines (22h)	Pénal Siège (56h)		
<b>PAUSE APRES -MIDI (15 min)</b>							
16 h 30 - 18 h 15	Pénal Siège (60h)	Coopératio judiciaire internationale en matière pénale (24h)	Juge d'Application des Peines (24h)	Juge d'Application des Peines (20h)	Pénal Siège (54h)		



ECOLE DE LA MAGISTRATURE

**PROMOTION 2020**

**EMPLOI DU TEMPS 2020  
PROGRESSION du 27/07/20 AU 02/08/2020**

Jours Horaire	LUNDI	MARDI	MERCREDI	JEUDI	VENDREDI	SAMEDI	DIMANCHE
07 h 30 - 10 h 15	Coopération judiciaire internationale en matière pénale (18h)	Juge d'Application des Peines (Visite MACA)	Intro OHADA et Voies d'exécution (OHADA) (32h)	Intro OHADA et Voies d'exécution (OHADA) (30h)	Coopération judiciaire internationale en matière pénale (14h)	Contentieux fiscal et législation fiscale (Evaluation)	
<b>PAUSE (15 min)</b>							
10 h 30 - 13 h 00	Coopération judiciaire internationale en matière pénale (16h)	Juge d'Application des Peines (Visite MACA)	Siège Pénal (44h)	Siège Pénal (42h)	Coopération judiciaire internationale en matière pénale (12h)	Contentieux fiscal et législation fiscale (Evaluation)	
<b>PAUSE MIDI (01h)</b>							
14 h 00 - 16 h 15	Siège Pénal (52h)	Siège Pénal (48h)	Juge d'Application des Peines (14h)	Juge d'Application des Peines (10h)	Siège Pénal (40h)		
<b>PAUSE APRES –MIDI (15 min)</b>							
16 h 30 - 18 h 15	Siège Pénal (50h)	Siège Pénal (46h)	Juge d'Application des Peines (12h)	Juge d'Application des Peines (08h)	Siège Pénal (38h)		





Institut National de Formation Judiciaire

ECOLE DE LA MAGISTRATURE

**PROMOTION 2020**

**EMPLOI DU TEMPS 2020  
PROGRESSION du 03 AU 09/08/2020**

Jours Horaire	LUNDI	MARDI	MERCREDI	JEUDI	VENDREDI	SAMEDI	DIMANCHE
07 h 30 - 10 h 15	Juge d'Application des Peines (06h)	Coopération judiciaire internationale en matière pénale (10)	Intro OHADA et Voies d'exécution (OHADA) (28h)	Intro OHADA et Voies d'exécution (OHADA) (26h)	Coopération judiciaire internationale en matière pénale (02h)		
<b>PAUSE (15 min)</b>							
10 h 30 - 13 h 15	Juge d'Application des Peines (04h)	Coopération judiciaire internationale en matière pénale (08)	Contentieux administratif (30h)	Contentieux administratif (28h)	Contentieux administratif (26h)		
<b>PAUSE MIDI (01h)</b>							
14 h 00 - 16 h 15	Juge d'Application des Peines (02h)	Siège Pénal (34h)	Siège Pénal (30h)	Coopération judiciaire internationale en matière pénale (06h)	Siège Pénal (26h)		
<b>PAUSE APRES –MIDI (15 min)</b>							
16 h 30 - 18 h 15	Siège Pénal (36h)	Siège Pénal (32h)	Siège Pénal (28h)	Coopération judiciaire internationale en matière pénale (04h)	Siège Pénal (24h)		



Institut National de Formation Judiciaire

ECOLE DE LA MAGISTRATURE

**PROMOTION 2020**

**EMPLOI DU TEMPS 2020  
PROGRESSION du 10 AU 16/08/2020**

Jours Horaire	LUNDI	MARDI	MERCREDI	JEUDI	VENDREDI	SAMEDI	DIMANCHE
07 h 30 - 10 h 15	PCAP (30 h)	Le sens de la peine et préparation du stage en milieu carcéral (20h)	Intro OHADA et Voies d'exécution (OHADA) (24h)	Intro OHADA et Voies d'exécution (OHADA) (22h)	PCAP (26 h)	Juge d'Application des Peines (Evaluation)	
<b>PAUSE (15 min)</b>							
10 h 30 - 13 h 00	PCAP (28 h)	Le sens de la peine et préparation du stage en milieu carcéral (18h)	Contentieux administratif (24h)	Contentieux administratif (22h)	Contentieux administratif (20h)	Juge d'Application des Peines (Evaluation)	
<b>PAUSE MIDI (01h)</b>							
14 h 00 - 16 h 15	Siège Pénal (22h)			Le sens de la peine et préparation du stage en milieu carcéral (16h)	Siège Pénal (18h)		
<b>PAUSE APRES –MIDI (15 min)</b>							
16 h 30 - 18 h 15	Siège Pénal (20h)			Le sens de la peine et préparation du stage en milieu carcéral (14h)	Siège Pénal (06h)		



Institut National de Formation Judiciaire

ECOLE DE LA MAGISTRATURE

**PROMOTION 2020**

**EMPLOI DU TEMPS 2020  
PROGRESSION du 17 AU 23/08/2020**

Jours Horaire	LUNDI	MARDI	MERCREDI	JEUDI	VENDREDI	SAMEDI	DIMANCHE
07 h 30 - 10 h 15	PCAP (24 h)	Le sens de la peine et préparation du stage en milieu carcéral (12)	Intro OHADA et Voies d'exécution (OHADA) (20h)	Intro OHADA et Voies d'exécution (OHADA) (18h)	PCAP (20 h)	Coopération judiciaire internationale en matière pénale (Evaluation)	
<b>PAUSE (15 min)</b>							
10 h 30 - 13 h 00	PCAP (22 h)	Le sens de la peine et préparation du stage en milieu carcéral (10h)	Contentieux administratif (18h)	Contentieux administratif (16h)	Contentieux administratif (14h)	Coopération judiciaire internationale en matière pénale (Evaluation)	
<b>PAUSE MIDI (01h)</b>							
14 h 00 - 16 h 15	Siège Pénal (04h)			Le sens de la peine et préparation du stage en milieu carcéral (08 h)	Siège Pénal (06h)		
<b>PAUSE APRES –MIDI (15 min)</b>							
16 h 30 - 18 h 15	Siège Pénal (02h)			Le sens de la peine et préparation du stage en milieu carcéral (06 h)	Siège Pénal (04h)		



Institut National de Formation Judiciaire

ECOLE DE LA MAGISTRATURE

**PROMOTION 2020**

**EMPLOI DU TEMPS 2020  
PROGRESSION du 17 AU 23/08/2020**

Jours Horaire	LUNDI	MARDI	MERCREDI	JEUDI	VENDREDI	SAMEDI	DIMANCHE
07 h 30 - 10 h 15	PCAP (18 h)	Le sens de la peine et préparation du stage en milieu carcéral (04 h)	Intro OHADA et Voies d'exécution (OHADA) (16h)	Intro OHADA et Voies d'exécution (OHADA) (14h)	PCAP (14 h)		
<b>PAUSE (15 min)</b>							
10 h 30 - 13 h 00	PCAP (16 h)	Le sens de la peine et préparation du stage en milieu carcéral (02 h)	Contentieux administratif (12h)	Contentieux administratif (10h)	Contentieux administratif (08h)		
<b>PAUSE MIDI (01h)</b>							
14 h 00 - 16 h 15	Siège Pénal EVALUATION						
<b>PAUSE APRES –MIDI (15 min)</b>							
16 h 30 - 18 h 15	Siège Pénal EVALUATION						



ECOLE DE LA MAGISTRATURE

**PROMOTION 2020**

**EMPLOI DU TEMPS 2020  
PROGRESSION du 24 AU 30/08/2020**

Jours Horaire	LUNDI	MARDI	MERCREDI	JEUDI	VENDREDI	SAMEDI	DIMANCHE
07 h 30 - 10 h 15	PCAP (12 h)	PCAP (08 h)	Intro OHADA et Voies d'exécution (OHADA) (12 h)	Intro OHADA et Voies d'exécution (OHADA) (10 h)	PCAP (04 h)	Le sens de la peine et préparation du stage en milieu carcéral (Evaluation)	
<b>PAUSE (15 min)</b>							
10 h 30 - 13 h 00	PCAP (10 h)	PCAP (06 h)	Contentieux administratif (06h)	Contentieux administratif (04h)	Contentieux administratif (02h)	Le sens de la peine et préparation du stage en milieu carcéral (Evaluation)	
<b>PAUSE MIDI (01h)</b>							
14 h 00 - 16 h 15							
<b>PAUSE APRES –MIDI (15 min)</b>							
16 h 30 - 18 h 15							



ECOLE DE LA MAGISTRATURE

**PROMOTION 2020**

**EMPLOI DU TEMPS 2020  
PROGRESSION du 31/08 AU 06/09/2020**

Jours Horaire	LUNDI	MARDI	MERCREDI	JEUDI	VENDREDI	SAMEDI	DIMANCHE
07 h 30 - 10 h 15			Intro OHADA et Voies d'exécution (OHADA) (08 h)	Intro OHADA et Voies d'exécution (OHADA) (06 h)	PCAP (02 h)	Contentieux administratif (02h)	
PAUSE (15 min)							
10 h 30 - 13 h 00							
PAUSE MIDI (01h)							
14 h 00 - 16 h 15							
PAUSE APRES –MIDI (15 min)							
16 h 30 - 18 h 15							

## **Annexe 6 : liste des participants du Conseil d'Etat français au colloque relatif à la commémoration du bicentenaire du Conseil d'Etat français au Sénégal, tenu en 1999.**

### **COLLOQUE DE CELEBRATION DU BICENTENAIRE DU CONSEIL D'ETAT FRANÇAIS ORGANISE AU SENEGAL**

L'importance en nombre et en qualité de la délégation française participant à ce colloque organisé au Sénégal traduisait un encouragement et un accompagnement de l'Etat français aux réformes sénégalaises de 1992 et 1996 rapprochant l'organisation juridictionnelle de cet Etat au modèle français.

Liste extrait de La Revue administrative n° spécial 6, 1996, Les juridictions administratives dans le monde, p. 129.

#### **Liste des participants**

M. Saroukou Amoussa, Conseiller à la Cour suprême du Bénin.

M. Albert Aggrey, Conseiller à la Chambre administrative de Côte d'Ivoire.

M. Martin Akendengué, Premier Président à la Cour administrative du Gabon.

M. Louis Bastide, Président de la Cour suprême du Mali.

M. Mahfoud Ould Lemrabott, Président de la Cour suprême de Mauritanie.

M. Boutar Ould Baba, Président de la Chambre administrative de Mauritanie.

M. Fessou Lawson Président de la Cour suprême du Togo.

M. Tekole, Togo.

M. Sambo Antoine Komy, Président de la Cour suprême du Burkina Faso.

M. Barry Abdoulaye, Burkina Faso.

M. Oscar Gomez, Président de la Cour suprême du Cap-Vert.

M. François Nanare, Président de la Section du contentieux du Conseil d'Etat de Centrafrique.

M. Fernando Té, Magistrat au Tribunal suprême de Guinée-Bissau.

M. Robert Guillaou, Conseiller à la Cour suprême de Guinée.

M. Alpha Ibrahima Diallo, Procureur Général, Guinée.

M<sup>me</sup> Salifou née Fatimata Bazeye, Conseiller à la Cour suprême du Niger.

M. Renaud Denoix de Saint Marc, Vice-président du Conseil d'Etat français.

M. Guy Braibant, Président de Section honoraire, Conseil d'Etat français.

M. Jean-François Théry, Président de la Section du Rapport et des Etudes, Conseil d'Etat français.

M. Daniel Labetoulle, Président de la Section du contentieux, Conseil d'Etat français.

M. Michel Roux, Président de la Section sociale, Conseil d'Etat français.

M<sup>me</sup> Martine de Boisdeffre, Secrétaire général du Conseil d'Etat français

M. Patrick Hubert, Commissaire du gouvernement, Conseil d'Etat français.

M. Erik Arnoult, Maître des Requêtes, Conseil d'Etat français.

M<sup>e</sup> Jean Barthélemy, Président du Conseil de l'Ordre des avocats aux Conseils.

M<sup>e</sup> Françoise Fabiani, avocat aux Conseils de l'Ordre des avocats.

M. Bernard Pacteau, Professeur Université Montesquieu Bordeaux IV.

M. Alioune Fall, Directeur adjoint du Cerdradi, Université Montesquieu.

M. Youssoupha Ndiaye, Président du Conseil constitutionnel du Sénégal.

M. Ousmane Camara, Président du Conseil d'Etat du Sénégal.

M. Mouhamadou Mansour Dia, Président de Section, Conseil d'Etat Sénégal.

M<sup>me</sup> Maimouna Kane, Président de Section, Conseil d'Etat Sénégal.

M. Abdoul Aziz Ba, Président de Section, Conseil d'Etat du Sénégal.

M. Mamadou Sall, Secrétaire général du Conseil d'Etat du Sénégal.

M. Marc Breyton, Président de la Commission de vérification des comptes et de Contrôle des entreprises publiques.



## INDEX

- Acte administratif.. 60, 130 s, 228s, 343 s, 419, 424,  
470, 483, 564, 616
- Acte détachable..... 232
- Administrateur-juge ..... 8, 89
- Amende pour recours abusif ..... 506
- Amicus curiae ..... 519
- Arbitrage . 18, 94, 398, 429, 475, 543 s, 621s, 651 s,  
655, 657
- Astreinte... 172, 233, 299, 353, 360, 363 s, 393, 585
- Audience publique .....106, 270, 460, 591, 718
- Autonomie du contentieux administratif... 144, 150,  
465, 544, 560, 565 s, 572, 583, 615
- Autorité administrative indépendante ..... 194
- Avis facultatif..... 57
- Avis obligatoire..... 57
- Avocats . 75, 134, 173, 238 s, 434 s, 442, 451 s, 528  
s, 659, 702
- Bonne administration de la justice . 16, 114 s, 152 s,  
427, 622, 635, 637, 651, 652, 658
- Code civil.....154, 176, 469, 662
- Collégialité...62, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 318,  
532
- Compétence
- compétence consultative.....56, 59, 294, 494, 524
  - compétence d'exception..... 133
  - compétence de principe...97, 118, 127, 130, 147,  
556
  - compétence juridictionnelle ..... 56, 59, 114, 129,  
151, 473, 477
- Conclusions
- conclusions du commissaire du gouvernement  
..... 103
- Création de la juridiction administrative ..... 51
- Décision
- décision de justice .... 37, 107, 156, 195 s, 263 s,  
353 s, 460, 510 s, 593 s, 668
- Degré de juridiction .50, 62, 64, 100, 110, 117, 119,  
296, 409
- Délai
- délai de jugement .....282, 428, 434, 438, 481
  - délai de recours .....260, 297, 417, 418, 419, 421,  
422, 423, 424, 481
  - délai légal .....262, 426, 437, 438, 439, 440
  - délai non franc..... 422
  - délai raisonnable. 158, 250, 262, 416, 426 s, 556,  
662, 666, 671, 683
- Dématérialisation .....275, 498, 502, 503, 619, 699
- Développement du contentieux administratif .... 38,  
148 s, 211, 262, 275, 371, 498, 537 s, 569, 611
- Droit communautaire .. 143, 144, 203, 281, 308, 311  
s, 346, 539 s, 624 s, 665
- Économie des moyens .....264, 265, 266, 292, 294,  
511, 635
- élection des juges .....334, 335, 337, 338, 339, 626
- Exception d'illégalité ..... 227, 230 s, 253, 257, 258,  
262, 298, 306
- Exécution des décisions ..... 50, 85, 195, 200, 354 s,  
361 s, 415, 584, 662, 697
- Fonctions consultatives ..... 57
- Fonctions juridictionnelle .....59, 85, 106
- Garantie procédurale..... 378
- Gratuité de la justice ..... 506, 508
- Impartialité des juges ..... 118
- Inexistence 117, 208, 212, 277, 375, 421, 447, 472,  
474, 517
- Injonction 172, 233, 265, 299, 353 s, 393, 585, 643,  
668, 673
- Institution supérieure de contrôle..... 316
- Juge
- juge spécialisé .....19, 227, 603, 615, 782
  - juge unique.. 15, 26, 90, 102 s, 301 s, 431, 526 s,  
641, 663 s, 672
- Justice
- justice coloniale.10, 33, 397, 398, 399, 400, 401,  
589, 614, 663
  - justice de proximité .....245, 502, 668

justice déléguée .....	6	pouvoir exécutif ....	161 s, 201 s, 304, 318 s, 330, 335, 340, 368, 471, 655
justice moderne .....	396, 399, 400, 402, 403, 500	pouvoir judiciaire .....	8, 135, 159 s, 217 s, 304 s, 332 s, 368, 627, 637, 655
justice retenue.....	6, 18, 198, 652	pouvoir législatif .....	201, 304, 318, 331, 619
justice traditionnelle .....	395, 396, 397, 402, 403, 658	pouvoir politique .....	80, 146, 162, 248, 326, 339, 342, 393, 394, 622
Langage juridique .....	358, 444, 450, 453, 454, 455, 456	Préambule .....	161, 432, 433
Langue française	22, 152, 441, 444 s, 454, 509, 558	Présidentialisme .....	326, 327, 329, 331, 333, 499, 643, 652, 660
Métropole.....	33, 35, 43, 60, 406, 414, 576	Principes	
Mimétisme		principes fondamentaux ..	23, 185, 343, 494, 523, 577
mimétisme constitutionnel .....	579, 582, 646	principes généraux du droit .....	352
mimétisme du juge .....	587, 592, 595, 613	Procédure	
Motivation		procédure d'urgence.....	297, 439, 440
motivation des actes administratifs .....	374, 375, 376, 377, 379, 381, 383, 385, 639, 648	Puissance	
motivation des décisions de justice .....	267, 268, 556	puissance coloniale.....	33, 328, 589
motivation insuffisante .....	268, 270, 271	puissance publique .....	33, 39, 58, 130 s, 206 s, 352 s, 434 s, 540 s, 634 s, 669
motivation surabondante .....	264, 265, 267, 268, 269, 270, 271	Qualité	
Nombre de magistrats administratifs.....	85	qualité de la justice administrative .....	36, 71, 281 s, 480, 502, 503, 515, 615, 649, 668
Notification .....	258, 270, 362, 366, 367, 418, 419, 421, 430	Recevabilité des recours .....	514
Office du juge .....	29, 58, 144 s, 215 s, 386 s, 416 s, 512 s, 607 s, 648, 669	Recours administratif préalable obligatoire	50, 417, 419
Ombudsman .....	346, 682, 705	Recours en appel.....	529
Oralité .....	173, 235, 449 s, 586, 613, 636, 644, 657	Rédaction des décisions .....	593, 594, 698
Ordonnance .....	9, 54, 63, 134 s, 223 s, 317 s, 407 s, 551 s, 615, 679 s	Référé administratif ...	172, 297, 299, 439, 615, 663
Ordre juridictionnel administratif .....	27, 43 s, 109 s, 199 s, 280, 465, 491, 512, 523, 619	Séparation	
Ouvrage public .....	209, 389, 472, 489, 670	séparation des autorités administratives et judiciaires ...	4, 7, 34 s, 160 s, 183 s, 408, 412, 489, 647, 657
Partage de compétences .....	96, 126, 140, 221, 468, 469, 480	séparation des pouvoirs ..	3 s, 52 s, 162, 169, 185, 252, 317 s, 506, 665, 671
Plein contentieux...141, 170, 221 s, 298 s, 393, 483, 529, 577, 621		Signification.....	143, 255, 256, 397, 400, 506, 511, 549
Pouvoir		Subjectivation du contentieux administratif.....	560
pouvoir discrétionnaire...341, 352, 652, 668, 672		Substitution	
		substitution de base légale.....	228

substitution de motifs .....	378, 601	Véhicule .....	155, 167, 171, 389, 391, 469, 508, 602, 680
Suffrage universel direct .....	328, 330	Vices de procédures .....	228, 265, 379
Sursis à exécution.....	238, 297, 298, 299, 300, 351, 369, 439, 440, 667	Victime..	142 s, 166, 277, 362, 367, 389 s, 472, 519, 545, 547
Téléprocédures .....	502, 619, 679, 699	Vide juridique .....	179, 478
Transaction.....	18, 128, 367, 638	Visa .....	376, 597, 598
Travaux préparatoires .....	49, 50, 624, 631	Visite des lieux.....	519
Travaux publics.....	134, 387 s, 410, 472, 482, 574, 576, 579, 616, 660	Voies d'exécution .....	362, 549, 550
Urgence ...	31, 105 s, 172 s, 238 s, 427, 452 s, 526 s, 618, 656, 661	Voies de recours.....	33, 118, 311, 421, 475, 562



## TABLE DE MATIERES

<b>AVERTISSEMENT .....</b>	<b>III</b>
<b>DÉDICACE.....</b>	<b>V</b>
<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>VII</b>
<b>PRINCIPALES ABRÉVIATIONS .....</b>	<b>IX</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>XIII</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>I- L'objet de l'étude.....</b>	<b>3</b>
A- Le regard historique .....	3
1- Une étude portant sur la dualité juridictionnelle, modèle français d'organisation juridictionnelle.....	3
2- Une étude portant sur l'application de la dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne francophone .....	9
B- L'approche du sujet.....	14
1- Les clarifications terminologiques .....	14
a- La dualité juridictionnelle.....	14
b- Le contentieux administratif.....	17
c- Juge administratif .....	21
d- Modèle importé .....	22
2- La délimitation du sujet.....	25
a- La délimitation spatiale .....	26
b- La délimitation temporelle .....	27
<b>II- L'intérêt de l'étude .....</b>	<b>29</b>
A- L'intérêt scientifique : une double contribution.....	29
1- Une contribution au questionnement de la dualité juridictionnelle appliquée en Afrique subsaharienne .....	29
2- Une contribution à la compréhension de la dualité juridictionnelle pratiquée en Afrique subsaharienne francophone .....	31
B- L'intérêt pratique : une double dimension.....	33
<b>III- La problématique et la thèse défendue.....</b>	<b>34</b>
A- La problématique .....	34
B- Thèse défendue.....	38
<b>IV- Le cadre méthodologique.....</b>	<b>38</b>
<b>V- Axes d'étude.....</b>	<b>41</b>
<b>PARTIE I - LA DÉFIGURATION DU MODÈLE RÉFÉRENTIEL.....</b>	<b>43</b>
<b>TITRE I - LA LABORIEUSE REPRISE DU DUALISME FRANÇAIS.....</b>	<b>45</b>
CHAPITRE I - L'INTRODUCTION COMPLEXE DE L'ORDRE JURIDICTIONNEL ADMINISTRATIF.....	47

SECTION I - L'ÉPINEUSE CONSTRUCTION DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.....	47
Paragraphe 1 - La consécration du Conseil d'État .....	48
A - La constitutionnalisation du Conseil d'État.....	49
1 - Les exposés de motifs : la dualité annoncée ? .....	49
2 - Les dispositions constitutionnelles : la dualité adoptée .....	51
B - Le choix controversé de la dualité fonctionnelle du Conseil d'État .....	55
1 - Le choix .....	56
2 - La controverse.....	58
Paragraphe 2 - La création des juridictions administratives du fond .....	60
A - Une création progressive des tribunaux et cours administratifs .....	61
1 - L'aboutissement d'un long processus .....	61
2 - Le signe d'une dualité juridictionnelle en gestation .....	63
B - Une création encore déficiente des tribunaux et cours administratifs ....	65
1 - En considération des prévisions législatives .....	65
2 - À la lecture du nombre des juridictions territoriales judiciaires .....	69
SECTION II - LA FRAGILITÉ DE L'AUTONOMIE DE L'ORDRE JURIDICTIONNEL ADMINISTRATIF .....	71
Paragraphe 1 - Une autonomie fonctionnelle contrastée : de l'absence de spécialisation du juge administratif .....	71
A - La rareté de cadre formel de spécialisation .....	72
1 - La singularité gabonaise dans l'aménagement d'un cadre formel de spécialisation .....	72
2 - L'absence générale de cadre formel de spécialisation en Afrique francophone .....	73
B - La contestation d'un cadre factuel de spécialisation.....	76
1 - La rotation des magistrats .....	76
2 - Des nominations curieuses.....	79
Paragraphe 2 - Une autonomie organique discutée : la dualité dédualisée .....	81
A - À l'égard de l'Administration.....	81
1 - L'intrusion de l'Administration au sein des juridictions administratives suprêmes : une atteinte tolérable ? .....	82
2 - L'intrusion de l'Administration au sein des juridictions administratives du fond : une atteinte inconcevable .....	86
B - À l'égard de la juridiction judiciaire .....	90
1 - L'affectation des magistrats judiciaires au sein des formations juridictionnelles administratives .....	90

2 - La confusion des locaux des tribunaux administratifs et judiciaires ...	92
CHAPITRE II - LA REPRISE DE LA SPÉCIFICITÉ DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.....	97
SECTION I - LE PARTAGE DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE.....	98
Paragraphe 1 - La répartition des compétences au sein de l'ordre juridictionnel administratif.....	98
A - La compétence des juridictions administratives du fond : un reflet de la compétence des tribunaux et cours administratifs français.....	99
1 - La compétence de droit commun des tribunaux administratifs .....	99
a- La compétence <i>ratione materiae</i> .....	100
b- La compétence <i>ratione loci</i> .....	101
c- La portée relative de la compétence de droit commun des tribunaux administratifs par la persistance d'un juge unique .....	104
2 - La compétence d'attribution élargie et imprécise des cours administratives d'appel .....	110
a- Un prolongement de la compétence des tribunaux administratifs... ..	110
b- Une absence de partage de compétence d'appel entre la Cour administrative et le Conseil d'État.....	111
c- Les avatars de la répartition des compétences au sein de l'ordre administratif.....	112
B - Les compétences du Conseil d'État .....	115
1 - Le Conseil d'État, une compétence du fond .....	115
a- Le Conseil d'État, juge de premier ressort .....	115
b- Le Conseil d'État, juge d'appel ? : des solutions diverses .....	118
2 - Le Conseil d'État, juge de cassation .....	121
a- Un système de compétence empreint d'incohérences au Burkina Faso	122
b- Un système de compétence restrictif au Gabon .....	123
Paragraphe 2 - La concurrence de compétences entre les juridictions administrative et judiciaire en matière administrative : la reprise du principe de dualité de la justice administrative .....	128
A - La compétence de principe de la juridiction administrative .....	129
1 - Compétence par détermination textuelle .....	129
a- Le procédé énumératif .....	130
b- La clause générale guidant la détermination législative de la compétence de la juridiction administrative au Gabon .....	132

2 - La reconnaissance jurisprudentielle de la compétence de principe du juge administratif.....	132
a- Le critère du service public .....	133
b- Le critère de gestion publique .....	133
B - La compétence d'exception du juge judiciaire gabonais et burkinabè en matière administrative.....	135
1 - Par détermination de la loi .....	135
2 - Par fidélité aux matières traditionnellement réservées au juge judiciaire ou par reconnaissance jurisprudentielle. ....	137
SECTION II - LES INFORTUNES DU SYSTÈME DE PARTAGE DES COMPÉTENCES .....	142
Paragraphe 1 - Un partage ignorant des possibilités de simplification des règles compétences entre les ordres juridictionnels .....	142
A - L'impertinence d'une attribution exclusive du contentieux de la responsabilité au juge judiciaire.....	143
1 - Le maintien discutable du principe de la concurrence des compétences des juges administratif et judiciaire en matière administrative .....	143
2 - L'exclusivité non souhaitable de la compétence du juge judiciaire dans le contentieux de la responsabilité administrative.....	147
a- La contestation de l'argument tiré de la fragilité de la dualité du contentieux de la responsabilité.....	147
b- Les atteintes de la compétence exclusive du juge judiciaire en matière de responsabilité sur l'autonomie et de développement du contentieux administratif .....	150
B - De la pertinence d'une compétence exclusive du juge administratif en matière administrative.....	153
1 - Fondement de la proposition.....	154
a- La précarité des causes des transferts de compétences en matière administrative au juge judiciaire.....	154
b- Du caractère suranné du principe fondant le juge judiciaire comme gardien de la liberté individuelle .....	161
2 - Des garanties de succès de la proposition.....	167
a- La visibilité du juge compétent à partir d'une définition monosémique de la matière administrative .....	167
b- Une solution favorisée par l'emprunt de techniques et raisonnements mutuels entre les juges administratifs et judiciaires .....	173
Paragraphe 2 - Un partage faiblement garanti : la défaillance du système de règlement des différends.....	180
A - De l'oubli d'une juridiction des conflits .....	180

1 - L'oubli.....	180
2 - La correction ineffective de l'oubli.....	181
B - La juridiction de règlement de conflits inspirée du fonctionnement de l'ancienne Cour suprême .....	182
1 - Le caractère non permanent du tribunal des conflits .....	183
2 - Attributions d'une véritable juridiction des conflits .....	184
CONCLUSION DU TITRE .....	187
<b>TITRE II - UNE ADAPTATION INFRUCTUEUSE DU MODÈLE RÉFÉRENTIEL</b>	<b>189</b>
CHAPITRE I - UNE ADAPTATION INSTRUMENTALISÉE .....	191
SECTION I - UNE ADAPTATION JUSTIFIÉE.....	192
Paragraphe 1 - La résurgence des justifications classiques .....	192
A - Les différences des milieux sociologiques français et africains .....	193
1 - La complexité de la dualité française difficilement maitrisable en Afrique subsaharienne francophone.....	193
2 - La faiblesse quantitative du contentieux administratif : le développement des modes alternatifs de règlement des différends .....	195
B - La faiblesse des moyens nécessaires au fonctionnement de la dualité française en Afrique subsaharienne francophone .....	198
1 - Les moyens matériels et financiers .....	198
2 - Les moyens humains.....	200
Paragraphe 2 - L'émergence de justifications nouvelles propices à l'imitation du modèle français.....	201
A - Du caractère désuet des justifications classiques déclassant la dualité juridictionnelle .....	202
B - Des justifications nouvelles en faveur de la dualité juridictionnelle ....	204
1 - La spécialisation du juge administratif .....	204
a- Une réponse à la complexité du droit.....	204
b- Une efficacité du contrôle juridictionnel de l'Administration .....	206
2 - Le développement du service public en Afrique subsaharienne francophone.....	208
a- La quasi-disparition traditionnelle du service public .....	208
b- Le développement actuel du service public .....	211
SECTION II - UNE ADAPTATION DÉTOURNÉE DES OBJECTIFS POURSUIVIS .....	213
Paragraphe 1 - Un ordre juridictionnel administratif fragilisé .....	214
A - La fragilisation à la base .....	215
B - La fragilisation au sommet.....	217

Paragraphe 2 - Une spécialisation perturbée des juridictions administratives et judiciaires.....	222
A - La compétence initialement exclusive de la Cour de cassation en matière de plein contentieux .....	223
1 - Un chevauchement des lois n° 92-25 du 30 mai 1992 relative à la Cour suprême et n° 84-19 du 2 février 1984 fixant l'organisation judiciaire du Sénégal .....	223
2 - Un effet relatif de la rectification apportée au problème de chevauchement des textes .....	227
B - La compétence discutée du Conseil d'État en contentieux de la légalité	229
1 - Une compétence exclusive en matière d'annulation.....	229
2 - Une compétence partagée en matière d'exception d'illégalité .....	232
CHAPITRE II - UNE ADAPTATION ABANDONNÉE.....	237
SECTION I - L'AVEU D'ÉCHEC .....	238
Paragraphe 1 - Un échec provoqué.....	238
A - Le défaut de transparence dans la fabrique de la réforme .....	239
1 - Une réforme peu démocratique.....	239
2 - Une réforme frappée d'illégalité.....	242
a- Le contournement du contrôle <i>a priori</i> de la Cour suprême, juge constitutionnel. ....	243
b- L'inconvenance de l'argument évoqué .....	245
B - Le caractère insupportable du coût de la réforme d'adaptation.....	245
1 - Le financement faiblement soutenu par les partenaires extérieurs ....	245
2 - Le financement essentiellement porté par l'État réformateur.....	248
Paragraphe 2 - Un échec non assumé .....	252
A - Une croix portée par le Conseil d'État sénégalais : une juridiction peu réceptive au dialogue .....	252
1 - Un contrôle des règles de procédures éloignant les justiciables du juge	253
a- Un contrôle sévère des conditions de forme.....	253
b- Un contrôle rigide de délai en matière de recours pour excès de pouvoir	258
2 - De l'incommunicabilité du Conseil d'État sénégalais .....	265
a- Des décisions faiblement motivées : L'incompréhensibilité.....	265
b- Le caractère inaudible des décisions .....	273
B - Une importante part de responsabilité de l'Exécutif sénégalais dans la faiblesse de la jurisprudence du Conseil d'État .....	277

1 - L'Exécutif sénégalais à l'origine de la faiblesse quantitative de la jurisprudence du Conseil d'État .....	278
a- L'isolement matériel du Conseil d'État : la centralisation du recours pour excès de pouvoir .....	278
b- L'isolement organique du Conseil d'État de la majorité des justiciables	281
2 - L'Exécutif sénégalais, complice de la faiblesse qualitative de la jurisprudence du Conseil d'État : une composition défailante du Conseil d'État sénégalais.....	283
SECTION II - LA RÉACTION À L'ÉCHEC .....	287
Paragraphe 1 - Le renouement avec la dualité juridictionnelle .....	288
A - La restauration des ordres juridictionnels administratif et judiciaire ...	289
1 - La fin de la mise sous tutelle du Conseil d'État et de la Cour de cassation .....	289
2 - La rupture du lien ombilical des juridictions administrative et judiciaire avec la juridiction des conflits.....	291
B - La création d'un Tribunal des conflits extérieurs aux ordres institués .	292
Paragraphe 2 - Le ralliement vers l'unité juridictionnelle africaine .....	293
A - La renaissance de la Cour Suprême : un important indice de rapprochement à l'unité juridictionnelle africaine .....	294
1 - La fusion de la Cour de cassation et du Conseil d'État : une solution guidée par l'insuffisance de moyens .....	294
2 - Une organisation handicapant le régime procédural d'urgence : le choix contestable du juge des référés .....	299
a- L'exclusion irrationnelle du Tribunal de grande instance du traitement juridictionnel de l'urgence.....	299
b- L'exclusivité récusable de la Cour suprême du traitement juridictionnel de l'urgence.....	303
B - L'éclatement partiel de la Cour suprême : facteur de différenciation avec l'unité juridictionnelle africaine.....	304
1 - L'autonomisation d'une juridiction constitutionnelle : un enjeu de l'édification de l'État de droit .....	305
a- La séparation organique entre la Cour suprême et le Conseil constitutionnel .....	305
b- Les raisons et dynamiques de la séparation entre la Cour suprême et le Conseil constitutionnel .....	307
2 - L'autonomisation de la Cour des comptes : une exigence de la bonne gouvernance .....	310

a- L'inefficacité de la chambre des comptes de la Cour suprême : une justification à l'autonomisation des Cours de comptes .....	310
b- La généralisation des Cours des comptes : une exigence du droit communautaire .....	313
CONCLUSION DU TITRE .....	323
<b>PARTIE II - LA VIABILITÉ DISCUTÉE DU MODELÉ IMPORTÉ.....</b>	<b>325</b>
<b>TITRE I - DES ENTRAVES A L'EFFICACITÉ DU MODÈLE IMPORTÉ .....</b>	<b>327</b>
CHAPITRE I - LA RÉSISTANCE DES POUVOIRS PUBLICS .....	329
SECTION I - LES ARMES DE LA RÉSISTANCE : LES ENTRAVES PRECONTENTIEUSES AU BON FONCTIONNEMENT DE LA DUALITÉ JURIDICTIONNELLE .....	330
Paragraphe 1 - Le présidentielisme africain .....	330
A - La paternalisation des rapports institutionnels : une négation à la séparation des pouvoirs.....	331
1 - Le mode d'élection du Président de la République : raison suffisante pour une paternalisation du pouvoir ? .....	331
a- Le "Père de l'Indépendance" bénéficiant de la paternalisation du pouvoir     332	
b- Le suffrage universel, prétexte et camouflage de la paternalisation du pouvoir exécutif africain.....	334
2 - Les prérogatives constitutionnelles du Président de la République : allégeance du droit à la paternalisation du pouvoir .....	335
B - La présence de la puissance exécutive dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire ou l'épineuse question de l'indépendance de la justice en Afrique .....	336
1 - De la pertinence théorique du système d'élection du juge ou pour un système d'élection du juge – administratif - ?.....	337
a- Une préoccupation profonde .....	337
b- Une application fondée.....	338
2 - De la pertinence pratique du système d'élection du juge administratif africain.....	340
a- La découverte des défaillances du système d'élection du juge administratif selon l'espèce congolaise .....	340
b- La déconvenue du système d'élection du juge administratif en droit français et américain .....	341
Paragraphe 2 - Les impacts de l'État administratif africain .....	343
A - Une Administration politisée .....	344
1 - Allégeance de l'Administration au pouvoir exécutif .....	344
2 - L'opacité dans la relation Administration-administrés .....	346

B - Une Administration protégée .....	348
1 - De l'absence de code régissant les relations entre le public et l'Administration .....	349
2 - Des effets indésirables de l'obligation d'un recours administratif préalable .....	352
SECTION II - LES LARMES DE LA RÉSISTANCE : LES EFFETS PERVERS DE LA RÉSISTANCE SUR LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE AUTONOME .....	356
Paragraphe 1 - La défiance du juge par l'Administration.....	357
A - L'inexécution des décisions de justice .....	358
1 - La ruse.....	358
a- La ruse par le silence .....	359
b- La ruse par négociation .....	360
c- La ruse par intervention.....	360
2 - Le refus .....	362
a- De la difficulté de constater le refus.....	362
b- Une approche tolérable pour constater le refus .....	363
B - L'absence d'un pouvoir d'astreinte et d'injonction .....	367
1 - Une prise en compte collective de l'importance des pouvoirs d'astreinte et d'injonction au plan régional africain.....	368
2 - Une application sélective des pouvoirs d'injonction et d'astreindre du juge administratif dans les États questionnés.....	370
a- L'astreinte et l'injonction, des pouvoirs pleinement intégrés à l'arsenal du juge administratif ivoirien.....	370
b- Des pouvoirs partiellement consacrés en droit gabonais : absence d'un pouvoir d'injonction du juge .....	373
c- Des pouvoirs totalement absents au Sénégal et au Burkina Faso....	375
Paragraphe 2 - La déférence du juge pour l'Administration .....	377
A - Une approche restrictive de la portée de la motivation des actes administratifs.....	378
1 - Notion de motivation .....	379
a- Sens	379
b- Intérêts	381
2 - De l'insensibilité du juge administratif africain dualiste face à l'érosion du principe de la motivation facultative .....	384
a- La fidélité traditionnelle au principe « pas de motivation sans texte »	384
b- L'insensibilité relative à l'érosion du principe « pas de motivation sans texte » .....	386

B - Une mise en œuvre restreinte de la responsabilité administrative.....	389
1 - Une approche controversée du poids de la faute .....	390
a- La mise en œuvre parcimonieuse de la responsabilité sans faute au Sénégal	390
b- Le maintien déplorable de la faute lourde dans la mise en œuvre de la responsabilité par le juge gabonais.....	391
2 - La limitation partisane du montant de la réparation par le juge administratif africain francophone .....	394
a- Du principe d'une réparation intégrale.....	394
b- La violation au principe de la réparation intégrale.....	395
CHAPITRE II - LA RÉTICENCE DES JUSTICIABLES.....	399
SECTION I - LES FACTEURS ANCIENS DE LA RÉTICENCE .....	400
Paragraphe 1 - Le divorce entre la justice moderne et la justice précoloniale	400
A - La crise de légitimité de la justice coloniale occidentale .....	401
1 - Dans son essence.....	401
2 - Dans ses manifestations .....	403
B - Les enjeux contemporains du dysfonctionnement de la justice coloniale	404
1 - Une cause de désaffectation des juridictions nationales africaines post-indépendance .....	404
2 - Un prétexte en soutien aux théories de rejet de la justice moderne en Afrique .....	406
a- Bref exposé des théories.....	406
b- Réfutation des théories .....	407
Paragraphe 2 - La manipulation de la justice administrative coloniale.....	410
A - Une justice issue d'une dualité extravertie à partir des Conseils du contentieux administratif .....	411
1 - L'organisation des Conseils du contentieux : une violation aux principes du dualisme juridictionnel métropolitain.....	411
2 - Les compétences du Conseil du contentieux administratif : un décalage avec la pratique métropolitaine .....	413
B - Une justice administrative faiblement protectrice des droits individuels dans les colonies .....	415
1 - Une protection neutralisée au niveau des Conseils du contentieux administratif .....	415
2 - Une protection mitigée devant le Conseil d'État .....	417
SECTION II - LES FACTEURS ACTUELS DE LA RÉTICENCE .....	419
Paragraphe 1 - L'accessibilité au juge : la charge du temps.....	420

A - La rigidité du temps dans la saisine du juge en Afrique francophone subsaharienne .....	421
1 - Une rigidité généralement aiguë au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Sénégal .....	421
a- La brièveté et la rigidité du délai de recours de droit commun .....	421
b- Des effets particulièrement pervers de la rigidité du délai en matière de recours pour excès de pouvoir .....	423
c- Sanction rigoureuse au non-respect du délai de recours .....	426
2. Une rigidité amoindrie en matière de recours pour excès de pouvoir au Gabon ? .....	428
a. Le rallongement des délais de recours pour excès de pouvoir	428
b. Le relèvement de la forclusion par le juge .....	429
B - Le caractère anormalement long du temps de jugement.....	430
1. À l'aune du principe du délai raisonnable.....	431
a. Les garanties du délai raisonnable : un délai impartial et protecteur	431
b- Du mépris du délai raisonnable en Afrique subsaharienne francophone .....	435
2. À cause de l'absence ou de la violation du délai légal.....	441
a. Pourquoi le délai raisonnable ? .....	441
b. Pourquoi le délai légal ?.....	442
Paragraphe 2 : La compréhensibilité de la justice : l'incompatibilité des moyens d'expression du juge .....	445
A- La langue.....	445
1. La place de la langue dans le procès .....	446
2. Du procès de l'usage de la langue française au procès .....	449
B- L'écriture.....	453
1. Une garantie de sécurité juridique dans la procédure administrative contentieuse.....	453
a. Le principe de l'obligation de l'écrit.....	454
b- Étendue et conséquences du caractère écrit de la procédure.....	456
2. Une exigence difficilement surmontable en Afrique subsaharienne francophone.....	457
a- Les obstacles liés à la technicité de l'écrit juridique .....	457
b- Les blocages alimentés par le langage juridique .....	459
c- L'oralité, une solution ?.....	461
CONCLUSION DU TITRE .....	467

<b>TITRE II - UN CONTENTIEUX ADMINISTRATIF INTROUVABLE ? .....</b>	<b>469</b>
CHAPITRE I - UN CONTENTIEUX À LA RECHERCHE DE SON JUGE .....	471
SECTION I - UN JUGE DIFFICILEMENT IDENTIFIABLE.....	471
Paragraphe 1 : Le régime de partage des compétences, source de complication .....	472
A- Une complication avérée en France .....	473
1- La multiplicité des textes : la profusion .....	473
2- L'instabilité des jurisprudences : la confusion.....	474
B- Une complication dévoilée en Afrique subsaharienne francophone.....	477
1- La prétendue simplicité des règles de détermination du juge du contentieux administratif en Afrique subsaharienne francophone .....	477
2- La véritable complexité des règles de détermination du juge du contentieux administratif en Afrique subsaharienne francophone .....	479
Paragraphe 2 : Le régime de partage de compétences, source d'égarement ..	484
A- Égarement dommageable pour les justiciables .....	485
B- Risques d'erreur du juge desservant le contentieux administratif ...	488
1- Des erreurs plausibles .....	488
2- Des erreurs prouvées .....	490
SECTION II : UN JUGE ADMINISTRATIF SOUVENT INTROUVABLE .....	494
Paragraphe 1 : Un juge absent dans les provinces .....	494
A- L'absence de généralisation des juridictions administratives du fond .....	495
1- Des juridictions administratives absentes dans les provinces.....	495
2- Une absence suppléée par l'élargissement transitoire des compétences juridictions administratives installées .....	498
a- L'extension des compétences territoriales des cours administratives d'appel instituées.....	499
b- L'extension matérielle de la compétence du Conseil d'État .....	500
B- L'éloignement du juge administratif installé .....	502
1- Un juge essentiellement installé dans la capitale .....	502
a- La conséquence d'une certaine logique .....	502
b- Une logique à reconsidérer .....	506
2- Un juge d'accès complexe .....	508
a- Les obstacles physiques à l'accès au juge administratif installé dans la capitale .....	508
b- Les obstacles financiers à l'accès au juge administratif installé dans la capitale .....	510

Paragraphe 2 : Un juge instable .....	513
A- L'instabilité organique et matérielle .....	514
1- Absence de siège .....	514
a- Un juge dépourvu de siège propre .....	515
b- Un juge dispersé .....	517
2- Insuffisance des moyens matériels .....	519
a. La déficience des moyens informatiques .....	519
b. Les limites des moyens logistiques .....	521
B- L'instabilité fonctionnelle .....	526
1. Un juge improductif .....	526
a. Un juge intermittent .....	526
b. Un juge inactif .....	528
2. Un juge encombré .....	529
a. Le nombre insuffisant des juges administratifs .....	529
b. Un corps de membres des juridictions administratives très peu motivé .....	534
CHAPITRE II - UN CONTENTIEUX A LA RECHERCHE DE SON DROIT .....	543
SECTION I- UN CONTENTIEUX COMMUNAUTARISÉ .....	543
Paragraphe 1 : L'effacement du statut de la puissance publique dans l'applicabilité du droit communautaire .....	544
A- La place prépondérante du critère matériel dans l'application du droit .....	545
1- Le critère de commercialité présidant à l'application du droit OHADA .....	546
2- La subjectivation du service public par la conception entrepreneuriale de l'État .....	549
B- La place résiduelle du critère organique nécessaire à l'application du droit communautaire .....	552
1- La reconnaissance de l'immunité d'exécution des organismes publics .....	553
2- L'approche extensive du droit communautaire dans la détermination des personnes bénéficiaires de l'immunité d'exécution .....	556
Paragraphe 2 : La restriction du champ d'application du droit administratif dans le contentieux administratif .....	560
A- Le recours à l'arbitrage .....	560
B- La perte du privilège de juridiction .....	564
SECTION II- UN CONTENTIEUX TIRAILLE ENTRE DROIT PRIVÉ ET MIMÉTISME FRANÇAIS .....	567

Paragraphe 1 - Un contentieux privatisé en matière de responsabilité administrative .....	568
A - De la position du problème.....	569
1 - Les risques classiques de privatisation .....	569
2 - L'aggravation des risques de privatisation en Afrique francophone .....	571
B - Du constat : la double hypothèque.....	575
1 - L'hypothèque sur le particularisme du droit du contentieux administratif : la judiciarisation du contentieux administratif .....	576
2 - L'hypothèque sur le pouvoir normatif du juge administratif.....	579
Paragraphe 2 - Un contentieux enfermé dans le mimétisme français.....	582
A - La question de mimétisme .....	583
1 - Les risques d'évocation excessive du mimétisme à l'encontre de l'activité du juge administratif africain .....	584
a- Notion ou concept de mimétisme .....	584
b- La complexité à déterminer le mimétisme .....	587
2 - Les facteurs incitant au mimétisme du juge administratif français par le juge administratif africain .....	591
a- Les raisons d'ordre général .....	592
b- Les raisons spécifiques au contentieux administratif.....	594
B - La persistance des traces du mimétisme dans la jurisprudence administrative africaine.....	597
1 - Le mimétisme dans la méthode de raisonnement du juge administratif africain : une référence directe au droit français .....	597
2 - La réception figée de solutions jurisprudentielles françaises .....	603
a- Un phénomène résistant à la disparition.....	603
b- Un frein à l'édification d'un droit du contentieux administratif .....	606
CONCLUSION DU TITRE .....	611
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>613</b>
<b>I. Faut-il conclure à l'échec de la dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne francophone ? .....</b>	<b>613</b>
<b>II. Faut-il réclamer la disparition de la dualité en Afrique subsaharienne francophone ? L'avenir de la dualité juridictionnelle Afrique subsaharienne francophone ou le pari à quitte ou double ? .....</b>	<b>615</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>625</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>712</b>
<u>Annexe 1</u> : loi n° 2020-884 du 21 octobre 2020 déterminant la composition, les attributions et le fonctionnement du tribunal des conflits de Côte d'Ivoire .....	713
Annexe 2 : lecture croisée synthétique des Tribunaux des conflits (TC) français et ivoirien.....	722

Annexe 3 : loi organique n° 2020-968 du 17 décembre 2020 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat ivoirien .....	724
Annexe 4 : nomenclature des juridictions de l'ordre administratif du Burkina Faso et du Gabon .....	752
Annexe 5 : maquette pédagogique de formation des magistrats en Côte d'Ivoire .....	754
Annexe 6 : liste des participants du Conseil d'Etat français au colloque relatif à la commémoration du bicentenaire du Conseil d'Etat français au Sénégal, tenu en 1999.....	767
<b>INDEX.....</b>	<b>769</b>
<b>TABLE DE MATIERES.....</b>	<b>773</b>

## La dualité juridictionnelle en Afrique subsaharienne francophone : analyse d'un modèle importé

### Resumé

Les balbutiements des États africains subsahariens francophones autour de l'organisation de leurs justices administratives respectives révèlent la réalité d'un processus d'importation du modèle français mal maîtrisé. Si le procès de la dualité juridictionnelle peut ainsi être ouvert sur cet espace, il ne saurait aboutir à sa condamnation systématique. La spécificité de plus en plus poussée du contentieux des collectivités territoriales, de l'urbanisme, de la question de l'environnement de même que l'exposition du bien commun en Afrique à cette sorte d'« invasion » des investisseurs et puissances extérieures ne commandent plus la seule spécialisation de la juridiction administrative. Son indépendance et son autonomie sont désormais indispensables pour saisir pleinement ces enjeux nouveaux ou renouvelés. Il faut néanmoins distinguer ce que le modèle français importé comporte d'incompatibles avec l'encadrement efficace de l'action administrative en Afrique francophone et l'ineffectivité des réformes instituant ce modèle. En clair, les enjeux, le contexte et l'environnement de réception de la dualité juridictionnelle en Afrique francophone doivent être réexaminés, réévalués afin de créer une justice administrative à la fois fidèle à des principes indispensables à son effectivité et proche des contingences sociologiques de son nouveau milieu.

**Mots clés :** Administration, contentieux administratif, dualité juridictionnelle, domaine de compétence, juge spécialisé, justice administrative.

---

### ABSTRACT

#### **Jurisdictional duality in French-speaking sub-Saharan Africa: analysis of an imported model**

Between the rejections, the partial implementation and aborted implementation, the reforms regulating the juridic duality illustrates the feeling that they do not function well but as purely symbolic or, somehow, as they indicate a process not grasped well. Accordingly, the transition from monism to juridic duality does not lead to a serious development of the administrative issue qualitatively and quantitatively in the francophone African countries. Presumably, if the process of duality can be accommodated, it would not lead to its systematic condemnation. The increasing uniqueness of the collectivities territorial issues, the urbanism, the environmental issues as well as the attraction of African wealth leading to a kind of "scramble" of investors and powerful stranger forces do not ask for the only specialization of the administrative jurisdiction. Its independence and autonomy are now necessary in order to fully meet the new and renewed challenges. Nevertheless, we must distinguish the incompatible properties in the French imported model from the efficient coaching of the administrative action in the francophone Africa and the incongruences of the reforms regulating this model. Briefly, the scope, the context and the accommodating environment of the juridic duality should be re-examined, reassessed in order to create an administrative law both faithful to the principles useful to its efficiency and reflecting the sociological features of new area.

**Keywords:** Administration, administrative litigation, jurisdictional duality, area of jurisdiction, specialized judge, administrative justice.

Unité de recherche/Research unit : Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales – UMR 8026.

Ecole doctorale/Doctoral school : École doctorale des sciences juridiques, politiques et de gestion, n° 74, 1 place Déliot, 59000 Lille, [ecodoc.univ-lille2.fr](http://ecodoc.univ-lille2.fr), <http://edoctore74.univ-lille2.fr>

Université/University : Université Lille 2, Droit et Santé, 42 rue Paul Duez, 59000 Lille, <http://www.univ-lille2.fr>