

Laboratoire d'Études Constitutionnelle,  
Administrative et Politique

(LECAP)

# **Droit Administratif Général**

- ❖ Organisation structurelle et fonctionnelle de l'Administration
- ❖ Contrôle Juridictionnel de l'Administration

**LATH Yédoh Sébastien**

## SOMMAIRE

<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE .....</b>	<b>4</b>
<b>LIVRE 1 L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION .....</b>	<b>11</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE L'ORGANISATION STRUCTURELLE DE L'ADMINISTRATION : LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES.....</b>	<b>12</b>
<b>TITRE 1 LES CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES : LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE.....</b>	<b>12</b>
<b>CHAPITRE 1 LA DÉFINITION DE L'ADMINISTRATION ET LES FORMES D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE.....</b>	<b>12</b>
<b>CHAPITRE 2 LES PROCÉDÉS (TECHNIQUES) D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>15</b>
<b>CHAPITRE 3 LES TECHNIQUES DE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION .....</b>	<b>17</b>
<b>TITRE 2 LA STRUCTURATION DE L'ADMINISTRATION IVOIRIENNE.....</b>	<b>25</b>
<b>CHAPITRE 1 L'ADMINISTRATION CENTRALE .....</b>	<b>25</b>
<b>CHAPITRE 2 L'ADMINISTRATION TERRITORIALE .....</b>	<b>28</b>
<b>DEUXIÈME PARTIE L'ORGANISATION FONCTIONNELLE DE L'ADMINISTRATION : L'ACTION ADMINISTRATIVE.....</b>	<b>32</b>
<b>TITRE 1 LE PRINCIPE DE BASE DE L'ACTION ADMINISTRATIVE : LA LÉGALITÉ ADMINISTRATIVE</b>	<b>32</b>
<b>CHAPITRE 1 LA LÉGALITÉ ADMINISTRATIVE EST FORMÉE PAR LE BLOC LÉGAL OU SOURCE DE LA LÉGALITÉ.....</b>	<b>32</b>
<b>CHAPITRE 2 L'ACTION ADMINISTRATIVE EST SOUMISE À LA LÉGALITÉ.....</b>	<b>35</b>
<b>TITRE 2 LES FORMES DE L'ACTION ADMINISTRATIVE.....</b>	<b>38</b>
<b>CHAPITRE 1 LES OPÉRATIONS MATÉRIELLES : LES MISSIONS DE L'ADMINISTRATION .</b>	<b>38</b>
<b>CHAPITRE 2 LES ACTES JURIDIQUES : LES MOYENS JURIDIQUES DE L'ACTION ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>48</b>
<b>LIVRE 2 .....</b>	<b>68</b>
<b>LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DE L'ADMINISTRATION.....</b>	<b>68</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE : LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>69</b>
<b>TITRE 1 LE RÉGIME GÉNÉRAL DE LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>69</b>
<b>CHAPITRE 1 L'EXISTENCE DU DROIT DE LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>69</b>
<b>CHAPITRE 2 L'ACTION EN RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE.....</b>	<b>89</b>
<b>CHAPITRE 3 LA RÉPARATION DU PRÉJUDICE : LA PORTÉE DE LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE.....</b>	<b>92</b>
<b>TITRE 2 LES RÉGIMES SPÉCIAUX DE RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>94</b>
<b>CHAPITRE 1 LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT RÉSULTANT DE DOMMAGES SPÉCIFIQUES LIÉS À CERTAINS SERVICES PUBLICS.....</b>	<b>94</b>
<b>CHAPITRE 2 LA RESPONSABILITÉ DU FAIT DES DOMMAGES SE RAPPORTANT AUX VÉHICULES ADMINISTRATIFS ET AUX ATTOUPEMENTS DANS LES COMMUNES .....</b>	<b>98</b>

<b>DEUXIÈME PARTIE LE RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR.....</b>	<b>105</b>
<b>TITRE 1 LA MISE EN ŒUVRE DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR.....</b>	<b>107</b>
<b>CHAPITRE 1 : LES CONDITIONS DE RECEVABILITÉ DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR</b>	<b>107</b>
<b>CHAPITRE 2 LES CAS D'OUVERTURE DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR.....</b>	<b>111</b>
<b>TITRE 2 LA PORTÉE DU CONTRÔLE PAR LA VOIE DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR</b>	<b>114</b>
<b>CHAPITRE 1 LE POUVOIR DE CONTRÔLE DU JUGE DE L'EXCÈS DE POUVOIR.....</b>	<b>114</b>
<b>CHAPITRE 2 L'ÉVOLUTION DE LA JURISPRUDENCE DE LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE EN MATIÈRE DE RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR .....</b>	<b>117</b>
<b>CHAPITRE 3 L'EFFET DE LA DÉCISION DE CONTRÔLE DU JUGE DE L'EXCÈS DE POUVOIR</b>	<b>121</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE .....</b>	<b>125</b>
<b>PRINCIPALES RÉFÉRENCES JURISPRUDENTIELLES .....</b>	<b>128</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES.....</b>	<b>132</b>

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

.....

- Bernard STIRN, *Les sources constitutionnelles du droit administratif. Introduction au droit public*, 6<sup>e</sup> édition, LGDJ, Paris, 2011 ;
- Katia WEIDENFELD, *Histoire du droit administratif. Du XIV<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Economica, Paris, 2010 ;
- Yves GAUDEMET, *Droit administratif*, 21<sup>e</sup> édition, LGDJ, Paris, 2015 ;
- Alain Serge MESCHERIAKOFF, *Le droit administratif ivoirien*, Economica, Abidjan, 1982 ;
- Charles VAUTROT-SCHWARZ (Sous la dir. de) : *La police administrative*, Presses Universitaires de France, Paris, 2014 ;
- Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA (Sous la dir. de) : *Traité de droit administratif*, Dalloz, Paris, 2011 ;
- Yédoh Sébastien LATH, *Les caractères du droit administratif des Etats africains de succession française. Vers un droit administratif africain francophone ?*, *Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 5, 2011, p. 1255 à 1288 ;
- Yédoh Sébastien LATH, *La doctrine et la jurisprudence administrative dans les Etats africains francophones : la dialectique du Néant ou de l'être*, in Fabrice HOURQUEBIE (sous la dir.) : *La doctrine dans l'espace africain francophone*, 2013, p. 193 à 225.

.....

Le droit est un ensemble de règles de conduite sociale. Il n'est certes pas, à ce titre, le seul moyen de régulation des rapports sociaux. La morale, la religion, les traditions culturelles mettent également en œuvre des règles de conduite sociale. Mais, seules les règles juridiques sont socialement et formellement organisées et peuvent, par conséquent, être mises en œuvre par les institutions étatiques. Les règles de droit sont obligatoires dans les relations sociales et leurs violations exposent tout contrevenant à une sanction juridictionnelle.

En fonction de la nature des relations sociales, la doctrine a établi une division des règles de droit en deux branches : le droit privé et le droit public, c'est la *summa divisio* de la science du droit.

Le droit privé est la branche du droit qui régit les rapports de particulier à particulier. C'est plus précisément l'ensemble des règles juridiques applicables dans les relations privées. Il peut s'agir de la relation entre deux conjoints ou entre les parents et leurs enfants (droit civil), des relations de travail entre un chef d'entreprise et ses salariés (droit du travail ou droit social), des relations d'affaires entre deux commerçants (droit commercial ou droit des affaires).

Le droit public est la branche du droit qui régit les rapports entre un particulier et une personne publique ou entre deux personnes publiques. En d'autres termes, c'est l'ensemble des règles juridiques applicables dans les relations publiques. Lorsque ses relations publiques se déploient dans l'ordre international, les règles applicables relèvent du droit international public. Par contre, lorsqu'elles s'opèrent dans l'ordre interne d'un État, on parle du droit public interne. Dans ce cas, ces relations peuvent relever du droit constitutionnel, du droit financier ou du droit administratif.

En général, le droit public a pour principal sujet l'État ou les démembrements de l'État (commune, région...). C'est à ce titre que le régime de mise en œuvre ou d'application des règles du droit public diffère de celui des règles du droit privé. On peut saisir les biens d'un débiteur qui manque à son obligation de rembourser une dette, mais on ne peut aucunement saisir les biens de l'État même lorsqu'il manque à ses obligations contractuelles ou extracontractuelles. On peut prononcer une peine d'emprisonnement contre un particulier, mais on ne peut valablement le faire contre l'État.

L'État apparaît traditionnellement sous l'expression des rapports de pouvoir ou de domination entre les gouvernants et les gouvernés. C'est en cela qu'il a pour attribut essentiel la souveraineté. L'idée de puissance et de contrainte semblent alors prépondérantes dans les relations que les individus entretiennent avec l'État. En France, jusqu'à la Révolution de 1789, l'ancien droit organisait la domination du Roi sur ses sujets. Ceux-ci étaient des gouvernés ; ils n'étaient pas encore des administrés au sens contemporain du terme.

L'avènement de la citoyenneté et l'abolition du gouvernement monarchique, au profit de la souveraineté nationale, ont permis des transformations juridiques dans les fonctions sociales de l'État. Il ne s'agit plus seulement de gouverner des sujets de droit, mais aussi et surtout d'administrer des relations collectives au sein de collectivités sociales. L'État apparaît ainsi comme un pourvoyeur de bien-être et le cadre de cohésion des populations. A la souveraine puissance de l'État se trouve associée la nécessité d'assurer le bien-être des citoyens. Pour assumer pleinement sa souveraineté, l'État est alors amené à satisfaire

les besoins d'intérêt général en prenant en charge certaines prestations sociales : la justice, l'enseignement, la santé, la salubrité...

Cependant, au-delà de cette nécessité pour l'État d'assurer des fonctions sociales, une question importante demeure : l'État doit-il être soumis au droit ? Doit-il être soumis aux mêmes règles que celles applicables dans les rapports de particuliers à particuliers ? L'État engage-t-il sa responsabilité lorsque les agents, qu'il emploie dans le service public, causent un dommage à un usager dudit service ?

Si dans les États de tradition juridique issue du Common Law la tendance a été de soumettre globalement l'Administration et tous les autres sujets au même droit, la tendance en France et dans les États africains de succession française s'est inscrite dans une logique. Celle-ci a consisté à envisager le droit administratif comme un droit spécial, un droit particulier différent du droit applicable aux autres sujets droits.

L'existence même du droit administratif en France relève en quelque sorte du miracle ; cela dans la mesure où la conquête de l'État par le droit a été parsemée de difficultés par moment insurmontables. De la non soumission de l'État au droit (État de police), on a progressivement abouti à la nécessaire soumission de l'État au droit (État de droit). On comprend dès lors pourquoi l'affirmation du principe de la légalité administrative emporte un certain nombre de problèmes pouvant permettre de cerner au mieux la complexité du droit administratif.

Il s'agit entre autres de la définition (I), de l'objet (II) et des caractères du droit administratif (III).

## I- Définition du droit administratif

La question de la définition du droit administratif demeure problématique au point où même aujourd'hui encore « le droit administratif a la particularité d'être à la recherche d'une définition »<sup>1</sup>. Dès la fin du XIXe siècle les auteurs ont tenté de trouver un critère de définition du droit administratif<sup>2</sup>. Pour cette finalité, des courants de pensées se sont exprimés sous deux principales écoles : l'école du service public et l'école de la puissance publique.

Au-delà des controverses doctrinales et des débats d'écoles, le droit administratif fait l'objet d'une double définition : une définition organique (A) et une définition matérielle (B).

### **A- La définition organique : le droit administratif est le droit de l'administration.**

La définition organique repose sur un critère organique, c'est-à-dire sur l'organe qui est l'appareil administratif. Ainsi, de ce point de vue, le droit administratif est envisagé comme le droit de l'administration.

Cette définition appréhende le droit administratif comme l'ensemble des règles aussi bien du droit privé que du droit public applicables à l'administration. C'est en cela qu'elle est

<sup>1</sup> René CHAPUS, Droit administratif général, Tome 1, Montchrestien, 15<sup>e</sup> édition, Paris, 2001, p. 3.

<sup>2</sup> Jean RIVERO, Existe-t-il un critère du droit administratif ?, RDP, 1953, p. 279 et s.

qualifiée de définition large ou extensive. Toutes les règles applicables à l'administration relèveraient du droit administratif.

Cette approche apparaît, de toute évidence, imprécise ; en ce qu'elle ne permet pas de saisir la spécificité des règles formant la matière du droit administratif. C'est en cela que la doctrine majoritaire recourt à la définition matérielle.

## **B- La définition matérielle : le droit administratif est le droit spécial régissant l'action administrative**

Au sens matériel, « le droit administratif est l'ensemble des règles juridiques distinctes de celles du droit privé qui régissent l'activité administrative des personnes publiques »<sup>3</sup>. De cette définition, on peut faire deux précisions : le droit administratif est un droit spécial ; le droit administratif régit l'activité (action) administrative

### **1- Le droit administratif est un droit spécial**

On prend en compte le critère matériel ; c'est-à-dire le contenu des règles applicables à l'administration. Ce ne sont pas toutes les règles qui s'appliquent à l'organe ou l'appareil administratif qui relèvent du droit administratif. Seules les règles particulières ou spéciales applicables à l'administration forment le droit administratif.

### **2- Le droit administratif régit l'action administrative**

Le droit administratif ne se définit pas par rapport à l'organe (administration) ; il se définit plutôt par la matière administrative ou action administrative. C'est en cela que la doctrine majoritaire et même la jurisprudence administrative recourent à la définition matérielle. Le régime administratif tient compte de la matière administrative. C'est l'activité administrative ou action administrative qui détermine l'application des règles du droit administratif. En conséquence, le droit administratif ne s'applique pas à l'action non administrative de l'administration. A contrario, il s'applique à l'action administrative des personnes non administratives, notamment des organismes privés.

## **II- L'objet du droit administratif : l'Administration**

Le droit administratif a pour objet l'administration dans son organisation et son fonctionnement. Le régime administratif assure non seulement l'organisation de l'administration (A), mais aussi la réglementation ou la régulation de l'action administrative (B).

### **A- Le droit administratif a pour objet l'organisation de l'administration**

Le droit administratif assure l'organisation de l'administration à un double point de vue : une organisation structurelle et une organisation fonctionnelle.

---

<sup>3</sup> Jean RIVERO et Jean WALINE, Droit administratif, 17<sup>e</sup> édition, Dalloz, Paris, 1998, p.20.

### **1- L'organisation structurelle**

L'organisation structurelle de l'administration permet de mettre en évidence la structuration du système ou appareil administratif. Ainsi, le régime administratif détermine non seulement les différentes structures administratives, mais aussi permet d'établir la distinction entre l'administration active et la juridiction administrative.

### **2- L'organisation fonctionnelle**

L'efficacité dans l'action administrative exige que soient clairement définies les fonctions au sein de l'appareil administratif. Il revient ainsi au droit administratif de définir les compétences des autorités administratives, c'est-à-dire leurs fonctions pour ne pas qu'il se produise du désordre ou des confusions dans l'exercice des compétences administratives.

## **B- Le droit administratif a pour objet la régulation ou la réglementation de l'activité de l'administration**

Le droit administratif assure, à travers ses règles, une régulation ou même une réglementation de l'activité de l'administration. En réalité, cette régulation ou réglementation tend à opérer un encadrement juridique de l'action administrative. Ce qui peut conduire aussi bien à une limitation des pouvoirs de l'administration qu'à leur renforcement à titre exceptionnel.

### **1- La réglementation par la limitation des pouvoirs de l'administration**

Le droit administratif a pour objet la réglementation ou la régulation de l'activité de l'administration. Il s'agit en réalité d'assurer un encadrement juridique des pouvoirs de l'administration afin d'instaurer un État de droit.

### **2- La réglementation par le renforcement des pouvoirs de l'administration**

Le droit administratif est certes un droit juridique, mais il se présente par ailleurs en certaines circonstances comme un droit politique. Dans ce dernier cas de figure, la régulation juridique des pouvoirs de l'administration répond plus à des exigences d'action gouvernementale que de simple gestion administrative de l'État. C'est alors qu'on peut observer un renforcement des pouvoirs conformément à la finalité de l'intérêt général : d'une façon générale, la puissance publique est perçue comme le pouvoir de commandement de l'administration, qui se traduit par des prérogatives de puissance publique, par des pouvoirs exceptionnels et même des compétences discrétionnaires.

### **3- La réglementation par la réduction des pouvoirs de l'administration**

Le droit administratif fait peser sur l'administration l'obligation d'agir dans un but d'intérêt général. Elle est surtout tenue de respecter l'égalité entre les citoyens et assurer cette égalité devant les lois, les charges publiques et dans l'accès aux fonctions publiques.



Toutes ces obligations tendent bien souvent à réduire ou à minorer les pouvoirs de l'administration. C'est ainsi qu'on parle de ***sujétions de puissance publique*** pour décrire les situations juridiques dans lesquelles les pouvoirs ou droits de l'administration s'inclinent à un seuil inférieur à ceux qui relèvent des relations de droit privé (commun). Alors qu'un entrepreneur privé peut recruter son personnel selon les formes et procédures les plus dignes de ses intérêts personnels, l'administration ne peut recruter en principe son personnel que par voie de concours en assurant à chaque citoyen la liberté d'opinion et l'égalité d'accès à la fonction publique (***C.E. Ass. 28 mai 1954, Barel, Rec. 308, concl. Letourneur ou GAJA n° 89***).

### III- Les caractères du droit administratif

Les caractères du droit administratif renvoient à ses éléments d'identification ou de spécificité. On peut relever deux catégories de caractères : Les caractères traditionnels et généraux (A) et les caractères spécifiques au droit administratif des États africains francophones (B).

#### A- Les caractères traditionnels et généraux

D'une façon générale, en s'appuyant sur la tradition administrative française<sup>4</sup>, les auteurs présentent les caractères du droit administratif selon deux critères : les sources et l'objet du droit administratif.

##### 1- Les caractères tenant aux sources

Les sources du droit sont à l'origine de la règle juridique ; elles sont les supports des normes de droit. C'est ainsi qu'on dit que la loi est la source principale du droit civil ; par contre, dans la tradition juridique française, la jurisprudence est la source principale du droit administratif<sup>5</sup>. Par ses sources, le droit administratif est présenté comme un droit fondamentalement (essentiellement) jurisprudentiel et aussi comme un droit juridiquement autonome.

##### 2- Les caractères tenant à l'objet

Le droit administratif a pour objet l'administration. En cela, il revêt un caractère inégalitaire et par ailleurs un caractère conciliateur.

#### B- Les caractères spécifiques au droit administratif des États africains francophones

Le droit administratif applicable dans les États africains de succession française a été qualifié de droit importé. Fidèle à la théorie du mimétisme, certains auteurs ont dénié toute existence propre ou toute spécificité au droit administratif en Afrique francophone. Bien qu'en raison de sa qualité technique, il soit l'objet de nombreux emprunts par les systèmes étrangers, « *le système administratif français était inexportable et il n'a pas été*

<sup>45</sup> Georges VEDEL, *Le droit administratif peut-il être indéfiniment jurisprudentiel ?*, EDCE, n° 31, 1980, p. 31 et s.

<sup>5</sup> Georges VEDEL, *Le droit administratif peut-il être indéfiniment jurisprudentiel ?*, EDCE, n° 31, 1980, p. 31 et s.

*exporté en tant que système. Il est significatif à cet égard que, là même où la France avait les moyens politiques d'imposer une telle transplantation, dans les pays un moment soumis à son influence coloniale, elle a choisi de ne pas le faire »<sup>6</sup>. Il est évident que le droit applicable dans les États africains francophones<sup>7</sup> revêt un certain nombre de caractères spécifiques. Il s'agit en effet d'un droit spatialement autonome, principalement textuel et progressivement libéral<sup>8</sup>.*

***Ainsi, on assiste de plus en plus à un réaménagement dans l'organisation administrative (Livre 1), une nécessaire soumission de l'administration au droit est affirmée. Ce qui conduit par conséquent à un contrôle juridictionnel progressivement effectif (Livre 2).***

**Exercice** : Commentaire.

« En effet, dans les pays de tradition romaniste, c'est-à-dire les pays du continent européen ayant puisé l'inspiration de leur droit dans l'étude scientifique du droit romain, le droit administratif est entendu comme l'ensemble des règles spécifiques qui s'appliquent à l'activité administrative ; le droit administratif ne comprend donc pas les règles de droit privé qui sont applicables exceptionnellement aux organes publics qui exercent une activité qui est juridiquement semblable à celle des personnes privées, spécialement des activités de caractère entrepreneurial. Au contraire, dans les pays de *common law*, principalement la Grande-Bretagne, l'existence d'un droit administratif qui comprendrait des règles distinctes du droit civil, considéré comme le droit commun, a été longtemps niée. C'est pourquoi, en Grande-Bretagne, aujourd'hui encore, l'expression de droit administratif désigne le plus souvent l'ensemble des règles applicables aux activités administratives des autorités publiques (et des personnes privées étroitement liées à elles), même si le caractère dérogatoire au droit commun de nombreuses règles applicables à l'activité administrative n'est plus nié en Grande-Bretagne ».

**FROMONT Michel, *Droit administratif des États européens*, 1<sup>ère</sup> édition, 2006, Presses Universitaires de France, Paris p. 5.**

<sup>6</sup> Yves GAUDEMET, *L'exportation du droit administratif français. Brèves remarques en forme de paradoxe*, in : Mélanges Philippe ARDANT, LGDJ, Paris, 1999, p.431 à 441.

<sup>7</sup> Yédoh Sébastien LATH, *Les caractères du droit administratif des États africains de succession française. Vers un droit administratif africain francophone ?* RDP, n° 5, 2011, p. 1255 et s.

<sup>8</sup> Yédoh Sébastien LATH, *Les caractères du droit administratif des États africains de succession française. Vers un droit administratif africain francophone ?* RDP, n° 5, 2011, p. 1255 et s.

# LIVRE 1

## L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION

.....

- René DEGNI-SEGUI, *Droit administratif général. Tome 1 : l'organisation administrative*, CEDA, Abidjan, 2002 ;
- Alice Dégni-Ségui, *L'administration locale ivoirienne*, Thèse, Droit, Doctorat d'Etat, Aix-Marseille, 1982 ;
- Ramu de BELLESCIZE, *L'essentiel du droit administratif général*, 4<sup>e</sup> édition, Gualino, Paris, 2017 - 2018 ;
- Jean WALINE, *Droit administratif*, 26<sup>e</sup> édition, Dalloz, Paris, 2016 ;
- Patrice GARANT, *Droit administratif*, 7<sup>e</sup> édition, Edition Yvon Blais, Paris, 2017 ;
- MELEDJE Djédjro Francisco, *Droit administratif et décentralisation en Côte d'Ivoire*, Programme pour la promotion de l'État de droit en Afrique Sub-saharienne, Atelier des acteurs clés de la Konrad Adenauer Stiftung sur "Le droit administratif et la décentralisation en Afrique francophone", Hôtel des Almadies, Dakar, Sénégal, 18-19 février 2010 ;
- Yédoh Sébastien LATH, *Le Préfet et la gestion des actes des collectivités territoriales*, Séminaire sur la responsabilité des préfets dans la lutte contre le désordre urbain Yamoussoukro les 1<sup>er</sup>, 2 et 3 novembre 2012 ;
- Yédoh Sébastien LATH, *Note de présentation de la loi n° 2012-1128 du 13 décembre 2012 portant organisation des collectivités territoriales en Côte d'Ivoire*, *Revue Ivoirienne des Sciences Juridiques et Politiques (RISJPO)*, n° 1, p. 121 à 182;
- Charles DEBBASCH et Frédéric COLIN, *Droit administratif*, 11<sup>e</sup> édition, Economica, Paris, 2014 ;
- Georges VEDEL, *Droit administratif*, Presses Universitaires de France, 9<sup>e</sup> édition, Paris, 1984.

.....

Il s'agira d'étudier ici l'organisation structurelle de l'administration, d'une part et d'autre part, l'organisation fonctionnelle de l'administration : l'action administrative.

# PREMIÈRE PARTIE

## L'ORGANISATION STRUCTURELLE DE L'ADMINISTRATION : LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

### TITRE 1

#### LES CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES : LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

#### CHAPITRE 1

##### LA DÉFINITION DE L'ADMINISTRATION ET LES FORMES D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

###### *Section 1- La définition de l'administration*

La définition de l'administration peut être appréhendée sous une double approche sociologique (Paragraphe 1) et juridique (Paragraphe 2).

###### **Paragraphe 1 - La définition sociologique**

Dans une approche sociologique, l'administration est appréhendée comme une institution publique intermédiaire investie d'un pouvoir subordonné.

###### **A- Une institution publique**

Le terme « *administration* » est synonyme de gestion. A ce titre, il peut être appliqué aux institutions privées. En effet, une société anonyme est dirigée par un conseil d'administration ; elle est aussi appelée à rechercher les règles les meilleures pour organiser ses structures (filiales ou succursales), recruter son personnel et le répartir dans l'aire géographique de son activité.

###### **B- Une institution intermédiaire**

L'administration est une institution intermédiaire, c'est-à-dire une institution de relais entre les institutions (publiques) politiques et les administrés (organismes privés, citoyens). C'est dire que l'administration est une institution publique distincte des autres institutions publiques, notamment celles ayant un caractère politique. Elle est distincte du Parlement et du Gouvernement ; mais elle demeure en même temps très proche du gouvernement ou, d'une façon générale, de l'organe exécutif. Car l'activité gouvernementale est aussi une activité de gestion, qui implique la régulation et le contrôle de l'ensemble des activités de la Nation. C'est en cela que les membres du gouvernement bénéficient d'un double statut : ils sont à la fois autorités politiques et autorités administratives.

## **C- Une institution investie d'un pouvoir subordonné**

Étant une institution intermédiaire, l'administration est tout logiquement investie d'un pouvoir subordonné au pouvoir gouvernemental. Il y a donc une nécessaire et inévitable dépendance de l'administration à l'égard des institutions politiques.

### **Paragraphe 2- La définition juridique**

Dans son approche juridique, l'administration fait l'objet d'une double définition : une définition organique et une définition matérielle.

#### **A- La définition organique**

L'administration est appréhendée dans une approche organique comme un organisme, un appareil ayant vocation d'administrer ou de gérer les affaires publiques. L'administration constitue ainsi l'organe de gestion des affaires publiques. Sous cette approche organique, on parle notamment de l'Administration des finances ou de l'Administration des travaux publics ou encore de l'Administration de l'Enseignement supérieur.

#### **B- La définition matérielle ou fonctionnelle**

Dans cette définition, l'administration désigne une activité d'intérêt général mise en œuvre, le cas échéant, au moyen de prérogative de puissance publique. Il s'agit de la fonction administrative elle-même ; qui est alors synonyme de gestion. C'est ainsi que Jean RIVERO définit l'administration comme « *l'activité par laquelle les autorités publiques pourvoient, en utilisant le cas échéant les prérogatives de*

### **Section 2- Les formes d'organisation de l'Administration**

Deux critères permettent de déterminer les formes d'organisation de l'administration : le critère géographique et le critère fonctionnel. Le critère géographique permet de distinguer l'Administration centrale et l'Administration locale (Paragraphe 1) ; alors que le critère fonctionnel permet de distinguer l'Administration générale et l'Administration spéciale ou spécialisée (Paragraphe 2).

#### **Paragraphe 1- L'Administration centrale et l'Administration locale**

Le critère géographique conduit à distinguer l'Administration centrale des Administrations locales ; la première étant investie d'une compétence étendue à l'ensemble du territoire national alors que les secondes n'exercent leurs compétences que sur une partie du territoire : "*L'administration centrale englobe tout le territoire national, tandis que l'administration locale ne vise que les circonscriptions administratives et locales*"<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> René DEGNI-SEGUI, *L'organisation administrative*, 3ème édition, Tome 1, CEDA, Abidjan, 2003, p.80.

## Paragraphe 2- Administration générale et Administration spéciale

Le critère fonctionnel conduit à distinguer l'Administration générale des Administrations spéciales<sup>10</sup>, que l'on peut également qualifier d'Administrations spécialisées<sup>11</sup> dans la mesure où elles sont investies de compétences techniques de spécialisation dans l'action administrative.

---

<sup>10</sup> René DEGNI-SEGUI, *Idem*.

<sup>11</sup> André De LAUBADERE, *Traité élémentaire de droit administratif. Les grands services publics administratifs*, Deuxième édition, LGDJ, Paris, 1971.

## CHAPITRE 2

### LES PROCÉDÉS (TECHNIQUES) D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

#### *Section 1- Un procédé autoritaire : La centralisation*

La centralisation est un procédé autoritaire d'organisation administrative. Le caractère autoritaire de ce procédé d'organisation administrative apparaît sous sa définition et ses modalités.

#### Paragraphe 1- La définition de la centralisation

La centralisation est un procédé technique d'organisation administrative qui consiste à reconnaître l'Etat comme la seule autorité compétente pour gérer tous les problèmes de la Nation. Cette technique d'organisation administrative est dite autoritaire parce qu'elle ne prévoit aucune autre autorité en dehors de l'Etat.

#### Paragraphe 2- Les modalités de la centralisation

La centralisation peut prendre deux formes ou modalités. On parle alors de la centralisation concentrée (ou concentration) et de la centralisation déconcentrée (ou déconcentration).

#### **A- La centralisation concentrée ou concentration**

La centralisation concentrée ou concentration exclut tout intermédiaire dans l'action administrative. Seul l'Etat assume toutes les charges administratives par le truchement du pouvoir central. Il est évident qu'un tel procédé est difficilement réalisable et même en théorie non souhaitable. La concentration exclut tout intermédiaire ou tout relai entre la pouvoir centrale et les populations.

#### **B- La centralisation déconcentrée ou déconcentration**

La déconcentration est un procédé semi-autoritaire qui permet à l'État ou au pouvoir central d'agir à travers des intermédiaires investis du mandat de le représenter auprès des populations. Ces représentants locaux agissent au nom et pour le compte du pouvoir central. Il en est ainsi, notamment, des préfets et sous-préfets. C'est évidemment toujours l'Etat qui décide, mais sur place et non plus depuis la capitale. Selon la formule d'Odilon Barrot, « c'est le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche ».

La déconcentration revêt deux modalités : la déconcentration technique ou déconcentration verticale ou encore déconcentration par service et la déconcentration géographique ou déconcentration territoriale ou encore déconcentration horizontale.

Quelles soient concentrées ou déconcentrées, les structures administratives qui procèdent de la centralisation sont dépourvues de la personnalité juridique. Ce qui n'est pas le cas des structures administratives relevant du procédé de la décentralisation.

## **Section 2- Un procédé non autoritaire : La décentralisation**

La décentralisation est présentée comme un procédé démocratique parce qu'elle assure une auto-administration des populations. Elle permet, en effet, aux populations de prendre elles-mêmes en charge les affaires d'intérêt local. Cela ressort aussi bien dans la définition que dans les modalités de la décentralisation.

### **Paragraphe 1- La définition de la décentralisation**

La décentralisation est un procédé d'organisation administrative qui consiste à conférer des pouvoirs de décision à des organes locaux distincts de ceux de l'État. Ces organes locaux ou organes décentralisés représentent les intérêts des populations. On parle alors de collectivités territoriales ou de collectivités locales qui s'opposent aux circonscriptions administratives : il s'agit notamment de la commune, de la région.

La décentralisation s'opère sur la base de certains principes ou conditions :

- la reconnaissance d'affaires propres ou intérêts locaux. Il revient au pouvoir central, notamment au parlement, de déterminer quelles sont les affaires qui présentent un intérêt local.
- l'existence d'organes propres. Généralement, ces organes sont désignés par le procédé de l'élection : le Maire, le Président du conseil général, les conseillers municipaux, les conseillers généraux.
- l'octroi de la personnalité juridique. La reconnaissance de la personnalité juridique permet aux collectivités locales d'exister juridiquement et d'avoir la pleine capacité juridique. Ce qui leur permet d'avoir un patrimoine propre et de s'auto-administrer.

### **Paragraphe 2- Les modalités de la décentralisation**

La décentralisation revêt deux modalités : la décentralisation territoriale ou géographique et la décentralisation fonctionnelle ou technique ou par service.

#### **A- La décentralisation territoriale ou horizontale**

La décentralisation territoriale ou horizontale est la forme de décentralisation qui s'opère dans un cadre territorial et à travers laquelle une autonomie administrative est conférée à des autorités investies de compétences territoriales. Il en va ainsi de la commune.

#### **B- La décentralisation fonctionnelle ou technique ou par service**

La décentralisation fonctionnelle ou technique consiste à reconnaître la personnalité juridique à un service public. On parle ainsi d'établissement public pour désigner ces services publics personnifiés : l'Université de Cocody, l'Université de Bouaké, le CHU de Cocody...



## CHAPITRE 3

### LES TECHNIQUES DE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION

#### *Section 1- Des techniques de contrôle interne : le contrôle administratif*

Le contrôle administratif est celui qui s'exerce à l'intérieur de l'administration et mis en œuvre par des autorités administratives. Il s'exerce à travers deux modalités : le contrôle hiérarchique et le contrôle de tutelle.

#### Paragraphe 1- Le contrôle hiérarchique : un procédé de contrôle de l'administration déconcentrée

Le contrôle hiérarchique est interne à l'administration et exercé par le supérieur hiérarchique sur son subordonné.

Trois principes gouvernent l'existence et l'exercice du pouvoir hiérarchique :

- Il existe sans texte ; le supérieur hiérarchique ne peut donc valablement prétexter de l'absence de texte pour refuser d'exercer un contrôle sur son subordonné (**C.E. 30 juin 1950, Queralt, S. 1951, 85**).
- L'acte administratif du subordonné « est susceptible de recours devant l'autorité hiérarchique qui a pouvoir de confirmer ou d'annuler la décision prise ... » (**CACS, 30 juillet 1997 : Dame Néméhou née Kinda Assiata Opportune c/ ministère de l'emploi et de la fonction publique, in : Martin BLEOU Djezou, Les Grands arrêts de la jurisprudence administrative ivoirienne (GAJAI), CNDJ, Abidjan, 2012, p. 14 et s.**).
- Lorsque le supérieur hiérarchique met en œuvre son pouvoir de contrôle, le subordonné n'a pas de moyen de défense (**C.E. 4 décembre 1959, Geoffroy, RDP, 1960, p. 132**). En conséquence, « il est de principe que les autorités et agents subordonnés d'un service administratif n'ont pas d'intérêt à agir contre les décisions de leur supérieur hiérarchique relatives à l'organisation et au fonctionnement dudit service... » (**CACS, 18 mai 2005 : Dagbo Godé Pierre c/ la Primature, in GAJAI, p. 39 et s.**).

Il ne peut s'opposer à la décision de son supérieur ; en ce qu'il est tenu par un devoir d'obéissance hiérarchique. Cependant, le subordonné peut user de moyen de défense lorsque l'acte de son supérieur (l'ordre) est manifestement illicite. Il en est ainsi lorsque la décision du supérieur est entachée d'une irrégularité grossière et que conséquemment l'exécution d'une telle décision serait par conséquent susceptible d'entraîner des dommages graves (**C.E. 10 novembre 1944, Iagneur, D. 1945, I, 88**).

Le contrôle hiérarchique s'exerce aussi bien sur les organes que sur les actes ; il est aussi bien un contrôle a priori qu'un contrôle a posteriori ; il est aussi bien un contrôle de la légalité qu'un contrôle de l'opportunité.

## Paragraphe 2- Le contrôle de tutelle : un procédé de contrôle de l'administration décentralisée

La définition de la tutelle apparaît à travers les textes ; mais elle fait l'objet d'une controverse doctrinale dans ses modalités de mise en œuvre.

### A- La définition

Le contrôle de tutelle est également un contrôle interne à l'administration qui est exercé par l'autorité de tutelle (généralement le ministre chargé des collectivités décentralisées). Le contrôle de tutelle est gouverné par un certain nombre de principes :

- La nécessité d'un texte : il n'existe pas de tutelle sans texte. La tutelle n'existe que si une loi l'a expressément prévue : « pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au-delà du texte ».
- Les moyens de défense de l'autorité décentralisée : l'autorité administrative, sur laquelle est exercée le contrôle de tutelle, dispose de moyens de défense contre les décisions de l'autorité de tutelle. Elle peut ainsi exercer un recours pour excès de pouvoir afin de protéger ses compétences contre les empiètements de l'autorité de tutelle.
- L'exclusion de tout contrôle horizontal entre collectivités locales. Il n'existe ni de rapports de tutelle, ni de rapports hiérarchique entre les autorités décentralisées.

### B- Les modalités : Tutelle classique et tutelle assistance-conseil

Dans son acception classique héritée de la tradition administrative française, le contrôle de tutelle s'opère en une et unique modalité. Mais, le Doyen René DEGNI-SEGUI a indiqué qu'il existe une autre modalité de la tutelle administrative : la tutelle assistance-conseil. Il relève à ce titre que « cette forme de tutelle est propre à la Côte d'Ivoire, répondant à l'objectif de développement économique qu'elle s'est fixée [...] La tutelle, qui contient surtout l'idée d'une assistance à apporter aux collectivités locales, est largement consacrée par nombre de textes ». En tout état de cause, pour le professeur Martin BLEOU, les missions d'assistance et de conseil ne peuvent être considérées comme des activités de contrôle, par conséquent la tutelle assistance-conseil n'existe pas.

## Paragraphe 3- Le contrôle par une autorité administrative indépendante

Les autorités administratives indépendantes font partie intégrante du système administratif. Mais, elles se singularisent par leur indépendance à l'égard de la hiérarchie administrative. Cela leur permet d'assurer pleinement leur mission de contrôle ou de régulation de l'action administrative.

## ***Section 2- Une technique de contrôle externe : le contrôle juridictionnel***

Le contrôle juridictionnel est un contrôle externe à l'administration, qui est exercé par les juridictions nationales régulièrement habilités. En Côte d'Ivoire, le contrôle juridictionnel de l'administration est exercé par les tribunaux de première instance et leurs sections détachées, la Cour d'appel ; ainsi que la chambre administrative de la Cour suprême.

Le contrôle juridictionnel peut prendre plusieurs modalités dont les principales sont opérées à travers le recours pour excès de pouvoir et le recours en responsabilités administratives.

### **Paragraphe 1- L'évolution juridictionnelle en matière administrative en Côte d'Ivoire**

De l'inexistence d'une juridiction administrative propre pendant la colonisation, la Côte d'Ivoire a institué, à la suite de son accession à l'indépendance, une Cour suprême avec en son sein une Chambre administrative.

#### ***A- L'inexistence de juridictions administratives propres sous la colonisation***

De 1893 à 1960, le territoire de Côte d'Ivoire était sous administration coloniale et sous juridiction française. Cet état de fait a conduit à l'inexistence de juridictions administratives propres. Toutefois, le législateur colonial a mis en place des Conseils du contentieux administratif tout en retenant la compétence juridictionnelle du Conseil d'État.

#### ***B- L'institution de la Chambre administrative de la Cour suprême***

L'analyse de l'institution d'une Chambre administrative au sein de la Cour suprême passe par la description du processus de création (1). Au surplus, cette analyse permet de mettre en évidence la problématique du statut juridictionnel de la Chambre administrative de la Cour suprême (2).

### **Paragraphe 2- La justice administrative dans le système juridictionnel ivoirien**

Le système juridictionnel est l'agencement des différentes juridictions selon leurs diverses compétences. Le système juridictionnel le plus connu est celui de la France organisé en deux ordres : l'ordre juridictionnel judiciaire ayant à sa tête la Cour de cassation et l'ordre juridictionnel administratif ayant à sa tête le Conseil d'État. On parle alors de dualité de juridiction ou de système juridictionnel dualiste pour qualifier le modèle français.

L'évolution du système juridictionnel ivoirien est marquée par une certaine ambiguïté liée à des hésitations des pouvoirs publics et aux contraintes socio-économiques. Ainsi, alors qu'il existe une option formelle pour le système de dualité de juridiction (A) ; on observe cependant une pratique reconduite du système d'unité de juridiction (B).

**A- L'option formelle pour le système de dualité de juridictions : un double système de dualité**

Au regard des dispositions constitutionnelles, le constituant du 1<sup>er</sup> août 2000 semblait avoir opté pour un système juridictionnel dualiste. Cela à travers la création de deux cours suprêmes : le Conseil d'État et la Cour de cassation. En plus, la constitution prévoyait la création de tribunaux administratifs et judiciaires par la loi. C'est dans cette même logique que s'inscrit la réforme instituant la Constitution du 8 novembre 2016. Toutefois, celle-ci opère une réorganisation ou reconstruction du pouvoir judiciaire.

**B- La pratique reconduite du système de l'unité de juridiction**

Bien que la Constitution se soit orientée vers l'option d'un système juridictionnel dualiste ; la réalité de la pratique demeure la reconduction de l'unité de juridiction. Cela pour diverses raisons et selon certaines modalités.

**Exercice** : Commentaire

**CSCA, 30 juillet 1997, Dame Néméhou née Kinda Assiata c/ ministère de l'Emploi et de la Fonction publique, arrêt n° 32.**

COUR SUPREME

REJET

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

REQUETE N° 96-621/REP DU 24 OCTOBRE 1996

ARRET N° 32

DAME NEMEHOU NEE KINDA ASSIATA OPPORTUNE C/  
MINISTERE DE L'EMPLOI ET DE LA FONCTION  
PUBLIQUE

AU NOM DU  
PEUPLE IVOIRIEN

AUDIENCE PUBLIQUE ORDINAIRE DU 30 JUILLET 1997

COUR SUPREME

MONSIEUR NOUAMA, PRESIDENT

CHAMBRE  
ADMINISTRATIVE

LA COUR,

Vu et enregistrée au Secrétariat Général de la Cour Suprême sous le n° 96-624 REP du 24 Octobre 1996, la requête de Dame NEMEHOU-KINDA Assiata Opportune tendant d'une part à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision n° 00557 EFPPS/DIT du 10 avril 1996 par laquelle le Ministre de l'Emploi, de la Fonction Publique et de la Prévoyance sociale a autorisé son licenciement et, d'autre part à l'allocation de diverses indemnités pour le préjudice subi du fait de ce licenciement ;

Considérant que Dame NEMEHOU-KINDA Assiata Opportune, secrétaire de direction et secrétaire générale du syndicat des travailleurs du coton SYNATCO-CI à la Compagnie Ivoirienne de Développement des Textiles (CIDT) a été licenciée de son Emploi à compter du 21 décembre 1995 pour trouble grave à la paix sociale au sein de l'entreprise ;

Qu'en effet après la parution dans le quotidien "le Jour" du 24 octobre 1995 d'un article intitulé "Qui veut la peau de madame NEMEHOU-KINDA", article dont le contenu a été jugé comme mettant en cause l'entreprise et sa direction, l'employeur sollicitait de l'Inspecteur du Travail et des lois sociales. Directeur Régional de l'Emploi de Bouaké, l'autorisation de licencier la requérante ;

Que suite au refus de l'Inspecteur du Travail d'autoriser le licenciement au motif que l'enquête d'usage avait fait apparaître que les fautes reprochées étaient d'ordre syndical et politique, le ministre de l'Emploi de la Fonction Publique et de la Prévoyance sociale, saisi d'un recours hiérarchique, décidait d'annuler la décision de son Inspecteur du Travail et d'autoriser le licenciement ;

Vu la loi n° 94-440 du 16 Août 1994 modifiant la loi n° 78-663 du 5 Août 1978 portant composition, organisation, attributions et fonctionnement de la Cour Suprême, notamment son article 54 ;

Vu la loi n° 95-15 du 12 janvier 1995 du portant Code du Travail notamment en son article 61.7;

Vu la décision n° 00557 EFFPS/DIT du 10 avril 1996 ;

Vu les mémoires et les pièces;

Le conseiller rapporteur entendu en son rapport;

## **EN LA FORME**

Considérant que le recours de la requérante porte à la fois sur l'annulation de la décision d'autorisation de licenciement et sur la réparation de divers préjudices;

Considérant que seule doit être déclarée recevable en la forme comme conforme aux exigences de la loi, la demande en annulation, les autres demandes en réparation qui relèvent, soit du recours ordinaire de pleine juridiction, soit des juridictions de droit commun, sont irrecevables en application de l'article 56 de la loi relative à la Cour Suprême;

## **AU FOND**

Considérant que la requérante invoque divers moyens d'annulation qui se résument en la violation de la loi et au vice de forme;

1°) Sur le moyen tiré de la violation de loi notamment de l'article 61.7 du Code du Travail

Considérant que, selon la requérante, l'article 61.7 du Code du Travail disposant que tout licenciement d'un délégué du personnel doit être soumis à autorisation préalable de l'Inspecteur du Travail et des lois sociales et que l'employeur ne peut poursuivre le licenciement par d'autres moyens, le recours hiérarchique exercé par son employeur pour parvenir à son licenciement est entaché d'illégalité;

Mais considérant que l'autorisation préalable de l'Inspecteur du Travail et des lois sociales exigé par l'article 61.7 du Code du Travail en cas de licenciement d'un délégué du personnel ou d'un délégué syndical, est un acte administratif susceptible de recours devant l'autorité hiérarchique qui a pouvoir de confirmer ou d'annuler la décision prise;

Qu'ainsi, en statuant sur le recours hiérarchique exercé par le Directeur Général de la CIDT, et en annulant la décision de l'Inspecteur du Travail et des lois sociales le Ministre de l'Emploi de la Fonction Publique et de la Prévoyance sociale n'a commis aucune violation de la loi invoquée au moyen;

Que celui-ci doit être rejeté comme non fondé;

2°) Sur le moyen tiré du vice de forme

Considérant que la requérante dénonce diverses irrégularités dans la procédure de licenciement en ce que, d'une part, le motif énoncé dans la lettre de licenciement (trouble grave à la paix sociale de l'entreprise) n'est pas celui invoqué au cours de la contre-enquête et n'a pas été prouvé et que, d'autre part, la contre-enquête s'est effectuée loin des lieux du travail où les faits se sont déroulés;

Mais considérant que pour justifier l'autorisation qu'il a accordé à la CIDT de licencier la requérante, le ministre de l'Emploi, de la Fonction Publique et de la Prévoyance Sociale a d'abord considéré que c'est à tort que le Directeur Régional de l'Emploi de Bouaké avait estimé que le motif du licenciement était d'ordre syndical et politique en se fondant sur des faits non imputables à l'employeur à savoir, les poursuites judiciaires engagées contre la requérante et sa suspension par le Bureau exécutif de ses fonctions de secrétaire générale de son syndicat;

Qu'examinant ensuite les déclarations faites au journal "Le Jour" par la requérante et dont le contenu aurait, selon l'employeur rejailli négativement sur l'image de marque de l'entreprise et troublé la paix sociale de celle-ci, le ministre a conclu que les faits reprochés étaient établis et de nature à rendre intolérable la poursuite des relations professionnelles entre la requérante et son employeur;

Considérant par ailleurs que l'autorité hiérarchique est libre des moyens à mettre en œuvre pour parvenir à la manifestation de la vérité et asseoir sa conviction;

Qu'en l'espèce la loi ne lui fait pas obligation de procéder à une contre-enquête sur les lieux où les faits se sont déroulés;

Qu'il s'ensuit que le moyen tiré du vice de forme doit être écarté;

Considérant en définitive, qu'en s'appuyant sur des faits constants pour déjuger son Directeur Régional et accorder l'autorisation de licenciement, le ministre de l'Emploi de la Fonction Publique et de la prévoyance sociale a justifié sa décision tant en fait qu'en droit et n'a pas excédé ses pouvoirs;

## DECIDE

ARTICLE 1ER: La requête en annulation de la décision n° 00557/EFPPS/DIT du 10 Avril 1996 présentée par dame NEMEHOU KINDA Opportune est recevable mais non fondée Elle est rejetée;

ARTICLE 2: Les frais sont mis à la requérante;

ARTICLE 3: Expédition du présent arrêt sera transmise à Monsieur le Ministre de l'Emploi et de la fonction Publique;

Ainsi jugé et prononcé par la Cour suprême, Chambre Administrative en son audience publique ordinaire du TRENTE JUILLET MIL NEUF CENT QUATRE VINGT DIX SEPT.

Où étaient présents: MM. NOUAMA PATRICE, Président de la Chambre Administrative, Président; ALBERT AGGREY, Conseiller-Rapporteur; MAZOIN ANTOINETTE, Conseiller; NIBE LAMBERT, Secrétaire.

En foi de quoi, le présent arrêt a été signé par le Président, le rapporteur et le Secrétaire.

**Exercice : dissertation**

**Sujet : Le régime juridique des autorités administratives indépendantes en Côte d'Ivoire.**

**Exercice : Dissertation**

**Sujet : L'évolution du statut du district en Côte d'Ivoire**



## TITRE 2 LA STRUCTURATION DE L'ADMINISTRATION IVOIRIENNE

### CHAPITRE 1 L'ADMINISTRATION CENTRALE

#### *Section 1- La Présidence de la République*

L'institution de la présidence de la République est animée principalement par le Président de la République. Depuis, la réforme constitutionnelle de 2016, un poste de Vice-Président est institué. En effet, l'article 53 de la constitution du 8 novembre 2016 dispose : « L'exécutif est composé du Président de la République, du Vice-Président de la République et du Gouvernement ».

#### Paragraphe 1- Le Président de la République

Le Président de la République est à la fois le responsable de la politique de la nation (A) et le chef de l'Administration publique (B).

#### **A- Le Président de la République, responsable de la politique de la nation**

Le Président de la République assure une fonction politique en ce qu'il est d'abord et avant tout une autorité politique. Aux termes de l'article 64 de la Constitution ivoirienne de 2016, il détermine et conduit la politique de la Nation. À ce titre, le Président de la République est le détenteur exclusif du pouvoir exécutif et le détenteur du pouvoir réglementaire.

#### **B- Le président de la République, chef de l'Administration**

En sa qualité de chef de l'Administration, le Président assume une fonction d'administration générale et une fonction d'administration particulière.

#### Paragraphe 2- Le Vice-Président de la République

La nouvelle Constitution du 8 novembre 2016, établissant la troisième République, a institué un poste de Vice-Président dans l'architecture institutionnelle en Côte d'Ivoire. L'apparition de cette nouvelle institution n'a cependant pas transformé substantiellement la nature du régime politique ivoirien, qui concerne toujours son allure présidentieliste.

## ***Section 2- La Primature***

La Primature est animée principalement par le Premier ministre qui est le chef du gouvernement. Mais dans le même présidentialisme en vigueur en Côte d'Ivoire, le Premier ministre n'est en réalité qu'un *primus inter pares*.

### **Paragraphe 1- Le premier ministre, chef du gouvernement**

Bien qu'étant nommé par le Président de la République, le Premier ministre est chef du gouvernement. Ce qui fait de lui un organe formellement distinct investi de fonction et de pouvoir administratifs.

### **Paragraphe 2- Le premier ministre, un primus inter pares**

Dans le régime politique ivoirien, présenté comme un régime présidentiel par les pouvoirs publics, notamment le Conseil constitutionnel, l'existence d'un premier Ministre apparaît comme une anomalie liée à l'évolution particulière du système politique. Cela dans la mesure où l'institution primo-ministérielle demeure dépendante du président de la République et n'a, par conséquent, pas de pouvoirs propres.

## ***Section 3- Le département ministériel***

Le département ministériel relève de l'administration techniquement déconcentrée, même s'il s'intègre dans l'administration centrale. Il est dirigé par un ministre, qui est également un membre du gouvernement.

### **Paragraphe 1- Le Ministre, chef du département ministériel**

Le Ministre est le chef du département ministériel ; il en assure le bon fonctionnement. Il détient, à ce titre, un certain nombre de pouvoirs de gestion et de décision.

### **Paragraphe 2- Le Ministre, membre du gouvernement**

Se trouvant à la tête d'un département ministériel, le Ministre est un membre du gouvernement. Il est une autorité politique et surtout une autorité administrative.

## ***Section 4- Les autorités administratives indépendantes***

Une autorité administrative indépendante est une autorité relevant de l'administration centrale de l'État et affranchie de la hiérarchie administrative.

Alors que la majorité des autorités administratives indépendantes bénéficient d'une qualification textuelle, formelle et explicite, certains organismes particuliers revêtent d'un statut non explicite (Paragraphe 1). Toutefois, ceux-ci peuvent implicitement être assimilés à des autorités administratives indépendantes au regard de leurs modalités d'organisation et de fonctionnement (Paragraphe 2).

### Paragraphe 1- Les organismes administratifs bénéficiant d'un statut formel et explicite d'autorité administrative indépendante

En général, les organismes administratifs bénéficiant du statut d'autorité administrative indépendante sont formellement et explicitement qualifiés comme tels soit par une disposition de la Constitution soit par un texte de loi ou encore par tout autre texte ayant une force législative, notamment une ordonnance. Cependant, le régime juridique de l'organisation et du fonctionnement de ces organismes (autorités administratives indépendantes) est fixé par décret.

Il s'agit de :

- *La Commission de la Concurrence.*
- *La Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (HACA).*
- *La Commission Nationale de la Presse (CNP).*
- *Le Conseil des Télécommunications en Côte d'Ivoire.*
- *Le Médiateur de République.*
- *La Commission Électorale Indépendante (CEI).*
- *La Commission Dialogue Vérité et Réconciliation (CDVR).*
- *La Commission d'Accès à l'Information d'intérêt Public et aux Documents Publics (CAIDP).*

### Paragraphe 2- Les organismes administratifs assimilables à des autorités administratives indépendantes

Bien qu'ils n'aient pas été explicitement qualifiés par les textes, certains organismes administratifs peuvent être assimilés à des autorités administratives indépendantes en raison de leur objet ou des modalités de leur fonctionnement.

Il s'agit principalement de :

- *La Commission Nationale des Droits de l'Homme de Côte d'Ivoire (CNDHCI).*
- *L'Autorité Nationale de Régulation des Marchés Publics (ANRMP).*
- *La Commission Nationale du Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (CN-MAEP).*

## CHAPITRE 2

### L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

#### *Section 1- L'administration déconcentrée*

L'article 2 de la loi n° 2014-451 du 05 août 2014, portant orientation de l'organisation générale de l'Administration Territoriale, dispose que l'Administration territoriale déconcentrée est assurée dans le cadre des circonscriptions administratives hiérarchisées. L'administration déconcentrée est destinée à opérer un rapprochement de l'administration des administrés, assurer une structuration pour l'homogénéité du découpage des circonscriptions administratives et une correction des disparités régionales. Elle est dirigée par des autorités administratives déconcentrées.

#### Paragraphe 1- Les différentes circonscriptions administratives

L'Administration territoriale déconcentrée est constituée de circonscriptions administratives. Celles-ci s'inscrivent dans une structuration hiérarchisée comprenant :

- les régions ;
- les départements ;
- les sous-préfectures ;
- les villages.

Les régions, les départements et les sous-préfectures sont créés, modifiés ou supprimés par décret pris en Conseil des ministres. Par contre, les villages sont créés, modifiés ou supprimés par arrêté du Ministre chargé de l'intérieur.

#### Paragraphe 2- Les autorités déconcentrées

Chaque circonscription administrative est dirigée par les autorités dites déconcentrées. Ce sont principalement :

- Le Préfet de région ;
- Le Préfet ;
- Le Sous-préfet ;
- Le Chef du village.

#### *Section 2- L'Administration décentralisée*

Procédé technique d'organisation administrative par lequel l'autorité centrale de l'État reconnaît à une collectivité territoriale le pouvoir d'administrer par elle-même ses affaires d'intérêt local, la décentralisation administrative apparaît comme un instrument de gouvernance démocratique ou mieux de bonne gouvernance administrative. En effet, dans

les États modernes, la gestion des affaires locales demeure soumise aux exigences de démocratie administrative<sup>12</sup>.

#### Paragraphe 1- Les grandes étapes du processus de décentralisation

*En Côte d'Ivoire, le processus de décentralisation est passé par cinq phases évolutives marquées par des mouvements d'instabilités alliant des tendances de continuité et de discontinuité.*

#### **A- La Première phase : le début de la communalisation**

*La première phase* s'opère sous la période coloniale, avant les indépendances ; elle marque le début de la communalisation avec la création de 3 catégories de communes régies par des textes coloniaux, en l'occurrence la loi n° 55-1489 du 18 novembre 1955 introduisant, avec quelques modifications, la charte municipale métropolitaine du 5 avril 1884, en Afrique occidentale française, en Afrique équatoriale française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar : ce sont les communes mixtes, les communes de moyen exercice et les communes de plein exercice.

#### **B- La deuxième phase : l'expérimentation de la communalisation**

*La deuxième phase*, qui s'étend de 1960 à 1980, est présentée comme celle de l'expérimentation.

#### **C- La troisième phase : l'effectivité de la communalisation**

*La troisième phase* débute en 1980 et s'achève en 1995.

#### **D- La quatrième phase : l'élargissement et l'approfondissement de la décentralisation**

*La quatrième phase* est celle de l'élargissement et de l'approfondissement de la décentralisation. Prenant fin avec la réforme administrative territoriale de 2011, elle a au demeurant commencé à partir 1995 avec la réforme de la communalisation<sup>13</sup> à travers les lois n° 95-608 et n° 95-611 du 3 août 1995 portant modification de la loi n° 80-1180 du 17 octobre 1980 relative à l'organisation municipale et s'est accrue avec l'institution des villes sous le régime de la loi n°95-609 du 3 août 1995 déterminant le régime particulier des villes.

<sup>12</sup> Jean-Bernard AUBY, *Remarques préliminaires sur la démocratie administrative*, *Revue française d'administration publique*, n° 137-138, p. 13 à 19.

<sup>13</sup> Une première réforme est intervenue en 1985 avec l'adoption de la loi n° 85-578 du 29 juillet 1985 portant modification de la loi n° 80-1180 du 17 octobre 1980. Cependant, réforme demeura formelle, d'ampleur limitée et peu substantielle.

## E- La cinquième phase : la décentralisation post-crise

*La cinquième phase*, qui est celle en cours depuis la réforme 2011, tend à remettre en cause la politique de décentralisation de la phase précédente, c'est-à-dire principalement celle initiée à partir de 1995, puis en 2001.

### Paragraphe 2- Les différentes collectivités territoriales

La loi n° 2014-451 du 05 août 2014 portant orientation de l'organisation générale de la l'Administration Territoriale dispose en son article 32 que l'Administration décentralisée est assurée dans le cadre de collectivités territoriales que sont :

- les Régions ;
- les Communes.

Le titre II de la loi n° 2012-1128 du 13 décembre 2012 portant organisation des collectivités territoriales détermine les « Dispositions particulières à chaque collectivité territoriale ». Il s'articule en deux chapitres ; le premier revoit aux « Dispositions relatives à la région » ; le deuxième définit les « Les dispositions relatives à la commune ». La nouvelle loi opère ainsi un rééquilibrage structurel des collectivités territoriales en réduisant le nombre de structures décentralisées. Elle assure, par voie de conséquence, une mise en harmonie de la décentralisation avec les dispositions constitutionnelles. Elle détermine les différentes autorités décentralisées.

### Section 3- L'Administration districale

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2014-451 du 05 août 2014 portant orientation de l'organisation générale de l'Administration Territoriale dispose :

*« L'Administration Territoriale est structurée selon les principes de la déconcentration, de la décentralisation et l'entité territoriale particulière qu'est le District Autonome ».*

En faisant du district autonome une entité particulière, cette disposition s'écarte de la logique de la loi de 2001, qui intégrait le district dans l'administration décentralisée. Elle s'affranchit également de l'option de l'ordonnance 2011 tendant à insérer le district dans l'Administration déconcentrée.

Le problème est que même en 2001, bien que la loi ait fait du district une collectivité territoriale, son organe exécutif, c'est-à-dire le gouverneur du district, était nommé par le pouvoir central. Si bien que la doctrine s'était interrogée sur l'effectivité du statut de structure décentralisée conféré au district et avait ainsi émis des doutes sur son autonomie.

De même en 2011, l'érection du district en structure déconcentrée avait suscité des inquiétudes sur ses rapports avec les autres circonscriptions administratives, notamment la région et le département. En effet, l'ordonnance n° 2011-262 du 28 septembre 2011 d'orientation sur l'organisation générale de l'administration territoriale de l'État disposait que « L'Administration Territoriale déconcentrée est assurée dans le cadre de circonscriptions administratives hiérarchisées que sont : les Districts, les Régions, les Départements, les Sous-préfectures, les Villages ». Il était apparu que le corps préfectoral et certains observateurs n'admettaient pas que le District fuisse placé au sommet de l'Administration déconcentrée.

## Paragraphe 1- L'organisation du district autonome

Le district autonome est une entité particulière (A). Le législateur a institué deux districts autonomes : le district autonome d'Abidjan et le district autonome de Yamoussoukro (B).

### **A- Le district autonome, une entité particulière**

Le district autonome est une entité particulière non seulement de par son statut mais aussi

### **B- L'institution de deux districts autonomes, le district autonome d'Abidjan et le district autonome de Yamoussoukro**

*Deux districts autonomes sont institués par la loi : le district autonome d'Abidjan et le district autonome de Yamoussoukro.*

*Le premier est institué par la loi n° 2014-453 du 05 août 2014 portant statut du District Autonome d'Abidjan. Le second par la loi n° 2014-454 du 05 août 2014 portant statut du District Autonome de Yamoussoukro. Tous les deux sont des entités territoriales particulières dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.*

Le District Autonome d'Abidjan regroupe les Communes et les sous-préfectures du département d'Abidjan. Ses limites territoriales se confondent avec les limites du département d'Abidjan.

## Paragraphe 2- Les organes du district autonome

Le District Autonome exerce ses compétences à travers les organes suivants :

- le Conseil du District Autonome ;
- le Bureau du District Autonome ;
- le Gouverneur du District Autonome.

## **DEUXIÈME PARTIE**

### **L'ORGANISATION FONCTIONNELLE DE L'ADMINISTRATION : L'ACTION ADMINISTRATIVE**

#### **TITRE 1**

#### **LE PRINCIPE DE BASE DE L'ACTION ADMINISTRATIVE : LA LÉGALITÉ ADMINISTRATIVE**

##### **CHAPITRE 1**

##### **LA LÉGALITÉ ADMINISTRATIVE EST FORMÉE PAR LE BLOC LÉGAL OU SOURCE DE LA LÉGALITÉ**

###### *Section 1- Les sources écrites*

Ces sources renvoient à la hiérarchie des normes qu'on pourrait qualifier en la matière d'hierarchie de la légalité. Ce sont la constitution, les traités internationaux, les normes de force législative et le règlement.

###### **Paragraphe 1- La Constitution**

La légalité doit être entendue au sens large de ce qui est conforme au Droit. On assiste ainsi à une extension du principe de la légalité, qui trouve son ancrage dans la suprématie constitutionnelle. La constitution est la norme suprême de l'État ; elle consacre certaines de ces dispositions à l'organisation et à l'action de l'administration aussi bien dans son préambule que dans son corpus.

###### **Paragraphe 2- Les traités internationaux**

Les traités des normes juridiques comportant un élément d'extranéité organique. Ces normes n'émanent pas de la volonté unilatérale des autorités ivoiriennes. Elles résultent d'une négociation, puis d'un accord de volonté entre les autorités ivoiriennes et celles d'un ou plusieurs États ou d'une organisation internationale.

Les articles 119 et 125 de la Constitution ivoirienne pose le principe d'association et de coopération de l'État de Côte d'Ivoire avec les autres États. En la matière, l'État de Côte d'Ivoire peut conclure des traités internationaux bilatéraux ou multilatéraux. Le titre VI de la Constitution est consacré aux traités et accords internationaux. Le Président de la République négocie et ratifie les traités et accords internationaux.

L'article 123 de la Constitution dispose : « Les Traités ou Accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque Traité ou Accord, de son application par l'autre partie ». Dans ces conditions, les traités internationaux deviennent des sources de la légalité avec une valeur supra-



législative. Le juge de l'excès de pouvoir considère ainsi que les traités internationaux s'imposent à l'administration. C'est ainsi que la Chambre administrative de la Cour suprême a jugé dans l'affaire Santucci (*Cour Suprême Chambre Administrative.*, **28 avril 1976**) que le gouvernement ne peut, par décret, modifier le Statut de l'université, qui « résulte d'un accord international supérieur au droit interne ».

### Paragraphe 3- Les normes de force législative

La loi est l'acte édicté par l'assemblée nationale dans l'une des matières limitativement énumérées par l'article 71 de la constitution. L'expression « normes de force législative », qui diffère de celle de « normes de forme législative », recouvre une diversité de règles juridiques : la loi ordinaire, l'ordonnance et les mesures législatives prises par le Président de la République dans le cadre de ses pouvoirs de crise.

### Paragraphe 4- Les actes administratifs

Les actes administratifs sont des mesures prises par les autorités administratives ou autres en matière administrative. Il peut s'agir d'actes administratifs unilatéraux ou de contrats administratifs. Dans le premier cas, ces actes peuvent être aussi bien des mesures ou règles générales et impersonnelles (on parle de règlements, actes réglementaires) que des mesures individuelles (actes individuels).

Tout acte réglementaire doit être conforme à la légalité ; mais on distingue entre le règlement autonome et le règlement dérivé.

### Section 2- Les sources non écrites

Les sources non écrites sont des normes non écrites qui s'imposent à l'administration. On distingue une source non écrite principalement qui est la jurisprudence et une autre source constituée par les principes généraux du droit.

#### Paragraphe 1- La jurisprudence

La jurisprudence est l'ensemble des décisions émises par les juridictions sur un problème de droit déterminé. Elle joue un rôle important en matière administrative d'autant plus qu'il n'existe pas généralement un code administratif.

Dans la tradition administrative française, les principales règles applicables à l'administration ont été dégagées par le juge administratif, le Conseil d'État. On a pu relever que le droit administratif français est d'origine prétorienne et revêt ainsi « *un caractère fondamentalement jurisprudentiel* ».

#### Paragraphe 2- Les principes généraux du droit

Dans une approche large, on peut bien admettre que les principes généraux du droit constituent des règles jurisprudentielles ; car ils ont une origine prétorienne (jurisprudentielle). Les principes généraux du droit sont, en effet, conformément à la jurisprudence Syndicat des ingénieurs-conseils (*C.E.*, **29 juin 1959**), des principes non écrits qui s'imposent « à toute autorité réglementaire en l'absence de toute disposition

législative »<sup>14</sup>. Dans une approche restrictive, ils forment une catégorie particulière et constituent « une source de droit très importante, autonome et distincte des règles jurisprudentielles »<sup>15</sup>.

Perceptibles dans l'arrêt Dame Veuve Trompier-Gravier (*C.E.*, 5 mai 1944), c'est dans l'arrêt Aramu (*C.E. Ass.*, 26 octobre 1945) qu'est consacrée pour la première fois et de façon expresse les principes généraux du droit. Ces principes apparaissent, dans leur processus d'émergence, comme des normes juridiques « découvertes » par le juge. Celui-ci prétend ne pas les créer ; il se bornerait à constater leur existence dans l'économie générale de l'ordre juridique. Cependant, une part de la doctrine reconnaît un pouvoir créateur du juge relativement aux principes généraux du droit, mais une telle position doit être relativisée dans le contexte des États africains francophones. Cela dans la mesure où le juge tend à se référer à un support textuel dans la formulation des principes généraux du droit<sup>16</sup>.

### Paragraphe 3- La coutume

La coutume se définit comme un ensemble d'usages ou de pratiques qui se répètent dans le temps et finissent par apparaître dans l'opinion comme des règles de droit obligatoires. Cependant, la Chambre administrative de la Cour suprême a eu à juger, dans son *arrêt Gnadré Tédi et autres c/ Université de Côte d'Ivoire en date du 8 février 1985 (GAJAI, p. 147 et s.)*, qu'une pratique devenue coutume adoptée par l'université ne pouvait valablement méconnaître les prescriptions de l'article 5 alinéa 1<sup>er</sup> du décret n° 68-399 du 3 septembre 1968 relatif au Certificat d'aptitude à la profession d'avocat.

### Exercice 1 : Dissertation

**Sujet : Les préambules de la Constitution ivoirienne constituent-ils une source de légalité administrative ?**

### Exercice n° 2 : QUESTIONNAIRE

1. Les circonstances exceptionnelles ont-elles une incidence sur le respect de la légalité ordinaire ?
2. Quelle est l'arrêt qui, le premier a consacré la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles ?
3. Existe-t-il en droit ivoirien un ou des arrêts qui font référence expressément à la théorie des circonstances exceptionnelles.
4. À quelles conditions la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles peut-elle jouer ? Le non-respect de ces conditions est-il sanctionné ?
5. Les juges constitutionnel et administratif s'autorisent-ils un contrôle sur les mesures prises par le Président de la République en application des articles 16 de la constitution française et 73 de la constitution ivoirienne ?
6. En dehors de la jurisprudence, le droit positif consacre-t-il la théorie des circonstances exceptionnelles ?

<sup>14</sup> Voir, l'arrêt Syndicat général des ingénieurs-conseils rendu par le conseil d'Etat français le 29 juin 1959.

<sup>15</sup> René DEGNI-SEGUI, Droit administratif général. Tome 2: l'action administrative, Editions CEDA, Abidjan, 2003, p. 313.

<sup>16</sup> Yédoh Sébastien LATHI, Les caractères du droit administratif des États africains de succession française, art. précité.

## CHAPITRE 2

### L'ACTION ADMINISTRATIVE EST SOUMISE À LA LÉGALITÉ

#### *Section 1- L'obligation de respecter la légalité en période normale*

En période normale, il est évidemment de principe que l'administration se conforme à la légalité. Ainsi, elle est tenue de respecter elle-même la légalité ; mais aussi de faire respecter la légalité.

#### Paragraphe 1- L'obligation de respect de la légalité par l'administration

Cette obligation se décline en une double exigence : les autorités administratives doivent respecter la hiérarchie entre les règles supra-administratives et les règles administratives ; elles doivent également respecter la hiérarchie des règles et acte non réglementaire.

#### Paragraphe 2- L'obligation de faire respecter la légalité par l'administration

Soumise au droit, il pèse sur l'administration l'obligation de faire respecter la légalité. Ainsi, il lui revient de prendre, sous peine de commettre une illégalité, toutes les mesures complémentaires nécessaires afin d'assurer l'exécution des lois et règlements (*C.E., 13 juillet 1951, Union des anciens militaires, Rec. 403 ; C.E., 23 octobre 1959, Sieur Doublet, Rec. 191*) ; ainsi que des décisions de justice (*C.E., 30 novembre 1923, Couitéas, GAJA*).

Par ailleurs, l'administration est tenue de mettre fin aux situations illégales que celles-ci résultent de son propre fait ou de celui des particuliers. C'est ainsi que le refus du ministre de la construction et de l'urbanisme d'ordonner l'interruption de la construction d'un immeuble en violation de la législation en vigueur (absence de permis de construire) est constitutif d'une illégalité (*C.E., 14 décembre 1951, Société pour l'esthétique de la France, D. 1952, Rec. 125*).

#### *Section 2- L'obligation de respecter la légalité en période de crise : la théorie des circonstances exceptionnelles*

La théorie des circonstances exceptionnelles opère un assouplissement ou dans une certaine mesure une lacune du principe de la légalité administrative. N'a-t-on pas de coutume de dire qu'à circonstances exceptionnelles, mesures exceptionnelles ? Dans un contexte de crise on ne peut donc appliquer la légalité normale. C'est ainsi qu'on aura recours à une légalité de crise. Celle-ci est organisée non seulement à travers les circonstances exceptionnelles prévues par les textes mais aussi à travers les circonstances exceptionnelles consacrées par la jurisprudence.

#### Paragraphe 1- Les circonstances exceptionnelles prévues par les textes

Ce sont :

- L'état de crise de l'article 73 de la Constitution du 8 novembre 2016 (art. 48 de la Constitution du 1<sup>er</sup> août 2000) qui confère des pouvoirs exceptionnels (les pleins pouvoirs) au Président de la République lorsque les institutions de la République, l'intégrité territoriale sont menacées de façon grave.
- L'état de siège qui confère des pouvoirs exceptionnels à l'Armée. Il est généralement utilisé lorsqu'il y a atteinte à l'intégrité territoriale. L'état de siège est prévu par la Constitution du 1<sup>er</sup> août 2000 en son article 74.
- L'état d'urgence est organisé par la loi du 7 Novembre 1959. Il peut être décrété quand il y a une catastrophe naturelle, atteinte à l'ordre public. Des pouvoirs exceptionnels sont alors accordés au Ministre de l'intérieur.
- La promotion économique et sociale de la nation. C'est une loi du 19 janvier 1963, qui permet de réquisitionner certains citoyens pour l'accomplissement d'un certain nombre de tâches d'intérêt général au bénéfice de la nation.

Paragraphe 2- Les circonstances exceptionnelles consacrées par la jurisprudence.

Le juge a dégagé un certain nombre de circonstances pour lesquelles l'administration pourrait, à certaines conditions, s'affranchir de la légalité normale.

### **A- Les deux conditions d'application de la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles**

Le juge prévoit deux conditions d'application de la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles :

**- Le caractère exceptionnel des circonstances.**

**- L'impossibilité pour l'administration de respecter la légalité (C.E., 16 avril 1948, Laugier, Rec., p.161 : l'impossibilité pour le gouvernement de se réunir en raison des circonstances exceptionnelles).**

### **B- Les effets attachés aux circonstances exceptionnelles**

La théorie des circonstances exceptionnelles a un double effet :

**1- Les effets sur le principe de la légalité des actes administratifs : l'atteinte à la légalité normale :** (C.E., 28 juin 1918, Heyries) ; (C.E., 5 mars 1948, Marion et autres, D., 1949, p. 147) ; (C.E., 19 février 1949, Bosquain, Rec. 633 : **internement par le préfet d'un individu dangereux dans une prison ; T.C., 27 mars 1952, Dame de la Murette, GAJA : arrestation et détention de la requérante) ; la liberté du commerce et de l'industrie** (C.E., 28 février 1919, Dame Dol et Laurent, **GAJA**).

**2- Les effets sur l'office du juge : l'accroissement du contrôle exercé par le juge sur les mesures exceptionnelles :**

- Le juge examine si les conditions d'application de la théorie sont remplies ; c'est-à-dire le caractère exceptionnel des circonstances et l'impossibilité pour l'administration de respecter la légalité (*C.E., 7 janvier 1955, Sieur Andriamisera, RDP, 1955, p.859*)
- Le juge vérifie si les mesures prises sont nécessaires, adaptées aux circonstances exceptionnelles et si elles sont proportionnelles aux buts visés.

## TITRE 2 LES FORMES DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

### CHAPITRE 1 LES OPÉRATIONS MATÉRIELLES : LES MISSIONS DE L'ADMINISTRATION

#### *Section 1- Une mission de prestation : le service public*

Paragraphe 1- La caractérisation du service public : la notion de service public

La notion de service peut être présentée à travers sa définition et sa catégorisation.

#### **A- La définition du service public : la notion fonctionnelle du service public**

Le service public est activité d'intérêt général exercé par ou sous le contrôle de l'administration. Si on s'en tient à une définition organique. Le service public renverrait à l'organe ou à l'appareil administratif. Par exemple le CHU de Cocody, l'Université de Bouaké. Mais, en règle générale on recourt à la définition matérielle ou fonctionnelle qui appréhende le service public comme une activité d'intérêt général, pouvant être exercé directement par l'administration ou sous son contrôle. Toute activité d'intérêt général n'est pas nécessairement un service public.

#### **B- La catégorisation ou typologie des services publics**

Deux critères peuvent être retenus dans la catégorisation des services publics : le critère tenant au régime juridique applicable aux services publics et le critère tenant à la fonction des services publics.

Trois critères principaux sont retenus par le juge pour distinguer les deux catégories de services publics. Ce sont les critères tirés de :

**L'objet du service.** Ce critère se réfère à la nature des opérations auxquelles se livre le service. Si ces opérations sont de même nature que celles d'une entreprise privée similaire, alors le service public revêt le caractère industriel et commercial (*T.C., 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africain* : la colonie de Côte d'Ivoire exploite un service de transport dans les mêmes conditions qu'un industriel ordinaire).

Par contre, si ces opérations sont de nature différente que celles prises en charge par un industriel ordinaire, le service public en cause a un caractère administratif (*Arrêt Union syndicale des industries aéronautiques du 16 novembre 1956, D., 1956, p. 759* : la subvention des opérations d'intérêt général est un service public administratif).

**Le mode de financement ou l'origine des ressources.** Ce critère repose sur la provenance et la nature des ressources du service. Si le service public est financé par les redevances versées par les usagers en contrepartie des prestations reçues, il revêt un caractère industriel et commercial (*C.E., 17 avril*

**1959, Abadie, Rec., p.139** : à propos des rémunérations perçues sur les usagers, en contrepartie des prestations fournies par un port autonome). Par contre, si le service est financé par des subventions ou des taxes, il revêt un caractère administratif.

**Les modalités d'organisation et de fonctionnement du service public.** Ce dernier critère est plus large et peut inclure celui du mode de financement. Les modalités de fonctionnement peuvent conduire à nier le caractère industriel et commercial d'un service public. Il en va ainsi du cas où le tarif des redevances est tel que toute possibilité de bénéfices est délibérément exclue (**C.E. Sect., 30 juin 1950, Société Merienne, Rec., p. 408** : à propos d'un service de remorquage maritime assuré par l'Etat) ou a fortiori quand le service est gratuit (**C.E., 26 juillet, 1930, Benoit, Rec., p. 840** : à propos d'un service de bac).

## Paragraphe 2- Le régime de création, d'organisation et de fonctionnement des services publics

La création, l'organisation et le fonctionnement des services publics sont soumis à un régime juridique précis.

### A- La création et l'organisation des services publics

L'activité de service public est une importance incontestable dans la vie de l'État ; cela dans la mesure où elle est une nécessité sociale. Il est donc logique que certains aspects de la création et d'organisation des services publics soient directement régis par les dispositions de la constitution.

#### 1- La création des services publics

Les règles de création et de suppression des services publics diffèrent selon qu'il s'agisse de service public nationaux ou de services publics locaux.

##### a. La création des services publics nationaux

La création des services publics nationaux relève par principe de la compétence du législateur et par exception du gouvernement.

Le gouvernement peut créer un service public mais il revient au législateur de créer certains services publics.

##### b. La création des services publics locaux

En principe, la création et suppression des services publics et établissements locaux relèvent de la compétence des autorités délibérantes des collectivités locales. Celles-ci sont tenues par l'obligation de création de certains services obligatoires ; alors que les autres services publics locaux sont facultatifs. Ainsi, en ce qui concerne la commune, le service de voirie communale, le service des archives communales sont obligatoires. Cependant, l'interdiction est faite aux autorités locales de créer des services publics industriels et commerciaux susceptibles de concurrencer l'initiative privée. Par exception, dans deux cas, les autorités locales peuvent créer des services publics industriels et

commerciaux : d'abord lorsqu'il y a carence ou insuffisance de l'initiative privée, notamment en matière d'hygiène (C.E., 17 février 1956, *Siméon, Rec.*, p. 74) ; Ensuite lorsque l'activité exercée constitue le complément nécessaire ou l'accessoire normal d'un service public existant.

## **2- L'organisation des services publics**

En ce qui concerne l'organisation du service public, il revient en principe au gouvernement, le pouvoir d'organiser le service public. Mais il existe une exception au principe de la compétence gouvernementale qui attribue compétence au législateur pour déterminer les principes fondamentaux de l'organisation de la défense nationale, de l'enseignement et de la recherche scientifique ainsi que de l'organisation générale de l'administration.

## **3- Le fonctionnement des services publics**

Le fonctionnement du service public est régi par des règles communes à tous les services publics. Ces règles communes sont également appelées les lois du service public. Elles sont au nombre de quatre. Ce sont les principes de la continuité, de la mutabilité, de l'égalité et de la neutralité (a). En plus, il existe des règles particulières à chaque catégorie de service public (b).

### **a- Les règles communes à tous les services publics : les lois du service public**

Les règles communes à tous les services publics, ou « *lois* » *du service public*, sont au nombre de quatre (04) principes, à savoir : le principe de la continuité, le principe de la mutabilité, le principe de l'égalité, et le principe de la neutralité.

### **b- Les règles particulières à chaque catégorie de service public**

Alors que les règles générales s'appliquent à l'aspect service public, les règles particulières visent les caractères du service public. Ainsi, il faut distinguer entre les services publics, selon qu'il s'agit de services publics administratifs ou de services publics industriels et commerciaux, pour en apprécier les conséquences juridiques.

Le juge prend en compte les trois (03) critères de distinction des services publics : l'objet, le mode de financement, les modalités d'organisation et de fonctionnement.

#### **\* L'objet du service public**

L'objet du service prend en compte l'activité principale : si les activités du service sont de même nature que celles que réalise une entreprise privée similaire, le service est industriel et commercial (TC, 22 janvier 1921, *Société Commerciale de l'Ouest Africain*) ; mais, si en revanche, ces opérations sont de nature différente, le service en cause a un caractère administratif [CE, 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques, D. 1956, 759*].

#### **\* Le mode de financement du service public**



Si le financement procède de redevances payées par les usagers en contrepartie des prestations reçues, le service a un caractère industriel et commercial (*TC, 21 janvier 1921, Société Commerciale de l'Ouest Africain ; arrêt Abadie du Conseil d'État en date du 17 avril 1959 (Rec. 239)*). si, en revanche, le service est alimenté par une subvention ou une taxe, ou une prestation d'origine fiscale ou parafiscale en dehors de toute prestation, ou encore des subventions, il est un service public administratif (*CE 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques ; CE 17 avril 1959, Abadie*).

**\* Les modalités d'organisation et de fonctionnement du service public**

Le service public est industriel et commercial, s'il est exploité « dans les mêmes conditions qu'un industriel ordinaire » (*TC, 22 janvier 1921, Société Commerciale de l'Ouest Africain*) ; Ces conditions d'un industriel ou d'un commercial ordinaire sont : le recours aux usages du commerce, la réalisation ou la non réalisation de bénéfice (*CE, 16 mai 1951, Sieur Toublanc, S. 1952, 3. 7 ; CE 30 juin 1950, Ministre des transports publics c/ Société Merrienne Frères, Rec. 408*), le fonctionnement identique à celui de l'entreprise privée, la tenue d'une comptabilité privée (*CE, 29 janvier 1932, Sieur Kuhn, S. 1932, 3. 97*). Si le service ne fonctionne pas dans les mêmes conditions qu'une entreprise privée, il est administratif. Ainsi, dans son arrêt du 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques.

**Paragraphe 3- Les modes de gestion des services publics**

Deux modes de gestion des services publics sont généralement mis en œuvre : la gestion par des personnes publiques et la gestion par des personnes privées.

**A- La gestion par des personnes publiques**

Les services publics peuvent être gérés directement par les personnes publiques territoriales, c'est-à-dire l'État, la région ou la commune. On parle alors de services publics exploités en régie.

Mais, usant de leur liberté dans le choix du mode de gestion, les personnes publiques territoriales peuvent confier la gestion du service public à une personne publique spécialisée qui est l'établissement public.

**B- La gestion du service public par des personnes privées : la concession de service public**

La concession du service public est le procédé par lequel une personne publique, appelée « autorité concédante » confie à une personne privée, dénommée concessionnaire, l'exploitation d'un service public moyennant une rémunération perçue sur les usagers. Par exemple : la concession des autoroutes à péage ; la concession de la distribution d'eau ou l'électricité ou encore la concession du transport urbain.

## **Section 2- Une mission de prescription : la police administrative**

La police administrative est une mission de prescription qui conduit l'administration à assumer la préservation de l'ordre public. En conséquence, la notion de police administrative peut être saisie sous l'apparence d'une activité monopolistique de l'administration (Paragraphe 1). Ce qui permet de mettre en évidence les pouvoirs de police administrative (Paragraphe 2).

### **Paragraphe 1- La notion de police administrative : une activité monopolistique de l'administration**

La police administrative est une activité de préservation de toute atteinte à l'ordre public (A) et qui relève de la compétence exclusive de l'administration (B).

### **A- La police administrative, activité de prévention de toute atteinte à l'ordre public**

La police administrative est d'abord une activité de prévention, elle vise ensuite et simultanément au maintien de l'ordre public.

#### **1- La police administrative, une activité de prévention**

La prévention des atteintes à l'ordre public se distingue d'autres activités, et il est possible d'opérer la distinction entre police administrative et police judiciaire, la distinction comportant toutefois certaines limites.

La distinction entre police administrative et police judiciaire est à la fois dans la finalité et de régime juridique de l'activité.

- **La différence de finalité**

La police administrative vise à prévenir, la police judiciaire réprimer le trouble.

- **La différence de régime juridique**

La différence de régime juridique entre police administrative et police judiciaire concerne à la fois l'autorité compétente et le contentieux à mettre en œuvre.

#### **2- La police administrative, une activité de maintien de l'ordre public**

L'activité de police visant au maintien de l'ordre public, il importe de savoir ce qu'est l'ordre public. La Charte municipale du 5 avril 1884, en son art. 97, définit l'ordre public comme limité à ses trois (03) composantes que sont : la tranquillité publique, la sécurité publique et le salubrité publique. Aujourd'hui, l'ordre public a connu une extension. La loi du 10 août 1961 relative au département charge le Préfet, dans le cadre de ses pouvoirs généraux de police, de prendre les mesures afférentes à l'ordre public (art. 90). En pratique, l'extension est opérée par l'adjonction aux premières de quatre (04) autres composantes, à savoir : la moralité publique, l'esthétique, l'ordre politique et économique, et le respect de la dignité humaine.

## **B- La police administrative, activité relevant de la compétence exclusive de l'administration**

La police étant une activité réservée à la puissance publique, elle s'inscrit dans l'existence d'« une fonction monopolistique de l'Administration ». Prévaut en la matière non seulement l'interdiction de déléguer l'exercice des compétences de police (a) mais aussi l'interdiction de recourir à la technique contractuelle (b).

### **1- L'interdiction de déléguer l'exercice des compétences de police**

Parmi les missions de l'administration, celle d'activité de police est la plus exigeante puisqu'elle fait l'objet d'une double interdiction : interdiction de déléguer l'exercice des compétences à des personnes privées (CE, 27 juin 1932, Ville de Castelnaudary, D. 1932, 3. 27 ; Amoudruz (CE, 23 mai 1958, Rec. 301), mais également interdiction déléguer les modalités d'exercice des compétences de police à des personnes privées (arrêt Leneuvre (CE, 5 novembre 1943, Rec. 243).

### **2- L'interdiction de recourir à la technique contractuelle**

Il y a une antinomie entre police administrative et contrat, de sorte que les contrats en matière de police administrative sont prohibés et sanctionnés par l'invalidité (cf. Ville de Castelnaudary (CE, 23 mai 1958, Castelnaudary) tout comme dans l'arrêt Amoudruz (CE, 23 mai 1958).

## **Paragraphe 2- Les pouvoirs de police administrative**

La police administrative, activité de maintien de l'ordre public ou de prévention des atteintes à l'ordre public, relève de prérogatives de Puissance Publique. Les pouvoirs de police administrative sont déterminés dans leur étendue (A), et comportent certaines limites (B).

### **A- L'étendue des pouvoirs de police**

#### **1- Les autorités de police administrative**

##### **a. L'organisation des autorités de police**

L'organisation des autorités de police permet de distinguer les autorités de police générale et les autorités de police spéciale.

- **L'autorité de police générale**

L'autorité de police générale peut s'entendre de l'autorité administrative compétente pour prendre toute mesure, soit au niveau nationale, soit au niveau locale.

##### **≤ L'autorité de police générale nationale**

L'autorité de police générale nationale a été qualifiée par la juge, puis par les textes. En Côte d'Ivoire, il s'agit du Président de la République (*CE, 8 août 1919, Labonne*) et du Ministre de la Sécurité Intérieure.

#### ≤ Les autorités de police générale locale

Certaines autorités locales sont investies de pouvoirs de police générale soit dans le départemental (préfets) et la sous-préfecture (sous-préfets) soit dans la commune (Le conseil municipal et le Maire).

##### ▪ Les autorités de police spéciale

La police administrative spéciale est celle qui vise à réglementer un domaine particulier d'activités ou une certaine catégorie de personnes, avec des pouvoirs plus étendus que ceux de la police générale et des sanctions plus sévères. Des textes particuliers organisent cette police spéciale et en qui déterminent les autorités, en l'occurrence : les ministres, et les autorités décentralisées.

#### ≤ Les ministres, autorités de police spéciale

Les ministres exercent, chacun dans son département, une police administrative spéciale. Par exemple : *la police de la chasse confiée au ministre de l'Agriculture (Loi n° 65-255 du 4 août 1965 sur la protection de la faune et l'exercice de la chasse)* ; *la police des gares et de leurs dépendances accessibles au public au ministre des Transports (Décret n° 67-581 du 20 décembre 1967 portant règlement sur la Police, la Sûreté et l'Exploitation des voies ferrées)* ; *la police des débits de boissons, hôtels, salles de spectacles, au Ministre de l'Intérieur (Décret n° 77-92 du 25 février 1977).*

#### ≤ Les autorités locales, autorités de police spéciale

S'agissant des autorités locales investies de pouvoirs de police spéciale, l'illustration en est donnée par le Président du Conseil Général et le Maire. Le Président du Conseil Général disposait de la police de la circulation dans le domaine départemental (*Loi du 9 août 2001 relative à l'organisation du département, art. 112*). Cette police est liée à la conservation et à l'exploitation du domaine. Le maire est investi de pouvoirs de police spéciale dans des domaines particuliers (*Charte municipale, art. 74 et 75*), Par exemple : la police des routes, des voies publiques communales, des édifices menaçant ruine.

#### ≤ Les autorités des établissements publics, autorités de police spéciale

Il est rare que des pouvoirs de police spéciale soient confiés à des autorités des établissements publics. Toutefois existent certaines illustrations. L'exemple type est celui du Président du Conseil de l'Université, initialement dénommé recteur de l'université, qui dispose seul du pouvoir de maintenir l'ordre public dans les locaux et enceintes de l'université.

## **b. La concurrence des autorités de police administrative**

### ▪ **La concurrence entre autorités de police générale**

#### ≤ **Le principe en cas de la concurrence de polices générales**

En principe, en cas de concurrence entre autorités de police générale, la solution est recherchée par recours à la hiérarchie des organes et des actes administratifs. L'autorité inférieure doit respecter les mesures de police édictées par l'autorité supérieure. Ainsi, l'arrêté municipal doit respecter l'arrêté préfectoral, ou ministériel ; il ne peut déroger à la règle de la priorité à droite prévue par le code de la route.

#### ≤ **L'exception en cas de concurrence de polices générales**

Par exception, en cas de concurrence de polices générales, la mesure édictée par l'autorité inférieure peut déroger à celle de l'autorité supérieure à trois (03) conditions posées par le juge dans l'*arrêt Commune de Neris-Les-Bains (CE, 18 avril 1902, Rec. 275)*, où le Conseil d'Etat a jugé que si le préfet est compétent pour prendre «des règlements de police municipale pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, aucune disposition n'interdit au Maire d'une commune de prendre sur le même objet et pour sa commune, pour des motifs propres à cette localité, des mesures plus rigoureuses ».

La dérogation de la mesure de l'autorité inférieure à celle de l'autorité supérieure obéit à trois (03) conditions cumulatives :

- *Les mesures de l'autorité inférieure doivent porter sur le même objet que les mesures de l'autorité supérieure ;*
- *Les mesures de l'autorité inférieure doivent être plus sévères que les mesures supérieures ;*
- *Les mesures de l'autorité inférieure doivent être justifiées ou nécessitées par les circonstances locales.*

### ▪ **La concurrence entre autorités de police générale et de police spéciale**

Une même activité fait l'objet de réglementation à la fois de police générale et de police spéciale. Par exemple : la réglementation des spectacles cinématographiques relève de la compétence à la fois d'une autorité de police spéciale, qui accorde le visa de contrôle au film et d'une autorité de police générale, chargée du maintien de l'ordre public, et plus particulièrement de la moralité publique. Deux hypothèses sont à distinguer : selon que les deux types de polices envisagent des aspects différents de l'activité ou le même aspect.

### ▪ **La concurrence entre autorités de polices spéciales**

Il peut arriver que dans certains cas et dans certaines activités, plusieurs polices administratives spéciales se superposent, se combinent, se concurrencent. Il en est ainsi en matière de construction, où se concurrencent : la police de la construction (pour le

permis de construire), la police de la sécurité dans les établissements ouverts au public, la police des horaires d'ouverture des établissements, etc.

Le principe, c'est que prévaut la règle de la spécialité. Celle-ci prévoit que chaque police soit exercée conformément à son objet et suivant la procédure prescrite par la loi, de manière à éviter les conflits et empiètements.

## **2- Les procédés d'exercice de la police**

Les procédés d'exercice de la police sont les moyens dont dispose l'autorité administrative compétente pour assurer le maintien de l'ordre public et la prévention des atteintes à l'ordre public, moyens exorbitants du droit commun, qui témoignent de la spécificité de la police administrative. Ces procédés sont de deux ordres : les activités juridiques ou mesures de polices et les activités matérielles ou opérations de police.

### **a. Les activités juridiques ou mesures de police**

Les mesures de police sont les mesures réglementaires et les mesures individuelles.

#### ▪ **Les mesures réglementaires**

Les mesures réglementaires, générales et restrictives de liberté, s'adressent à un nombre indéterminé de particuliers. Elles sont de diverses modalités : réglementation, déclaration préalable, autorisation préalable et interdiction.

#### ▪ **Les mesures individuelles**

Les mesures individuelles sont des mesures restrictives de liberté qui s'adressent à des administrés : autorisations ou d'interdictions écrites ou verbales, ou encore manifestées par un geste (par exemple : ordre de circuler ou de s'arrêter émis par l'agent réglant la circulation). Ces mesures relèvent d'un principe assorti d'exception.

≤ **Le principe : les mesures individuelles sont des mesures d'application des mesures générales de police**

≤ **L'exception : les mesures individuelles peuvent être mesures autonomes**

### **b. Les actes matériels : la coercition**

En principe, l'autorité de police prend des actes qui s'imposent aux administrés, et qui doivent être exécutés sans recours à la coercition. Le recours à la coercition ne doit et ne peut être autorisé que par le juge. Par exception, il peut en être fait usage sans l'autorisation du juge.

## **B- Les limites des pouvoirs de police**

Les pouvoirs de police étant des restrictions aux libertés des administrés, le droit public leur impose des limites tenant, d'une part aux libertés publiques (1), d'autre part au contrôle juridictionnel (2).

### **1- Les limites tenant au respect des libertés publiques**

Le but recherché par la loi, c'est de concilier la nécessité de maintenir l'ordre public avec le respect des libertés des citoyens. Ce principe selon lequel « la liberté est la règle et la restriction de police l'exception » (*concl. Corneille, sous C, 10 août 1917, Baldy, GT 147*). Ce principe varie dans son application, selon qu'il s'agisse de libertés définies ou de libertés non définies.

## **2- Les limites relevant du contrôle juridictionnel des pouvoirs de police**

Pour garantir la liberté contre la restriction de police et maintenir l'équilibre liberté-autorité, le juge exerce un contrôle étendu. Le contrôle juridictionnel est d'autant important qu'il porte à la fois sur le but de la mesure de police et les motifs de police, ainsi que sur ses moyens. (*TC, 8 avril 1935, Action Française ; CE, 19 juin 1953, Houphouet-Boigny ; CE, 23 décembre 1932, Société l'Evail de Contres, Rec. 1129 ; CE, 24 juillet 1924, Beauge, Rec. 641 ; CE, 5 janvier 1924, Société industrielle, S. 1296, 3. 33*).

## CHAPITRE 2

### LES ACTES JURIDIQUES : LES MOYENS JURIDIQUES DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

#### *Section 1- L'acte administratif unilatéral ou la décision (administrative)*

##### Paragraphe 1- La nature juridique de l'acte administratif unilatéral

Tous les actes juridiques émanant de l'Administration ne sont pas des actes administratifs. Édiktés par l'autorité administrative, ces actes peuvent être, soit actes administratifs, soit des actes privés. Aussi importe-t-il d'esquisser d'abord une définition de l'acte administratif unilatéral (A), pour ensuite proposer une classification des actes administratifs (B).

##### **A- La définition de l'acte administratif unilatéral**

C'est le législateur qui donne une définition de l'acte administratif unilatéral, ayant visiblement pour synonyme la décision administrative. Il résulte de l'**article 54-2 de la loi n° 94-44 du 16 août 1994 relative à la Cour Suprême**, que le recours pour excès de pouvoir n'est ouvert que « contre les décisions émanant des autorités administratives ». Ainsi, l'acte administratif unilatéral est à la fois un acte émanant d'une autorité administrative (1), et un acte revêtant un caractère exécutoire (2).

##### **1- L'acte administratif unilatéral, un acte émanant d'une autorité administrative**

En référence au critère organique, l'acte administratif est en principe défini par rapport à l'organe qui l'a édicté et donc qui en est l'auteur. Ce principe, consacré par le législateur, comporte des exceptions.

###### **a. Le principe**

L'acte, pour revêtir le caractère administratif, doit émaner d'une autorité administrative, c'est-à-dire d'un organe investi du pouvoir administratif.

###### **b. Les exceptions**

Le principe de l'administrativité des actes émis par les autorités administratives comporte deux types d'exceptions : les actes non administratifs des autorités administratives et les actes administratifs des autorités non administratives.

##### **2- L'acte administratif unilatéral, un acte revêtant un caractère « exécutoire »**

L'acte administratif est une décision. Une décision administrative se caractérise par son contenu. Elle constitue non seulement un acte « décisoire », mais aussi une « décision exécutoire », c'est-à-dire qui est immédiatement applicable sans recours préalable, parce



que portant en elle-même son titre exécutoire. Aussi convient-il de préciser les caractères de la décision exécutoire, afin de séparer la décision administrative des actes unilatéraux non exécutoires.

## **B- La classification des actes administratifs unilatéraux**

Deux aspects peuvent être pris en compte pour classer les actes administratifs unilatéraux : l'organe qui édicte l'acte et le contenu de l'acte. Ces deux points de vue conduisent à opérer d'une part une classification organique et formelle (a), d'autre part une classification matérielle des actes administratifs (b).

### **1- La classification organique et formelle des actes administratifs unilatéraux**

La classification organique et formelle prend en considération à la fois l'auteur de l'acte, ce qui conduit à esquisser la hiérarchie des actes administratifs : les actes du Président de la République, les actes des ministres, les actes des autres autorités administratives.

#### **a. Les actes du Président de la République**

Le Président est le « chef de l'administration »<sup>17</sup>. Il peut à ce titre prendre divers actes, dont les décrets et les autres actes.

#### **b. Les actes des ministres**

Les actes des ministres varient suivant leur nature. Les arrêtés sont les plus importants, mais il y a d'autres actes (décisions individuelles, notes de service, instructions de service, circulaires, lettre-circulaire. Par exemple : la lettre-circulaire du ministre de l'intérieur en date du 2 septembre 1986, relative à la Chefferie traditionnelle ; ou encore la circulaire n° 007/INT/CAB. D.L.C. du 7 mai 1988 relative au modèle de rédaction des différents actes ou décisions des collectivités locales).

#### **c. Les actes des autres autorités**

Les diverses autres autorités disposent du pouvoir d'édicter des actes administratifs. Ce sont : les actes des autorités locales et ceux des organismes administratifs.

### **2- La classification matérielle et fonctionnelle des actes administratifs unilatéraux**

Le critère matériel de la classification des actes administratifs unilatéraux se réfère au contenu de l'acte et permet ainsi à distinguer l'acte réglementaire de l'acte non réglementaire. Cette distinction à opérer présente un intérêt.

#### **Paragraphe 2- Le régime juridique des actes administratifs unilatéraux**

Le régime juridique des actes administratifs est l'ensemble des règles qui leur sont applicables tant à l'élaboration (A), à leurs effets (B) qu'à leur fin, c'est-à-dire à leur disparition (C).

<sup>17</sup> Aux termes de l'article 46 de la Constitution du 1<sup>er</sup> août 2000 : « Le Président de la République est le chef de l'administration. Il nomme aux emplois civils et militaires ».

## **A- L'élaboration des actes administratifs unilatéraux**

L'élaboration des actes administratifs obéit, d'une part à des règles de compétence (1), d'autre part à des règles de forme et procédure (2).

### **1- Les règles de la compétence**

La compétence est l'aptitude légale reconnue à une personne, en l'occurrence à une autorité administrative pour prendre des actes administratifs.

### **2- Les règles de forme et de procédure**

Pour être valide, l'acte administratif unilatéral doit respecter certaines règles de forme et de procédure. Ces règles constituent la procédure administrative non contentieuse, « par opposition à la procédure administrative contentieuse suivie devant les juridictions. L'absence de codification en matière de procédure non contentieuse a conduit le juge à intervenir en s'inspirant d'un certain nombre de points de la procédure contentieuse. Il y a les règles de forme et les règles de procédure.

## **B- Les effets de l'acte administratif unilatéral**

Lorsque ses différentes conditions d'élaboration sont réunies, l'acte administratif existe. Valide, il s'applique par son entrée en vigueur (1) et sa mise à exécution (2).

### **1- L'entrée en vigueur de l'acte administratif unilatéral**

L'entrée en vigueur de l'acte administratif suppose sa validité. Ainsi, deux étapes marquent l'entrée en vigueur de l'acte administratif unilatéral : la validité et l'opposabilité.

#### **a. La validité de l'acte**

Dès son émission datant de sa signature par l'autorité compétente, l'acte devient valide : il existe juridiquement et est obligatoire. Même n'ayant pas fait l'objet de publication, l'acte reste valide. Ainsi, dans l'*arrêt Kipré Gbeuly (CSCA, 20 février 1963 B et W, 65)*, la Cour Suprême décide, à propos de la décision de révocation frappant le requérant, « que l'absence de notification de la décision qu'il attaque n'est pas, en tout état de cause, de nature à entacher ladite décision d'illégalité... » (*cf dans ce sens CSCA, 4 décembre 1964, Compagnie France-Amérique c/ Commune d'Abidjan et sieur Abdoulatif Fakry, B et W. 122*).

Valide, l'acte crée des droits au profit des administrés et des obligations à leur charge (*CE, 19 décembre 1952, Dlle Mattéi S. 1953, 3, 38 ; et CE, 14 mai 1954, Clavel, RDP 1954, 801*). La Cour suprême ivoirienne a confirmé cette jurisprudence dans l'*arrêt El Hadj Bakary Koné c/ ministère des Travaux Publics, en date du 22 juillet 1981 (RID, 1981, 3-4, note René Dégni-Ségui, 135)*. Elle a considéré, à propos du retrait d'une concession provisoire, que « cette décision individuelle a créé dès sa signature des droits au profit du requérant ».

**b. L'opposabilité de l'acte : la condition de la publicité**

L'opposabilité est l'application effective de l'acte aux administrés. Elle est subordonnée aux formalités de publicité de l'acte, « condition suspensive de l'effectivité de la force obligatoire de l'acte » (P. Delvolvé).

**2- L'exécution de l'acte administratif unilatéral**

Pour l'exécution de ses décisions, l'Administration dispose de moyens exorbitants du droit commun, qui sont : le privilège du préalable et le privilège de l'exécution d'office.

**c. Le privilège du préalable**

Le privilège du préalable correspond à une définition, et entraîne certains effets.

- **La définition du privilège du préalable**

Le privilège du préalable est la manifestation du caractère obligatoire de l'acte administratif. Il consiste dans la possibilité qu'a l'Administration de prendre des décisions qui s'imposent immédiatement aux administrés, sans s'adresser préalablement au juge.

- **Les effets du privilège du préalable**

Le privilège du préalable emporte essentiellement deux effets défavorables à l'administré. D'abord, l'administré, demandeur à l'instance, doit prouver l'illégalité de l'acte incriminé (*actori incumbit probatio*). Ensuite, le recours pour excès de pouvoir n'ayant pas en d'effet suspensif, l'acte va continuer à s'appliquer aussi longtemps qu'il n'aura pas été annulé.

**d. Le privilège de l'exécution d'office**

Le privilège de l'exécution d'office permet à l'Administration de recourir à la force publique pour assurer l'exécution de ses décisions. Il a une définition et des conditions, et est sanctionné par le juge.

**C- La fin de l'acte administratif unilatéral**

La fin des effets de l'acte administratif peut résulter de plusieurs causes : les unes tiennent à l'acte, les autres à des circonstances extérieures à la volonté de son auteur, d'autres enfin à la volonté de celui-ci postérieurement à la signature de l'acte. La théorie du retrait tend à concilier deux préoccupations contradictoires : faire respect d'une part les droits acquis (principe de l'intangibilité des droits acquis fondé sur la sécurité juridique) et d'autre part la légalité (souci de faire disparaître l'acte illégal).

Les règles dégagées par le juge, qui s'inspirent de la *jurisprudence dame Cachet (CE, 3 novembre 1922, Rec. 790)* tentent de réaliser un équilibre judiciaire entre ces deux grands principes : celui des droits acquis, et celui de la légalité. Ces règles varient selon qu'il s'agit de la fin de l'acte administratif régulier (1) ou de la fin de l'acte administratif irrégulier (2).

**1- La fin de l'acte administratif régulier**

Les règles applicables à l'acte régulier diffèrent selon qu'il s'agit de la fin par le retrait ou de la fin par l'abrogation.

#### a. La fin par le retrait de l'acte administratif régulier

Le retrait de l'acte régulier n'est possible que si celui-ci n'a pas créé de droits. Il y a donc lieu de distinguer l'acte créateur de droits et l'acte non créateur de droits.

##### ▪ L'acte régulier créateur de droits

L'acte régulier créateur de droit ne peut être rapporté par l'autorité administrative. L'administration ne peut et ne doit donc procéder au retrait d'un tel acte. Cette solution s'explique aisément par la conjonction des deux principes essentiels : le respect de la légalité et celui des droits acquis. Il en résulte que le retrait d'un tel acte est lui-même constitutif d'illégalité. Le retrait ne peut, en effet, intervenir pour inopportunité.

La jurisprudence de la cour suprême est constante sur ce point (*CSCA, 22 juillet 1981, El Hadj Bakary Koné, RID 1981, n° 3-4, notre note, 135 : à propos du retrait d'un arrêté de concession provisoire ; 6 juillet 1988, Dame Lamizana née Traoré Aissatou contre Ministère de la Construction et de l'Urbanisme, arrêt n° 16 inédit : à propos d'un arrêté de retrait déclaré illégal, faute de « base légale »*).

Il existe cependant deux exceptions : l'autorisation du législateur et la renonciation du destinataire à l'acte initial (*CE, 9 janvier 1953, Destour, Rec. 5*).

##### ▪ L'acte régulier non créateur de droits

L'acte régulier non créateur de droits peut être rapporté par l'autorité administrative. La jurisprudence considère, du reste, certains actes comme n'étant pas susceptibles de créer des droits. Par exemple :

- Les actes constatant une situation de fait : (*actes déclaratifs ou récognitifs : CE 15 juin 1.957, Lallernand, Rec. 496*) ; les actes contenant une promesse (N'guetta Blehouet précité, 8 avril 1971. La Cour Suprême a jugé dans l'espèce précité qu'une lettre promettant la nomination à un poste « ne créait, par elle-même, aucun droit au bénéficiaire d'une telle nomination » ;
- Les actes affectés d'une condition (*Comaran Africa Line, 26 mars 1980*). La Cour y a jugé que les décisions conditionnelles peuvent être retirées à toute époque, au motif qu'elles « ne peuvent avoir force créatrice de droits » ;
- Les actes ayant un caractère provisoire ou précaire et révoquant. Il en va particulièrement ainsi des permissions de voirie (*CE 5 mai 1944, Compagnie Maritime de l'Afrique Orientale*) ;
- Les décisions de police, en particulier les autorisations de police (*CE, 2 février 1957, Dupe, Rec. 77 ; 4 juin 1958 Graff, Rec. 414*) ;
- Les décisions provoquées par des manœuvres frauduleuses de l'intéressé (*CE, 17 juin 1955, Silberstein, Rec. 334 ; CSCA, 29 janvier 1992 ESSOA Achiepo c/ Ministère de la sécurité intérieur (arrêt n° 1, in Recueil 1996, n° 2, p. 25 ; CSCA, 19 février 2014, Madame ATTOUO Pierrette, n° 19)*) ;

- Les actes inexistants (dont les nominations pour ordre : **CE, 30 juin 1950, Massonaud, Rec. 400 ; Essoa Achiepo, 29 janvier 1992**) ;
- Les décisions nommant ou maintenant en fonction au-delà de la limite d'âge (**CE, 3 février 1956 Fontbonne, RDP, 1956, 859**).

#### **b. La fin par l'abrogation de l'acte administratif régulier**

L'abrogation de l'acte régulier est possible. Toutefois, une distinction s'impose selon qu'il s'agit d'un règlement ou d'un acte individuel.

##### **▪ L'abrogation des règlements**

Les règlements peuvent être abrogés ou modifiés à tout moment, car il n'y a aucun droit acquis au maintien d'un règlement. Le règlement pris pour une durée déterminée peut être abrogé ou modifié avant l'arrivée du terme (**CE, 25 juin 1954, Syndicat National de la Meunerie à Seigle, D. 1955, 49 : à propos de la modification par un règlement du prix des produits agricoles avant l'arrivée du terme fixé par le règlement initial**).

Dans sa décision n° 171 du 23 décembre 2014, *Communauté villageoise d'Akouedo-Attie c/ Ministre de l'économie et des finances*, relève : « *s'il est de principe qu'un règlement ne confère pas de droit acquis et qu'il peut être abrogé à tout moment, son annulation, acte mettant fin rétroactivement à son existence, n'est possible qu'à la double condition qu'il soit illégal et que ladite annulation intervienne dans le délai du recours contentieux* ».

La Chambre administrative de la Cour suprême a réaffirmé cette jurisprudence dans son arrêt n° 150 du 24 juin 2015, *Nassereddine Youssef Mouhamed - Nassereddine Mahamoud Wehebi c/ ministre de la construction, du logement, de l'assainissement et de l'urbanisme*<sup>18</sup>.

##### **▪ L'abrogation des actes individuels**

Les actes individuels peuvent également être abrogés (ou modifiés) mais, les règles varient selon que l'acte a créé ou non des droits.

##### **≤ Les actes individuels créateurs de droit**

Les actes individuels créateurs de droits ne peuvent être abrogés que dans les conditions légales, c'est-à-dire conformément aux lois et règlements en vigueur. On applique la théorie de l'acte contraire, avec le respect du parallélisme des compétences ou des formes.

**≤ Les actes individuels non créateurs de droit. Les actes individuels non créateurs de droits peuvent toujours être rapportés, et a fortiori abrogés.**

<sup>18</sup> Yédoh Sébastien LATH, *Actes antérieurs préparatoires au certificat de propriété et arrêtes d'approbation : l'impossible retrait ?*. Note sous arrêt n° 150 du 24 juin 2015 *Nassereddine Youssef Mouhamed Nassereddine Mahamoud Wehebi c/ Ministre de la Construction, du Logement, de l'Assainissement et de l'Urbanisme*, *La tribune de la Chambre Administrative*, 2016, pp. 35-38.

## **2- La fin de l'acte administratif irrégulier**

En présence de l'acte administratif irrégulier, la distinction doit être faite entre actes créateurs et actes non créateurs de droits.

### **a. L'acte irrégulier non créateur de droits**

Les règles diffèrent, selon qu'il s'agit du retrait ou de l'abrogation.

- **Le retrait de l'acte irrégulier non créateur de droits**

Le retrait de l'acte irrégulier non créateur de droits est possible. Il est même obligatoire. L'Administration a non seulement le droit, mais aussi l'obligation de retirer l'**acte illégal** (CE, 22 février 1951, *Fédération Nationale des Cadres de l'Assurance*, Rec. 121.; CE, 11 mai 1960, *Compagnie d'Assurances « la Prévoyance »* Rec. 318). Le retrait apparaît comme la sanction de l'illégalité de l'acte. Il permet ainsi à son auteur de réparer lui-même l'erreur, comme l'aurait fait le juge de l'excès de pouvoir, s'il avait été saisi.

- **L'abrogation de l'acte irrégulier non créateur de droits**

L'abrogation de l'acte irrégulier non créateur de droits est également possible. Mais, l'Administration n'est pas tenue d'abroger l'acte illégal. Elle a simplement la faculté de l'abroger à tout moment (CE, 6 novembre 1959, *Coopérative laitière de Belfort*, Rec. 581). L'autorité administrative n'est pas non plus tenue d'exécuter l'acte illégal non abrogé. Aussi, les mesures par lesquelles elle « diffère la mise en application d'une réglementation illégale ne sauraient être entachées d'illégalité et, par suite, ne peuvent constituer des fautes de nature à engager la responsabilité de l'État » (CE, 8 janvier 1960, *Laiterie Saint-Cyprien*, Rec. 10).

Toutefois, la jurisprudence française a évolué. Il pèse désormais sur l'Administration l'obligation d'abroger l'acte illégal, si elle est saisie d'une telle demande dans le délai du *recours contentieux* (CE, 12 mai 1976, *Leboucher et Taraudon*, AJDA 1977, 261 ; CE, 30 janvier 1981, *Ministère du Travail contre Société Afrique Europe Transaction* AJDA 1981, 245).

### **b. L'acte irrégulier créateur de droits**

La fin de l'acte irrégulier créateur de droits pose le problème de la protection des droits acquis et du respect des délais de retraits.

- **La protection des droits acquis**

En présence de l'acte irrégulier créateur de droits, les droits acquis sont certes illégaux, mais méritent tout de même une certaine protection. C'est la raison pour laquelle le retrait, tout comme l'abrogation, est possible, mais à condition d'intervenir dans le délai du recours contentieux de deux mois pour compter de la notification ou de la publication de l'acte.

- **Le respect des délais de retrait de l'acte**

Le délai de retrait est nécessairement prorogé par le recours administratif préalable et par la saisine du juge de l'excès de pouvoir et jusqu'à ce qu'il ait définitivement statué. L'autorité administrative, qui conserve le pouvoir de retirer l'acte illégal, ne peut cependant le faire que dans les limites des conclusions du requérant (*N'guetta Blehouet précité 8 avril 1971*) et si les dispositions de l'acte ne sont pas indivisibles (*C.S.C.A, 22 juillet 1981, El Hadj Bakary Koné*).

### **Section 2- L'acte administratif bilatéral ou le contrat administratif**

Le contrat est défini comme un accord de volonté entre deux parties. Technique connue dans les divers domaines de l'activité juridique, le contrat existe également en droit administratif, entre l'Administration et son cocontractant, sous la forme d'un acte bilatéral : le « contrat administratif ». En conséquence, à l'existence du contrat administratif (**Paragraphe 1**) fait suite la mise en œuvre d'un régime juridique du contrat administratif (**Paragraphe 2**).

#### **Paragraphe 1- L'existence du contrat administratif**

Tous les contrats conclus par l'Administration ne sont pas des contrats administratifs : certains peuvent être de droit privé. Pour faire la part, entre ceux qui le sont et ceux qui ne le sont pas, il existe des critères d'identification (**A**), qui permettent de classer les principaux contrats administratifs (**B**).

#### **A- Le critère d'identification du contrat administratif**

Pour identifier le contrat administratif et le distinguer ainsi du contrat de droit privé, l'on fait référence à la loi. Lorsque la loi assure une claire identification du contrat, on parle d'une qualification légale (du contrat). A défaut de l'identification du contrat par la loi, il est recouru à la détermination jurisprudentielle du contrat.

##### **1- Le contrat administratif par qualification légale**

Le contrat peut recevoir sa qualification du législateur, à qui il revient en principe d'indiquer si un contrat est de droit commun ou s'il est administratif.

###### **a. Le contrat de droit commun**

Est considéré comme un contrat de droit commun celui liant à l'État les agents contractuels. Ceux-ci n'ont pas la qualité de fonctionnaires, mais celle de travailleurs dont les contrats de recrutement sont des contrats de travail (article premier de la loi du 1<sup>er</sup> août 1964 portant *Code de travail*). Ces contrats sont des contrats de droit privé. Ce fut le cas des *contrats liant l'État à l'agent temporaire Kouamé Kouadio (Décret du 12 juin 1965. C'est le cas des contrats liant les agents contractuels à l'Administration (Décrets du 2 juillet 1998 et du 24 mai 2000.*

## b. Le contrat administratif

En référence à cette qualification légale, les contrats administratifs principaux sont : les marchés de travaux et les ventes d'immeubles de l'État (dont le contentieux a été attribué aux conseils de préfecture par la *loi du 28 pluviôse An VIII* : art. 4) ; les marchés de fourniture de l'État (dont le contentieux a été attribué au conseil d'État par décret du 11 juin 1906, art. 14) ; les concessions de terrains (*Décret du 15 novembre 1935*) ; les contrats comportant occupation du domaine public (*Décret-loi du 17 juin 1938*). *Par exemple : le décret du 15 novembre 1935, portant réglementation des terres domaniales en AOF, prescrit, en son article 12 que « sont soumises à la juridiction administrative toutes les contestations relatives à l'acte de concession »).*

### 2- Le contrat administratif par détermination jurisprudentielle

#### a. Le critère organique ou la qualité des parties au contrat

Le critère organique ou critère des parties au contrat repose sur la prise en compte de la présence d'une personne publique au contrat. Il s'agit d'un critère de principe, critère présomptionnel, qui comporte des exceptions.

- *Le principe de la présence d'une personne publique au contrat*

Pour que le juge puisse qualifier un contrat d'administratif, il faut que l'une des parties au moins soit une personne publique. Cette personne publique peut : soit avoir conclu directement elle-même le contrat, ou l'avoir fait conclure par l'intermédiaire de son mandataire. Dans cette dernière hypothèse, la personne privée, le mandataire, dont la situation se confond avec celle de la personne publique, le mandant, agit au nom et pour le compte de celle-ci. Le mandat peut d'ailleurs être soit conventionnel (*explicite : art.1984 du Code civil : CE, 27 mai 1957, Artaud Rec. 350 ; ou tacite : CE, 18 décembre 1936, S. 1938, 3, 59*) soit légal (*TC, 27 mars 1952, Office National de la navigation, Rec. 623*).

- *Les exceptions au principe de la présence d'une personne publique au contrat*

Le principe de la présence d'une personne publique, au moins partie au contrat, comporte deux exceptions. La première est d'origine légale : les contrats comportant occupation du domaine public sont administratifs ; la deuxième exception est d'origine jurisprudentielle : les contrats conclus par les sociétés d'économie mixte en matière routière sont administratifs.

#### b. Le critère matériel ou le contenu du contrat

Le juge retient deux critères alternatifs tenant, tantôt à l'objet du contrat, tantôt à la présence de clause exorbitante et de régime exorbitant.

- **L'objet du contrat.** Un contrat, passé par une personne publique, est administratif s'il a pour objet de confier à son cocontractant « l'exécution même du service public » (*CE, 20 avril 1956, Époux Bertin, Rec., 167*)

- **Le contenu du contrat.**



**La présence de clauses exorbitantes dans le contrat.** Les clauses exorbitantes du droit commun sont des stipulations contractuelles qui ne se rencontrent pas en droit privé. Le juge a consacré ce critère qui est régi par des principes directeurs (CE, 31 juillet 1912, *Société des granits porphyridiques des Vosges*, Rec., 909, concl. Blum).

- **Le régime exorbitant.** Le régime exorbitant, c'est le cadre juridique fixé par les lois et règlements et comportant pour les parties au contrat des droits et des obligations qui sont étrangers aux relations entre particuliers. (TC, 9 janvier 1973, *Société d'exploitation électrique de la Rivière du Sant*, AJDA, 1973, 358).

## **B- Les principaux contrats administratifs**

Les principaux contrats administratifs sont classés en deux : d'une part, les contrats les plus connus (les marchés publics et les concessions), et d'autre part, les contrats moins connus que sont les contrats nommés (l'offre de concours et l'emprunt public) , et les contrats innommés qui peuvent néanmoins être considérés comme administratifs par détermination jurisprudentielle.

### **Paragraphe 2- Le régime juridique du contrat administratif**

Les contrats administratifs sont soumis à un régime juridique autonome, spécial, dérogatoire au droit commun des contrats. Ce régime concerne le contrat dans sa totalité : d'une part, il s'applique à la formation et l'exécution du contrat administratif (A) ; d'autre part, il est relatif à la fin et au contentieux du contrat administratif (B).

## **A- La formation et l'exécution du contrat administratif**

Le contrat met l'Administration et le cocontractant dans une situation de dépendance et d'engagement réciproques. Ainsi, un intérêt est porté à la formation du contrat administratif (1), autant qu'aux dispositions prises en vue d'assurer l'exécution du contrat administratif (2).

### **1- La formation du contrat administratif**

La formation du contrat administratif obéit à trois séries de règles : les règles de compétences, les règles de formes, et les règles de procédures.

#### **a. Les règles de compétences**

Les règles de compétences en matière de conclusion du contrat administratif se distinguent en compétence de conclusion et compétence de contrôle.

- **La compétence tenant à la conclusion du contrat administratif.** Les autorités compétentes, habilitées à conclure les contrats au nom des personnes publiques, sont déterminées par des textes législatifs ou réglementaires. Elles

*diffèrent selon que les contrats sont passés par l'État ou par les collectivités locales.*

Les contrats de l'État sont signés par le Ministre intéressé ou par le fonctionnaire auquel il a délégué ses compétences et, dans certains cas, par le Ministre de la Fonction Publique ou son représentant. Par exemple : le contrat liant l'Administration aux agents contractuels. La loi du 24 mai 2000, art. 2, dispose qu'un tel contrat « est passé entre le gouvernement de la République de Côte d'Ivoire représenté par le ministre chargé de la Fonction publique et les intéressés ».

Les contrats des collectivités locales sont signés par leur organe exécutif. Par exemple : le *Président du Conseil Général pour le département (Loi du 9 août 2001, art. 114)*, le *Maire pour la commune (Charte municipale, art. 61 alinéas 7 et 8)*.

- ***La compétence tenant au contrôle de la procédure de conclusion du contrat administratif.*** La procédure de conclusion des contrats fait intervenir en amont et en aval de la signature certains contrôles. Ceux-ci consistent principalement en des autorisations préalables et approbations.

#### **b. Les règles de formes**

Les contrats de l'Administration et, plus particulièrement, les contrats administratifs se présentent sous différentes formes auxquelles peuvent être adjoints des cahiers de charges.

## **2- L'exécution du contrat administratif**

L'exécution du contrat administratif peut intervenir en une période de stabilité de situations : il s'agira alors d'une exécution normale. Elle peut également intervenir alors que change la situation contractuelle initiale : il s'agira alors d'une exécution subséquente à l'influence des faits nouveaux.

#### **a. L'exécution normale dans le cadre de la situation contractuelle initiale**

Dans l'exécution normale du contrat administratif se manifestent les droits et obligations des parties au contrat, à savoir : d'abord, les prérogatives de l'Administration, et ensuite, les garanties du cocontractant.

- Les prérogatives de l'administration

Les prérogatives sont très importantes, comportant quatre (04) pouvoirs distincts : supervision, modification unilatérale, résiliation unilatérale et sanction.

#### **≤ Le pouvoir de « supervision »**

Les pouvoirs de supervision sont : le pouvoir de direction et de contrôle.

#### **\* Le pouvoir de modification unilatérale**

≠ **Le fondement** : le pouvoir de modification unilatérale de l'administration trouve son fondement dans l'arrêt *Compagnie générale française des tramways du Conseil d'État français* (11 mars 1910, Rec. 216, concl. Blum)

≠ **Les limites** : le pouvoir de modification unilatérale est une prérogative de l'administration assortie de quelques garanties au profit du cocontractant. Trois sont des plus importantes :

*La première*, c'est que les modifications imposées par l'Administration ne doivent porter que sur les clauses intéressant le fonctionnement du service public, à l'exclusion des clauses de rémunération, ou du prix convenu qui ne peut être modifié sans l'**accord du cocontractant** (CE, 7 août 1891, *Morelli*, D. 1893, 3, 18 ; CE, 9 mars 1951, *Donna*, Rec. 149).

*La deuxième*, c'est que les modifications ne doivent pas dépasser certaines limites quantitatives (par exemple : un certain pourcentage ou un seuil d'augmentation ou de réduction de la prestation sous peine que le cocontractant soit fondé à demander la résiliation du contrat : CE, 17 mars 1932, *Mourier*, Rec. 340 ; CE, 12 mars 1933, *Compagnie générale des eaux* ; CE, 30 octobre 1951, *Société Citroën*, Rec. 507), et qualitatives (par exemple : atteinte à la substance du contrat, dénaturation de la prestation initiale, exigence d'une prestation nouvelle : CE, 8 mars 1946, *Ville d'Anières*, Rec. 76 ; CE, 12 juillet 1950, *Viturat*, Rec. 443).

*La troisième*, c'est que l'exercice de son pouvoir de modification unilatérale oblige l'Administration l'oblige à verser, en contrepartie, au cocontractant une indemnité pour les obligations nouvelles, si celles-ci rompent l'équilibre financier du contrat (*le CE, 11 mars 1910, Compagnie générale française des tramways*, a décidé « qu'il appartient seulement à la compagnie. si elle s'y croyait fondée, de présenter une demande d'indemnité en réparation du préjudice qu'elle établirait lui avoir été causé par une aggravation apportée aux charges de l'exploitation... »).

#### \* Le pouvoir de résiliation unilatérale

≠ **Le fondement** : (CE, 2 mai 1958, *Distillerie de Magnac-Laval*, Rec. 246).

≠ **La nature** : le pouvoir résiliation unilatérale du contrat, reconnu à l'Administration, est de nature discrétionnaire (*Distillerie Magnac-Laval* (CE, Ass., 2 mai 1958, Rec. 246).

#### ≤ Le pouvoir de sanction

Le manquement aux obligations qui pèsent à sa charge entraîne pour le cocontractant des sanctions infligées par l'administration : sanctions pécuniaires, sanctions coercitives, et sanctions résolutoires.

##### - **Les garanties du cocontractant**

Un certain nombre de garanties sont reconnues au cocontractant de l'Administration. Il s'agit de divers droits : le droit au paiement du prix, les droits à indemnités et d'autres droits et avantages.

### ≤ Le droit au paiement du prix

Le cocontractant a le droit au paiement du prix convenu. Le prix est soumis à deux principes : le principe de l'irrévocabilité et la règle du service fait.

### ≤ Les droits à indemnités

Les droits à indemnités, dont peut bénéficier le cocontractant, ont des causes variables. Deux en sont les plus importants : l'indemnité pour responsabilité de l'Administration, et les indemnités propres aux marchés des Travaux Publics.

### b. L'exécution du contrat subséquente à l'influence des faits nouveaux

Divers faits nouveaux peuvent se produire pour bouleverser l'économie du contrat administratif en exécution. C'est pour restituer et maintenir l'équilibre du contrat que le juge a élaboré trois théories, qui sont : la théorie du fait du prince, la théorie de l'imprévision, et la théorie de la force majeure.

#### - La théorie du fait du prince

### ≤ Les conditions d'application de la théorie du fait du prince

*L'application de la théorie du fait du prince est subordonnée à trois conditions :*

La mesure doit avoir été imprévisible au moment de la conclusion du contrat (**CE, 14 mai 1926, Pouillard, Rec. 498**) ;

La mesure doit émaner de l'autorité contractante, si l'autorité est autre, la théorie ne peut s'appliquer (**CE, 4 mars 1949, Rec. 197**) ;

La mesure doit être particulière au cocontractant, à l'exclusion des mesures de portée générale et impersonnelle (**CE, 17 juillet 1950, Couard, Rec. 444 ; et en sens inverse, CE, 20 mai 1904, Compagnie marseillaise de navigation, Rec. 425**).

### ≤ Les effets de la théorie du fait du prince

Lorsque les trois conditions de la théorie du fait du prince sont remplies, le cocontractant doit être indemnisé intégralement du préjudice subi. Le principe en a été posé dans l'**arrêt Ville d'Ajaccio (CE, 23 avril 1948 RDP 1948, 603)** où le Conseil d'État a décidé que « le montant des dépenses supplémentaires doit être supporté en totalité par la Ville ». En revanche, dans l'**arrêt Ville de Toulon (4 mars 1949)**, le Conseil d'État a rejeté les prétentions du requérant à une indemnisation intégrale du dommage subi par lui, en raison de ce qu'il devait invoquer, non le fait du prince, mais plutôt l'imprévision.

Les conséquences se rapportent aux dommages réparables le juge accepte de réparer le dommage pour la perte éprouvée (ensemble des dépenses engagées par le cocontractant de l'Administration : **CE, 28 juillet 1926, Ministre des Travaux Publics, Rec. 812**), et le **dommage résultant du manque à gagner (par exemple, les pertes d'un bénéfice ou gain manqué : CE, 19 janvier 1958, Ville de Nantes, Roc. 57)**.

## - La théorie de l'imprévision

### ≤ Les conditions d'application de la théorie de l'imprévision

Les conditions d'application de la théorie de l'imprévision ont été posées dans l'*arrêt de principe Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux (CE, 30 mars 1916, Rec. 125, concl. Chardenet)*.

*La théorie ne joue qu'à trois conditions se rapportant aux faits perturbateurs*, faits ou événements affectant l'exécution du contrat, qui doivent être imprévisibles, extérieurs et indépendants de la volonté des parties au contrat, et bouleverser l'économie du contrat.

**Les faits doivent avoir été imprévisibles au moment de la conclusion du contrat** : la condition d'imprévisibilité s'apprécie de façon concrète, par rapport aux aléas normaux ou ordinaires (*acceptés par le cocontractant : CE, 1<sup>er</sup> février 1939, Commune d'Huez, Rec. 67*) et aux aléas anormaux ou extraordinaires (*événement dépassant les limites que les parties ont pu envisager : CE, 3 décembre 1920, Fromassol, RDP 1921, 81*).

**Les faits doivent être extérieurs et indépendants de la volonté des parties contractantes** : les faits doivent être extérieurs aux parties au contrat (sinon il y a fait du prince) : par exemple, si un déficit d'exploitation est dû à la négligence ou au fait d'un concessionnaire la théorie de l'imprévision ne joue pas (*CE, 25 octobre 1935, Société électrique de Vinay, Rec. 980*). Aussi sont-ils en même temps indépendants de la volonté des parties. En sens inverse, il y a imprévision au regard de mesures d'obscurcissement, ordonnées par l'Etat, qui ont entraîné une diminution des recettes du concessionnaire chargé de l'éclairage de la ville, et non la commune ou la collectivité concédante, le requérant est fondé à invoquer l'imprévision (*CE 4 mars 1949, ville de Toulon ; et également : CE, 15 juillet 1949, Ville d'Elboeuf, Rec. 358*).

**Les faits doivent avoir bouleversé l'économie du contrat** : Ils doivent entraîner un déficit, une perte importante, aboutissant à une « situation extra-contractuelle ». Dans l'*arrêt Compagnie générale du gaz de Bordeaux (CE, 30 mars 1916)*, le Conseil d'Etat a admis l'imprévision au motif que « l'économie du contrat se trouve absolument bouleversée ». Le juge apprécie le degré et la profondeur ou de l'anormalité de la perturbation de l'équilibre financier du contrat.

### ≤ Les effets de la théorie de l'imprévision

**L'indemnité d'imprévision n'est pas intégrale** : à la différence du fait du Prince, l'indemnité d'imprévision n'est pas totale ou intégrale, mais partielle. Elle doit être demandée à l'autorité contractante, même si le bouleversement est imputable à une autre autorité (*CE, 15 juillet 1949, Ville d'El boeuf, Rec. 358*).

**L'indemnité d'imprévision est destinée à permettre au cocontractant de rétablir l'équilibre financier du contrat** : elle n'a pas pour objet de couvrir des déficits définitifs. Si le déficit devient définitif, la théorie d'imprévision ne joue plus chaque partie contractante peut demander la résiliation du contrat, dès lors que l'hypothèse est plutôt celle de la « force majeure administrative ».

## - La théorie de la force majeure

### ≤ Les conditions d'application de la théorie de la force majeure administrative

Les conditions d'application de la théorie de la force majeure administrative ont été dégagées dans l'*arrêt Compagnie des Tramways de Cherbourg (CE, 9 décembre 1932, Rec. 1050, concl. Josse)*.

Dans cette espèce, la compagnie des Tramways, devenue déficitaire, fut autorisée par la ville à relever ses tarifs. Après plusieurs autres relèvements, le dernier avait atteint un niveau qui ne pouvait être dépassé sans perdre tous les clients de la Compagnie. Le Conseil d'État a décidé que « la situation nouvelle ainsi créée constitue un cas de force majeure et autorise aussi bien le concessionnaire que le concédant... à demander au juge la résiliation de la concession ».

**Il résulte de cet arrêt de principe les trois conditions d'applications de la théorie de la force majeure :**

**L'événement imprévisible au moment de la conclusion du contrat :** c'est-à-dire qu'il « ne pouvait raisonnablement être envisagé par le cocontractant au moment où il a traité » (*CE, 17 décembre 1926, Société des Chantiers de l'Adour, Rec. 1124*). La condition d'imprévisibilité s'apprécie de façon concrète. Par exemple : les intempéries ne sont pas forcément des cas de force majeure, sauf violence ou durée exceptionnelle (*CE, 27 novembre 1935, Établissements Descours et Cabaud, Rec. 11 00*).

**L'événement doit être indépendant de la volonté des parties,** qui ne peuvent en empêcher la réalisation, conformément à la solution de l'*arrêt du CE, 29 janvier 1909, Compagnie des Messageries maritimes et autres, Rec. 111, concl. Tardieu*.

**L'événement doit rendre absolument impossible l'exécution du contrat :** C'est l'irrésistibilité du fait ou de l'événement qui conduit à l'impossibilité absolue d'exécuter le contrat, car il existe des « circonstances particulièrement graves qui peuvent être comparées à des cas de force majeure, parce qu'elles équivalent ou qu'elles aboutissent à une impossibilité matérielle d'exécuter le service public » (*concl. Latournerie sous CE, 9 mars 1928, Compagnie des scieries africaines, Rec. 327*). Par exemple : la théorie de la force majeure administrative joue à l'égard de « l'entrepreneur (qui) a poussé ses travaux jusqu'à l'extrême limite de ses possibilités financières » (*CE, 7 janvier 1948, Secrétaire d'État à la Défense, Rec. 8*).

Mais, la condition d'irrésistibilité, lorsqu'il s'agit de la force majeure administrative, revient au « déficit définitif ». Il en a été ainsi dans l'*arrêt Compagnie des Tramways de Cherbourg (9 décembre 1932, Rec. 1050)*, où « la situation nouvelle ainsi créée constitue un cas de force majeure ».

### ≤ Les effets de l'application de la théorie de la force majeure

La force majeure emporte des effets dont trois sont les principaux :

**La force majeure est une cause d'exonération de la responsabilité contractuelle :** Les parties se trouvent de ce fait, libérées de leurs obligations et soustraites à l'application des clauses pénales (*CE, 29 janvier 1909, Compagnie des Messageries Maritimes*), jusqu'à ce que cesse la force majeure (*CE, 18 décembre 1959, Ville de Nantes, 657*).

**La force majeure peut ouvrir droit, pour ses conséquences dommageables, à une indemnisation du cocontractant :** dans l'arrêt *Société Entreprise Coopérative Française (CE, 10 décembre 1938, Rec. 930)*, le Conseil d'Etat considère que « les retards imputables soit à la force majeure, soit au fait de l'Administration, en dehors de stipulations du contrat, sont de nature à justifier l'allocation d'une indemnité à l'entreprise » (*CE, 9 décembre 1932, Tramways de Cherbourg* où le juge énonce que la force majeure administrative autorise les parties à demander « la résiliation de la concession, avec indemnité s'il y a lieu... »).

**La force majeure entraîne la résiliation du contrat :** lorsque l'exécution du contrat est rendue définitivement impossible (*CE, 16 juillet 1952, Électricité de France, Rec. 380 ; CE, 22 mars 1957, Rocher, Rec. 204*), à moins que les stipulations contractuelles garantissent le cocontractant contre le préjudice résultant de cette situation (*CE, 2 mars 1956, Hoang Van Ngoc, Rec. 703*). Mais, la force majeure « administrative », résultant du déficit définitif, autorise seulement les parties à demander au juge la résiliation du contrat, « à défaut d'un accord amiable sur une orientation nouvelle à donner à l'exploitation » (*CE, Compagnie des Tramways de Cherbourg, 9 décembre 1932*).

## **B- La fin et le contentieux du contrat administratif**

La fin et le contentieux des contrats administratifs posent deux problèmes liés, qui peuvent être séparés pour leur étude : d'une part, la fin du contrat administratif (1) ; d'autre part, le contentieux des contrats administratifs (2).

### **1- La fin du contrat administratif**

La fin du contrat administratif, c'est son expiration, avec extinction de ses effets. Les causes d'extinction du contrat administratif se ramènent aux différentes formes de la résiliation. Quatre (04) sont les plus importantes : la résiliation automatique ou de plein droit, la résiliation conventionnelle, la résiliation administrative, la résiliation juridictionnelle.

### **2- Le contentieux des contrats administratifs**

Le contentieux des contrats administratifs est un contentieux administratif soumis à des règles de droit public, et à la procédure du contentieux de pleine juridiction. Toutefois, il peut relever exceptionnellement du contentieux de l'excès de pouvoir.

#### **a. Le principe du contentieux de pleine juridiction**

Le contentieux contractuel porte sur les litiges susceptibles de résulter de la formation, la validité, l'interprétation, l'exécution et la fin du contrat administratif. Par exemple : l'inexécution de l'obligation du cocontractant entraînant certains préjudices. Le contentieux de pleine juridiction pose deux problèmes principaux, qui sont : celui de la juridiction compétente, et celui des justiciables.

### - **La juridiction compétente**

La juridiction compétente est « le juge du contrat », c'est-à-dire le juge compétent pour connaître du contentieux administratif. Ce juge du contrat selon qu'il s'agit du système d'unité juridictionnelle ou de celui de la dualité juridictionnelle.

**Dans le système d'unité juridictionnelle**, qui prévaut à l'heure actuelle, la juridiction compétente est le tribunal de première instance et ses sections détachées, qui doivent appliquer les règles de droit public.

**Dans le système de la dualité juridictionnelle**, le juge du contrat est le tribunal administratif. Celui-ci se substituera au tribunal de première instance et sera saisi dans les mêmes conditions lorsque les juridictions prévues aux articles 101 et 71 al.2, 5° seront mises en place.

*Dans les deux cas de systèmes juridictionnels la compétence du juge du contrat ne peut être écartée par les parties au profit de l'arbitrage. De même, les personnes publiques sont, en effet, frappées d'interdiction de compromettre (CE, 13 décembre 1957, Société nationale de vente des surplus, Rec. 678).*

### - **Les justiciables**

Pour les justiciables, en matière de contrat, le recours de plein contentieux n'est, en effet, ouvert qu'aux parties au contrat, en l'occurrence : l'autorité contractante et le cocontractant. Cette règle repose sur le principe de l'effet relatif des contrats. Ce recours reste donc fermé aux tiers, pour qui le contrat constitue une *res inter alios acta*.

Ainsi, le fait du tiers ne peut être invoqué par l'une des parties au contrat pour s'exonérer. Aussi, si un établissement public, n'a pu s'acquitter de ses obligations contractuelles, faute pour l'État de lui en avoir fourni les moyens, il ne peut s'en prévaloir (CE, 5 novembre 1958, OPHLM de la Seine, Rec. 524).

## **b. L'exception du contentieux de l'excès de pouvoir**

Par exception au principe du plein contentieux en matière contractuelle, le contentieux de l'excès de pouvoir y trouve sa place en référence à la mise en œuvre de la théorie des actes détachables, et à ses effets.

### - **La théorie des actes détachables**

La théorie des actes détachables constitue une exception à l'irrecevabilité du recours pour excès de pouvoir dirigé contre les actes de nature contractuelle. En effet, les actes détachables sont des actes unilatéraux qui peuvent être isolés, « séparés » ou « détachés », de la conclusion du contrat dans l'ensemble de la procédure contractuelle. Qualifiés comme tels par le juge, ces actes peuvent être distingués selon qu'ils sont antérieurs ou postérieurs au contrat.

## **≤ Les actes antérieurs au contrat**



Il s'agit précisément des actes préalables à la conclusion du contrat. Par exemple : la signature du contrat (*CE, 7 février 1936, Département de la Creuse, D. 1937, 3, 23*) ; le refus de passer le contrat (*CE, 6 mai 191, Tondu, S. 1931, 3, 81*) ; la délibération autorisant la conclusion du contrat (*CE, 4 août 1905, Martin ; et CE 6 avril 1906, Camus, S. 1906, 3, 49, note Hauriou*) ; l'approbation du contrat (*CE, 4 février 1955, Ville de Saveme, Rec. 73*) ; la décision d'adjudication (*CE, 5 décembre 1958, Secrétaire d'État à l'Agriculture contre Union des pêcheurs à la ligne et au lancé de Grenoble et du département de Sère, AJDA 1959, 2, 57*).

#### ≤ Les actes postérieurs au contrat

Il s'agit précisément des actes postérieurs à la conclusion du contrat, et qui relatifs à l'exécution, à la modification ou à la résiliation du contrat. Par exemple : les actes ou mesures nécessaires à l'exécution du contrat (*CE, 21 décembre 1906, Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli, Rec. 962, concl. Romieu*).

##### - Les effets des actes détachables

La théorie des actes détachables emporte deux effets principaux : l'ouverture du recours pour excès de pouvoir et la provocation de la nullité du contrat.

#### ≤ L'ouverture du recours pour excès de pouvoir

Le recours pour excès de pouvoir peut être ouvert contre les actes détachables du contrat, qui sont, soit antérieurs au contrat, soit postérieurs au contrat.

**Pour les actes antérieurs au contrat**, le recours pour excès de pouvoir est ouvert à tout intéressé. D'abord, le tiers au contrat peut attaquer l'acte détachable : tel fut le cas dans l'arrêt Syndicats professionnels (*CE, 28 décembre 1906, Syndicats des Patrons-coiffeurs de Limoges, Rec. 977, concl. Romieu*), ou du contribuable local (*CE, 29 mars 1901, Casanova, Rec. 333*). Ensuite, les cocontractants peuvent également saisir le juge de l'excès de pouvoir, sans que l'obstacle du recours parallèle, antérieurement invoqué, puisse leur préjudicier (*CE, 4 février 1955, De Savcrne, Rec. 73*).

**Pour les actes postérieurs au contrat**, le recours pour excès de pouvoir est moins ouvert, et n'est admis que pour les tiers intéressés (*CE 4 août 1905, Martin ; CE, 9 juillet 1948, Département de la Creuse*), qui doivent invoquer des moyens de légalité : soit l'illégalité du contrat lui-même (Département de la creuse et Ville de Saverne précités), soit l'illégalité des clauses réglementaires de celui-ci (*CE, 21 novembre 1906, Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*).

#### ≤ La provocation de la nullité du contrat

En cas de recours pour excès de pouvoir, l'annulation prononcée par le juge ne concerne que l'acte détachable, à l'exclusion du contrat, qui conserve sa validité. Mais, l'arrêt d'annulation, revêtu de l'autorité absolue de la chose jugée, fonde parfaitement

l'action portée devant le juge de droit commun par l'une des parties pour voir déclarer le contrat nul et de nul effet.

En ce sens, le Conseil d'État a même décidé que l'annulation de l'acte détachable emportait nullité du contrat (*CE, 1<sup>er</sup> mars 1946, Société l'Énergie industrielle, Rec. 66* : en l'espèce, il s'agissait de l'annulation de l'approbation irrégulière d'une concession ; en France : *CE, 7 juillet 1982, Commune de Guidel contre Madame Courtet, RDP1983, 1439* : en l'espèce, il s'agissait de légalité du jugement d'un tribunal administratif qui, à la demande de la requérante, a « annulé... l'acte administratif unilatéral et a déclaré nul et de nul effet le contrat»).

#### EXERCICE 4 : CAS PRATIQUE

Dans l'État de Kokotiland, face à la montée du banditisme, le Président de la République a pris une mesure d'interdiction de la promenade aux alentours des bâtiments publics pendant les fêtes de fin d'année.

Pour donner plus d'efficacité à la mesure présidentielle et répondre pleinement à la menace terroriste dans sa localité, le Maire de la Commune Paratou décide d'étendre l'interdiction présidentielle à toutes les voies principales de la ville. En outre, il prévoit de reconduire ladite mesure une semaine après les fêtes de fin d'année, et ce, jusqu'à nouvel ordre.

Face à cette situation, l'Union des Jeunes Paratoulais décide d'organiser un meeting géant pour contester la légalité de ces mesures qu'elle qualifie de liberticides. Le Préfet du département de Paratou décide alors d'interdire, à son tour, toutes les manifestations publiques pendant deux mois. Par ailleurs, le Maire de la Commune de Paratou prononce la dissolution de l'Union des Jeunes Paratoulais.

Sur instruction du Préfet, le Commissaire du 2<sup>e</sup> arrondissement de la Commune de Paratou érige des postes de police à toutes les entrées et sorties de la ville. Ainsi, les policiers décident de :

- Contrôler l'identité de tous les passants ;
- Rechercher tout individu signalé suspect ;
- Rechercher les bandes de malfaiteurs ;
- Saisir tout individu en flagrant délit en cas de commission d'infraction.

Soulevez les problèmes de droit tout en y apportant des solutions.

#### Exercice 5 : Cas pratique

Par décision du 29 mai 2015, notifiée le 31 mai 2015, le Maire de la Commune de Cocodjro a mis fin, sans aucune forme de procédure particulière, à compter du 25 mai 2015, aux activités :

- de Mlle LYNN NADREE, déléguée du personnel, liée à la Mairie de Cocodjro par un contrat de travail ;

- de M. PETHO, engagé par arrêté en tant que médecin officiel de la municipalité de Cocodjro puis nommé conseiller technique ;
- de M. BOZE, fonctionnaire, chargé des Statistiques et de la Démographie, en retirant son acte de nomination qui avait été pris malencontreusement sur la base d'un faux diplôme.

De retour à la maison, Mlle LYNN NADREE rencontre sa voisine de quartier, Mme TOTOU DO, qui l'informe que son premier fils s'est rendu coupable de fraude pendant les examens universitaires. Ce qui lui a valu une expulsion de 4 ans par le conseil de discipline. Elle entend saisir le ministre de l'enseignement supérieur pour annuler cette décision qu'elle juge injustifié.

Soulevez les problèmes de droit tout en y apportant des solutions.

### **EXERCICE 6 : CAS PRATIQUE**

ZIO, MOLA et KALOU sont liés à la commune de YAOPLEU par trois contrats portant respectivement éclairage de ladite ville, livraison de poisson et maintien de l'ordre.

Six (6) mois plus tard, interviennent les mesures ci-après :

- 1- Obscurcissement ordonné par l'Etat et ce pendant douze mois ;
- 2- Livraison de sable imposée à MOLA ;
- 3- Baisse des prix stipulés des différents contrats ;
- 4- Résiliation du contrat passé avec ZIO par la commune de YAOPLEU suite au déficit définitif de la Société d'éclairage.

Dégagez les problèmes juridiques en leur apportant les solutions appropriées.

## LIVRE 2

# LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DE L'ADMINISTRATION

- .....
- Edouard LAFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Bergel-Levrault, Paris, 1896 ;
  - René DEGNI-SEGUI, *Droit administratif général. Tome 3 : le contrôle juridictionnel de l'Administration*, CEDA, Abidjan, 2013 ;
  - Martin Djézou BLEOU, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative ivoirienne*, CNDJ, Abidjan, 2012 ;
  - Yédoh Sébastien LATH, *Le contentieux administratif dans le système ivoirien d'unité de juridiction : Eléments d'une typologie*, in Alioune SALL et Ismaïla Madior FALL (sous la dir. de) : *Actualité du droit public et de la science politique en Afrique*, Mélanges en l'honneur de Babacar KANTE, L'Harmattan, Dakar, 2017, p. 537 à 565 ;
  - Yédoh Sébastien LATH, *Organisation juridictionnelle et droit administratif : esquisse d'une théorie de l'évolutionnisme juridique en France et en Afrique francophone*, Communication au colloque de Dakar sur « Cinquante ans de droit administratif en Afrique », Dakar, 2015.
  - Yédoh Sébastien LATH, *Les contentieux de la régulation devant la Chambre administrative*, *Tribune de la Chambre administrative*, n° 08, 2017, p. 15 et 20 ;
  - Amino Alexise MALAN, *L'évolution du recours pour excès de pouvoir devant la Chambre administrative de la Cour suprême de la Côte d'Ivoire*, Mémoire de Master en droit public, Université Félix Houphouët-Boigny, 2015 - 2016.
- .....

# PREMIÈRE PARTIE : LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE

## TITRE 1 LE RÉGIME GÉNÉRAL DE LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE

### CHAPITRE 1 L'EXISTENCE DU DROIT DE LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE

#### *Section 1- Le principe général de l'autonomie de la responsabilité administrative*

L'affirmation du principe général de l'autonomie de la responsabilité administrative (Paragraphe 1) permet de mettre en évidence les caractères du droit de la responsabilité administrative (Paragraphe 2).

#### Paragraphe 1- L'affirmation du principe de l'autonomie de la responsabilité administrative

Le principe général de la responsabilité administrative est né à la fin du XIXème siècle, en raison de l'abandon progressif du dogme de l'irresponsabilité, qui a abouti à la consécration du principe de la responsabilité.

#### **A- L'abandon du dogme de l'irresponsabilité administrative**

L'admission de la responsabilité de l'administration participe d'une rupture, d'une « révolution » (J. Rivéro) ou d'un « miracle » ayant opéré contre le principe de l'irresponsabilité de l'État. En effet, dans l'ancienne conception de la souveraineté prévalait, sous l'Ancien Régime, le dogme du Roi investi par Dieu, et donc infaillible : « *le Roi ne peut mal faire* ». Tel était le principe, non sans exceptions.

#### **1- Le principe de l'irresponsabilité administrative**

Dans la conception de la souveraineté sous l'Ancien Régime, ni l'État ni l'Administration ne pouvait être responsable, pour trois raisons au moins.

*La première, c'est que par attachement inconditionnel à ce dogme.*

*La deuxième, c'est que l'une des idées fondamentales reçues du « Contrat Social ».*

*La troisième, c'est que l'État libéral classique intervenait assez peu dans la vie des citoyens.*

#### **2- Les exceptions au principe de l'irresponsabilité administrative**

*Première exception : le régime de l'expropriation.*

**Deuxième exception : les régimes spéciaux de responsabilité** sont organisés par certains textes. Par exemple : *la loi du 28 pluviôse An VIII* (en article 4), pour les dommages résultant d'opérations de travaux publics ; de même l'État était tenu pour responsable des dommages causés par ses activités de gestion de son domaine privé.

**Troisième exception : la responsabilité de principe des collectivités locales** a toujours été admise en raison du fait que celles-ci ne sont pas souveraines. Par exemple : leur responsabilité contractuelle (*CE, 6 février 1903, Terrier ; et CE, 4 mars 1910, Thérond*) ; par exemple : leur responsabilité extra-contractuelle qui, reconnue antérieurement, sera confiée à la compétence du juge administratif à partir de l'arrêt *Feutry (TC, 29 février 1908)*.

## **B- La consécration du principe de la responsabilité administrative**

L'arrêt *Blanco (TC, 8 février 1873)* est la décision jurisprudentielle qui a de manière incontestable marqué la rupture avec le dogme de l'irresponsabilité et le consacré de façon explicite la naissance du principe de la responsabilité administrative, dont l'intérêt en droit administratif reste indéniable.

### **Paragraphe 2- Les caractères du droit de la responsabilité administrative**

L'affirmation du principe de la responsabilité administrative, en France, aurait pu consister à étendre à la puissance publique le régime de droit commun, comme par exemple dans le droit britannique. Paradoxalement, l'option du juge administratif français est tout autre : il consacra l'autonomie et la spécificité de la responsabilité administrative.

En Côte d'Ivoire, bien que le droit administratif soit principalement constitué par des sources écrites, notamment en ce qui concerne le contentieux de l'excès de pouvoir, le droit de la responsabilité applicable à l'administration revêt, à la fois, le caractère d'un droit apparemment autonome et d'un droit essentiellement jurisprudentiel.

### **Section 2- Le fondement de la responsabilité administrative**

Un double fondement détermine le contrôle de l'administration par la mise en jeu de sa responsabilité, à savoir : d'une part, la responsabilité administrative pour faute (**Paragraphe 1**), et d'autre part, la responsabilité administrative sans faute (**Paragraphe 2**).

#### **Paragraphe 1- La responsabilité administrative pour faute**

Pour mettre en jeu la responsabilité administrative, la victime doit faire la preuve d'une faute. La faute administrative est le manquement à une obligation, se manifestant, en l'occurrence, par la défaillance dans l'organisation ou/et le fonctionnement normal du service public. Cette faute administrative a une définition, et exerce une influence sur la répartition de la responsabilité entre l'administration et ses agents.

## A- La notion de faute administrative

Il n'existe pas de définition générale et abstraite de la faute administrative. L'appréciation de l'agissement fautif ou non de l'administration tient compte du contexte, des circonstances de temps et de lieu, des moyens dont disposait l'Administration pour faire face à la situation. Il reste que l'accord se fait autour de l'idée du Doyen G. Vedel selon laquelle la faute administrative est une faute de service, en ce sens qu'elle s'identifie à « tout manquement aux obligations du service ». La faute administrative, défaillance ou carence de l'administration, étant une « faute de service », elle peut être d'une existence plurielle, et doit présenter une certaine gravité.

### 1- L'existence plurielle de la faute administrative

La faute administrative est d'une existence plurielle dans la mesure où elle est d'une nature variée et peut prendre des formes diverses.

#### a- La nature de la faute administrative

La faute administrative, faute de service, peut être un acte matériel ou un acte juridique, un fait positif ou négatif, un acte légal ou illégal, une faute prouvée ou une faute présumée.

- **La faute administrative, acte matériel ou acte juridique**

La faute administrative peut consister en un manquement trouvant sa source dans un acte juridique (décision, contrat) ou une opération matérielle (gestion, travaux sur ouvrages publics).

- **La faute administrative, action positive ou action négative**

La faute administrative naît de l'action positive lorsqu'elle procède d'une intervention, d'une réalisation de l'intention ou la volonté expresse de l'Administration (*CE, Sect. 14 décembre 1962, Doublet, Rec. 680 : carence de l'autorité de police ; CE, 29 mars 1946, Caisse départementale d'assurances sociales de Meurthe et Moselle c/ Etat, Rec. 100 : négligence de l'autorité de tutelle dans les contrôles qu'elle doit exercer ; CE, 4 novembre 1955, Giudicelli, Rec. 520 : retard excessif dans la réversion d'une pension*).

- **La faute administrative, acte légal ou acte illégal**

Toute faute ne s'analyse pas nécessairement en une illégalité. L'administration peut prendre des engagements, faire des promesses, qu'elle n'honore pas : par exemple, à l'égard des administrés (*CE, 11 mai 1956, Société Lesieur Afrique, Rec. 194 ; CE, 1<sup>er</sup> mars 1957, Commune de Perthus contre sieur Croux, Rec. 153*) .

- **La faute administrative, faute prouvée ou faute présumée**

En principe, la responsabilité de l'Administration n'est engagée que si la victime apporte la preuve de la faute : elle établit qu'une faute a été commise, et que l'administration est à l'origine du dommage (*TC, 8 février 1873, Blanco ; CSCA, 14*

janvier 1970, *Société des Centaures Routiers* ; *CSCA*, 31 juillet 1986, *Djan Ziago Joseph*).

#### **b- Les diverses formes de la faute administrative ou faute de service**

La faute administrative, de diverses formes, peut se manifester soit par le mauvais fonctionnement du service, s'identifiant à la communication de renseignements erronés, au retard dans le fonctionnement, au défaut de fonctionnement.

##### **- L'Administration a donné des renseignements erronés**

Lorsqu'il y a renseignements erronés, le mauvais fonctionnement du service est manifeste et le juge le sanctionne tenant l'Administration pour responsable, en cas de dommage subis par les administrés ou usagers (*CE 26 octobre 1939, Deydier, Rec. 546 : à propos de droits de douane que des importateurs auront à payer*).

##### **- Le service a fonctionné en retard**

Le retard ne s'apprécie pas *in abstracto* mais *in concreto*, en fonction des circonstances de l'espèce et surtout de la nature de l'activité en cause. Par exemple : le retard de dix ans, apporté par l'Administration, pour délivrer un titre de pension (*CE 5 juillet 1935, Dame veuve Mourton, Rec. 776*) ;

##### **- Le service n'a pas fonctionné**

Le non fonctionnement du service peut résulter : soit du fait du refus d'assurer l'application des textes législatifs et réglementaires, ce qui constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'Administration (*CE 27 février 1948, Vie et gouverneur général de Madagascar, D. 1949, 544 ; CE, 20 février 1959, Commune de Bersée, Rec. 131*).

## **2- La gravité de la faute administrative**

En principe, la faute, même simple ou légère, commise par l'Administration permet de mettre en jeu sa responsabilité. Mais, en pratique, toute faute n'engage pas la responsabilité de l'administration.

## **B- L'influence de la faute sur la répartition de la responsabilité entre l'administration et ses agents**

En droit administratif, il existe certaines théories de la faute qui commandent une dissociation ou un cumul des responsabilités.

### **1- Les théories de la faute**

La faute administrative peut être soit anonyme soit personnalisable. Lorsqu'elle est anonyme, c'est la faute du service ; lorsque qu'elle est individualisable, c'est la faute de service imbriquée avec la faute personnelle. Aussi importe-t-il de déterminer la faute personnelle, avant d'envisager la survenance de la faute personnelle.

#### **a- L'identification de la faute personnelle**

L'identification de la faute personnelle procède de la mise en œuvre de critères jurisprudentiels. Ce qui permet de faire la distinction avec les autres fautes.



- **Les critères de la faute personnelle**

Trois éléments servent d'indices au juge pour qualifier une faute de personne. Ainsi, il y a faute personnelle lorsque l'agent a agi dans un **intérêt personnel** (par exemple : l'agent qui utilise le véhicule de service pour la satisfaction de besoins qui sont les siens propres : **CSCJ, 21 janvier 1972, SATMACI c/ Kripa Amino, RID 1974, 1-2, 19**), qui a agi avec une **intention mauvaise, malveillante ou malicieuse** (**TC, 5 juin 1947, Brun, Rec. 504 ; TC, 27 juin 1955, Dame Gasquet, Rec. 625**), ou qui a commis une **faute lourde** (par exemple : brutale expulsion d'un usager du bureau de poste par les agents de l'administration : **CE, 11 février 1911, Anguet** ; fait pour un chauffeur de l'administration de conduire en état d'ébriété : **CE, 28 juillet 1951, Delville** ; fait pour un agent de police de donner en réparation une armoire de l'administration contenant une grenade, par inattention, et qui blesse un réparateur : **CAA, 3 février 1975, Atsé Akéré Anansi**).

- **La distinction de la faute personnelle des autres fautes**

La faute personnelle doit être distinguée d'autres fautes avec lesquelles elle entretient des rapports étroits : la faute de service, la faute disciplinaire, la faute pénale, la voie de fait.

**Faute personnelle et faute de service**

La faute personnelle et la faute de service, survenant dans l'exercice de l'activité administrative, peuvent être confondues. La distinction est pourtant nécessaire entre les deux. Selon Laferrière, « la faute de service révèle un administrateur plus ou moins sujet à erreurs » ; la faute personnelle révèle « l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences » (**concl. Sous TC, 5 mai 1877, Laumonier-Cariol, Rec. 437**).

**Faute personnelle et faute disciplinaire**

**La faute personnelle**, commise dans ou à l'occasion du service, est également une faute disciplinaire, entendue comme une faute contre la discipline, exposant l'auteur à l'obligation de réparer et au risque d'être passible de la sanction disciplinaire, sauf en cas de désobéissance à l'ordre manifestement illégal et susceptible de compromettre les intérêts de l'Administration (**CE, 10 novembre 1944, Langneur, Rec. 288**). En sens inverse, **la faute disciplinaire** peut ne pas constituer une faute personnelle, en raison de ce qu'elle ne présente pas de caractère de gravité (par exemple : erreurs insuffisamment graves, maladresses ou imprudences, qui constituent de simples fautes disciplinaires ou fautes de service et non des fautes personnelles : **CE, 8 novembre 1957, Adolphe, Rec. 596**).

**Faute personnelle et faute pénale**

**La faute personnelle peut coïncider avec la faute pénale**. Par exemple : les crimes et délits volontaires qui, en raison de leur caractère intentionnel ou de malveillance, constituent en principe des fautes personnelles détachables (**TC 11 novembre 1953, Oumar Samninag Harane, Rec., 218 ; TC, 5 juin 1947, Brun, Rec. 504**). En sens inverse, la faute pénale ne constitue pas nécessairement une faute personnelle. Par exemple : les délits d'imprudence ne sont pas constitutifs de fautes personnelles. De sorte que, le fait que l'agent a été poursuivi et même condamné au pénal ne signifie nullement que le fait reproché est regardé comme une faute personnelle, détachable de l'exercice des fonctions

(TC, 14 mars 1935, *Thépaz, Rec.*, 224 : blessures involontaires causées à un cycliste par un chauffeur militaire qui, quoique condamné à une amende, n'a pas vu sa responsabilité engagée, le fait à lui imputé n'étant pas « constitutif d'une faute se détachant de l'exercice de ses fonctions »).

### **Faute personnelle et voie de fait**

La voie de fait ne constitue pas nécessairement une faute personnelle détachable du service. Il en est ainsi de celle qui résulte strictement de l'exécution du service. Dans l'arrêt *Action Française (TC, 8 avril 1935, Rec. 1226, concl. Josse)*, le Tribunal des Conflits en a ainsi décidé en considérant comme une voie de fait la saisie du journal « *Action Française* », sur ordre du Préfet de police, sans retenir la responsabilité personnelle de cet agent qui, selon lui, a « agi non comme partie en cause, mais comme représentant de la Puissance publique ».

### **b- La survenance de la faute personnelle**

Il existe deux cas classiques de survenance de la faute personnelle, qui sont liés au contexte : la faute personnelle commise dans le service, et la faute personnelle commise en dehors du service.

#### **- La faute personnelle commise dans le service**

Lorsque la faute est commise dans le service ou à l'occasion du service, elle est personnelle à l'agent si elle est détachable du service. Elle révélera alors dans différentes hypothèses :

- soit la recherche de son intérêt personnel par l'agent (par exemple, un agent des postes qui commet un vol dans l'exercice de ses fonctions : *CE, 21 avril 1937, Dlle Quesnel, Rec. 413* ; un agent usant de sa qualité pour commettre des vols avec complicité : *TC, 11 novembre 1953, Oumar Samniang Harane, Rec. 218*) ;
- soit de la manifestation de l'intention mauvaise, malveillante, ou malicieuse de l'agent (*TC, 5 juin 1947, Brun, Rec. 504*) ;
- soit de la faute lourde ou grave commise par l'agent (*CE, 3 février 1911, Anguet*).

#### **- La faute personnelle commise en dehors du service**

La faute personnelle de l'agent, commise en dehors du service, peut soit être dépourvue de tout lien avec le service, soit non dépourvue de tout lien avec le service.

**La faute personnelle est dépourvue de tout lien avec le service**, lorsqu'elle est survenue à l'occasion d'activités personnelles à l'agent, par rapport auxquelles le service public n'est nullement en cause. Par exemple : l'agent de police qui, invité chez un ami, le blesse mortellement en maniant imprudemment son revolver (*CE, 30 janvier 1948, Dame veuve Buffevant, Rec. 5 1*) ; le douanier qui, en dehors de l'exercice de ses fonctions, mais profitant de son uniforme et portant son arme, arrête et, à la suite d'une altercation, blesse mortellement une personne avec qui il avait un différend d'ordre personnel (*CE, 23 juin 1954, Dame veuve Litzler, Rec. 376*).

**La faute personnelle est non dépourvue de tout lien avec le service** lorsqu'elle a pu être rendu possible par les moyens du service. Par exemple : un chauffeur militaire qui, de retour de mission, fait un détour, mais ayant refusé de déposer une jeune fille qu'il

transportait bénévolement (« auto-stoppeuse »), celle-ci, prise de panique, saute du véhicule et est mortellement blessée (*CE, 13 juin 1958, Darne veuve Polin, Rec. 352*) ; le conducteur d'un véhicule administratif, qui prend à son bord sa maîtresse et, s'étant écarté de l'itinéraire normal de sa mission pour la conduire dans son village, provoque un accident au cours duquel elle est blessée (*CSCJ, 21 janvier 1972, Satmaci c/ Kripa Amoin, RID 1974, 1-2, 19*) ; un gardien de la paix, à l'occasion du maintien de l'ordre, va dans un café, et se querellant avec un consommateur, le menace de son revolver et blesse un autre client qui tentait de le désarmer (*CE 1<sup>er</sup> octobre 1954, Bernard, Rec. 505*).

## **2- Le régime de la responsabilité résultant de la faute personnelle : les rapports entre la responsabilité de l'agent et celle de l'administration**

La faute personnelle (faute de l'agent) peut être cumulée avec la faute de service (faute de l'administration). De même, en fonction des intérêts de la victime, la faute personnelle peut être dissociée de la faute du service (faute de l'administration).

### **a- La faute personnelle, entre dissociation ou cumul de fautes**

La faute administrative peut être, soit celle de l'administration (faute du service) soit celle de l'agent (à l'occasion de la faute de service). Qu'elles soient celles de l'administration ou celles de l'agent, les fautes peuvent être soit dissociées, soit cumulées.

#### **- La faute administrative peut procéder d'un cumul des fautes**

Le cumul de faute : en pratique, il y a cumul de fautes (et donc de responsabilités) lorsque le dommage procède de deux faits distincts : celui de l'Administration et celui de l'agent. C'est dire que les faits (faute de l'agent et faute de l'administration) ont conjointement concourus à la survenance du dommage subi par la victime. **Le principe en a été posé dans l'arrêt Anguet (CE, 3 février 1911).**

#### **- La faute administrative peut résulter d'une dissociation des fautes**

La dissociation des fautes : la faute administrative peut tout autant relever distinctement, soit du fait de l'administration, soit de celui personnel de l'agent. Dans ce cas, c'est un seul fait (faute de l'agent ou faute de l'administration) qui est à l'origine du préjudice subi par la victime. En conséquence, lorsque dans cette hypothèse, on retient la faute personnelle, cela signifie que seul le fait de l'agent est la cause du dommage.

### **b- La faute personnelle, entre dissociation ou cumul de responsabilités**

Pour établir la dissociation ou le cumul de responsabilités, il y a lieu de prendre en compte deux hypothèses : celle de la faute personnelle commise dans le service, et celle de la faute personnelle commise en dehors du service mais avec les moyens du service.

#### **- Lorsque la faute personnelle de l'agent a été commise dans le service, il y a cumul de responsabilités :**

Le principe du cumul de responsabilités a été posé dans l'arrêt Lemonnier (*CE, 26 juillet 1918, Rec. 761, concl. Blum*).

- **Lorsque la faute personnelle de l'agent a été commise en dehors du service mais avec les moyens du service, c'est l'hypothèse de la "responsabilité instrumentale".**

La faute personnelle de l'agent ayant été commise hors du service, mais avec les moyens du service, elle n'est pas « dépourvue de tout lien avec le service ». Il y a là aussi cumul de responsabilités.

**Le principe en a été posé dans l'arrêt Demoiselle Mimeur (CE, Ass., 18 novembre 1949, Rec. 492).**

**Le moyen ou l'instrument fourni par le service n'engage pas nécessairement la responsabilité de l'Administration.** Par exemple : dans l'arrêt Dame veuve Litzler (CE, 23 juin 1954), le meurtre commis par le douanier n'engagea pas la responsabilité de l'Administration, bien que celui-ci fût en uniforme et disposât d'une arme, au moment des faits. Il faut en plus que la faute de l'agent ait un lien avec le service public.

### **c- Les conséquences : les actions récursoires**

La répartition de la responsabilité entre l'administration et son agent a pour conséquences d'entraîner la mise en jeu possible d'action de l'une des personnes mise en cause contre l'autre, selon le cas : d'une part, une action récursoire de l'administration contre son agent ; d'autre part, une action récursoire de l'agent contre l'administration.

- **L'action récursoire de l'administration contre l'agent**

En raison de la solvabilité, l'Administration sera le plus souvent actionnée par la victime de la faute administrative, et peut être condamnée à verser une indemnité en réparation du préjudice causé. L'administration dispose alors d'une action récursoire contre l'agent fautif.

- o **Le principe de l'action récursoire de l'administration contre l'agent a été posé par l'arrêt Laruelle**
- o **Les règles gouvernant l'action récursoire de l'Administration ont été dégagées par le juge. Ce sont les suivantes :**

L'on peut en relever quatre (04) :

**L'administration a un droit, non une obligation, d'exercer l'action récursoire.** Elle reste donc libre dans le choix discrétionnaire du déclenchement d'une telle action (TC 26 mars Moritz 1954 et CE, 22 mars 1957, Jeannier) ;

**La compétence pour connaître de l'action récursoire, qui revient, en France, au juge administratif** exclusivement, ne soulève aucune difficulté particulière en Côte d'Ivoire, en raison de l'unité de juridiction ;

**La décision qui a condamné l'Administration et qui visait exclusivement les rapports entre elle et la victime, n'a pas autorité de chose jugée à l'égard de l'agent fautif,** qui peut en contester le montant de l'indemnité allouée à la victime devant le juge de l'action récursoire (CE, 19 juin 1959, Moritz, Rec. 377 ; CE, 18 novembre 1960, Tilhaud, Rec., 636) ;

**En cas de faute commise par plusieurs agents, il n'y a pas de solidarité,** si bien qu'aucun ne peut répondre exclusivement et personnellement de la totalité de l'indemnité versée

par l'Administration, mais plutôt réclamer à chacun sa part d'indemnité relative à la faute personnelle commise.

○ **Trois hypothèses se présentent :**

**En cas de cumul de fautes**, l'action récursoire est toujours possible, puisque la responsabilité est partagée (CE, Ass., 28 juillet 1951, Delville, Rec. 464) ;

**En cas de faute personnelle**, l'action récursoire de l'Administration est possible contre l'agent ;

**En cas de faute de service**, la faute étant seul imputable à l'Administration, toute action récursoire est fermée.

- **L'action récursoire de l'agent contre l'administration**

L'agent de l'Administration qui, actionné par la victime du dommage, a été condamné par le juge à verser à celle-ci l'indemnité intégrale du préjudice, dispose d'une action récursoire contre l'Administration.

- **Le principe de l'action récursoire de l'agent contre l'Administration a été posé dans l'arrêt Delville**

**(CE, Ass., 28 juillet 1951)** : le sieur Delville, chauffeur de l'Administration, avait provoqué un accident, alors qu'il conduisait en état d'ébriété. Il fut condamné par les tribunaux judiciaires à payer à la victime de l'accident l'intégralité des dommages-intérêts. Son action récursoire exercée contre l'Administration a été admise par le Conseil d'État qui, après avoir constaté qu'en dehors de la faute personnelle de l'agent (état d'ébriété) une faute de service (mauvais état des freins du véhicule de service) avait concouru, « dans une égale mesure », à la production du dommage. Aussi lui a-t-il accordé le remboursement de la moitié des indemnités, dont il était débiteur envers la victime.

- **Diverses hypothèses peuvent se présenter :**

L'on peut en relever trois (03) :

**En cas de cumul de fautes**, l'action récursoire est possible, avec le remboursement de la part d'indemnités correspondant à la faute de service imputable à l'Administration **(CE, 28 juillet 1951)**, sauf lorsque : soit le fait de l'Administration est constitué par un simple défaut de surveillance, qui est certes « une faute de service », mais n'est pas « de nature à faite disparaître ou à atténuer la responsabilité » qui incombe à l'agent **(CE 22 mars 1957, Jeannier, Rec. 196, concl. Kahn ; CE, 18 avril 1953, Préfet de Vaucluse c/ Le Brozec et Seiler, J.C.P. 1953, n° 7694)** ; soit la faute de service a été provoquée par la faute de l'agent, usant de manœuvres frauduleuses, « afin d'induire en erreur » l'Administration **(CE, Ass., 28 juillet 1951, Laruelle)**. Dans les deux cas d'exception s'applique le principe *nemo auditur...*

**En cas de faute de service**, l'action récursoire de l'agent contre l'Administration est ouverte, avec le remboursement intégral des sommes dont il a été déclaré débiteur envers la victime. Le législateur accorde une protection renforcée à la victime, car, aux termes de l'article 19 alinéa 12 du Statut général de la Fonction Publique, « lorsqu'un fonctionnaire est poursuivi par un tiers pour faute de service, la collectivité publique est responsable des condamnations civiles prononcées contre lui, dans la mesure où une faute personnelle détachable du service ne lui est pas imputable » ;

**En cas d'une faute personnelle, l'action récursoire de l'agent n'est plus possible, le dommage trouvant son origine dans une faute imputable l'agent et à lui seul.**

## Paragraphe 2- La responsabilité administrative sans faute

Du point de vue technique, deux grands systèmes organisent la mise en jeu de la responsabilité administrative sans faute : l'un est fondé sur la réalisation du risque ; l'autre résulte de la rupture de l'égalité devant les charges publiques.

### **A- La responsabilité fondée sur la réalisation du risque : la responsabilité administrative pour risque**

La responsabilité conditionnée par ou fondée sur la réalisation du risque résulte de diverses hypothèses : les choses dangereuses, les situations dangereuses, les activités dangereuses illustrées par l'hypothèse de la collaboration bénévole.

#### **1- La responsabilité du fait des choses dangereuses**

La responsabilité administrative conditionnée par les choses dangereuses découle du risque dans les cas d'accidents causés par des explosifs ou des armes dangereuses. Il s'agit d'un système de responsabilité destinée à couvrir le risque anormal de voisinage que peuvent constituer certaines « choses », en l'occurrence : les explosifs et les armes à feu ou/et les engins dangereux.

##### **a- Les dommages causés par les explosifs**

Les dommages causés par les explosifs (mines), rentrent dans la catégorie des risques anormaux de voisinage engageant la responsabilité de l'Administration sans faute.

Le principe en a été posé dans l'arrêt Regnault-Deroziers (*CE, 28 mars 1919, Rec. 329*).

##### **b- Les dommages causés par les armes ou/et les engins dangereux**

- **En cas de dommage causé par les armes dangereuses ou /et les engins dangereux** (par exemple : armes à feu, pistolet, mitraillettes), **la responsabilité administrative est engagée sans faute. Toutefois, il y a lieu de distinguer selon que la victime était un tiers ou est visée par l'opération de police.**

**La victime est un tiers** : lorsque la police fait usage, au cours d'une opération de maintien de l'ordre, d'armes dangereuses ou d'engins dangereux, cette forme d'intervention fait courir un risque aux personnes étrangères à l'opération de police, c'est-à-dire le tiers. Ainsi, en cas d'accident, la responsabilité de l'administration est automatiquement engagée. C'est le cas d'un tiers, assis à la porte de son bar, qui est mortellement blessé par une balle (provenant d'une mitraillette) tirée par un gardien de la paix et qui était destinée à un malfaiteur : *CE, Ass., 24 juin 1949, Consorts Lecomte*,

**Rec. 307** : Il en va de même du tiers passant blessés par le coup de feu tiré par un gardien de la paix à la poursuite d'un malfaiteur): *CE, Ass. 24 juin 1949, Dame Daramy, Rec. 307*.

**La Chambre administrative de la Cour suprême**, en précisant dans son arrêt n° 02 du 18 janvier 2012 que « la responsabilité de l'Administration étant spécifique et non calquée sur celle du droit commun », a eu à faire application de la responsabilité administrative fondée sur le risque pour des dommages causés à un tiers par un agent, au cours d'une opération de police, à la suite de l'usage d'une arme à feu. En conséquence, la Chambre administrative a rejeté le pourvoi formé par l'État de Côte d'Ivoire contre l'arrêt n° 93-2010 rendu par la Cour d'Appel d'Abidjan.

**La victime est visée** : lorsque la personne était recherchée ou/et poursuivie, visée par l'opération de police, elle devra faire la preuve de la faute de l'administration. Dans ce cas, la faute simple pourra suffire (*CE, 27 juillet 1951, Auberger et Dumont, D. 1952, 110 : automobiliste ayant franchi un barrage de police, blessé par des coups de feu tirés par un agent de police*).

- **En cas de dommages causés par les armes non dangereuses ou/et les engins non dangereux** (par exemple : les matraques et les grenades lacrymogènes), la responsabilité administrative est engagée sur le fondement de la faute lourde.

Le principe en la matière a été posé dans l'*arrêt Époux Domenech (CE, 16 mars 1956, Rec. 124)*, où s'agissant d'un dommage causé à la victime d'une grenade lacrymogène, la responsabilité de l'administration n'a pu être engagée, en l'absence d'une faute lourde.

## **2- La responsabilité du fait des situations dangereuses**

La responsabilité pour risque liée à des situations dangereuses résulte d'une prise en compte de la socialisation du risque par le juge administratif, notamment dans des hypothèses qui présentent un danger exceptionnel pour les agents de l'Administration. Par exemples :

### **a- Le cas du Consul de France à Séoul lors de l'occupation militaire**

Dans l'arrêt *Sieur Perruche*, le Consul de France resté à son poste sur ordre du Ministre des Affaires Étrangères, alors que la ville était militairement occupée par des forces ennemies. Il fut interné et son mobilier pillé. Le Conseil d'État a estimé en l'espèce que l'ordre donné a eu pour effet de placer l'intéressé « dans une situation qui comportait des risques exceptionnels pour sa personne comme pour ses biens » (*CE, 19 octobre 1962, sieur Perruche, Rec. 555*).

### **b- Le cas des coopérants restés pendant les troubles graves**

Dans l'arrêt *Époux Martin*, des coopérants français sont restés en poste au Laos sur instruction des autorités françaises, nonobstant le déroulement de troubles graves, et perdirent leurs effets. La haute juridiction administrative a jugé que « l'obligation de

demeurer à leur poste... comportait un risque exceptionnel pour les intéressés » mobiliers **(CE, 16 octobre 1970, Époux Martin R., Rec. 593).**

### c- Le cas de l'épidémie de rubéole

Dans l'arrêt Dame Saulze, une institutrice en état de grossesse, était restée en contact avec une école affectée d'une épidémie de rubéole ; son fils né était ainsi atteint de graves infirmités. Le Conseil d'État a jugé que « le fait pour une institutrice en état de grossesse, d'être exposée en permanence aux dangers de la contagion comporte pour l'enfant à naître un risque spécial et anormal qui, lorsqu'il entraîne des dommages graves pour la victime, est de nature à engager, au profit de celle-ci, la responsabilité de l'État » **(CE, 6 novembre 1968, Dame Saulze, AJ 1969,117).**

## **3- La responsabilité du fait des activités dangereuses : le cas de la collaboration bénévole**

En vue d'assurer une meilleure protection aux administrés victimes, le juge administratif a permis par l'élargissement de sa jurisprudence une socialisation du risque dans diverses hypothèses.

### a- Les hypothèses générales

Dans les hypothèses générales, les cas de responsabilité administrative résultent de situation qui n'ont pas fait l'objet d'une législation ou d'une réglementation unifiée, et dont le juge a eu à connaître au cas par cas. Par exemple :

- dégâts causés à une maison voisine par un incendie volontairement provoqué par des agents de l'Administration pour détruire un immeuble insalubre **(CE, 24 décembre 1926, Wather, Rec. 1140) ;**
- dommages causés par des mineurs évadés de maisons d'éducation surveillée **(CE 3 février 1956, Ministère de la Justice c/ Thouzellier, Rec. 49 : à propos du cambriolage d'une maison voisine par deux mineurs évadés d'une maison d'éducation surveillée, utilisant les méthodes modernes fondées sur la confiance).**

### b- L'hypothèse particulière de la collaboration bénévole ou occasionnelle

Le régime applicable à l'hypothèse de la responsabilité administrative du fait de la collaboration bénévole ou occasionnelle résulte de l'extension de la théorie de risque professionnelle, qui a trouvé expression dans le principe jurisprudentiel de la responsabilité administrative pour collaboration bénévole ou occasionnelle.

- **La jurisprudence antérieure faisait bénéficier aux agents de l'Administration d'un système de réparation automatique fondée sur les risques encourus du fait de l'exercice des fonctions**



(CE, 21 juin 1895, *Cames*, Rec. 509, concl. Romieu ; S. 1897 S, 3, 33, concl. Romieu, note Hauriou). Ce système du risque professionnel, étendu pour être appliqué aux collaborateurs occasionnels ou bénévoles du service public, ne s'appliquait aux fonctionnaires et agents de l'État que faute de leur protection par la loi (CE, 3 janvier 1958, *Levrat*, S. 1958, 113), et aux usagers du service public que si le concours apporté a excédé la contribution que le service peut normalement attendre d'eux (TA. de Strasbourg, 18 mars 1959, *Caisse primaire de sécurité sociale de Mulhouse c/ Kormann* ; CE, 27 octobre 1961, Rec. 602). La responsabilité administrative joue également lorsque le dommage a été causé à des tiers par le collaborateur occasionnel, celui-ci étant dans ce cas considéré comme un « agent » de l'Administration (CE, 22 mars 1951, *Compagnie d'Assurances « l'Urbaine et la Seine »*, Rec. 200 : *accident provoqué par un individu, qui aurait engagé la responsabilité de la commune si le juge avait reconnu à celui-ci la qualité de collaborateur occasionnel*).

- ***Le principe de la responsabilité administrative en matière de collaboration bénévole ou occasionnelle a été posé dans l'arrêt Commune de Saint-Priest-La Plaine***

(CE, 22 novembre 1946, R. 279). A la demande du Maire de Saint-Priest-La-Plaine, deux habitants de la commune, les sieurs Rance et Nicaud acceptent, à titre bénévole, de tirer le feu d'artifice organisé à l'occasion de la fête locale. Blessés par l'explosion prématurée d'un engin, ils demandèrent au Conseil de Préfecture de Limoges de condamner la commune à réparer les dommages par eux subis. Ayant obtenu satisfaction partielle, en appel ils saisirent le Conseil d'Etat qui fit droit à leur demande de réparation de l'ensemble du dommage, en ces termes : considérant « que la charge du dommage qu'ils ont subi, alors qu'ils assuraient l'exécution du service public dans l'intérêt de la collectivité publique locale et conformément à la mission qui leur avait été confiée par le maire, incombe à la commune ». Et, la Haute Juridiction de conclure « que dès lors, celle-ci n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le conseil de préfecture l'a condamnée à réparer le préjudice éprouvé par les intéressés ».

Il s'agit d'une application de la responsabilité pour risque, dont l'application est soumise à trois (3) conditions :

- ***la première condition*** : la victime doit avoir participé à l'exécution d'un service public, dans l'intérêt de la collectivité publique. La responsabilité de l'Administration ne peut être retenue lorsque la victime a agi pour son propre compte (CE, 3 octobre 1953, *Bossuyt*, Rec. 466 : *personne qui, à l'occasion d'une fête locale, participe à une course de chevaux et se blesse*).
- ***la deuxième condition*** : le concours de la victime doit avoir été sollicité ou accepté par l'Administration ou spontané, en cas d'urgence (par exemple : une personne qui, à l'appel du tocsin (cloche), participe à la lutte contre un incendie (CE, 30 novembre 1946, *Faure*, S. 1946, 3, 37) ; ou de celui qui se lance spontanément à la poursuite d'un malfaiteur, surpris en flagrant délit de vol (CE, 17 avril 1953, *Pinguet*, S. 1954. 3, 69) ; ou d'un Médecin qui, portant secours à des victimes d'une intoxication par le gaz, est blessé par une explosion (CE, 11

*octobre 1957, Commune de Grigny, Rec. 524 : intervention motivée par « l'urgente nécessité de porter secours aux victimes de l'accident »).*

- **la troisième condition : le concours doit avoir été effectif** : cette condition est remplie, lorsque la collaboration est réelle et incontestable (par exemple : *CE, 30 novembre 1946, Faure ; CE, 17 avril 1953, Pinguet ; 11 octobre 1957, Commune de Grigny*). Faute de « participation effective », la qualité de collaborateur bénévole ou occasionnelle ne peut être admise au bénéfice de la victime, non plus que la responsabilité de l'Administration (*CE, 22 mars 1957, Compagnie d'Assurances « l'Urbaine et la Seine » Rec. 200*).

## **B- La responsabilité fondée sur la rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques**

La responsabilité administrative pour rupture de l'égalité devant les charges publiques s'applique dans divers domaines qui peuvent être ramenés à quatre (04) : la responsabilité du fait des dommages permanents de travaux et ouvrages publics ; la responsabilité du fait des dommages résultant des lois et des conventions internationales ; la responsabilité du fait des dommages résultant du retard ou du refus d'exécuter les décisions de justice ; la responsabilité du fait d'autres dommages.

### **1- La responsabilité administrative du fait des dommages de travaux ou/et ouvrages publics**

En matière de dommage causés par les travaux et ouvrages publics, trois catégories de victimes peuvent être identifiées : le participant, l'utilisateur, le tiers.

#### **a- Le participant**

Le participant est une personne qui subit le dommage à l'occasion de sa participation à l'exécution du travail public ; il en est ainsi d'un ouvrier. La responsabilité de l'Administration à l'égard du participant est engagée sur le fondement d'une **faute prouvée** (*CE, 4 janvier 1960, sieur Estampes, Rec, 2 : à propos d'un artisan plombier-zingueur blessé, alors qu'il procédait au remplacement du chéneau d'une vieille église*).

#### **b- L'utilisateur**

L'utilisateur est une personne qui subit le dommage au moment où elle utilise effectivement l'ouvrage public qui l'a provoqué. C'est le cas du piéton, du cycliste ou de l'automobiliste, victime des déficiences du trottoir ou de la chaussée. Du fait qu'il profite ou qu'il fait usage de l'ouvrage public, au moment de la survenance du dommage, la responsabilité de l'Administration à l'égard de l'utilisateur est engagée sur le fondement d'une faute présumée (*CSCA, 14 janvier 1970, Société des Centaures Routiers ; CSCA, 31 juillet 1986, Djan Ziago Joseph ; CAA, 21 novembre 1969, Société des Transports du sud et Mutuelle centrale agricole c/ État de Côte d'Ivoire, inédit*).

En France, l'utilisateur peut bénéficier du régime de la responsabilité sans faute, pour risque, lorsque l'ouvrage public est « exceptionnellement dangereux » (**CE 6 juillet 1973, Dalleau, Rec. 482 : Chutes de pierres auxquelles étaient exposés les usagers d'une route**), Mais, ce régime ne joue plus, lorsque la gravité du risque que présente l'ouvrage public est suffisamment atténuée par les mesures de signalisation adoptées (**CE, 11 juillet 1983, Ministre des transports c/ Société Balbotia, R.D.P. 1983, 1402**).

### c- Le tiers

Le tiers est une personne victime d'un dommage, qui ne trouve pas son origine dans l'utilisation de l'ouvrage public. Le fonctionnement ou le défaut de fonctionnement ou même la simple présence de l'ouvrage public, ainsi que l'exécution de travaux publics peuvent être à l'origine du dommage subi par les tiers. Il peut s'agir, notamment de la rupture d'un barrage qui inonde une propriété privée (**CE, 20 décembre 1947, Dame veuve O. Neuill, Rec. 178**).

La responsabilité de l'Administration est engagée à l'égard du tiers sans faute. Dans l'**arrêt Beaufils (4 octobre 1957, Rec. 510)** relatif à un dommage résultant d'un incendie regardé comme un dommage de travaux publics, le Conseil d'État décide que « même sans faute, l'Administration est responsable des dommages causés aux tiers par l'exécution ou l'inexécution de travaux publics... » (**Voir également, CE 25 avril 1958, Dame veuve Barbaza, Rec. 228**).

## **2- La responsabilité de l'Etat du fait des dommages résultant des lois et des conventions internationales**

Suite à l'abandon du dogme de l'irresponsabilité de l'Etat ; deux arrêts importants ont consacré la responsabilité de l'Etat du fait de la rupture de l'égalité des citoyens trouvant sa source dans les lois et les traités. Cette responsabilité est soumise à certaines conditions.

### a- La nature de la responsabilité

La responsabilité du fait des lois est bien celle de l'Etat, et non pas celle de l'Administration au sens large.

**Pour la loi, le principe en a été posé dans l'arrêt La Fleurette**

(**CE, Ass., 14 janvier 1938, Société des produits laitiers La Fleurette, R. 25**). La loi du 20 juin 1934 a interdit la fabrication et la vente de produit présentant l'aspect de crème, destinés aux usages similaires, et composés d'autres matières que le lait. La Société la Fleurette, a été conduite à cesser toute son activité. Dans la mesure où elle était la seule société frappée par la loi, elle demanda et obtint du juge administratif une indemnité pour le préjudice subi. Le juge fit droit à sa demande en se fondant sur le fait que la situation créée par la loi de 1934 a engendré au détriment de la société une rupture de l'égalité devant les charges publiques.

***Pour le traité ou la convention internationale, le principe en a été posé dans l'arrêt Compagnie d'Énergie Radio-Électrique (CE, Ass., 30 mars, 1966, Compagnie d'Énergie Radio-Électrique, R. 257).***

### **3- La responsabilité administrative du fait des dommages résultant du retard ou du refus d'exécuter les décisions de justice**

En principe il y a obligation d'exécuter toute décision de justice, notamment celle qui acquiert force de vérité légale, parce qu'elle est entourée de l'autorité de chose jugée. Toutefois, dans certaines hypothèses, l'Administration peut, pour des raisons d'opportunité, retarder ou même refuser d'exécuter une décision de justice. Bien que ce retard ou ce refus ne constitue pas une faute, le préjudice qui en résulte doit néanmoins être réparé.

#### **a- Le principe a été consacré dans l'arrêt Couitéas**

Dans l'arrêt *Couitéas* (CE, 30 novembre 1923, Rec. 789).

#### **b- Le principe a connu une extension ultérieure**

D'abord, à l'exécution des décisions d'expulsion (CE, 11 mai 1934, *Soyer*, Rec. 352.

Ensuite, aux jugements ordonnant l'évacuation d'usines occupées par des grévistes, qui se heurtent au refus de l'Administration de les exécuter ; celle-ci excipant des troubles éventuels qu'aurait pu entraîner cette exécution (CE, 3 juin 1938, *Société « la Cartonnerie et imprimerie Saint-Charles »*, Rec. 521).

Enfin, aux jugements ordonnant l'expulsion de locataires ou d'occupants sans titre de locaux d'habitation se heurtant à la même résistance de la part de l'Administration (CE, 22 janvier 1943, *Brault*, S. 1944, 3, 4 1).

### **4- La responsabilité administrative du fait des dommages résultant des dispositions administratives légales**

Les actes légaux peuvent, malgré leur régularité, être sources de dommage. Un acte administratif légal, qui fait subir à un individu un préjudice spécial et anormal, engage la responsabilité de l'Administration. Ce principe s'applique aussi bien aux décisions réglementaires qu'aux décisions non réglementaires.

#### **a- Les décisions réglementaires**

Diverses décisions réglementaires même de simples mesures de police, peuvent engager la responsabilité de l'Administration. C'est la transposition pure et simple de la responsabilité de l'État du fait des lois, soumises aux conditions de spécialité et d'anormalité du préjudice. *Le droit français en donne plusieurs illustrations. Pour la spécialité* : dans l'arrêt *Commune de Gavarnie* (CE 22 février 1963, *Commune de Gavarnie*, AJ 63, 208 ).

#### **b- Les décisions non réglementaires**

Les décisions non réglementaires peuvent également engager la responsabilité de l'Administration. Le principe en a été posé dans l'arrêt Couitéas (**CE, 30 novembre 1923, Rec. 789**) où le requérant a déféré à la censure du juge le refus de l'administration de lui prêter le concours de la force publique pour assurer l'exécution d'une décision de justice. Si le trouble à l'ordre public pouvait justifier un tel refus, l'Etat n'était pas moins responsable du dommage causé.

### ***Section 3- Les conditions d'engagement de la responsabilité administrative***

Les conditions d'engagement de la responsabilité administrative s'analysent en des conditions d'existence (de la responsabilité administrative). Ainsi, le Professeur René Dégni-ségui relève qu'il « en résulte quatre conditions : le préjudice, son imputabilité, le fait générateur et l'absence de toute cause d'exonération »<sup>19</sup>. Dans une approche stricte, les conditions d'engagement (de la responsabilité administrative) renvoient aux circonstances qui font naître la responsabilité de l'administration. Elles tiennent, en conséquence, à tout fait dommage de l'Administration qui cause un préjudice à un administré.

Il existe une double exigence d'engagement de la responsabilité administrative ; celle-ci tient à l'existence du préjudice subi par un administré (Paragraphe 1) résultant de la survenance d'un fait dommageable de l'administration (Paragraphe 2).

#### **Paragraphe 1- L'existence d'un préjudice subi par l'administré**

La condition de base de l'engagement de la responsabilité administrative est l'existence d'un préjudice subi par l'administré. Certes, sous une approche large, la victime du préjudice peut être aussi bien un administré qu'un agent de l'administration. Mais, sous une approche stricte, la responsabilité administrative n'a davantage d'intérêt qu'à l'égard de la victime - administré. Cela d'autant plus que l'administration, étant une entité abstraite, ne peut agir que par l'intermédiaire des personnes physiques, ses agents. C'est d'ailleurs sur cette base que la faute de service de son agent est imputable à l'Administration et que la responsabilité de l'agent même pour une faute personnelle peut coïncider avec celle de l'Administration par le mécanisme du cumul de responsabilité. Toutefois, il n'est pas exclu que la responsabilité de l'Administration soit retenue vis-à-vis de son agent, lorsque celui-ci subi lui-même un préjudice personnel résultant d'un fait imputable à celle-ci.

Pour mériter réparation le préjudice subi par la victime (administré ou agent) doit être un préjudice réparable, identifié, soit dans le cadre de la responsabilité pour faute, soit dans le cadre de la responsabilité sans faute.

---

<sup>19</sup> René Dégni-ségui, Droit administratif général, Tome 1 : Le contrôle juridictionnel de l'Administration, CEDA, Abidjan, 2012.

## **A- Le préjudice dans l'hypothèse de la responsabilité pour faute**

En cas de mise en jeu de la responsabilité pour faute, pour ouvrir droit à indemnisation, le préjudice subi par la victime doit être certain, le préjudice doit être physique ou moral, le préjudice doit porter atteinte à une situation juridiquement protégée, le préjudice doit être évaluable en argent.

### **1- Le préjudice doit être certain**

Le préjudice est certain lorsqu'il a été réellement subi, lorsqu'il est effectivement né et actuel. Ainsi, ne constitue pas un préjudice certain, le préjudice éventuel ou hypothétique (référence en droit français et en droit ivoirien).

### **2- Le préjudice doit être matériel ou moral**

La distinction entre préjudice matériel et préjudice moral résulte du souci de prendre en compte le dommage subi dans toutes ses composantes.

### **3- Le préjudice doit porter atteinte à une situation juridiquement protégée**

La situation juridiquement protégée est une situation que le droit a reconnue et consacrée. Cependant, la situation des concubins bénéficie d'une attention particulière.

### **4- Le préjudice doit être évaluable en argent**

La mise en jeu de la responsabilité administrative devant aboutir au versement d'une indemnité, le préjudice doit pouvoir être quantifié, chiffré. En Côte d'Ivoire, en la matière, la réparation en nature est rendue difficile par l'impossibilité pour le juge d'adresser des injonctions à l'administration. De sorte que, progressivement des préjudices variés ont été admis comme indemnissables.

## **B- Le préjudice dans le cadre de la responsabilité sans faute**

Lorsque la responsabilité de l'administration est mise en jeu sans faute, le préjudice doit être à la fois anormal et spécial.

### **1- Le préjudice doit être anormal**

Le préjudice anormal est celui qui présente une certaine gravité, celui qui excède, par sa nature ou par son importance, les sujétions inhérentes à la vie en communauté.

### **2- Le préjudice doit être spécial**

Le préjudice commun à l'ensemble des membres d'une collectivité n'est pas réparable. En effet, c'est en référence au principe de l'égalité devant les charges publiques que s'apprécie l'exigence de la spécialité du préjudice pour être indemnissable.

## **Paragraphe 2- L'exigence d'un fait dommageable de l'administration**

Dès lors que la victime invoque l'existence d'un préjudice, la question se pose au juge est de savoir si ledit préjudice allégué est la résulte d'un fait dommageable de

l'administration. En conséquence, il revient au juge d'une part d'établir le lien de causalité entre le préjudice invoqué par la victime et un fait dommageable et d'autre part de rechercher si ce préjudice (dommage subi) est imputable à une collectivité publique.

## **A- Le lien de causalité ente le préjudice et le fait dommageable**

Le lien de causalité a été établi en doctrine. Toutefois, il existe des hypothèses d'atténuation ou d'exonération de la cause.

### **1- L'existence du lien de causalité**

En matière de causalité, la doctrine juridique, en particulier la doctrine civiliste, a élaboré **plusieurs théories**. Celles-ci s'accordent à considérer que le droit à réparation n'est ouvert que lorsqu'il existe un lien de causalité suffisamment direct entre le dommage et le fait dommageable.

### **2- Les hypothèses d'atténuation ou d'exonération de la cause**

L'atténuation ou l'exonération de la cause relève de diverses hypothèses, notamment quatre (04) : la faute de la victime, le fait du tiers, la force majeure, le cas fortuit.

## **B- L'imputabilité du préjudice (dommage subi) à la collectivité**

Le lien d'imputabilité est celui qui permet d'identifier le responsable, en l'occurrence la collectivité publique responsable. En la matière, la distinction doit être faite selon qu'il s'agisse de dommages causés par les agents de l'administration de ceux causés par les choses.

### **1- Les dommages causés par les agents de l'Administration**

*En principe*, en cas de dommages causés par les agents de l'administration, la collectivité publique responsable est celle pour le compte de laquelle l'agent ou le fonctionnaire exerçait l'activité dont le dommage résulte.

*Par exception*, en cas d'action intervenant dans le cadre d'une substitution d'office, l'autorité de tutelle est réputée agir au nom de la collectivité décentralisée défailante, qui peut de ce fait voir sa responsabilité engagée (*CE, 24 juin 1949, commune de Saint-Servan, Rev. Administration, 1949, 465 ; CE, 5 décembre 1958, Commune de Dourge, Rec. 606*) ou qu'une faute lourde ne soit pas imputée à l'État (*CE, 1<sup>er</sup> juin 1956, Ville de Nimes c/ Pabion, Rev. pr. dr. Administration 1956, 121*).

### **2- Les dommages causés par les choses**

*En principe*, pour les dommages causés par les choses, la collectivité publique responsable est celle pour le compte de laquelle la chose était utilisée lorsque le dommage s'est produit. Par exemple : l'accident causé par une voiture privée réquisitionnée par le

maire pour le compte de la commune et qui est susceptible d'engager « la responsabilité exclusive » de celle-ci.

***Par exception***, la responsabilité de l'Administration est écartée, si le véhicule lui appartenant était mis à la disposition exclusive ou « sous la dépendance directe » d'une entreprise ou d'une compagnie (***CE, 19 janvier 1953, Compagnie d'assurances la Paix, Rec. 26; CE, 23 décembre, 1953, Dame veuve Remoux, 781***).



## CHAPITRE 2

# L'ACTION EN RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE

### *Section 1- Les règles de recevabilité du recours*

Les règles de recevabilité ont trait à la qualité pour agir en justice, tenant d'une part à la capacité et l'intérêt pour agir, d'autre par à la représentation des parties au procès.

#### Paragraphe 1 La capacité pour agir et l'intérêt pour agir

La capacité pour agir et l'intérêt pour agir sont deux conditions nécessaire à l'action en justice, dans la mis en jeu de la responsabilité administrative.

#### **A- La capacité pour agir**

La capacité pure agir est l'aptitude du requérant à participer au commerce juridique. Cette capacité concerne aussi bien les personnes physiques que les personnes morales (institutions ou/et groupements de personnes).

##### ***1- La capacité pour agir des personnes physiques***

Peuvent agir et ester en justice, les personnes physiques qui ont atteint la majorité civile, soit « dix-huit ans accomplis » (Article 1<sup>er</sup> de la *Loi de 2018 sur la minorité*), ainsi que les personnes physiques émancipés, à l'exclusion des majeurs incapables et des prodiges (*Code civil*, art. 513) : « il peut être défendu aux prodiges de plaider ».

##### ***2- La capacité pour agir des institutions ou groupements de personnes***

La capacité pour agir des institutions ou/et groupements de personnes est liée à leur personnalité juridique. Ainsi, lorsqu'ils ne jouissent pas de la personnalité morale, les institutions et groupements de personnes sont irrecevables à ester en justice : il en fut ainsi dans l'*arrêt Honfleur (CE, 1<sup>er</sup> février 1958, Honfleur, Rec. 96)*, comme dans l'*arrêt Warf de Sassandra (CSCA, 25 février 1976, AD-4, 1, Bléou et Wodié, 156)*.

#### **B- L'intérêt pour agir**

Pour mettre en jeu la responsabilité de l'Administration, la victime du dommage doit justifier d'un « intérêt légitime juridiquement protégé » (Article 3 du *Code de Procédure Civile, Commerciale et Administrative*). L'intérêt en cause fonde le droit invoqué.

#### Paragraphe 2- La représentation des parties au procès

Lorsque l'intérêt est justifié, mais que les parties ne peuvent comparaître et agir en personne (par exemple : cas de mineur), elles se font représenter soit par une autre personne, soit par un avocat.

## **A- La représentation par une personne autre qu'un avocat**

Il s'agit de la qualité à agir et pour agir au nom et pour le compte de la victime. Cette qualité permettant d'assurer la représentation peut concerner les personnes physiques et les personnes morales.

*Les personnes physiques* peuvent « se faire représenter par leur conjoint et leurs parents jusqu'au troisième degré » (*Code de Procédure Civile, Commerciale, et Administrative*, art. 20-1°).

*Les personnes morales de droit privé* doivent se faire représenter par l'organe qui est désigné à cette fin par les statuts ou parfois par la loi. Ainsi, un syndicat, une association ou un parti politique se fera représenter, selon le cas, par son secrétaire général ou son président.

## **B- La représentation par un avocat**

En principe, il n'y a pas obligation de ministère d'avocat. Mais, il est en pratique des cas où la représentation par un avocat est nécessaire.

### **1- Le principe : l'absence d'obligation de ministère d'avocat**

### **2- Le monopole de la représentation par un avocat**

En principe, « l'assistance et la représentation des parties devant les juridictions sont assurées par les avocats » (*Code de Procédure*, art. 20). Il en va nécessairement ainsi pour les personnes morales publiques, devant la Cour d'Appel ou la Cour Suprême : le Code de Procédure prescrit que « la représentation des parties (y) est exclusivement assurée par les avocats ». La loi du 5 août 1978, en ses articles 42 et 78, n'impose pas non plus le ministère d'avocat. Le même principe a été repris par l'article 61 de la loi du 16 août 1994 qui abroge celle de 1978.

## **Section 2- Les règles de compétence juridictionnelle**

L'action en responsabilité contre l'administration doit être portée par le requérant devant une juridiction compétente. Celle-ci assume à la fois une compétence matérielle et une compétence territoriale.

### **Paragraphe 1 - La compétence matérielle**

En fonction de la matière ou du domaine où prend naissance le litige, la compétence revient à un juge spécifique, car l'option en faveur de l'unité de juridiction prend en compte la répartition des compétences non seulement entre les juridictions de droit commun (juridictions ordinaires) et la Cour Suprême ; mais aussi au sein de la Cour suprême entre les chambres spécialisées, en l'occurrence : entre la Chambre Administrative et la Chambre Judiciaire.

## **A- La répartition matérielle des compétences entre Juridictions de droit commun et Cour Suprême**

La loi opère une répartition des compétences en tenant de compte de la hiérarchie des juridictions. On peut retenir deux types de juridictions : d'une part, les juridictions de droit commun, et d'autre part la Cour suprême ou autrement d'une part les juridictions ordinaires, et d'autre part la haute juridiction : la Cour suprême.

## **B- La compétence territoriale**

La répartition territoriale de la compétence juridictionnelle est en corrélation avec le souci de décentralisation (géographique) de l'autorité juridictionnelle sur tout le territoire ivoirien. Ces compétences juridictionnelles territoriales sont relatives aux tribunaux de première instance et leurs sections détachées, ainsi qu'aux Cours d'appel (Abidjan, Daloa, Bouaké). C'est la loi qui pose le principe de la répartition, dont le respect s'impose aux juges.

## CHAPITRE 3

# LA RÉPARATION DU PRÉJUDICE : LA PORTÉE DE LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE

### *Section 1- Les principes de la réparation*

La réparation du préjudice en cas de responsabilité administrative obéit à trois principes : la réparation en argent, la réparation intégrale, la réparation limitée à l'étendue du préjudice.

#### Paragraphe 1- La réparation doit être en argent

Il est de principe que la réparation du préjudice se fait en argent. Ce qui permet d'assurer l'indemnisation de la victime.

#### Paragraphe 2- La réparation doit être intégrale

En principe, la victime a droit à la réparation intégrale du préjudice qu'elle a subi. Toutefois, ce principe comporte quelques atténuations.

### *Section 2- L'évaluation du préjudice*

L'évaluation du préjudice comporte en fait deux aspects : la date de l'évaluation et le montant de l'indemnité.

#### Paragraphe 1- La date d'évaluation du préjudice

En principe, l'évaluation du préjudice remonte à la date du préjudice. En pratique, le juge tient compte de la nature du dommage.

#### Paragraphe 2- Le montant de l'indemnité

Le montant de l'indemnité est déterminé en référence à un principe assorti d'exceptions.

### **A- Le principe**

En principe, l'indemnité fixée par le juge ne peut plus être réévaluée : elle a un caractère définitif. Cela procède de ce que le jugement fixant l'indemnité a l'autorité de chose jugée. Ainsi, le calcul de l'indemnité comporte deux aspects : d'abord une indemnité principale, ensuite des indemnités accessoires. Le Calcul de l'indemnité principale correspond à la valeur du préjudice : elle est le plus souvent un capital, mais le juge peut préférer allouer une rente pour tenir compte de l'éventuelle dépréciation monétaire (*en France : CE, 12 juin 1981, Centre Hospitalier de Lisieux, Rec. 262, le juge admet d'allouer des rentes indexées*).

## **B- Les exceptions**

Le principe supporte au moins deux exceptions.

*La première exception*, c'est le cas de la variation de l'indemnité prévue par le juge pour un dommage susceptible d'évolution (**CE, 23 février 1949, Massron, Rec. 91**)

*La deuxième exception*, c'est que l'attribution d'une nouvelle indemnité à la victime est possible, si un dommage insoupçonné apparaît ou si le dommage initial s'aggrave (**CE, 27 mai 1955, Rec. 306**) .

## TITRE 2 LES RÉGIMES SPÉCIAUX DE RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE

### CHAPITRE 1 LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT RÉSULTANT DE DOMMAGES SPÉCIFIQUES LIÉS À CERTAINS SERVICES PUBLICS

#### *Section 1- La responsabilité de l'État du fait du service public de la justice*

Le service public de la justice peut causer soit des dommages du fait de ses agents (Paragraphe 2), soit des dommages du fait de ses collaborateurs du service public de la justice (Paragraphe 1).

**Paragraphe 1- La responsabilité pour dommages causes par les agents du service public de la justice : les magistrats**

Dans le service public de la justice, une distinction existe entre les actes relatifs à l'exercice de la fonction juridictionnelle (actes juridictionnels, principalement les décisions de justice) et les actes relatifs à l'organisation du service public de la justice (actes administratifs). En principe, la responsabilité de l'État est exclue du fait de l'exercice de la fonction juridictionnelle, à l'exception de l'hypothèse où est mise en œuvre la procédure de prise à partie.

En Côte d'Ivoire, c'est le Code de Procédure civile, commerciale et administrative (*Loi n° 72-833 du 21 décembre 1972, modifiée par la Loi n° 97-516 du 29 août 1997 et la Loi n° 97-517 du 04 septembre 1997*) qui organise, en ses articles 217 à 220, la prise à partie : « la procédure par laquelle un plaideur peut... agir en responsabilité contre un magistrat, en vue d'obtenir contre celui-ci, une condamnation à des dommages-intérêts »<sup>20</sup>, la loi en fixe les conditions et détermine un mécanisme de substitution de la responsabilité.

#### **A- Les conditions de la prise à partie**

L'article 218 du Code de Procédure fixe trois cas d'ouverture de la procédure de prise à partie :

- d'abord, si la loi a expressément prévu la prise à partie ;
- ensuite, si le juge commet un déni de justice (refus de juger sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi) ;
- enfin, en cas de dol, fraude, concussion, faute lourde professionnelle commise soit au cours de l'instruction, soit lors des décisions.

<sup>20</sup> Article 217 du code de procédure civile, commerciale et administrative.

## **B- La substitution de la responsabilité de l'État**

Lorsque se réalise la prise à partie, « l'État est civilement responsable des condamnations en dommages-intérêts prononcées à raison de ces faits contre les magistrats »<sup>21</sup>. La victime a un droit d'action contre le magistrat, et c'est lui qui est condamné aux dommages-intérêts si « la prise à partie reconnue fondée ». Le magistrat est partie au procès. L'État, en substitution, répond civilement des condamnations.

### **Paragraphe 2- Les collaborateurs du service public de la justice**

Il existe une responsabilité de l'État lorsque des dommages sont causés aux collaborateurs du service public de la justice. Son fondement est jurisprudentiel et le droit applicable est le droit public.

## **A- Le fondement de la responsabilité de l'État**

Le fondement de la responsabilité de l'État en cas de dommages causés aux ou par les collaborateurs bénévoles ou occasionnels du service public de la justice se trouve dans l'arrêt Trésor public c/ Giry ( Cass. civ., 23 novembre 1953). S'agissant d'un collaborateur du service police judiciaire qui subit un dommage, le juge judiciaire, compétent, retient l'application du droit public.

## **B- L'application du droit public**

Dans l'arrêt Trésor public c/ Giry, le sieur Giry s'étant comporté en collaborateur des services de police judiciaire avait subi une blessure, l'application du droit privé aurait été logique. Mais, cette solution aurait mis la victime dans l'impossibilité de démontrer quelque faute que ce soit, puisque les blessures résultent de l'écroulement d'un immeuble. En conséquence, la haute Cour décida en l'espèce que « la juridiction de l'ordre judiciaire, régulièrement saisie en vertu des principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire, était appelée à se prononcer, au fond, sur un litige mettant en cause la responsabilité de la puissance publique, (...) avait (...) le pouvoir et le devoir de se référer (...) aux règles du droit public ».

### ***Section 2- La responsabilité du fait des dommages causes par ou aux élèves de l'enseignement public***

Lorsque des dommages sont causés par ou aux élèves de l'enseignement public par les enseignants ou les surveillants, c'est la loi du 5 avril 1937 rendue applicable (par arrêté du Gouverneur Général en date du 27 juillet 1938) qui s'applique. Elle prescrit la substitution de la responsabilité de l'État à celle des auteurs du dommage (Paragraphe 1) et détermine ainsi le mécanisme d'indemnisation de la victime (Paragraphe 2).

---

<sup>21</sup> Article 218-2 du code de procédure civile, commerciale et administrative.

### Paragraphe 1- Les conditions de la substitution de responsabilité

Pour la substitution de la responsabilité de l'État à celle des auteurs des dommages, il faut :

- que l'auteur soit un enseignant ou un surveillant de l'enseignement public émergeant au budget de l'État ;
- qu'il s'agisse de l'enseignement public primaire ou secondaire, à l'exclusion de l'enseignement supérieur ;
- que le dommage soit commis ou/et subi par les élèves, ou causé par l'enseignant ou le surveillant ;
- que le dommage survienne aux heures de cours ou de récréation sous surveillance.

### Paragraphe 2- Le mécanisme d'indemnisation de la victime

En cas de dommages causés par ou aux élèves dans les conditions ci-dessus déterminées, la responsabilité de l'État se substitue à celle des auteurs, et l'action en indemnité n'est possible que contre l'État. Celle de l'enseignant ou surveillant est exclue, et celui-ci ne pourra ni être mis en cause par la victime ou ses représentants, ni même être cité en qualité de témoin (**Décret du 3 juillet 1938, art. 2**). Le droit applicable est le droit privé, mettant à la charge de la victime la preuve d'une faute.

### *Section 3- La responsabilité du fait des dommages causes par les postes et télécommunications*

En matière de postes et télécommunications, il existe un principe de l'irresponsabilité de l'administration (Paragraphe 1), assorti d'exceptions (Paragraphe 2).

#### Paragraphe 1- Le principe de l'irresponsabilité de l'administration

La loi n° 76-501 du 3 août 1976 portant Code des Postes et Télécommunications institue *un régime d'irresponsabilité totale de l'administration*, irresponsabilité juridique et pécuniaire.

Ainsi, « l'administration n'est pas responsable des retards qui peuvent se produire dans l'exécution du service » (art. 60), mais également, « en cas de perte ou de détérioration résultant de la facture des emballages qui doivent renfermer ces envois et ne réunissant pas les conditions régulières, l'administration n'est tenue à aucune indemnité » (art. 14).

Toutefois, ce principe de l'irresponsabilité est assorti de certaines exceptions.

#### Paragraphe 2- Les exceptions au principe de l'irresponsabilité de l'administration

Deux exceptions sont à relever :

**La première est relative au régime de la responsabilité forfaitaire pour les lettres et objets recommandés.** En cas de perte de lettres ou objets recommandés ou de



lettres avec valeur déclarée, l'administration est responsable à concurrence des valeurs insérées dans les lettres et régulièrement déclarées. En la matière, l'action contre l'administration se prescrit dans la durée d'un an pour compter du lendemain de l'envoi.

**La deuxième est relative à l'existence d'une responsabilité entière pour les mandats.** Il existe à la charge de l'administration une responsabilité pour les sommes adressées à leurs destinataires par mandats jusqu'à leur paiement conformément à la législation en vigueur en la matière. L'action en responsabilité se prescrit dans un délai de deux ans pour compter du lendemain du jour de versement des fonds (art. 71).

## CHAPITRE 2

# LA RESPONSABILITÉ DU FAIT DES DOMMAGES SE RAPPORTANT AUX VÉHICULES ADMINISTRATIFS ET AUX ATTOUPEMENTS DANS LES COMMUNES

### *Section 1- La responsabilité du fait des dommages causés par les véhicules administratifs*

En cas de survenance d'un accident de circulation résultant d'un véhicule administratif, il est fait application du droit civil à l'administration (A), pour déterminer le mécanisme d'indemnisation de la victime (B).

#### Paragraphe 1- L'application du droit civil à l'administration

Dans l'application du droit civil à l'administration suite à des accidents de circulation dans lesquels sont impliqués des véhicules administratifs, les juges font application de l'article 1384 du code civil, parce qu'il n'existe pas de règle particulière en la matière en droit ivoirien.

#### Paragraphe 2- Le mécanisme d'indemnisation de la victime

En cas d'accident de circulation avec un véhicule administratif, prévaut la règle de l'indemnisation de la victime par responsabilité solidaire du préposé et du commettant.

Le mécanisme de la responsabilité automatique et exclusive de l'administration prévue par la loi du 31 décembre 1957 est non seulement incompatible avec le système de la responsabilité du commettant, mais aussi inopérant en raison de l'inapplicabilité de cette loi.

### *Section 2- La responsabilité du fait des dommages causés par les attroupements ou rassemblements*

Aux termes de ***l'article 200 alinéa 1<sup>er</sup> de loi n° 2012-1128 du 13 décembre 2012 portant organisation des collectivités territoriales*** : « *Les Communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire par les habitants de la Commune à l'occasion des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées* ».

#### Paragraphe 1- Les conditions de la responsabilité de la commune

La responsabilité administrative est engagée à trois (03) conditions :

*La première est relative au lieu* : les dommages doivent se produire sur le territoire communal.

*La deuxième est relative à la nature des actes ou faits incriminés* : ils ne doivent être, ni des faits de guerre, ni des émeutes, en même temps qu'ils sont constitutifs de « crimes et délits ».

*La troisième tient à la qualité des parties* : alors que les auteurs des actes ou faits incriminés doivent être « des habitants de la commune », les victimes, quand à elles ne sont pas distinguées. Ainsi, comme le tiers, le manifestant bénéficie de la loi.

## Paragraphe 2- Le mécanisme d'indemnisation de la victime

Lorsque la responsabilité administrative a été établie, l'action en indemnité est diligentée contre la ou les communes. Il s'agit d'une responsabilité fondée sur le risque.

La réparation du préjudice en la matière revêt quatre (04) modalités :

- les indemnités « sont payés au moyen d'une contribution extraordinaire perçue en vertu d'un rôle spécial » ;
- cette imposition extraordinaire, perçue sur les contribuables de la commune, est créée en vertu d'une autorisation décrétable ;
- lorsque les actes de violence sont le fait d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles répond des dommages causés « dans la proportion fixée par les tribunaux » ;
- le ministre de tutelle peut procéder d'office au paiement des indemnités, dans les trois (03) mois qui suivent leur fixation ou leur réparation définitive, si la ou les communes sont défaillantes.

La charge définitive d'indemnisation est supportée par l'Etat (lorsque le montant de l'indemnité excède toutes possibilités financières de la commune). Toutefois, l'Etat peut engager une action récursoire contre les auteurs du dommage.

### Exercices :

#### Exercice 1: Commentaire

CSCA, 27 avril 2016, *Société aéroport international d'Abidjan dite A.E.R.I.A c/ - Compagnie aérienne Turkish Airlines - État de Côte d'Ivoire - Autorité nationale de l'aviation civile dite A.N.A.C - Agence pour la sécurité de la navigation en Afrique et à Madagascar dite A.S.E.C.N.A*, arrêt n° 67.

COUR SUPREME

CASSATION-  
ANNULATION

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

POURVOI - N° 2015-765 CASS/ADM DU 17 DECEMBRE 2015

ARRET N° 67

SOCIETE AEROPORT INTERNATIONAL D'ABIDJAN DITE  
A.E.R.I.A C/ - COMPAGNIE AERIENNE TURKISH AIRLINES -  
ETAT DE COTE D'IVOIRE - AUTORITE NATIONALE DE  
L'AVIATION CIVILE DITE A.N.A.C - AGENCE POUR LA  
SECURITE DE LA NAVIGATION EN AFRIQUE ET A  
MADAGASCAR DITE A.S.E.C.N.A

AU NOM DU  
PEUPLE  
IVOIRIEN

AUDIENCE PUBLIQUE ORDINAIRE DU 27 AVRIL 2016

COUR SUPREME

MONSIEUR KOBO PIERRE CLAVER, PRESIDENT

CHAMBRE  
ADMINISTRATIVE

LA COUR,

Vu les exploits des 17 décembre 2015 et 21 janvier 2016, par lesquels la société Aéroport International d'Abidjan dit A.E.R.I.A, société anonyme avec conseil d'administration, au capital de 1.418.040.000 francs cfa, immatriculée au registre du commerce et du crédit mobilier d'Abidjan sous le numéro CI-ABJ-1996-B-198 784, dont le siège social est à Abidjan, commune de Port-Bouet, Aéroport Félix Houphouët-Boigny d'Abidjan, 07 BP 30 Abidjan 07, agissant aux poursuites et diligences de son représentant légal, monsieur GILLES DARRIAU, Directeur Général de ladite société, demeurant en cette qualité audit siège social, pour lesquels domicile est élu en l'étude de la société d'Avocats Anthony, Fofana et Associés, Avocats à la Cour, y demeurant, Plateau, boulevard de la République, immeuble Jeceda, entrée C, 4ème étage, portes 41 et 42, 17 BP 1041 Abidjan 17, téléphone : (225) 20.255.125, 20.214.174, télécopie : (225) 20.214.196, email : afa@afa.ci, a formé un pourvoi en cassation contre le jugement contradictoire du 9 juillet 2015, par lequel le Tribunal de Commerce d'Abidjan s'est déclaré incompétent au profit du Tribunal de Première Instance d'Abidjan, s'agissant de l'Etat de Côte d'Ivoire, de l'A.S.E.C.N.A et de l'A.N.A.C, rejeté l'exception d'incompétence invoquée par la société A.E.R.I.A et l'a condamnée à payer à titre de dommages-intérêts, 110.855.750 francs CFA à la Compagnie Aérienne TURKISH AIRLINES ;

Vu le jugement attaqué (Tribunal de Commerce d'Abidjan, 9 juillet 2015) ;

Vu les réquisitions écrites du Ministère Public, déposées le 22 mars 2016 au Secrétariat de la Chambre Administrative et tendant à la cassation du jugement attaqué et au renvoi des parties et de la cause devant la juridiction de droit commun compétente ;

Vu les conclusions de la Compagnie TURKISH AIRLINES déposées le 5 avril 2016 par son conseil et tendant au rejet du pourvoi ;

Vu l'ordonnance n° 2008-08 du 23 juillet 2008 portant code de l'aviation civile ;

Vu la convention du 7 octobre 2009 portant concession pour l'extension, le développement, le renouvellement, la modernisation, l'entretien et l'exploitation de l'Aéroport International Félix Houphouët-Boigny d'Abidjan ;

Vu la loi n° 2014-424 du 14 juillet 2014 portant création, organisation et fonctionnement des juridictions de commerce ;

Vu 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 ;

Oùï le rapporteur ;

Considérant que, selon les énonciations du jugement attaqué (Tribunal de Commerce d'Abidjan, RG n° 1162 et 1357/2015 du 9 juillet 2015), le 12 mai 2014, l'avion assurant le vol TK 631 de la Compagnie TURKISH AIRLINES a percuté une antilope

alors qu'il venait de se poser sur la piste d'atterrissage de l'Aéroport International Félix Houphouët-Boigny d'Abidjan ; que, pour obtenir réparation du préjudice né des dégradations subies par son aéronef, la Compagnie TURKISH AIRLINES a attiré l'Etat de Côte d'Ivoire, l'A.N.A.C., l'A.S.E.C.N.A. et la société A.E.R.I.A. devant le Tribunal de Commerce d'Abidjan ;

Considérant que, par le jugement susvisé, le Tribunal de Commerce d'Abidjan a décliné sa compétence à l'égard de l'Etat de Côte d'Ivoire, de l'A.N.A.C. et de l'A.S.E.C.N.A., au motif qu'il s'agit de personnes morales de droit public ; qu'il a, en revanche, rejetant l'exception d'incompétence soulevée par la société A.E.R.I.A., retenu sa compétence à l'égard de celle-ci et l'a déclarée responsable du préjudice subi par la Compagnie TURKISH AIRLINES, en réparation duquel, il l'a condamnée au paiement de la somme de 110.855.750 francs ;

Considérant que, par exploits des 17 décembre 2015 et 21 janvier 2016, la société A.E.R.I.A. a formé un pourvoi en cassation contre ce jugement contradictoire qui lui a été signifié le 16 novembre 2015 ;

EN LA FORME

Considérant que le pourvoi intervenu dans les circonstances susvisées est conforme à la loi et est donc recevable ;

AU FOND

Sur le premier moyen de cassation tiré de la violation des règles de procédure (incompétence du Tribunal)

Considérant que pour rejeter l'exception de compétence invoquée par la société A.E.R.I.A., le jugement attaqué énonce que la Compagnie TURKISH AIRLINES « poursuit la société A.E.R.I.A., société anonyme et donc commerciale par la forme, en paiement de dommages-intérêts pour une faute délictuelle commise par celle-ci en tant que concessionnaire de l'exploitation de l'Aéroport International Félix Houphouët-Boigny d'Abidjan » ; que « le présent litige est par conséquent porté sur un acte se rattachant à l'activité d'une société commerciale, de sorte que le présent litige relève bien de la compétence du Tribunal de Commerce, conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi organique sus-indiquée » ;

Considérant cependant, que l'article 7 de la loi organique n° 2014-424 du 14 juillet 2014 portant création, organisation et fonctionnement des juridictions de commerce dispose que les juridictions de commerce connaissent « des contestations relatives aux engagements et transactions entre commerçants au sens de l'Acte uniforme relatif au droit commercial général ; des contestations entre associés d'une société commerciale ou d'un groupement d'intérêt économique ; des contestations, entre toutes personnes, relatives aux actes de commerce au sens de l'Acte uniforme relatif au droit commercial général. Toutefois, dans les actes mixtes, la partie non commerçante demanderesse peut saisir les tribunaux de droit commun ; des procédures collectives d'apurement du passif ; plus généralement, des contestations relatives aux actes de commerce accomplis par les commerçants à l'occasion de leur commerce et de l'ensemble de leurs contestations commerciales comportant même un objet civil ; des contestations et oppositions relatives aux décisions prises par les juridictions de commerce. » ;

Que, selon l'article 3 de l'Acte Uniforme de l'OHADA sur le droit commercial général, « ont le caractère d'actes de commerce, notamment :

- l'achat de biens, meubles ou immeubles, en vue de leur revente ;
- les opérations de banque, de bourse, de change, de courtage, d'assurance et de transit ;
- les contrats entre commerçants pour les besoins de leur commerce ;
- l'exploitation industrielle des mines, carrières et de tout gisement de ressources naturelles ;
- les opérations de location de meubles ;
- les opérations de manufacture, de transport et de télécommunication ;
- les opérations des intermédiaires de commerce, telles que commissions, courtages, agences, ainsi que les opérations d'intermédiaire pour l'achat, la souscription, la vente ou la location d'immeubles, de fonds de commerce, d'actions ou de parts de société commerciale ou immobilière ;
- les actes effectués par les sociétés commerciales. » ;

Qu'il résulte de l'article 5 du code de procédure civile, commerciale et administrative que « les tribunaux de première instance et leurs sections détachées connaissent de toutes les affaires civiles, commerciales, administratives et fiscales pour lesquelles compétence n'est pas attribuée expressément à une autre juridiction en raison de la nature de l'affaire » ;

Considérant que les actes de commerce énumérés par l'article 7 de la loi portant création, organisation et fonctionnement des Tribunaux de Commerce et l'article 3 de l'acte uniforme de l'OHADA sur le droit commercial général sont, par définition, des actes juridiques qui, par essence, comportent, de la part de leurs auteurs, une manifestation de volonté destinée à produire des effets de droit, alors que les faits jugés par le Tribunal de Commerce sont relatifs à un accident qui est un fait juridique qui, même s'il est susceptible de produire des effets de droit, ne peut être rattaché à une activité de nature commerciale ou confondu avec celle-ci ;

Que, par ailleurs, l'exploit introductif d'instance du 16 mars 2015 délaissé par la Compagnie TURKISH AIRLINES à la société A.E.R.I.A., à l'A.S.E.C.N.A. et à l'A.N.A.C. contient une demande reposant sur l'article 1382 du code civil qui dispose que « tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer » ;

Considérant qu'il est de principe que l'action en responsabilité dirigée contre un organisme privé gérant un service public ne peut être engagée que sur le fondement du droit administratif, lorsque le dommage se rattache à un travail public ou à un ouvrage public dont il a la garde ;

Considérant, par ailleurs, qu'il est constant qu'en cas de délégation de la construction ou de l'exploitation d'un ouvrage public à un concessionnaire, sa responsabilité ou celle du concédant est engagée, lorsqu'un tiers à la convention subit un dommage imputable à l'existence ou au fonctionnement de l'ouvrage public ;

Considérant que le dommage subi par l'avion de TURKISH AIRLINES est survenu sur la piste d'atterrissage de l'Aéroport Félix Houphouët-Boigny, dépendance du domaine public aéroportuaire, en raison des manquements à la sécurité et à la sûreté sur ladite piste ; que, dès lors, la société TURKISH AIRLINES doit être regardée comme un usager de l'ouvrage public aéroportuaire ;

Considérant, en conséquence, qu'en retenant sa compétence à l'égard de la société A.E.R.I.A., au motif que celle-ci est une société commerciale par la forme alors

qu'en l'espèce, d'une part, cette société n'a accompli aucun acte de nature commerciale et que, d'autre part, la société A.E.R.I.A. est chargée de la gestion et de la garde d'un ouvrage public, le Tribunal de Commerce a violé toutes les règles de compétence édictées par l'article 7 de la loi n° 2014-424 du 14 juillet 2014 portant création, organisation, fonctionnement et déterminant surtout limitativement la compétence d'exception des juridictions de commerce, l'article 3 de l'acte uniforme de l'OHADA sur le droit commercial général et l'article 5 du code de procédure civile, commerciale et administrative ;

Qu'il y a donc lieu de casser et annuler le jugement RG 1162 et 1357/2015 du 9 juillet 2015 du Tribunal de Commerce d'Abidjan et, conformément aux dispositions de l'article 28 de la loi sur la Cour Suprême, de renvoyer les parties et la cause devant le Tribunal de Première Instance d'Abidjan siégeant en matière administrative ;

#### PAR CES MOTIFS

- Casse et annule le jugement n° RG 1162 et 1357/2015 du 9 juillet 2015 du Tribunal de Commerce d'Abidjan ;

- Renvoie les parties et la cause devant le Tribunal de Première Instance d'Abidjan siégeant en matière administrative ;

Ainsi jugé et prononcé par la Cour Suprême, Chambre Administrative, en son audience publique ordinaire du VINGT SEPT AVRIL DEUX MIL SEIZE ;

Où étaient présents MM. KOBO Pierre Claver, Président de la Chambre Administrative, Président ; BOBY Gbaza, Conseiller-Rapporteur ; N'GORAN Theckly Yves, Mme ZAKPA Akissi Cécile, ZALO Léon Désiré, ZUNON Séri Alain, Conseillers ; en présence de M. Fofana IBRAHIMA, Avocat Général ; avec l'assistance de Maître MEITE Lassina, Greffier ;

En foi de quoi, le présent arrêt a été signé par le Président, le Rapporteur et le Greffier.

#### Exercice 2 : Cas pratique

Dans la commune de PATRIDOUGOU, les riverains constitués en une association de défense des intérêts des patridougoulais, décident d'organiser une manifestation en vue de déloger le Conseil municipal des locaux de la mairie. Ils estiment que le Conseil municipal est inefficace et budgétivore. Face à cette situation, le maire prend un arrêté pour interdire toute manifestation publique et toute réunion associative dans la commune. Malgré cette interdiction, l'association des riverains se réunit au stade municipal.

Stationnées à quelques mètres des manifestants, les forces de l'ordre lancent des gaz lacrymogènes. Madame TOUBIB BABOU étant sur l'estrade des organisateurs et s'apprêtant à prendre la parole, reçoit violemment en pleine poitrine un projectile à gaz lacrymogène. Elle s'effondre et perd connaissance. Cette situation entraîne une grosse colère de la part des manifestants qui se déchainent et se ruent vers le point de stationnement des forces de l'ordre. Le commissaire divisionnaire FOTOLOKOU donne l'ordre aux agents de police d'user de tous les moyens pour neutraliser les manifestants. Pour stopper la furie de la foule, les agents

de police font usage de leur matraques et frappent violemment KOBITO KILLOU l'un des leader de l'association qui est grièvement blessé. Monsieur SALA BITA qui courait à son secours est atteint d'une balle dans sa cuisse gauche.

Monsieur POPITO PALA assis au balcon de son appartement est mortellement atteint d'une balle à la tête.

Dans les échauffourées, Monsieur KALITO un chauffeur de taxi de passage parvient à soustraire les blessés qu'il décide de transporter au CHU de PATRIDOUGOU. Malheureusement à 2km du Centre hospitalier, il est surpris par un amas de gravas abandonné sur la voie publique par la compagnie patridougoulaise de travaux publics. Malgré ces efforts pour contourner l'obstacle, son taxi se renverse dans un ravin.

Soulevez les problèmes de droit tout en apportant des solutions.



## DEUXIÈME PARTIE LE RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR

.....

### Bibliographie

#### Textes :

- Constitution du 8 novembre 2016
- loi n° 94-44 du 16 août 1994 relative à la Cour Suprême
- La loi 72-833 du 21 décembre 1972, portant code de procédure civile, commerciale et administrative, modifiée par les lois 78-663 du 5 août 1978, 93-670 du 9 août 1993, 97-516 et 97-517 du 14 septembre 1997.

#### Ouvrages :

- Edouard LAFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Bergel-Levrault, Paris, 1896 ;
- René DEGNI-SEGUI, *Droit administratif général. Tome 3 : le contrôle juridictionnel de l'Administration*, CEDA, Abidjan, 2013.
- Martin Djézou BLEOU, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative ivoirienne*, CNDJ, Abidjan, 2012 ;
- Amino Alexise MALAN, *L'évolution du recours pour excès de pouvoir devant la Chambre administrative de la Cour suprême de la Côte d'Ivoire*, Mémoire de Master en droit public, Université Félix Houphouët-Boigny, 2015 - 2016.
- De Forges J.-M., *Droit administratif*, PUF, 1991.
- Gaudemet Y., *Droit administratif*, 20e éd., LGDJ, Paris, 2012.
- Lachaume J.-F., *Les grandes décisions de la jurisprudence. Droit administratif*, Thémis, PUF, Paris, 2010.
- Laubadère A. (de), Venezia J.-C., et Gaudemet Y., *Traité du Droit Administratif*, 16° éd., LGDJ, Paris, 2002.
- Lombard M., *Droit administratif*, 3° éd. Dalloz, Paris, 1999.
- Marceau L., Weil P., Braibant P., Delvolvé P., Genevois B., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 18° éd., Dalloz, Paris, 2011.
- Morand-Deville J., *Cours de Droit Administratif*, 13e éd., LGDJ, Paris, 2013.
- Rivéro J. et Waline J., *Droit Administratif*, 18° éd. Dalloz, Paris, 2000.

#### Articles :

Yédoh Sébastien LATH, *Le contentieux administratif dans le système ivoirien d'unité de juridiction : Eléments d'une typologie*, in Alioune SALL et Ismaïla Madior FALL (sous la dir. de) : *Actualité du droit public et de la science politique en Afrique*, Mélanges en l'honneur de Babacar KANTE, L'Harmattan, Dakar, 2017, p. 537 à 565 ;

Yédoh Sébastien LATH, *Organisation juridictionnelle et droit administratif : esquisse d'une théorie de l'évolutionnisme juridique en France et en Afrique francophone*, Communication au colloque de Dakar sur « Cinquante ans de droit administratif en

Afrique », Dakar, 2015. Yédoh Sébastien LATH, *Les contentieux de la régulation devant la Chambre administrative, Tribune de la Chambre administrative*, n° 08, 2017, p. 15 et 20.  
R. NOGUELLOU, *Le contrôle parlementaire et administratif de l'administratif*, in : Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA (sous la dir. de), *Traité de droit administratif*, Tome 2, Dalloz, Paris, 2011, p. 488.

**Arrêts :**

- **CE, Ass., 17 février 1950, *Ministre de l'Agriculture c./ Dame Lamotte CE, 4 novembre 1955, Giudicelli, Rec. 520.***
- **CSCA, 1<sup>er</sup> avril 1964, *Dibi Yao Georges c/ ministre de la Fonction publique, arrêt n° 2.***

# TITRE 1

## LA MISE EN ŒUVRE DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR

### CHAPITRE 1 : LES CONDITIONS DE RECEVABILITÉ DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR

#### *Section 1- La nature de l'acte attaqué*

Le recours pour excès de pouvoir n'est ouvert que... « contre les décisions émanant des autorités administratives », c'est-à-dire que le recours est ouvert contre les actes administratifs, à l'exclusion des actes non administratifs.

#### Paragraphe 1- Le recours est ouvert contre les actes administratifs

L'acte censurable par la voie du recours pour excès de pouvoir est nécessairement un acte administratif, répondant aux critères organico-formel et matériel de « l'administrativité ». Il s'agit d'un acte, émanant d'une autorité administrative nationale (à distinguer de l'autorité administrative étrangère), agissant en tant que puissance publique, ou d'une personne non publique intervenant dans le cadre d'une mission de service public et investie de prérogatives de puissance publique, qui revêt un caractère décisoire (c'est-à-dire faisant grief aux administrés).

Le caractère de droit commun de ce recours relève d'un principe général du droit, car les dispositions d'une loi « ne sauraient avoir pour conséquence de priver le requérant des possibilités ouvertes par le recours pour excès de pouvoir, alors que l'intéressé ne conteste la décision prise par l'autorité administrative que par des moyens de légalité » (CSCA, 1<sup>er</sup> avril 1964, *Dibi Yao Georges, AD -62-13, Bléou et Wodié, 111*).

#### Paragraphe 2- Le recours est fermé aux actes non administratifs

En principe, les actes des autorités non administratives (autorités publiques ou privées) ou même des autorités administratives agissant dans le cadre de la gestion privée, ne sont pas censurables par la voie du recours pour excès de pouvoir.

#### *Section 2- La qualité du requérant*

Pour intenter un recours pour excès de pouvoir, le requérant doit avoir aux moins et nécessairement deux qualités, tenant à sa capacité d'ester en justice et à son intérêt pour agir.

#### *Section 3- Les formes de la requête*

Les formes de la requête relèvent de prescriptions rigoureuses de la loi. Ce sont notamment : les mentions et pièces obligatoires, le recours administratif préalable, le respect des délais, l'exception de recours parallèle.

## Paragraphe 1- Les mentions et pièces obligatoires

Certaines mentions sont obligatoires dans l'introduction du recours pour excès de pouvoir. Elles sont interprétées au gré du juge.

### A- Les prescriptions rigoureuses de la loi

#### **1- La requête doit indiquer**

- les nom, profession et domicile des parties ;
- l'objet de la demande, c'est-à-dire ce qui est demandé au juge : l'annulation d'une mesure déterminée, plus précisément d'un acte administratif ;
- les moyens invoqués : les arguments de droit justifiant l'annulation de la décision attaquée doivent être sommairement exposés ;
- l'identification de la « décision entreprise » : il s'agit de la décision administrative faisant grief au requérant et qui est de ce fait soumise à la censure du juge ;
- l'énonciation des pièces justificatives, il s'agit de citer en référence les pièces produites ;
- la signature du requérant ou d'un avocat : par la signature de l'avocat, le requérant élit domicile en son étude et, en l'absence d'avocat, il doit être domicilié à Abidjan.

#### **2- S'y ajoutent les pièces accompagnant nécessairement la requête**

- la décision « entreprise », incriminée ; production par le requérant de l'acte administratif ;
- la pièce justifiant du dépôt du recours administratif préalable
- les copies de la requête à notifier aux parties en cause.

### B- L'interprétation par le juge

L'interprétation stricte a paru s'imposer au juge, qui s'est, par la suite, livré à une interprétation libérale.

## Paragraphe 2- Le recours administratif préalable et le respect des délais

Le recours administratif est un préalable au recours juridictionnel. Il doit par ailleurs être exercé en respect des délais.

### A- Le recours administratif préalable

Le recours administratif préalable est d'abord une condition obligatoire précédant l'introduction du recours contentieux. C'est ensuite une règle d'ordre public.

### **1- Un recours obligatoire**

L'article 57 de la loi de 1994 fait du recours administratif, « décision administrative préalable », la condition de recevabilité du recours pour excès de pouvoir. Il s'agit d'épuiser avec l'Administration les moyens du dialogue, et de confirmer ainsi la décision initiale contre laquelle sera dirigé son recours. Ainsi, dans l'*arrêt Diarra Lassina (CSCA, 30 octobre 1991, Diarra Lassina c/ Présidence de la République)*.

### **2- Un recours d'ordre public**

Le juge de l'excès de pouvoir peut soulever d'office l'irrecevabilité du recours contentieux non précédé du recours administratif, si l'Administration en cause ne le fait pas. Ainsi, la règle oblige le requérant à former un recours administratif préalable non pas recours contre la décision préalable, mais plutôt contre la décision initiale (*CSCA, 26 janvier 2000, Compagnie Air Afrique c/ Ministère de l'Emploi et de la Fonction Publique, arrêt n° 3, inédit*). Aussi la loi (*Loi de 1994, art. 61*).

## **B- Le respect des délais**

Le requérant doit intervenir dans un certain délai sous peine d'encourir une forclusion. La loi de 1994 prescrit en diverses dispositions deux délais, dont le non respect entraîne l'irrecevabilité du recours.

### **1- Les deux délais impartis**

Le requérant dispose de deux délais successifs, le premier pour former le recours administratif et le second pour former le recours juridictionnel : le délai du recours administratif et le délai du recours juridictionnel.

### **2- L'irrecevabilité du recours pour non-respect des délais impartis**

L'irrecevabilité du recours pour excès de pouvoir obéit à un principe et assorti d'exception.

#### **a- Le principe de l'irrecevabilité**

En principe, les règles de délais du recours sont d'ordre public. De sorte que le juge, tenu à leur respect, les applique de façon rigoureuse, pour déclarer *le recours irrecevable soit qu'il est prématuré (CSCA, 1<sup>er</sup> avril 1964, N'San Yapi Celestin c/ PTT ; CSCA, 21 février 1990, Niango Séka Vincent et autres c/ Ministère de la fonction publique, n° 4, inédit), soit qu'il est tardif (CSCA, 24 avril 1974, arrêt n° 8, RID 1976, 1-2, 50 ; CSCA, 22 juillet 1981, Sieur Assamoi Niamien, arrêt n° 1, non publié. CSCA, Adjakou Gérard, 26 mars 2000, arrêt n° 11, inédit)*.

#### **b- L'exception**

**Par exception**, le requérant forclos pourra attaquer directement ou indirectement l'acte incriminé. **L'exception** en la matière peut être soit *d'origine législative*, soit *d'origine jurisprudentielle*.

### Paragraphe 3- L'exception de recours parallèle

Aux termes de l'article 54 de la loi de 1994 relative à la Cour Suprême, « le recours en annulation est irrecevable lorsque les intéressés disposent, pour faire valoir leurs droits, du recours ordinaire de pleine juridiction ». Cette règle dite de l'exception de recours parallèle a une signification importante dans la procédure contentieuse de l'excès de pouvoir et le juge en fait une application stricte.

## CHAPITRE 2

# LES CAS D'OUVERTURE DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR

### *Section 1- La violation de la légalité externe*

La violation de la légalité externe est un moyen d'annulation de l'acte administratif déféré par le requérant à la censure du juge de l'excès de pouvoir. Ce contrôle de la légalité externe comporte deux modalités tenant à l'incompétence, et au vice de forme ou de procédure.

#### Paragraphe 1- L'incompétence

L'incompétence est l'infraction aux règles de compétences, consistant pour l'autorité administrative à agir en leur méconnaissance ou violation, soit par usurpation de pouvoir, soit par substitution illégale de pouvoir ou incompétence *stricto sensu*.

#### **A- L'usurpation de pouvoir**

L'usurpation de pouvoir, qui consiste pour l'autorité administrative à exercer un pouvoir qui n'est pas le sien, est la forme la plus grave d'incompétence. Aussi est une cause d'inexistence de l'acte administratif. Ainsi, l'acte édicté en usurpation de pouvoir ou/et compétence est inexistant, donc réputé « nul et non avenue ». Cette inexistence pour usurpation peut résulter soit du fait de l'auteur de l'acte, soit du fait du destinataire de l'acte.

#### **B- L'incompétence stricto sensu**

L'incompétence au sens strict, qui est la forme la plus courante, consiste pour l'autorité administrative à prendre un acte qui ne rentre pas dans ses attributions, mais dans celles d'une autre autorité. Il y a ainsi une substitution de fait de l'autorité non compétente à l'autorité compétente. Cette forme d'incompétence, courante dans le domaine des sanctions disciplinaires, existe également dans divers domaines du droit.

#### Paragraphe 2- Le vice de forme ou/et de procédure

Le vice de forme ou de procédure est perçu comme une infraction aux règles et formalités prévues et prescrites pour l'édition d'un acte. Il s'agit d'une double infraction susceptible d'être distinguée et dissociée : une infraction aux règles de formes, et une infraction aux règles de procédure.

### *Section 2- La violation de la légalité interne*

Le contrôle de la légalité interne de l'acte administratif porte sur le contrôle de l'objet ou le contenu de l'acte, le contrôle des motifs de l'acte, le contrôle du but de l'acte, le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

## Paragraphe 1- Le contrôle de l'objet de l'acte

Le contrôle de l'objet de l'acte consiste en l'examen, par le juge de l'excès de pouvoir, de la violation de la loi. Il s'agit aussi d'un contrôle du contenu de l'acte. La « violation », c'est la non conformité à la légalité. Elle peut être, soit positive, tel le non respect de la loi, soit négative, tel le refus d'appliquer la loi. La « loi », au sens large, est toute règle de droit (Compagnie France-Amérique (CSCA, du 4 décembre 1964, *Compagnie France-Amérique c/ Commune d'Abidjan et Abdoulatif Fakry, arrêt n° 4, Bléou et Wodié, 122*), englobant toutes les sources de la légalité, qu'elles soient de droit écrit ou de droit jurisprudentiel (CE, 3 novembre 1922, *Dame Cachet, Rec 790*).

### B- La violation du droit jurisprudentiel

En matière de droit jurisprudentiel ou non écrit, la violation de la loi a principalement deux domaines de prédilection : le retrait illégal des actes administratifs et la violation des principes généraux du droit.

## Paragraphe 2- Le contrôle des motifs de l'acte

Les motifs de l'acte sont les considérations de droit et/et de fait qui déterminent l'auteur, en l'occurrence l'autorité administrative, à son édicition. Le juge contrôle donc l'erreur de droit et l'erreur de fait.

### A- L'erreur de droit

L'erreur de droit est, d'une manière générale, la fausse interprétation de la loi faite par l'Administration, ou la décision prise par elle sans base légale.

Dans l'arrêt *Diby Yao Georges (CSCA, 1<sup>er</sup> avril 1964, Diby Yao Georges, AD-62-13, Bléou et Wodié, 111)*.

### B- L'erreur de fait

L'erreur de fait est la violation du droit résultant du contrôle que la Chambre Administrative exerce sur les circonstances de fait, soit par le contrôle de la matérialité des faits, soit par le contrôle de la qualification des faits.

#### 1- Le contrôle de la matérialité des faits

Le juge de l'excès de pouvoir exerce son contrôle sur l'exactitude des faits, et porte son examen sur le point de savoir si les faits invoqués par l'auteur de l'acte se sont produits. Dans le cas contraire, la décision est motivée par des faits matériellement inexacts. Il en est ainsi dans l'arrêt *Camino (CE, 14 janvier 1916, Rec. 15, RDP 1917, 463, concl. Corneille, note Jèze)* et dans l'arrêt *Trépont (CE, 20 janvier 1922, D. 1924, 3, 36), dont les solutions applicables dans le droit colonial reconduit, sont confirmées dans les décisions du juge ivoirien de l'excès de pouvoir*. Dans l'arrêt *By Jules (CSCA, 20 février 1963)*.



## **2- Le contrôle de la qualification juridique des faits**

La qualification consiste à faire entrer le fait dont l'exactitude matérielle est établie dans une catégorie juridique, à l'inscrire dans la réalité juridique et le commerce juridique, en vue de vérifier s'il est de nature à justifier la décision attaquée. Ainsi dans **l'arrêt By Jules (CSCA, 20 février 1963)**, le juge de l'excès de pouvoir a décidé que l'indiscipline et le manque de conscience professionnelle d'un fonctionnaire sont constitutifs de fautes disciplinaires, « qu'ainsi les faits relevés à son encontre, ne sauraient être regardés comme couverts par la loi d'amnistie et qu'ils étaient de nature à justifier une sanction disciplinaire ».

### **Paragraphe 3- Le contrôle du but de l'acte : le détournement de pouvoir**

Le contrôle du but de l'acte, c'est la vérification de l'exercice du pouvoir administratif conformément ou en dehors du but assigné à l'autorité compétente. En principe, le pouvoir est reconnu ou conféré à l'autorité administrative pour être exercé dans l'intérêt général. En pratique, il peut arriver que l'acte de l'autorité administrative intervienne en dehors de son but, c'est l'hypothèse du détournement du pouvoir. En la matière, deux arrêts de principe ont été rendus par le Conseil d'Etat : **l'arrêt Pariset (CE, 26 novembre 1875, Rec. 934, concl. David)** ; et **l'arrêt Laumonnier-Carriol (CE, 26 novembre 1875, Laumonnier-Carriol, Rec. 936)**.

### **Paragraphe 4- L'erreur manifeste d'appréciation**

L'erreur manifeste d'appréciation, apparue avec l'arrêt Denizet (CE, 13 novembre 1953 Rec. 489) consiste, au-delà des faits et à la discrétion de l'Administration, pour le juge de l'excès de pouvoir à exercer un contrôle minimum de la légalité de l'acte administratif. En cas de constatation de l'effectivité de l'erreur manifeste d'appréciation, le juge de l'excès de pouvoir prononce l'annulation de la décision contestée. Ainsi, il existe une notion d'erreur manifeste d'appréciation, dont le juge veille à l'application. La notion d'erreur manifeste d'appréciation.

## TITRE 2 LA PORTÉE DU CONTRÔLE PAR LA VOIE DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR

### CHAPITRE 1 LE POUVOIR DE CONTRÔLE DU JUGE DE L'EXCÈS DE POUVOIR

#### *Section 1- Le pouvoir de contrôle normal ou maximum du juge : la compétence liée de l'administration*

En cas d'exercice par l'Administration de la compétence liée, le juge bénéficie en principe d'un contrôle étendu, dit contrôle maximum. Il s'agit du contrôle normal, contrôle étendu en certains aspects, qui reste pourtant un contrôle limité par d'autres aspects.

#### Paragraphe 1- Le contrôle normal, un pouvoir de contrôle étendu du juge

Le contrôle normal se situe à mi-chemin entre le contrôle minimum et le contrôle maximum. Un tel contrôle dépasse certes le contrôle de la matérialité des faits (contrôle minimum), mais se ramène et se limite au contrôle de la qualification juridique des faits. Par exemple : en matière de sanction disciplinaire, le juge s'emploie à vérifier la matérialité des faits pour contrôler la qualification juridique de la sanction retenue par l'administration contre l'agent.

Plusieurs domaines de l'action administrative permettent d'en fournir l'illustration : en matière de liberté publique et de police, ainsi qu'en matière de sanction disciplinaire.

#### **A- Un contrôle étendu en matière de liberté publique et de police administrative**

Le contrôle du juge par la voie du recours pour excès de pouvoir, en matière de liberté publique, est un contrôle étendu. Il en va de même en matière de police administrative.

#### **B- Un contrôle étendu en matière de sanction disciplinaire**

Dans la mesure où il existe une intervention discrétionnaire de l'autorité administrative pour appliquer les sanctions disciplinaires, l'abus ou/et l'arbitraire constituent des menaces contre la situation des agents. Le juge leur offre par son intervention une soupape de sécurité, certes pour repousser et briser les excès de l'autorité administrative, mais aussi pour en confirmer les interventions et les sanctions lorsque les faits reprochés sont matériellement exacts et justifient la sanction :

#### Paragraphe 2- Le contrôle normal, un pouvoir de contrôle limité du juge

Le contrôle normal révèle une double limite du pouvoir du juge de l'excès de pouvoir : une limite de droit et une limite de fait.

## **A- La limite de droit**

En droit, le contrôle exercé par le juge de l'excès de contrôle est limité à l'adéquation entre la décision administrative contestée et les faits ayant servi de base à la décision administrative. Le juge est seulement souverain pour l'appréciation de la qualification juridique des faits.

## **B- La limite de fait**

Il y a une limite de fait au contrôle exercé par le juge de l'excès de pouvoir, parce que son intervention s'épuise dans la vérification de la matérialité ou de l'exactitude matérielle des faits. Les faits établis, le juge opère comme s'il était lié par la qualification retenue par l'autorité administrative. L'illustration en est largement fournie en matière disciplinaire, où tout fait établi justifie la nature de la sanction infligée.

Par exemple : dans l'*arrêt By Jules (CSCA, 20 février 1963)*, le juge considère que l'indiscipline et le manque de conscience professionnelle d'un fonctionnaire, faits établis, sont de nature à justifier sa révocation ; dans l'*arrêt Kipré Gbeuly (CSCA, 20 février 1963)* le juge estime que le requérant a commis des « fautes lourdes incompatibles avec sa qualité de fonctionnaire » ; dans l'*arrêt Ahizi Joseph (CSCA, Ahizi Joseph c/ Ministre de la Fonction Publique)*, que la tentative d'empoisonnement de son supérieur hiérarchique par un fonctionnaire, fait établi, est constitutive d'une faute disciplinaire justifiant sa révocation.

### *Section 2- Le pouvoir de contrôle minimum du juge : la compétence discrétionnaire de l'administration*

La compétence ou le pouvoir discrétionnaire, étant l'hypothèse où le droit donne compétence à l'Administration en lui laissant le libre choix des moyens et du moment, révèle qu'un tel pouvoir est antinomique de sa délimitation par le contrôle juridictionnel. En pratique, pour contenir l'arbitraire administratif, des tempéraments sont apportés, notamment par l'exercice d'un contrôle de contenu limité et un contrôle de degré restreint.

#### **Paragraphe 1- Un contrôle de contenu limité**

Dans le contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'Administration, le juge s'intéresse à la vérification de la matérialité des faits. Il s'agit, à la différence du contrôle maximum exercé dans l'hypothèse de la compétence liée de l'Administration, d'un contrôle minimum, « contrôle minimum », qui s'épuise dans la vérification de la matérialité des faits. Ce contrôle du strict minimum porte sur : la qualité de l'auteur de l'acte, la forme de l'acte, les motifs de l'acte, le but de l'acte.

#### **Paragraphe 2- Un contrôle de degré restreint**

En cas de compétence discrétionnaire de l'Administration, le contrôle exercé par le juge de l'excès de pouvoir apparaît de degré restreint, en raison de l'exigence de non contradiction entre la nécessité du contrôle juridictionnelle et l'existence du pouvoir

discrétionnaire. Cependant, on observe depuis quelques années à tendance à un contrôle maximum de la Chambre administrative dans le contentieux disciplinaire de la fonction publique.

## CHAPITRE 2

# L'ÉVOLUTION DE LA JURISPRUDENCE DE LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE EN MATIÈRE DE RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR

### *Section 1- La diversification des recours en excès de pouvoir*

L'évolution récente de la jurisprudence de la Chambre administrative de la Cour suprême met en évidence une diversification des recours en excès de pouvoir tenant aussi bien aux matières (Paragraphe 1) qu'aux actes attaquables (Paragraphe 2).

#### Paragraphe 1- Une diversification tenant aux matières faisant l'objet de recours

On observe une diversification des matières au regard des recours exercés par les justiciables. D'abord, cette diversification offre un affinement et un approfondissement de la jurisprudence en matière de fonction publique (A). Ensuite, elle assure un développement du contentieux de l'excès de pouvoir en matière domaniale, foncière et urbanistique (B). Enfin, elle favorise l'extension de la jurisprudence en matière de régulation (C).

#### **A- Un affinement et un approfondissement de la jurisprudence en matière de fonction publique**

Les litiges de la fonction publique, même s'ils sont en net recul à l'avantage des litiges fonciers, trouvent également une place de choix dans le contentieux de l'excès de pouvoir<sup>22</sup>.

#### **B- Le développement du contentieux de l'excès de pouvoir en matière foncière, domaniale et urbanistique**

le développement du contentieux de l'excès de pouvoir dans le domaine foncier et urbanistique a permis à la chambre de lutter contre certaines mauvaises pratiques administratives, notamment « *les retraits et les attributions en méconnaissance des droits acquis et au travers de procédures fantaisistes, les multiples attributions des mêmes parcelles à différents acteurs publics de la chaîne foncière, la duplicité de particuliers et leurs manœuvres pour accéder à la propriété foncière se conjuguent pour installer l'insécurité et la confusion sur la scène foncière* »<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Pierre-Claver KOBO, *Le recours administratif préalable (RAP), une condition de recevabilité absurde du recours pour excès de pouvoir (REP) ?*, RID, n°38, 2007, p. 60 à 110.

<sup>23</sup> Chambre Administrative de la Cour suprême, *Rapport précité*, p. 8.

## **C- L'extension de la jurisprudence en matière de régulation**

La notion de régulation renvoie, dans une approche classique, à celle de réglementation. Mais, depuis quelques années, elle a pris des significations nouvelles renvoyant à des fonctions de conseil, de recommandation, de contrôle, d'élaboration d'une réglementation sectorielle, d'octroi d'autorisation ou d'agrément, d'édiction de sanctions.

### **Paragraphe 2- Une diversification tenant aux actes attaquables**

L'évolution de la jurisprudence de la Chambre administrative révèle une diversification des recours tenant aux actes attaquables. En effet, outre les actes anciennement insusceptibles de recours pour excès de pouvoir (A), les justiciables n'hésitent plus à déférer certains autres actes (spécifiques) devant le juge (B).

## **A- La consécration du recours en excès de pouvoir contre des actes anciennement inattaquables**

Alors que la jurisprudence administrative proclamait antérieurement l'inattaquabilité des actes préparatoires à une décision administrative, désormais cette catégorie d'actes est susceptible de recours en excès de pouvoir. De même, la Chambre administrative de la Cour suprême a consacré la possibilité du recours en excès de pouvoir contre l'autorisation de licenciement donnée par l'Inspecteur du Travail et des lois sociales.

### **1- L'attaquabilité des actes préparatoires par la voie de l'excès de pouvoir**

Envisagé comme une mesure concourant à la prise d'une décision finale, l'acte préparatoire était compris comme un acte ne faisant pas grief et par conséquent insusceptible de recours. Cela dans mesure, elle n'était pas en elle-même une décision exécutoire. Mais, aujourd'hui, la jurisprudence de la Chambre Administrative appréhende ces actes comme des actes contrôlables par voie du recours pour excès de pouvoir.

En conséquence, on peut observer que les décisions portant mise en demeure et les mesures d'ordre intérieur sont contestées devant la Chambre Administrative.

## **B- L'admission du recours en excès de pouvoir contre d'autres actes spécifiques**

Si habituellement et antérieurement, les recours en excès de pouvoir étaient portés contre les actes individuels, notamment les décisions de nomination, de révocation, d'attribution et de retrait, on assiste à une évolution appréciable de la jurisprudence de la Chambre administrative de la Cour suprême dans le sens d'une diversification qualitative.

En effet, la diversification du contentieux de l'excès de pouvoir touche à d'autres catégories d'actes (spécifiques). Il s'agit d'une part des actes réglementaires et d'autre part actes inédits.

## Section 2- Le renforcement des moyens d'annulation

Les moyens d'annulation ou les cas d'ouverture sont les différentes irrégularités affectant l'acte et qui sont propres à être soulevés par le requérant<sup>24</sup>. Le renforcement des moyens d'annulation se perçoit à travers le contrôle des motifs de l'acte (**Paragraphe 1**) ainsi que le contrôle du but et de l'objet de l'acte (**Paragraphe 2**).

### Paragraphe 1- Un contrôle minutieux des motifs de l'acte

Au niveau du contrôle des motifs de l'acte, nous analyserons le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation (**A**) et le contrôle de la proportionnalité (**B**).

#### **A- L'affirmation et la confirmation du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation**

En droit français, le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation a constitué une soupape de sécurité des administrés contre l'arbitraire administratif, autant qu'une technique nouvelle de perfectionnement du contrôle du juge sur l'Administration.

Ainsi, dans son célèbre arrêt du 15 mars 1989, *Néa Gahou Maurice contre Ministre de la Fonction Publique*<sup>25</sup>, la Cour a admis le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. La Cour a jugé qu' « un retard de quelques jours mis par le fonctionnaire à rejoindre son nouveau poste d'affectation ne peut être regardé comme le refus de rejoindre son poste (...) que si le retard mis par monsieur Néa Gahou pour rejoindre son poste d'affectation constituait une faute disciplinaire, celle-ci ne pouvait justifier le licenciement pour refus de rejoindre son poste »<sup>26</sup>.

#### **B- L'admission du contrôle de proportionnalité**

Le contrôle de proportionnalité constitue une technique de contrôle par lequel le juge vérifie l'adéquation de la faute commise à la sanction infligée au fonctionnaire ou à l'agent de l'Etat. L'application du principe de la proportionnalité répond à l'exigence d'un rapport, d'une adéquation, entre les moyens utilisés par l'administration et le but qu'elle vise<sup>27</sup>.

### Paragraphe 2- Un contrôle dynamique de l'objet et du but de l'acte

Le contrôle de l'objet de l'acte renvoie au contrôle, par le juge, de la violation de la loi<sup>28</sup>. La violation de la loi qui s'entend en la violation du droit écrit ou la violation du droit jurisprudentiel<sup>29</sup>. Quant au contrôle du but de l'acte, il consiste en l'examen du

<sup>24</sup> Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Cours de Droit administratif*, op.cit., p. 713.

<sup>25</sup> C.S.C.A, 15 mars 1989, *Néa Gahou Maurice c. / ministère de la Fonction Publique*, arrêt n° 6.

<sup>26</sup> Voir le considérant principal de l'arrêt précité.

<sup>27</sup> Guy BRAIBANT, « Le principe de la proportionnalité », In Mélanges WALINE, Tome 2, Paris, LGDJ, 1974, pp. 296-322.

<sup>28</sup> René DÉGNI SÉGUI, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, op.cit., p. 799.

<sup>29</sup> René DÉGNI SÉGUI, op.cit., pp. 799-802; Oumar GAYE, Mamadou Seck DIOUF, *Le Conseil d'Etat et la pratique du recours en annulation*, Ed. 2001, DAKAR-NIS, p. 96, cité par Bienvenu Éric TRA BI TRA, Thèse précitée, p. 410.

détournement de pouvoir. Nous verrons la consécration du principe *non bis in idem* (A) et la sanction du détournement de pouvoir (B).

### **A- La consécration du principe non bis in idem**

En 1990, la Chambre Administrative donne une réponse à cette dans l'arrêt *Guindé Loua contre Ministre des P.T.T.*<sup>30</sup>.

Cette confirmation de la jurisprudence *Guindé Loua* est faite à travers l'arrêt *Tapé Albert contre ministère de la sécurité intérieure*<sup>31</sup>. Par cet arrêt, la Cour annule une décision du ministre de la Sécurité intérieure portant radiation des effectifs d'un agent pour une faute déjà sanctionnée.

### **B- La sanction progressive du détournement de pouvoir**

Le détournement de pouvoir est une illégalité qui consiste, pour une autorité administrative, à utiliser ses pouvoirs dans un but autre que celui que lui permet de poursuivre la compétence qu'elle exerce<sup>32</sup>. Il constitue un moyen d'annulation du recours pour excès de pouvoir. Bien que la Chambre Administrative ait consacré la sanction du détournement, cette sanction paraît difficilement applicable. Toutefois, ce moyen d'annulation tenant au détournement de pouvoir par l'autorité administrative fait l'objet progressivement d'une sanction.

---

<sup>30</sup> CSCA, 28 novembre 1990, *Guindé Loua c. / Ministre des P.T.T.*, arrêt n° 13.

<sup>31</sup> CSCA, 15 mars 1995, *Tapé Albert c. / Ministère de la Sécurité Intérieure*, arrêt n° 3, précité.

<sup>32</sup> Gérard CORNU, *vocabulaire juridique*, 11<sup>ème</sup> éd., 2015, p. 343.



## **CHAPITRE 3**

# **L'EFFET DE LA DÉCISION DE CONTRÔLE DU JUGE DE L'EXCÈS DE POUVOIR**

### *Section 1- L'existence de l'autorité de chose jugée*

La décision rendue par le juge de l'excès de pouvoir a une autorité de chose jugée. Sa force juridique est certaine, dès lors que la chose jugée est incontestable, et qu'elle est absolue.

#### **Paragraphe 1- L'autorité de chose jugée en excès de pouvoir est incontestable**

Résultant de la décision du juge de l'excès de pouvoir, la chose jugée bénéficie d'une incontestabilité : elle ne peut plus être remise en cause. Toutefois, il importe de distinguer la chose jugée non accordée, et la décision chose jugée accordée.

#### **Paragraphe 2- L'autorité de la chose jugée en excès de pouvoir est absolue**

La décision d'annulation est revêtue d'une autorité non pas relative, mais absolue et définitive à l'égard de toute personne, et d'une autorité absolue et définitive dans le temps.

### *Section 2- Les limites à l'autorité la chose jugée*

En plus de l'obligation de se soumettre au droit, il existe à la charge de l'Administration une obligation d'exécuter les décisions de justice, notamment la décision d'annulation d'un acte administratif déclaré illégal par la Chambre administrative de la Cour suprême. Cependant, en pratique, il arrive que l'Administration fasse échec à l'autorité de la chose jugée. Une telle limite à l'autorité de la chose jugée se manifeste soit par le refus de l'Administration d'exécuter la décision juridictionnelle d'annulation, soit par le recours à la validation de la décision annulée.

#### **Paragraphe 1- Le refus d'exécuter la décision juridictionnelle d'annulation**

Bien qu'elle soit tenue de se soumettre au droit, l'administration peut, dans les faits, opposer un refus d'exécuter la décision juridictionnelle d'annulation. Ce refus constitue, certes, une illégalité, mais contre laquelle il n'existe aucune voie de droit efficace. En effet, suite à l'annulation de l'acte illégal, l'Administration peut s'abstenir ou même refuser purement et simplement de prendre les mesures nécessaires à l'exécution de la décision juridictionnelle. Le droit ne prévoit ni pour le requérant, ni pour le juge, de moyens appropriés pour briser la résistance opposée par l'Administration. Cet état de fait semble être favorable à la persistance de la « mauvaise foi administrative » ou le « mauvais vouloir de l'Administration ».

Au contraire de la Côte d'Ivoire, où le droit est confronté à l'absence totale de moyens de contrainte, en France, des mécanismes ont été aménagés pour contraindre l'administration à assurer pleinement les décisions juridictionnelle prononçant l'annulation d'un acte administratif illégal.

## Paragraphe 2- Le recours à la validation de la décision administrative annulée

Il existe des limites de droit à l'autorité de la chose jugée. Celles-ci procèdent en principe de la validation législative de la décision administrative annulée. Toutefois, le droit ivoirien a permis d'expérimenter l'altération du principe par la validation présidentielle.

### A- Le principe : la validation législative

L'Administration peut au lieu de refuser d'exécuter la décision de justice rendue par le juge de l'excès de pouvoir, demander au législateur d'écarter, de supprimer l'obligation à sa charge. L'intervention positive du législateur en la matière a deux effets simultanés : l'invalidation législative de la décision juridictionnelle d'annulation et la validation législative de la décision administrative annulée. Le principe en a été consacré à l'occasion de l'*arrêt Chalvon-Demersay (CE, 18 mars 1949, RDP 1949, 211)*.

### B- L'altération du principe : la validation présidentielle

En droit ivoirien, le Président de la République s'est reconnu l'initiative et le pouvoir d'intervention en validation d'une décision administrative, à l'occasion de l'*arrêt Gnadré Tédi et autres c/ Université de Côte d'Ivoire CSCA (8 février 1985)*, notamment par deux lettres datées du même jour.

Dans la première, la lettre n° 662/pr/cab en date du 18 septembre 1985, adressée au Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, le Chef de l'État écrit : « *J'ai l'honneur de vous faire savoir qu'en dernier ressort, j'ai décidé de limiter les effets de l'arrêt de la Cour Suprême (Chambre Administrative) aux seuls candidats malheureux de cette session. En conséquence, les candidats admis (suivent les nom et prénoms ...) sont autorisés à prêter serment et renvoyés à l'exercice de la profession d'avocat, dès la prochaine rentrée judiciaire 1985-1986, et après réception de la présente lettre* ».

Dans la deuxième, la lettre n° 661/ pr/cab, adressée au Président de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire, le chef de l'État écrit : « *Je vous transmets pour information copie de la lettre que j'adresse au Ministre de la Justice, garde des sceaux, et vous invite à demander à la Chambre Administrative, une interprétation de son arrêt n° l du 8 février 1985, de façon à préserver l'admission des candidats ci-dessous cités (suivent les nom et prénoms ...) et à permettre l'organisation d'une session spéciale pour les candidats malheureux.*

Exercices :

## EXERCICE 1 : QUESTIONNAIRE

- 1- Un Syndicat de fonctionnaires au sein d'une Administration a-t-il intérêt et qualité pour agir dans le cadre d'un Recours en annulation pour excès de pouvoir d'un Décret présidentiel portant radiation de l'un de ses membres syndiqués ? Justifiez votre réponse.
- 2- Quelle est la portée juridique, en termes d'appréciation des délais de saisine de la Chambre Administrative de la Cour Suprême, de la lettre d'attente de l'Administration à l'administré dans le cadre d'un Recours Administratif Préalable contre un acte administratif lui faisant grief ? Justifiez votre réponse.

## EXERCICE 2 : COMMENTAIRE D'ARRÊT

CSCA, 28 OCTOBRE 1992, Grahou Georges c/ ministère de l'Intérieur, arrêt n° 31.

COUR SUPREME

IRRECEVABILITE

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

POURVOI N° 91-63 AD DU 12 MARS 1991

ARRÊT N° 31

GRAHOU GEORGES C/ MINISTÈRE DE  
L'INTÉRIEUR

AU NOM DU  
PEUPLE  
IVOIRIEN

AUDIENCE PUBLIQUE ORDINAIRE DU 28  
OCTOBRE 1992

COUR SUPREME

MONSIEUR NOUAMA, PRESIDENT

CHAMBRE  
ADMINISTRATIVE

LA COUR,

Vu sous le n° 91-63 AD, la requête présentée par Monsieur Georges GRAHOU et enregistrée au Secrétariat Général de la Cour Suprême le 12 Mars 1991, requête tendant à la condamnation, pour abus et excès de pouvoir, du Ministre de l'Intérieur, à annuler les élections présidentielles, législatives et municipales et à légitimer 15 création de partis et groupements politiques en attente depuis 8 mois.

Vu la loi n° 78-663 du 5 Août 1978 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour Suprême notamment en son article 70;

Vu les autres pièces produites ;

Ouï, Monsieur le Conseiller MAO N'GUESSAN, en son rapport

Considérant que du dossier et des pièces produites, il ressort que le 13 Juillet 1990, Monsieur Georges GRAHOU a déposé à la Préfecture d'Abidjan une déclaration de création d'un parti politique dénommé PRISE (Parti pour la Réhabilitation Ivoirienne du Social et de l'Économie que récépissé lui a été remis le 2 Mai 1991; que l'intéressé estimant cette

remise tardive a saisi la Cour Suprême par requête reçue et enregistrée au Secrétariat Général de la Cour Suprême le 12 Mars 1991 sous le n° 91-63 AD

Considérant que l'intéressé sollicite la condamnation, pour abus et excès de pouvoir, du Ministre de l'Intérieur à :

1°) annuler les élections présidentielles, législatives et municipales de 1990 aux motifs que son parti n'ayant pas pu obtenir le récépissé déclaration de dépôt à temps, n'a pas présenté de candidat à ces consultations ;

2°) légitimer la création de 15 autres partis ou groupements politiques qui attendent depuis 8 mois leurs récépissés de déclaration de dépôt ;

#### **Sur le premier point**

Considérant que le recours, pour abus et excès de pouvoir, doit tendre à l'annulation d'une décision administrative jugée illégale ;

Considérant que la demande formulée par Monsieur Georges GRAHOU ne vise pas ce but ; qu'elle est, de ce fait, irrecevable ;

#### **Sur le deuxième point**

Considérant que le requérant a reçu le récépissé de déclaration de dépôt ; que sa demande est sans objet ;

Considérant, en ce qui concerne les 15 autres dossiers en attente à la Préfecture d'Abidjan depuis 8 mois selon le requérant, celui-ci n'apporte pas la preuve qu'il a qualité pour agir au lieu et place de ces partis ; qu'en conséquence, sa demande est encore irrecevable ;

#### **DECIDE**

**ARTICLE 1<sup>er</sup>** : Le recours présenté par le sieur GAHOU Georges est sans objet en ce qui concerne son parti "PRISE" et irrecevable en ce qui concerne les autres demandes ;

**ARTICLE 2** : Les frais sont mis à la charge du requérant ;

**ARTICLE 3** : Expédition du présent arrêt sera transmise à Monsieur le Ministre de l'Intérieur.

Ainsi jugé et prononcé par la Cour Suprême, Chambre Administrative, en son Audience Publique du VINGT HUIT OCTOBRE MIL NEUF CENT QUATRE VINGT DOUZE.

Où étaient présents : MM. Patrice NOUAMA, Conseiller à la Chambre Administrative, Président ; MAO N'GUESSAN, Conseiller-Rapporteur; TONIAN EBE, Conseiller; NIBE, Secrétaire.

En foi de quoi, le présent arrêt a été signé par le Président le Rapporteur et le Secrétaire.

#### **Exercice 3 : Dissertation**

**Sujet** : Le pouvoir d'injonction de la Chambre administrative de la Cour suprême.

# BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

## I. LA LEGISLATION

### A- LES TEXTES FRANCAIS

- *Constitution* française du 04 octobre 1958.
- Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.
- Code de justice administrative.
- Loi du 24 décembre 1976 attribuant au Médiateur de la République le pouvoir d'« injonction » en matière d'exécution de la chose jugée.
- Loi du 16 juillet 1980 relative aux astreintes et à l'exécution des jugements.
- Loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 modifiée fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.
- Loi du 8 février 1995 relative au système du juge unique.
- Loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie Législative de certains codes.
- Ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000 relative à la partie Législative du code de justice administrative.
- Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.
- Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.
- le décret du 5 août 1881 modifié relatif aux conseils du contentieux administratif.
- Décret n° 2013-730 du 13 août 2013 portant modification du code de justice administrative (partie réglementaire), JORF n° 0189 du 15 août 2013.
- Décret du 30 juillet 1963 créant la Commission du Rapports et des Etudes du Conseil d'Etat.

### B- LES TEXTES IVOIRIENS

#### 1. Sur l'administration

- *Loi* n° 2000-513 du 1<sup>er</sup> août 2000 portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire.
- *Loi* n° 2000-514 du 1<sup>er</sup> août 2000 portant Code électoral de la République de Côte d'Ivoire.
- *Loi* n° 2012-1128 du décembre 2012 portant organisation des collectivités en Côte d'Ivoire.

- *Loi n° 2001-476 du 09 août 2001 portant orientation sur l'organisation générale de l'Administration Territoriale.*
- *Loi n° 2001-477 du 09 août 2001 relative à l'organisation du département.*
- *Loi n° 98-388 du 2 juillet 1998 fixant les règles générales relatives aux établissements publics nationaux et portant création de catégories des établissements publics.*
- *Loi n° 95-892 du 27 octobre 1995 portant orientation sur l'organisation générale de l'Administration Territoriale.*
- *Loi n° 92-570 du 11 septembre 1992 portant Statut général de la Fonction Publique.*
- *Loi n° 92-57 du 11 septembre 1992 relative aux modalités de la grève dans les services publics.*
- *Loi n° 91-10 du 16 janvier 1991 portant création des dix circonscriptions administratives régionales.*
- *Ordonnance n° 2011-262 du 28 septembre 2011 portant orientation de l'organisation générale de l'administration territoriale de l'Etat.*
- *Décret n° 85-951 du 12 septembre 1985 portant Code des marchés publics.*
- *Décret n° 92-08 du 8 janvier 1992 portant Code des marchés publics.*
- *Décret n° 2009-259 du 6 août 2009 portant Code des marchés publics.*

## 2. Sur la procédure administrative contentieuse

- *Loi n° 94-440 du 16 août 1994 relative à la Cour Suprême, modifiée par la Loi n° 97-243 du 25 avril 1997.*
- *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, n° 93-670 du 9 août 1993 ; et les Lois n° 97-516 et 97-517 du 14 septembre 1997.*

## II. LES PUBLICATION

### A- OUVRAGES GENERAUX (TRAITES, MANUELS)

- Braibant G. et Stirn B., *Le Droit Administratif Français*, 6° éd., Dalloz et PFNSP, 2002.
- Chapus R., *Droit administratif général*, Tome 1, 15° éd., Montchrestien, Paris, 2001.
- 
- De Forges J.-M., *Droit administratif*, PUF, 1991.
- Gaudemet Y., *Droit administratif*, 20° éd., LGDJ, Paris, 2012.
- Lachaume J.-F., *Les grandes décisions de la jurisprudence. Droit administratif*, Thémis, PUF, Paris, 2010.
- Laubadère A. (de), Venezia J.-C., et Gaudemet Y., *Traité du Droit Administratif*, 16° éd., LGDJ, Paris, 2002.
- Lombard M., *Droit administratif*, 3° éd. Dalloz, Paris, 1999.
- Marceau L., Weil P., Braibant P., Delvolvé P., Genevois B., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 18° éd., Dalloz, Paris, 2011.
- Morand-Deville J., *Cours de Droit Administratif*, 13° éd., LGDJ, Paris, 2013.
- Rivéro J. et Waline J., *Droit Administratif*, 18° éd. Dalloz, Paris, 2000.
- Vedel G. et Delvolvé P., *Droit Administratif*, 12° éd., PUF, Paris 1992.
- Waline J., *Droit administratif*, 24° éd., Précis Dalloz, Paris, 2012.
- Weil P. et Pouyand D., *Le Droit Administratif*, QSJ n° 1152, 19° éd., PUF, Paris, 2001.

## B- ECRITS SPECIALISES SUR LE DROIT ADMINISTRATIF IVOIRIEN

### 1. Les articles

- Acka S.F., « L'Organe Présidentiel de Médiation en République de Côte d'Ivoire », in *EDJA* pp. 7 à 75.
- Acka S.F., « Le Médiateur de la République dans la Constitution ivoirienne de l'an 2000 », in *Afrilex*, Publication du Cerdradi, Bordeaux, 2001 n° 1-2.
- Acka S.F., « Une survivance de la tradition dans la République : l'exemple des Chefs et des Rois », in *Actualités Juridiques*, AIDD, 2004.
- Bléou D.-M., « La Chambre Administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire », in *Les Cours Suprêmes en Afrique*, Tome III, *La Jurisprudence Administrative*, Economica, Paris, 1988, pp. 112 à 146.
- Dégni-Ségui A., « Le régime disciplinaire en droit ivoirien », in *RID* 1987/ 1-2, pp. 5 à 88.
- Dégni-Ségui R., « Le contrôle sur l'administration ivoirienne par la voie du recours pour excès de pouvoir », in *Les Cours Suprêmes en Afrique*, Tome III, *La Jurisprudence Administrative*, Economica, Paris, 1988, pp. 147 à 191.
- KOBO P.- C., note sur l'arrêt Zunon Séri Stanislas c/ Assemblée générale de la Cour d'appel, Arrêt n°25 du 26 juillet 2006, *RID*, n° 39, 2008, p.61 à 76.
- Lath Y. S., « Existe-t-il un contentieux de l'élection des autorités administratives techniquement spécialisées en droit administratif ivoirien ? », *RID*, n° 41, 2010.
- Lath Y. S., « Les caractères du droit administratif des Etats africains de succession française. Vers un droit administratif africain francophone ? », *Revue du droit public en France et à l'étranger (RDP)*, n° 5, Septembre - Novembre 2011, p. 1255 et s.
- Lath Y. S., Note de présentation de la loi n° 2012-1128 du 3 décembre 2012 portant organisation des collectivités territoriales en Côte d'Ivoire, *Revue ivoirienne des sciences juridiques et politiques*, n° 1, mai 2014.

### 2. Les ouvrages, thèses, mémoires, cours

- BLEOU D. M., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative ivoirienne*, CNDJ, Abidjan, 2012.
- Dégni-Ségui A., *L'administration locale ivoirienne*, Thèse, Droit, Doctorat d'Etat, Aix-Marseille, 1982.
- Dégni-Ségui R., *Droit administratif général*, Tome 1, *L'organisation administrative*, Editions CEDA, Abidjan, 2002.
- Dégni-Ségui R., *Droit administratif général*, Tome 2, *L'action administrative*, Editions CEDA, Abidjan, 2012.
- Dégni-Ségui R., *Droit administratif général*, Tome 3, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, Editions CEDA, Abidjan, 2012.
- Kabran Appia A., *Recherches sur le contenu de l'autonomie des organes décentralisés. Etude appliquée à l'expérience ivoirienne*, Thèse de 3<sup>ème</sup> Cycle, Droit, Aix-Marseille, 1985.

- Kobo P.-C., *Droit administratif général*, Tome 1 et Tome 2, ABC-édition, Abidjan, 2003.
- Meschériakoff A.-S., *Le droit administratif ivoirien*, La vie du droit en Afrique, Economica, Paris, 1982.
- Wodié F. et Bléou M., *La Chambre Administrative de la Cour Suprême et sa jurisprudence. Commentaires d'arrêts*, Annales de l'Université d'Abidjan, Série A , Droit, Volume 6, 1981.
- Yao Djassié B., *Pour une justice administrative au service des partenaires*, Thèse pour le Doctorat en Droit Public, Clermont Ferrand, 1986.

## PRINCIPALES RÉFÉRENCES JURISPRUDENTIELLES

### 1960

- CSCA, 20 février 1963, *Fily Koné c/ maire de Bouaké*, arrêt n° 1.
- CSCA, 20 février 1963, *By Jules c/ ministre des travaux publics, des transports, des postes et télécommunications*, arrêt n° 6.
- CSCA, 1<sup>er</sup> avril 1964, *Dibi Yao Georges c/ ministre de la Fonction publique*, arrêt n° 2.
- CSCA, du 4 décembre 1964, *Compagnie France-Amérique c/ Commune d'Abidjan et Abdulatif Fakry*, arrêt n° 4.
- CSCS, 31 mai 1967, *Société des Centaures Routiers c/ État de Côte d'Ivoire*, arrêt n° 4.
- CSCA, 31 mai 1967, *Ahoué N'Guessan c/ ministre de la Fonction publique*, arrêt n° 1.
- CSCA, 10 mars 1968, *Etat de Côte d'Ivoire c/ Groupement Français d'Assurances*, *Bulletin des Arrêts de la Cour Suprême 1969*, numéro spécial, p. 9, Commentaire F. Wodié.
- CSCA, 15 décembre 1969, *Tapé Zagbré ndrè c/ Ministre de la Fonction Publique*, arrêt n° 1.

### 1970

- CSCA, 14 janvier 1970, *Société des Centaures Routiers c/ ministre des Affaires économiques et financières*, arrêt n° 1.
- CSCA, 11 décembre 1970, *Kouamé Kouadio c/ ministère de la Fonction publique*, arrêt n° 3.
- CSCA, 11 décembre 1970, *Kouamé Kouadio c/ ministère de la Fonction publique*, arrêt n° 10.
- CSCA 27 février 1974, *Zianbi Youan Denise c/ La régie des chemins de fer Abidjan-Niger*, arrêt n° 7.
- CSCA, 27 février 1974, *Edi Ossohou Sévérin c/ ministre de l'Intérieur*, arrêt n° 1.
- CSCA, 27 février 1974, *Béguhé Inaï Kouko Sébastien c/ ministre de la Santé publique et de la Population et ministre de la Fonction publique*, arrêt n° 4.
- CSCA, 25 février 1976, *Le warf de Sassandra c/ la compagnie des chargeurs réunis*, arrêt n° 4.
- CSCA, 28 avril 1976, *François-Xavier Santucci c/ l'Université d'Abidjan*, arrêt n° 2.

### 1980

- CSCA, 26 mars 1980, *Comaran Africa line c/ Ministère de la Marine*, AD- 78-1, AD- 78-2.



CSCA, 22 juillet 1981, *El Hadj Bakary Koné c/ Ministre des travaux publics des transports, de la construction et de l'urbanisme*, arrêt n° 2, note DégniSégui, RID 1981/1-2 p. 135 et s.  
 CSCA, 22 juillet 1981, *Akpa Akpro c/ ministère de la Défense*, arrêt n° 1.  
 CSCA, 29 juillet 1981, *Ahizi Joseph c/ Directeur de la solde*, arrêt n° 8, non publié.  
 CSCA, 10 novembre 1982, *Degbou Yao Lazare c/ Ministre de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle*, arrêt n° 2, non publié.  
 CSCA, 8 février 1985, *Gnadre Téti et autres c/ Université Nationale de Côte d'Ivoire*, arrêt n° 1, RID, 1984/1985, n° 1-2-3-4, p. 47, note R. Dégni-Ségui, p. 36.  
 CSCA, 25 juin 1986, *Soumahoro Moussa c/ ministre de l'Intérieur*, arrêt n° 4.  
 CSCA, 31 juillet 1986, *Dame Dawar Zelato c/ ministère de la Fonction Publique*, arrêt n° 45.  
 C.S.C.A, 29 octobre 1986, *Dégni-Ségui c. / Université Nationale de Côte d'Ivoire*, arrêt n° 46.  
 CACS, 27 mai 1987, *Rabé Alexis c/ ministère de la fonction publique*, arrêt n° 13.  
 CSCA, 20 avril 1988, *Fadoul El Achkar Zouhait Michel c/ Ministère de la sécurité intérieure*, n° 11.  
 CSCA, 20 avril 1988, *Société Dragages et travaux publics c/ ministère de la Construction et de l'Urbanisme*, arrêt n° 38  
 CSCA, 26 octobre 1988, *Caumaueth François c/ ministère de la Fonction publique*, arrêt n° 19.  
 CSCA, 15 mars 1989, *Néa Gahou Maurice c. / ministère de la Fonction Publique*, arrêt n° 6.

## 1990

CSCA, 21 février 1990, *Daléba Tapé Pascal c/ ministère du Travail*, arrêt n° 03.  
 CSCA, 17 février 1991, *Adou Affian c/ ministère de la Fonction publique*, arrêt n° 3  
 CSCA, 30 octobre 1991, *Oulaye Téléphore Henri*, inédit.  
 CSCA, 29 janvier 1992, *Nado Koutouan c/ Ministre de l'emploi et de la fonction publique*, arrêt n° 2.  
 CSCA, 25 mars 1992, *SONACO c/ Toubaté Thierry*, arrêt n° 16.  
 CSCA, 29 avril 1992, *Youan B. Traye Mathias c/ ministère de l'Emploi et de la Fonction publique*, arrêt n° 17.  
 CSCA, 29 avril 1992, *Tape Koulou Laurent c/ ministère de la Justice*, arrêt n° 20.  
 CSCA, 31 juillet 1992, *Daligou Dadi c/ ministère de la Sécurité intérieure*, arrêt n° 28.  
 CSCA, 31 juillet 1992, *Konan Koffi c/ ministère de l'Emploi et de la Fonction publique*, arrêt n° 30.  
 CSCA, 28 octobre 1992, *Dembélé Langanéni et Boua c/ le Maire de Kouto*, arrêt n° 32.  
 CSCA, 25 novembre 1992, *Kouassi Bi Yao c/ ministère de l'Emploi et de la Fonction publique*, arrêt n° 39.  
 CSCA, 25 novembre 1992, *N'Guessan Konan c/ ministère de l'Emploi et de la Fonction publique*, arrêt n° 40.  
 CSCA, 24 février 1993, *Ekou Allou Paul c/ ministère de l'Environnement de la Construction et de l'Urbanisme*, arrêt n° 3.  
 CSCA, 26 janvier 1994, *Agnofé N'Douba c/ ministère de l'Emploi et de la Fonction publique*, arrêt n° 2.  
 CSCA, 27 avril 1994, *Yoboue N'dri François c/ ministère de l'Emploi et de la Fonction publique*, arrêt n° 8.  
 CSCA, 24 juin 1994, *Chérif Vahivoua c/ ministère des Ressources minières et pétrolières*, arrêt n° 22.  
 CSCA, 29 mars 1995, *Bahlou Kophy et Diolot Loba c/ Université nationale de Côte d'Ivoire*, arrêt n° 4.  
 CSCA, 28 mai 1997, *Docteur Konan Kouadio c/ Conseil national des chirurgiens-dentistes*, arrêt n° 20.  
 CSCA, 25 juin 1997, *Etekou Augustin c/ Ministère du commerce*, arrêt n° 29, inédit

CSCA, 30 juillet 1997, *Dame Néméhou née Kinda Assiata Opportune c/ Ministère de l'emploi et de la fonction publique*, arrêt n° 32.

CSCA, 28 janvier 1998, *Adou Kouassi c/ Préfet d'Abengourou et Ministère du logement*, arrêt n° 4, inédit

CSCA, 28 janvier 1998, *Docteur Soumé Bi-Kacou Brice c/ ministère de l'Emploi, de la Fonction publique et de la Prévoyance sociale*, arrêt n° 13.

CSCA, 28 janvier 1998, *Dame Aké Akébié Sylvie c/ ministère de l'Emploi, de la Fonction publique et de la Prévoyance sociale*, arrêt n° 14.

CSCA, 27 mai 1998, *Koutouan N'Djakou Lazare c/ ministère de l'Agriculture et des Ressources animales*, arrêt n° 20.

CSCA, 27 mai 1998, *N'Djakou Lazard c/ Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales*, arrêt no 20, inédit

CSCA, 27 mai 1998, *Koutouan N'Djakou Lazare c/ ministère de l'Agriculture et des Ressources animales*, arrêt n° 20.

CSCA, 29 juillet 1998, *COPROCI c/ Ministère de l'Agriculture et des ressources animales*, arrêt n° 31.

CACS, 27 janvier 1999, *Administration des douanes et Etat de Côte d'Ivoire c/ Maroun Sleiman Saade et Diad Nasr Joseph*, arrêt n° 1.

CSCA, 30 juin 1999, *Sai Doua Pascal c/ Ministre de l'emploi*, arrêt n° 17, inédit.

CSCA, 24 novembre 1999, *Tracy Limited c/ Directeur des Affaires Maritimes et Portuaires*, arrêt n° 25, inédit

## 2000

CSCA, 27 octobre 1999, *Héritiers de feu Kouakou Norbert c/ Ministère du logement et de l'urbanisme*, arrêt n° 19, inédit.

CSCA, 26 janvier 2000, *Compagnie Air Afrique c/ Ministère de l'Emploi et de la Fonction Publique*, arrêt n° 3, inédit.

CSCA, 26 janvier 2000, *Edoua Kakou Fulbert et l'UJCY c/ Maire de Yopougon*, arrêt n° 7 inédit.

CSCA, 26 janvier 2000, *Roger Abinader c/ État de Côte d'Ivoire*, arrêt n° 5, inédit.

CSCA, 25 juillet 2001, *Essis Essoh Mathieu Claude contre c/ Ministère de l'emploi, de la fonction publique et de la prévoyance sociale*, arrêt 135.

CSCA, 30 janvier 2002, *N'Dri Valérie contre Conseil national de l'ordre des pharmaciens*, arrêt n° 3.

C.S.C.A., 18 décembre 2002, *Touré Nébétin c/ Ministre du Travail et de la Fonction Publique*, arrêt n° 65.

CSCA, 18 décembre 2002, *Moussa Sanago c/ Ministre de la Défense*, arrêt n° 61, inédit

CSCA, 26 mars 2003, *Société Comptoir Lorrain c/ ministère de la Construction et de l'Urbanisme et l'Etat de Côte d'Ivoire*, arrêt n° 6.

CSCA, 30 juillet 2003, *Konan Kouadio Etienne c/ ministère de la Communication et des Nouvelles Technologies de l'Information*, arrêt n° 20.

CSCA, 23 mars 2005, *Port autonome d'Abidjan c/ Entreprise Gravier et Sab (EGS)*, arrêt n° 14.

CSCA, 20 avril 2005, *Mme Kouassi Adjoua Madeleine épouse Koïta c/ marie du Plateau*, arrêt n° 44.

CACS, 18 mai 2005, *Dagbo Godé Pierre c/ la Primature*, arrêt n° 29.

CSCA, 26 mai 2005, *Aka Ettien c/ Etat de Côte d'Ivoire*, arrêt n° 34.

CSCA, 26 juillet 2006, *Zunon Séri Stanislas c/ Assemblée générale de la Cour d'appel*, arrêt n° 25, RID, n° 39, 2008, p. 61 à 76, note Pierre-Claver KOBO.

CSCA, 20 décembre 2006, *Madame KOUA Ama Marie-Agnès c/ Etat de Côte d'Ivoire et Société IGS, Agence France Immobilier*, arrêt n° 50.

CSCA, 23 avril 2008, *Association familiale du quartier Houphouët-Boigny de Koumassi-Est dite AFQHBKSSI c/ ministère de la Construction et de l'Urbanisme*, arrêt n° 12.

CSCA, 21 mai 2008, *Déflorin Marcel Werner c. / ministre de la Construction et de l'Urbanisme*, arrêt n° 19.

CSCA, 21 mai 2008, *Diaby Karamoko c/ Etat de Côte d'Ivoire*, arrêt n° 22.

CSCA, 25 juin 2008, *Vei Bernard c/ Conseil National de l'Ordre des pharmaciens de Côte d'Ivoire*, arrêt n° 27.

CSCA, 17 décembre 2008, *Touré Abibata et autres c/ Ministre de l'Économie et des Finances directeur du domaine et de la Conservation Foncière*, arrêt n° 55.

## 2010

CSCA, 28 avril 2010, *Brou N'Guessan c/ ministre de la Construction et de l'Urbanisme*, arrêt n° 38.

CSCA, 23 juin 2010, *Wilson Tété Jean Chrisostome Seth et autres c/ le conservateur de la propriété foncière et des hypothèques*, arrêt n° 55.

CSCA, 21 décembre 2011, *Union Nationale des Entreprises de Télécommunications (UNETEL) c/ Ministre de l'Économie et des Finances*, arrêt n° 64.

CSCA, 18 janvier 2012, *État de Côte d'Ivoire c/ Nomel Agness Antoinette*, arrêt n° 02.

CSCA, 28 mars 2012, *Anzan Niamiké c. / Président de l'Assemblée Nationale*, arrêt n° 50.

CSCA, 18 juillet 2012, *Fatoumata SIDIBE*, Arrêt n° 108.

CSCA, 11 novembre 2012, *Régie Cyclone contre le Conseil National de la Presse* arrêt n° 124.

CSCA, 30 décembre 2012, *Société JAN DE NUL SA contre l'ANRMP*, arrêt n° 188.

CSCA, 27 février 2013, *Société DRAGON Côte d'Ivoire c. / Autorité Nationale de Régulation de Marchés Publics*, arrêt n° 17.

C.S.C.A, 24 juillet 2013, *Maîtres Cheick Diop et Sale Tiéreaud c/ Président de la République*, arrêt n° 207.

CSCA, 26 février 2014, *Roger Taba c/ Kouassi Amany De Pierre Mesmer*, Arrêt n° 31

CSCA, 30 décembre 2014, *Société Jan De Nul SA c. / Autorité Nationale de Régulation des Marchés Publics*, arrêt n° 188.

CACS, 20 avril 2016, *Société RENCO c/ Conseil de régulation, de stabilisation et de développement de la Filière Café-Cacao*, arrêt n° 49.

C.S.C.A, 20 avril 2016, *Coulibaly Nazoloma Amara c. / Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative ;* arrêt n° 62.

CSCA, 27 avril 2016, *Société Aéroport International d'Abidjan dit A.E.R.I.A c./ Compagnie Aérienne TURKISH AIRLINES - Etat de Côte d'Ivoire - Autorite Nationale de l'Aviation Civile dite A.N.A.C - Agence pour la Sécurité de la Navigation en Afrique et à Madagascar dite A.S.E.C.N.A*, arrêt n° 67.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE .....</b>	<b>4</b>
I- Définition du droit administratif .....	6
A- La définition organique : le droit administratif est le droit de l'administration. ....	6
B- La définition matérielle : le droit administratif est le droit spécial régissant l'action administrative.....	7
1- Le droit administratif est un droit spécial .....	7
2- Le droit administratif régit l'action administrative .....	7
II- L'objet du droit administratif : l'Administration.....	7
A- Le droit administratif a pour objet l'organisation de l'administration.....	7
1- L'organisation structurelle .....	8
2- L'organisation fonctionnelle .....	8
B- Le droit administratif a pour objet la régulation ou la réglementation de l'activité de l'administration.....	8
1- La règlementation par la limitation des pouvoirs de l'administration .....	8
2- La règlementation par le renforcement des pouvoirs de l'administration .....	8
3- La règlementation par la réduction des pouvoirs de l'administration .....	8
III- Les caractères du droit administratif .....	9
A- Les caractères traditionnels et généraux.....	9
1- Les caractères tenant aux sources .....	9
2- Les caractères tenant à l'objet.....	9
B- Les caractères spécifiques au droit administratif des États africains francophones ...	9
<b>LIVRE 1 L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION .....</b>	<b>11</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE L'ORGANISATION STRUCTURELLE DE L'ADMINISTRATION : LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES .....</b>	<b>12</b>
<b>TITRE 1 LES CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES : LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>12</b>
<b>CHAPITRE 1 LA DÉFINITION DE L'ADMINISTRATION ET LES FORMES D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>12</b>
SECTION 1- LA DÉFINITION DE L'ADMINISTRATION .....	12
Paragraphe 1 - La définition sociologique .....	12
A- Une institution publique .....	12
B- Une institution intermédiaire .....	12
C- Une institution investie d'un pouvoir subordonné.....	13
Paragraphe 2- La définition juridique.....	13
A- La définition organique.....	13
B- La définition matérielle ou fonctionnelle .....	13
SECTION 2- LES FORMES D'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION.....	13

Paragraphe 1- L'Administration centrale et l'Administration locale .....	13
Paragraphe 2- Administration générale et Administration spéciale .....	14
<b>CHAPITRE 2 LES PROCÉDÉS (TECHNIQUES) D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE</b>	<b>15</b>
SECTION 1- UN PROCÉDÉ AUTORITAIRE : LA CENTRALISATION .....	15
Paragraphe 1- La définition de la centralisation.....	15
Paragraphe 2- Les modalités de la centralisation .....	15
A- La centralisation concentrée ou concentration.....	15
B- La centralisation déconcentrée ou déconcentration.....	15
SECTION 2- UN PROCÉDÉ NON AUTORITAIRE : LA DÉCENTRALISATION.....	16
Paragraphe 1- La définition de la décentralisation.....	16
Paragraphe 2- Les modalités de la décentralisation .....	16
A- La décentralisation territoriale ou horizontale .....	16
B- La décentralisation fonctionnelle ou technique ou par service .....	16
<b>CHAPITRE 3 LES TECHNIQUES DE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION .....</b>	<b>17</b>
SECTION 1- DES TECHNIQUES DE CONTRÔLE INTERNE : LE CONTRÔLE ADMINISTRATIF .....	17
Paragraphe 1- Le contrôle hiérarchique : un procédé de contrôle de l'administration déconcentrée .....	17
Paragraphe 2- Le contrôle de tutelle : un procédé de contrôle de l'administration décentralisée .....	18
A- La définition .....	18
B- Les modalités : Tutelle classique et tutelle assistance-conseil .....	18
Paragraphe 3- Le contrôle par une autorité administrative indépendante .....	18
SECTION 2- UNE TECHNIQUE DE CONTRÔLE EXTERNE : LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL .....	19
Paragraphe 1- L'évolution juridictionnelle en matière administrative en Côte d'Ivoire ..	19
A- L'inexistence de juridictions administratives propres sous la colonisation.....	19
B- L'institution de la Chambre administrative de la Cour suprême .....	19
Paragraphe 2- La justice administrative dans le système juridictionnel ivoirien .....	19
A- L'option formelle pour le système de dualité de juridictions : un double système de dualité.....	20
B- La pratique reconduite du système de l'unité de juridiction.....	20
<b>TITRE 2 LA STRUCTURATION DE L'ADMINISTRATION IVOIRIENNE .....</b>	<b>25</b>
<b>CHAPITRE 1 L'ADMINISTRATION CENTRALE .....</b>	<b>25</b>
SECTION 1- LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE .....	25
Paragraphe 1- Le Président de la République .....	25
A- Le Président de la République, responsable de la politique de la nation.....	25
B- Le président de la République, chef de l'Administration .....	25
Paragraphe 2- Le Vice-Président de la République.....	25
SECTION 2- LA PRIMATURE .....	26
Paragraphe 1- Le premier ministre, chef du gouvernement .....	26
Paragraphe 2- Le premier ministre, un primus inter pares.....	26
SECTION 3- LE DÉPARTEMENT MINISTÉRIEL .....	26

Paragraphe 1- Le Ministre, chef du département ministériel.....	26
Paragraphe 2- Le Ministre, membre du gouvernement .....	26
<b>SECTION 4- LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES .....</b>	<b>26</b>
Paragraphe 1- Les organismes administratifs bénéficiant d'un statut formel et explicite d'autorité administrative indépendante .....	27
Paragraphe 2- Les organismes administratifs assimilables à des autorités administratives indépendantes .....	27
<b>CHAPITRE 2 L'ADMINISTRATION TERRITORIALE .....</b>	<b>28</b>
<b>SECTION 1- L'ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE .....</b>	<b>28</b>
Paragraphe 1- Les différentes circonscriptions administratives .....	28
Paragraphe 2- Les autorités déconcentrées .....	28
<b>SECTION 2- L'ADMINISTRATION DÉCENTRALISÉE .....</b>	<b>28</b>
Paragraphe 1- Les grandes étapes du processus de décentralisation .....	29
A- La Première phase : le début de la communalisation.....	29
B- La deuxième phase : l'expérimentation de la communalisation .....	29
C- La troisième phase : l'effectivité de la communalisation.....	29
D- La quatrième phase : l'élargissement et l'approfondissement de la décentralisation .....	29
E- La cinquième phase : la décentralisation post-crise .....	30
Paragraphe 2- Les différentes collectivités territoriales .....	30
<b>SECTION 3- L'ADMINISTRATION DISTRICALE .....</b>	<b>30</b>
Paragraphe 1- L'organisation du district autonome .....	31
A- Le district autonome, une entité particulière .....	31
B- L'institution de deux districts autonomes, le district autonome d'Abidjan et le district autonome de Yamoussoukro .....	31
Paragraphe 2- Les organes du district autonome .....	31
<b>DEUXIÈME PARTIE L'ORGANISATION FONCTIONNELLE DE L'ADMINISTRATION : L'ACTION ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>32</b>
<b>TITRE 1 LE PRINCIPE DE BASE DE L'ACTION ADMINISTRATIVE : LA LÉGALITÉ ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>32</b>
<b>CHAPITRE 1 LA LÉGALITÉ ADMINISTRATIVE EST FORMÉE PAR LE BLOC LÉGAL OU SOURCE DE LA LÉGALITÉ .....</b>	<b>32</b>
<b>SECTION 1- LES SOURCES ÉCRITES .....</b>	<b>32</b>
Paragraphe 1- La Constitution.....	32
Paragraphe 2- Les traités internationaux.....	32
Paragraphe 3- Les normes de force législative.....	33
Paragraphe 4- Les actes administratifs .....	33
<b>SECTION 2- LES SOURCES NON ÉCRITES .....</b>	<b>33</b>
Paragraphe 1- La jurisprudence .....	33
Paragraphe 2- Les principes généraux du droit .....	33
Paragraphe 3- La coutume .....	34

**CHAPITRE 2 L'ACTION ADMINISTRATIVE EST SOUMISE À LA LÉGALITÉ ..... 35**

SECTION 1- L'OBLIGATION DE RESPECTER LA LÉGALITÉ EN PÉRIODE NORMALE.....	35
Paragraphe 1- L'obligation de respect de la légalité par l'administration .....	35
Paragraphe 2- L'obligation de faire respecter la légalité par l'administration .....	35
SECTION 2- L'OBLIGATION DE RESPECTER LA LÉGALITÉ EN PÉRIODE DE CRISE : LA THÉORIE DES CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES .....	35
Paragraphe 1- Les circonstances exceptionnelles prévues par les textes.....	35
Paragraphe 2- Les circonstances exceptionnelles consacrées par la jurisprudence. ....	36
A- Les deux conditions d'application de la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles .....	36
- Le caractère exceptionnel des circonstances. ....	36
- L'impossibilité pour l'administration de respecter la légalité (C.E., 16 avril 1948, Laugier, Rec., p.161 : l'impossibilité pour le gouvernement de se réunir en raison des circonstances exceptionnelles). ....	36
B- Les effets attachés aux circonstances exceptionnelles.....	36
1- Les effets sur le principe de la légalité des actes administratifs : l'atteinte à la légalité normale : (C.E., 28 juin 1918, Heyries) ; (C.E., 5 mars 1948, Marion et autres, D., 1949, p. 147) ; (C.E., 19 février 1949, Bosquain, Rec. 633 : internement par le préfet d'un individu dangereux dans une prison ; T.C., 27 mars 1952, Dame de la Murette, GAJA : arrestation et détention de la requérante) ; la liberté du commerce et de l'industrie (C.E., 28 février 1919, Dame Dol et Laurent, GAJA). ....	36
2- Les effets sur l'office du juge : l'accroissement du contrôle exercé par le juge sur les mesures exceptionnelles :.....	37

**TITRE 2 LES FORMES DE L'ACTION ADMINISTRATIVE ..... 38****CHAPITRE 1 LES OPÉRATIONS MATÉRIELLES : LES MISSIONS DE L'ADMINISTRATION 38**

SECTION 1- UNE MISSION DE PRESTATION : LE SERVICE PUBLIC .....	38
Paragraphe 1- La caractérisation du service public : la notion de service public .....	38
A- La définition du service public : la notion fonctionnelle du service public.....	38
B- La catégorisation ou typologie des services publics.....	38
Paragraphe 2- Le régime de création, d'organisation et de fonctionnement des services publics .....	39
A- La création et l'organisation des services publics.....	39
1- La création des services publics .....	39
a. La création des services publics nationaux.....	39
b. La création des services publics locaux.....	39
2- L'organisation des services publics .....	40
3- Le fonctionnement des services publics.....	40
a- Les règles communes à tous les services publics : les lois du service public.....	40
b- Les règles particulières à chaque catégorie de service public .....	40
Paragraphe 3- Les modes de gestion des services publics.....	41
A- La gestion par des personnes publiques .....	41

B- La gestion du service public par des personnes privées : la concession de service public.....	41
SECTION 2- UNE MISSION DE PRESCRIPTION : LA POLICE ADMINISTRATIVE .....	42
Paragraphe 1- La notion de police administrative : une activité monopolistique de l'administration .....	42
A- La police administrative, activité de prévention de toute atteinte à l'ordre public. 42	
1- La police administrative, une activité de prévention .....	42
2- La police administrative, une activité de maintien de l'ordre public .....	42
B- La police administrative, activité relevant de la compétence exclusive de l'administration.....	43
1- L'interdiction de déléguer l'exercice des compétences de police .....	43
2- L'interdiction de recourir à la technique contractuelle .....	43
Paragraphe 2- Les pouvoirs de police administrative .....	43
A- L'étendue des pouvoirs de police.....	43
1- Les autorités de police administrative .....	43
a. L'organisation des autorités de police .....	43
b. La concurrence des autorités de police administrative .....	45
2- Les procédés d'exercice de la police .....	46
a. Les activités juridiques ou mesures de police .....	46
b. Les actes matériels : la coercition .....	46
B- Les limites des pouvoirs de police .....	46
1- Les limites tenant au respect des libertés publiques.....	46
2- Les limites relevant du contrôle juridictionnel des pouvoirs de police.....	47
<b>CHAPITRE 2 LES ACTES JURIDIQUES : LES MOYENS JURIDIQUES DE L'ACTION ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>48</b>
SECTION 1- L'ACTE ADMINISTRATIF UNILATÉRAL OU LA DÉCISION (ADMINISTRATIVE) .....	48
Paragraphe 1- La nature juridique de l'acte administratif unilatéral .....	48
A- La définition de l'acte administratif unilatéral.....	48
1- L'acte administratif unilatéral, un acte émanant d'une autorité administrative .. 48	
a. Le principe .....	48
b. Les exceptions.....	48
2- L'acte administratif unilatéral, un acte revêtant un caractère « exécutoire » ....	48
B- La classification des actes administratifs unilatéraux .....	49
1- La classification organique et formelle des actes administratifs unilatéraux .....	49
a. Les actes du Président de la République .....	49
b. Les actes des ministres.....	49
c. Les actes des autres autorités.....	49
2- La classification matérielle et fonctionnelle des actes administratifs unilatéraux	49
Paragraphe 2- Le régime juridique des actes administratifs unilatéraux .....	49
A- L'élaboration des actes administratifs unilatéraux .....	50
1- Les règles de la compétence .....	50
2- Les règles de forme et de procédure .....	50
B- Les effets de l'acte administratif unilatéral .....	50



1- L'entrée en vigueur de l'acte administratif unilatéral.....	50
a. La validité de l'acte .....	50
b. L'opposabilité de l'acte : la condition de la publicité .....	51
2- L'exécution de l'acte administratif unilatéral .....	51
c. Le privilège du préalable .....	51
d. Le privilège de l'exécution d'office .....	51
C- La fin de l'acte administratif unilatéral .....	51
1- La fin de l'acte administratif régulier .....	51
a. La fin par le retrait de l'acte administratif régulier .....	52
b. La fin par l'abrogation de l'acte administratif régulier .....	53
2- La fin de l'acte administratif irrégulier .....	54
a. L'acte irrégulier non créateur de droits .....	54
b. L'acte irrégulier créateur de droits .....	54
SECTION 2- L'ACTE ADMINISTRATIF BILATÉRAL OU LE CONTRAT ADMINISTRATIF .....	55
Paragraphe 1- L'existence du contrat administratif .....	55
A- Le critère d'identification du contrat administratif .....	55
1- Le contrat administratif par qualification légale .....	55
a. Le contrat de droit commun.....	55
b. Le contrat administratif .....	56
2- Le contrat administratif par détermination jurisprudentielle .....	56
a. Le critère organique ou la qualité des parties au contrat .....	56
b. Le critère matériel ou le contenu du contrat.....	56
B- Les principaux contrats administratifs .....	57
Paragraphe 2- Le régime juridique du contrat administratif .....	57
A- La formation et l'exécution du contrat administratif .....	57
1- La formation du contrat administratif .....	57
a. Les règles de compétences .....	57
b. Les règles de formes.....	58
2- L'exécution du contrat administratif .....	58
a. L'exécution normale dans le cadre de la situation contractuelle initiale .....	58
b. L'exécution du contrat subséquente à l'influence des faits nouveaux .....	60
B- La fin et le contentieux du contrat administratif .....	63
1- La fin du contrat administratif .....	63
2- Le contentieux des contrats administratifs .....	63
a. Le principe du contentieux de pleine juridiction .....	63
b. L'exception du contentieux de l'excès de pouvoir .....	64
<b>LIVRE 2.....</b>	<b>68</b>
<b>LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DE L'ADMINISTRATION.....</b>	<b>68</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE : LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE.....</b>	<b>69</b>
<b>TITRE 1 LE RÉGIME GÉNÉRAL DE LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE ....</b>	<b>69</b>
<b>CHAPITRE 1 L'EXISTENCE DU DROIT DE LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE</b>	<b>69</b>

SECTION 1- LE PRINCIPE GÉNÉRAL DE L'AUTONOMIE DE LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE .....	69
Paragraphe 1- L'affirmation du principe de l'autonomie de la responsabilité administrative .....	69
A- L'abandon du dogme de l'irresponsabilité administrative .....	69
1- Le principe de l'irresponsabilité administrative .....	69
2- Les exceptions au principe de l'irresponsabilité administrative .....	69
B- La consécration du principe de la responsabilité administrative.....	70
Paragraphe 2- Les caractères du droit de la responsabilité administrative .....	70
SECTION 2- LE FONDEMENT DE LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE .....	70
Paragraphe 1- La responsabilité administrative pour faute .....	70
A- La notion de faute administrative .....	71
1- L'existence plurielle de la faute administrative .....	71
a- La nature de la faute administrative.....	71
b- Les diverses formes de la faute administrative ou faute de service .....	72
2- La gravité de la faute administrative .....	72
B- L'influence de la faute sur la répartition de la responsabilité entre l'administration et ses agents .....	72
1- Les théories de la faute.....	72
a- L'identification de la faute personnelle .....	72
b- La survenance de la faute personnelle .....	74
2- Le régime de la responsabilité résultant de la faute personnelle : les rapports entre la responsabilité de l'agent et celle de l'administration .....	75
a- La faute personnelle, entre dissociation ou cumul de fautes .....	75
b- La faute personnelle, entre dissociation ou cumul de responsabilités.....	75
c- Les conséquences : les actions récursoires.....	76
Paragraphe 2- La responsabilité administrative sans faute .....	78
A- La responsabilité fondée sur la réalisation du risque : la responsabilité administrative pour risque .....	78
1- La responsabilité du fait des choses dangereuses.....	78
a- Les dommages causés par les explosifs .....	78
b- Les dommages causés par les armes ou/et les engins dangereux .....	78
2- La responsabilité du fait des situations dangereuses.....	79
a- Le cas du Consul de France à Séoul lors de l'occupation militaire .....	79
b- Le cas des coopérants restés pendant les troubles graves.....	79
c- Le cas de l'épidémie de rubéole.....	80
3- La responsabilité du fait des activités dangereuses : le cas de la collaboration bénévole .....	80
a- Les hypothèses générales .....	80
b- L'hypothèse particulière de la collaboration bénévole ou occasionnelle.....	80
B- La responsabilité fondée sur la rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques .....	82
1- La responsabilité administrative du fait des dommages de travaux ou/et ouvrages publics.....	82
a- Le participant .....	82

b- L'usager .....	82
c- Le tiers .....	83
2- La responsabilité de l'Etat du fait des dommages résultant des lois et des conventions internationales .....	83
a- La nature de la responsabilité .....	83
3- La responsabilité administrative du fait des dommages résultant du retard ou du refus d'exécuter les décisions de justice .....	84
a- Le principe a été consacré dans l'arrêt Couitéas .....	84
b- Le principe a connu une extension ultérieure .....	84
4- La responsabilité administrative du fait des dommages résultant des dispositions administratives légales.....	84
a- Les décisions réglementaires.....	84
b- Les décisions non réglementaires .....	84
SECTION 3- LES CONDITIONS D'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE .....	85
Paragraphe 1- L'existence d'un préjudice subi par l'administré .....	85
A- Le préjudice dans l'hypothèse de la responsabilité pour faute .....	86
1- Le préjudice doit être certain .....	86
2- Le préjudice doit être matériel ou moral.....	86
3- Le préjudice doit porter atteinte à une situation juridiquement protégée.....	86
4- Le préjudice doit être évaluable en argent.....	86
B- Le préjudice dans le cadre de la responsabilité sans faute .....	86
1- Le préjudice doit être anormal.....	86
2- Le préjudice doit être spécial .....	86
Paragraphe 2- L'exigence d'un fait dommageable de l'administration .....	86
A- Le lien de causalité entre le préjudice et le fait dommageable .....	87
1- L'existence du lien de causalité.....	87
2- Les hypothèses d'atténuation ou d'exonération de la cause.....	87
B- L'imputabilité du préjudice (dommage subi) à la collectivité.....	87
1- Les dommages causés par les agents de l'Administration .....	87
2- Les dommages causés par les choses .....	87
<b>CHAPITRE 2 L'ACTION EN RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE.....</b>	<b>89</b>
SECTION 1- LES RÈGLES DE RECEVABILITÉ DU RECOURS .....	89
Paragraphe 1 La capacité pour agir et l'intérêt pour agir.....	89
A- La capacité pour agir .....	89
1- La capacité pour agir des personnes physiques .....	89
2- La capacité pour agir des institutions ou groupements de personnes .....	89
B- L'intérêt pour agir .....	89
Paragraphe 2- La représentation des parties au procès.....	89
A- La représentation par une personne autre qu'un avocat .....	90
B- La représentation par un avocat.....	90
1- Le principe : l'absence d'obligation de ministère d'avocat.....	90
2- Le monopole de la représentation par un avocat.....	90
SECTION 2- LES RÈGLES DE COMPÉTENCE JURIDICTIONNELLE .....	90

Paragraphe 1 - La compétence matérielle.....	90
A- La répartition matérielle des compétences entre Juridictions de droit commun et Cour Suprême .....	91
B- La compétence territoriale .....	91
<b>CHAPITRE 3 LA RÉPARATION DU PRÉJUDICE : LA PORTÉE DE LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>92</b>
SECTION 1- LES PRINCIPES DE LA RÉPARATION.....	92
Paragraphe 1- La réparation doit être en argent .....	92
Paragraphe 2- La réparation doit être intégrale.....	92
SECTION 2- L'ÉVALUATION DU PRÉJUDICE.....	92
Paragraphe 1- La date d'évaluation du préjudice .....	92
Paragraphe 2- Le montant de l'indemnité .....	92
A- Le principe .....	92
B- Les exceptions .....	93
<b>TITRE 2 LES RÉGIMES SPÉCIAUX DE RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE ....</b>	<b>94</b>
<b>CHAPITRE 1 LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT RÉSULTANT DE DOMMAGES SPÉCIFIQUES LIÉS À CERTAINS SERVICES PUBLICS.....</b>	<b>94</b>
SECTION 1- LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT DU FAIT DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE .....	94
Paragraphe 1- La responsabilité pour dommages causés par les agents du service public de la justice : les magistrats .....	94
A- Les conditions de la prise à partie.....	94
B- La substitution de la responsabilité de l'État .....	95
Paragraphe 2- Les collaborateurs du service public de la justice .....	95
A- Le fondement de la responsabilité de l'État .....	95
B- L'application du droit public .....	95
SECTION 2- LA RESPONSABILITÉ DU FAIT DES DOMMAGES CAUSÉS PAR OU AUX ÉLÈVES DE L'ENSEIGNEMENT PUBLIC .....	95
Paragraphe 1- Les conditions de la substitution de responsabilité.....	96
Paragraphe 2- Le mécanisme d'indemnisation de la victime .....	96
SECTION 3- LA RESPONSABILITÉ DU FAIT DES DOMMAGES CAUSÉS PAR LES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS ..	96
Paragraphe 1- Le principe de l'irresponsabilité de l'administration.....	96
Paragraphe 2- Les exceptions au principe de l'irresponsabilité de l'administration .....	96
<b>CHAPITRE 2 LA RESPONSABILITÉ DU FAIT DES DOMMAGES SE RAPPORTANT AUX VÉHICULES ADMINISTRATIFS ET AUX ATTOUPEMENTS DANS LES COMMUNES.....</b>	<b>98</b>
SECTION 1- LA RESPONSABILITÉ DU FAIT DES DOMMAGES CAUSÉS PAR LES VÉHICULES ADMINISTRATIFS .....	98
Paragraphe 1- L'application du droit civil à l'administration.....	98
Paragraphe 2- Le mécanisme d'indemnisation de la victime .....	98
SECTION 2- LA RESPONSABILITÉ DU FAIT DES DOMMAGES CAUSÉS PAR LES ATTOUPEMENTS OU RASSEMBLEMENTS .....	98
Paragraphe 1- Les conditions de la responsabilité de la commune .....	98
Paragraphe 2- Le mécanisme d'indemnisation de la victime .....	99

<b>DEUXIÈME PARTIE LE RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR.....</b>	<b>105</b>
<b>TITRE 1 LA MISE EN ŒUVRE DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR .....</b>	<b>107</b>
<b>CHAPITRE 1 : LES CONDITIONS DE RECEVABILITÉ DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR .....</b>	<b>107</b>
SECTION 1- LA NATURE DE L'ACTE ATTAQUE .....	107
Paragraphe 1- Le recours est ouvert contre les actes administratifs .....	107
Paragraphe 2- Le recours est fermé aux actes non administratifs .....	107
SECTION 2- LA QUALITÉ DU REQUÉRANT .....	107
SECTION 3- LES FORMES DE LA REQUÊTE .....	107
Paragraphe 1- Les mentions et pièces obligatoires.....	108
A- Les prescriptions rigoureuses de la loi .....	108
1- La requête doit indiquer.....	108
2- S'y ajoutent les pièces accompagnant nécessairement la requête .....	108
B- L'interprétation par le juge .....	108
Paragraphe 2- Le recours administratif préalable et le respect des délais .....	108
A- Le recours administratif préalable .....	108
1- Un recours obligatoire .....	109
2- Un recours d'ordre public .....	109
B- Le respect des délais .....	109
1- Les deux délais impartis .....	109
2- L'irrecevabilité du recours pour non-respect des délais impartis .....	109
a- Le principe de l'irrecevabilité .....	109
b- L'exception .....	109
Paragraphe 3- L'exception de recours parallèle .....	110
<b>CHAPITRE 2 LES CAS D'OUVERTURE DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR</b>	<b>111</b>
SECTION 1- LA VIOLATION DE LA LÉGALITÉ EXTERNE.....	111
Paragraphe 1- L'incompétence.....	111
A- L'usurpation de pouvoir.....	111
B- L'incompétence stricto sensu.....	111
Paragraphe 2- Le vice de forme ou/et de procédure .....	111
SECTION 2- LA VIOLATION DE LA LÉGALITÉ INTERNE .....	111
Paragraphe 1- Le contrôle de l'objet de l'acte .....	112
B- La violation du droit jurisprudentiel .....	112
Paragraphe 2- Le contrôle des motifs de l'acte .....	112
A- L'erreur de droit.....	112
B- L'erreur de fait.....	112
1- Le contrôle de la matérialité des faits .....	112
2- Le contrôle de la qualification juridique des faits.....	113
Paragraphe 3- Le contrôle du but de l'acte : le détournement de pouvoir .....	113
Paragraphe 4- L'erreur manifeste d'appréciation .....	113

## **TITRE 2 LA PORTÉE DU CONTRÔLE PAR LA VOIE DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR** ..... 114

### **CHAPITRE 1 LE POUVOIR DE CONTRÔLE DU JUGE DE L'EXCÈS DE POUVOIR**114

SECTION 1- LE POUVOIR DE CONTRÔLE NORMAL OU MAXIMUM DU JUGE : LA COMPÉTENCE LIÉE DE L'ADMINISTRATION.....	114
Paragraphe 1- Le contrôle normal, un pouvoir de contrôle étendu du juge.....	114
A- Un contrôle étendu en matière de liberté publique et de police administrative....	114
B- Un contrôle étendu en matière de sanction disciplinaire .....	114
Paragraphe 2- Le contrôle normal, un pouvoir de contrôle limité du juge .....	114
A- La limite de droit.....	115
B- La limite de fait .....	115
SECTION 2- LE POUVOIR DE CONTRÔLE MINIMUM DU JUGE : LA COMPÉTENCE DISCRÉTIONNAIRE DE L'ADMINISTRATION.....	115
Paragraphe 1- Un contrôle de contenu limité.....	115
Paragraphe 2- Un contrôle de degré restreint .....	115

### **CHAPITRE 2 L'ÉVOLUTION DE LA JURISPRUDENCE DE LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE EN MATIÈRE DE RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR** ..... 117

SECTION 1- LA DIVERSIFICATION DES RECOURS EN EXCÈS DE POUVOIR.....	117
Paragraphe 1- Une diversification tenant aux matières faisant l'objet de recours .....	117
A- Un affinement et un approfondissement de la jurisprudence en matière de fonction publique.....	117
B- Le développement du contentieux de l'excès de pouvoir en matière foncière, domaniale et urbanistique .....	117
C- L'extension de la jurisprudence en matière de régulation .....	118
Paragraphe 2- Une diversification tenant aux actes attaquables .....	118
A- La consécration du recours en excès de pouvoir contre des actes anciennement inattaquables.....	118
1- L'attaquabilité des actes préparatoires par la voie de l'excès de pouvoir.....	118
B- L'admission du recours en excès de pouvoir contre d'autres actes spécifiques .....	118
SECTION 2- LE RENFORCEMENT DES MOYENS D'ANNULATION.....	119
Paragraphe 1- Un contrôle minutieux des motifs de l'acte .....	119
A- L'affirmation et la confirmation du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation	119
B- L'admission du contrôle de proportionnalité.....	119
Paragraphe 2- Un contrôle dynamique de l'objet et du but de l'acte .....	119
A- La consécration du principe non bis in idem .....	120
B- La sanction progressive du détournement de pouvoir .....	120

### **CHAPITRE 3 L'EFFET DE LA DÉCISION DE CONTRÔLE DU JUGE DE L'EXCÈS DE POUVOIR** ..... 121

SECTION 1- L'EXISTENCE DE L'AUTORITÉ DE CHOSE JUGÉE .....	121
Paragraphe 1- L'autorité de chose jugée en excès de pouvoir est incontestable .....	121
Paragraphe 2- L'autorité de la chose jugée en excès de pouvoir est absolue.....	121

SECTION 2- LES LIMITES À L'AUTORITÉ LA CHOSE JUGÉE .....	121
Paragraphe 1- Le refus d'exécuter la décision juridictionnelle d'annulation.....	121
Paragraphe 2- Le recours à la validation de la décision administrative annulée .....	122
A- Le principe : la validation législative .....	122
B- L'altération du principe : la validation présidentielle .....	122
<b>BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE .....</b>	<b>125</b>
<b>PRINCIPALES RÉFÉRENCES JURISPRUDENTIELLES.....</b>	<b>128</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES.....</b>	<b>132</b>