

**COUR SUPREME**

-----  
**CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

**REPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE**

**Union-Discipline-Travail**

# **LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DANS L'ESPACE AA-HJF : BILAN ET PERSPECTIVES**

**Communication à l'occasion du colloque international  
de l'AA-HJF**

**TOGO, Lomé, 12-14 décembre 2016**

# SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION.....	1
<b>PREMIERE PARTIE : UN CONTENTIEUX EN EVOLUTION POSITIVE ...</b>	<b>3</b>
A- Un contentieux en expansion.....	5
B- Un contrôle juridictionnel de plus en plus approfondi.....	10
<b>DEUXIEME PARTIE : LES INQUIETUDES PERSITANTES.....</b>	<b>16</b>
A- Le contentieux administratif : un juge à la recherche de son juge et de son droit.....	16
1- Le juge du contentieux administratif : un juge difficilement identifiable.....	16
2- Le contentieux administratif écartelé entre le droit administratif et le droit privé.....	21
B- L'inexécution des décisions de justice.....	28
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>31</b>

## INTRODUCTION

Le contentieux administratif se présente comme l'ensemble des règles de procédure et de fond applicable au règlement juridictionnel des litiges entre les administrés et l'administration. Dans un sens plus restrictif, il se donne comme l'ensemble des litiges dont la solution doit être trouvée dans l'application d'une règle de droit administratif<sup>1</sup>. Le professeur CHAPUS, pour sa part, le définit comme l'ensemble des litiges dont le règlement appartient aux juridictions administratives<sup>2</sup>. En termes ramassés, on dira que c'est le règlement juridictionnel des litiges administratifs.

Dans les pays d'Afrique francophone, il est un legs de la colonisation. Celle-ci, même si elle avait conservé au Conseil d'Etat français le contentieux de l'Etat et le recours pour excès de pouvoir, avait institué les conseils du contentieux, compétents pour le contentieux administratif local et le plein contentieux<sup>3</sup>. Ils étaient présidés par un magistrat de l'ordre judiciaire, assisté par des assesseurs administrateurs coloniaux.

Cet héritage n'a jamais été répudié par les pays africains. Si, à l'indépendance, les pays ont opéré des refontes de l'organisation juridictionnelle, ils ont tous repris et consacré les principes de base qui gouvernent le contentieux français. Au-delà de la diversité des approches organiques, il y a une convergence des solutions, au plan matériel, à travers l'option pour un contentieux administratif autonome<sup>4</sup>. Regardé, au début des indépendances, comme un produit d'exportation français, marginalisé et moqué du fait d'une certaine propension à reprendre ou s'inspirer du droit français et à favoriser l'administration, le contentieux administratif ou, plus exactement, la justice administrative, dont l'image a évolué, est devenu, progressivement, une institution incontournable, un rouage de l'Etat de droit.

---

<sup>1</sup> A. BOCKEL : Droit administratif, NEA, Dakar, 1978, p. 494.

<sup>2</sup> R. CHAPUS : Droit du contentieux administratif, 11<sup>ème</sup> édition, Montchrestien, 2004, p. 5.

<sup>3</sup> Ces conseils du contentieux administratif étaient installés à Dakar pour l'AOF (décret du 13 décembre 1944), à Brazzaville pour l'AEF (décret du 16 octobre 1946), au Cameroun (décret du 8 juillet 1952), à Madagascar décret du 17 avril 1953) au Togo (décret du 23 novembre 1954).

<sup>4</sup> Ahmed Salem OULD BOUBOUTT, « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », in RDP, mars 2013, n°2, p383 et suiv.

Dans les processus en cours dans les pays africains pour construire de nouvelles sociétés, basées sur la force du droit et de la justice, le contentieux administratif au travers duquel se concrétise la soumission de l'administration prend une dimension et une résonance particulière. La justice administrative est interrogée sur sa capacité à assurer à la fois l'efficacité de l'action administrative et la protection des droits et libertés des personnes. Quel bilan présente-t-elle plus de 50 ans après les indépendances ? Quel est son avenir ? Quel peut être son apport à la construction et à la consolidation de l'Etat de droit ?

A ces questionnements, même si les réalités sont variables selon les pays, on ne peut donner qu'une réponse contrastée.

En effet, à côté de dysfonctionnements et d'insuffisances dont la persistance ne peut manquer d'inquiéter (II), le contentieux administratif connaît une évolution positive qui suscite admiration ou ravissement (I).

## **PREMIERE PARTIE : UN CONTENTIEUX EN EVOLUTION POSITIVE**

Aujourd'hui, il apparaît loin le temps où certains proclamaient que, dans les pays africains francophones, il n'existait pas d'instances juridictionnelles véritables pour contester les décisions des pouvoirs publics ou engager leur responsabilité, lorsqu'ils provoquaient des dommages.

La doctrine universitaire invoquait et critiquait, avec virulence, l'état embryonnaire de la justice administrative et mettait en exergue l'effacement du contentieux administratif<sup>5</sup>. Les auteurs soulignaient, à l'envi, les insuffisances et les travers des juridictions en charge du contentieux administratif, singulièrement les Chambres Administratives : manque de spécialisation des juges, laxisme, connivence avec les autorités politiques, contrôle timide de l'administration, faible productivité, mimétisme de la jurisprudence française....

Fort heureusement, on constate aujourd'hui que les prédictions de mauvais augure ont été déjouées, que les oraisons funèbres<sup>6</sup> se sont révélées précoces et hâtives. Loin d'être morte ou agonisante, la justice administrative est, dans

---

<sup>5</sup>Ch. DEBOUY : Les juridictions administratives dans les pays d'Afrique francophone, Mémoire DEA, Université de Poitiers, 1977-1978 ; Jean du Bois de GAUDUSSON, La jurisprudence administrative des Cours Suprêmes en Afrique, in les Cours Suprêmes en Afrique, Tome III, La jurisprudence administrative, Economica 1988.

<sup>6</sup>Théodore HOLO, « Requiem pour la Chambre Administrative », in Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives, n° 10, juillet 1988, pp 1-10.

presque tous les pays africains, en plein épanouissement. Elle participe notablement à la consolidation de l'Etat de droit et à la bonne gouvernance<sup>7</sup>.

Au-delà du contentieux des élections locales, qui les propulsent, périodiquement, au devant de la scène médiatique et politique, les Chambres Administratives ont obtenu droit de cité, deviennent des Institutions, de plus en plus, visibles. Plus qualifiées techniquement, plus aguerries, plus audacieuses, et plus abondamment sollicitées par les administrés pour trancher les différends qui les opposent à l'administration, les Chambres Administratives, même lorsqu'elles ne sont pas organiquement autonomisées en juridictions administratives suprêmes, ont su gagner la confiance et la considération des justiciables par la qualité de leurs décisions, le contrôle de plus en plus poussé qu'elles exercent sur les actes administratifs.

Elles connaissent, ces dernières années, une intense activité juridictionnelle et une fertile production jurisprudentielle au travers desquelles elles s'affirment comme des protectrices des droits et libertés des administrés face à l'arbitraire de l'administration dont elles s'efforcent d'assurer effectivement la soumission au droit.

Est particulièrement symptomatique de cette évolution ou métamorphose du contentieux administratif, le fait que certains universitaires, à l'exemple du Professeur Martin BLEOU qui, il y a 30 ans, stigmatisait le manque de hardiesse de la Chambre Administrative de la Côte d'Ivoire<sup>8</sup>, notait, en 2012, que « *le juge de l'excès de pouvoir rend de plus en plus de décisions qui témoignent de son courage,*

---

<sup>7</sup>B. Kanté : Unité de juridiction et droit administratif, L'exemple du Sénégal, Thèse, Orléans, 1983 ; PAMBOU TCHIVOUNDA, Note sous Chambre de la Cour Suprême du Gabon, 28 mars 1986, Ignace Bibany, in recueil PENANT, 1986, p. 136 ; E. PICARD, « Le juge de l'administration et les droits fondamentaux dans l'espace francophone », Bruylant-Bruxelles 2000.

<sup>8</sup>Martin BLEOU, « Le contrôle des faits et du droit par le juge de l'excès de pouvoir en Côte d'Ivoire », Revue ivoirienne de Droit (R.I.D), 1981, 3-4, p. 56 et suiv. ; « la Chambre Administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire », in Les Cours Suprêmes en Afrique « La Jurisprudence administrative », Tome III, Economica 1988, pp 112-146.

*de sa liberté et de sa volonté d'assurer la protection du faible - l'administré-face à la toute puissance de l'Administration »<sup>9</sup>.*

Cette appréciation positive, que beaucoup d'auteurs partagent,<sup>10</sup> repose à la fois sur la production quantitative de la jurisprudence administrative dont le champ s'est considérablement étendu (A) et l'approfondissement du contrôle exercé par le juge sur les activités de l'administration. On assiste à un perfectionnement qualitatif du contentieux administratif (B).

### **A- Un contentieux en expansion**

Dans la quasi-totalité des pays africains, le contentieux administratif est en explosion depuis ces dix (10) dernières années. On assiste à une croissance exponentielle des saisines en matière de recours d'excès de pouvoir, et dans une moindre mesure, du recours de pleine juridiction et, singulièrement, des recours en réparation. Avant les années 1990, le bilan de la production des juridictions en charge du contentieux administratif était particulièrement étique. On atteignait, au niveau des Chambres Administratives, à peine 10 décisions par an. Cette situation résultait, on le sait, du fait que les juridictions étaient rarement saisies par les administrés, qui ignoraient cette opportunité ou qui craignaient le courroux des autorités publiques, mais procédait aussi de la timidité des juges qui, lorsqu'ils n'étaient pas de connivence avec les pouvoirs publics, craignaient suffisamment leurs mesures de rétorsion pour ne pas prendre des décisions qui pourraient leur déplaire.

---

<sup>9</sup>Martin BLEOU, Les grands arrêts de la Jurisprudence Administrative Ivoirienne, Centre National de Documentation juridique (CNDJ), GIZ, 2012, p.10.

<sup>10</sup>Placide MOUDOUDOU, « Les tendances du droit administratif dans les Etats d'Afrique Francophone », Revue Juridique et Politique n°1, 2010, p.43 et suiv ; Yedoh Sébastien LATH « les caractères du droit administratif des Etats africains de succession française, Vers un droit administratif francophone ? », in R.D.P n°5, 2011, pp. 1254- 1288.

La situation a notablement évolué. A partir des années 1990, on assiste à un accroissement progressif des requêtes et des arrêts, mais aussi à l'extension de l'objet des saisines. Certaines données statistiques disponibles permettent de mesurer ce développement quantitatif du contentieux administratif dans les pays d'Afrique francophone.

Au Bénin, la Chambre Administrative a rendu en 24 ans, de 1961 à 1985, 342 arrêts, soit en moyenne 15 arrêts par an<sup>11</sup>, mais, entre 1990 et 2010, 693 arrêts relatifs au recours d'excès de pouvoir ont été recensés. La moyenne par année est ainsi passée à 35 arrêts<sup>12</sup>. Si, au Niger, l'activité contentieuse administrative s'est réduite, si l'on se réfère aux données statistiques fournies en 1988 par le Professeur Jean du Bois de GAUDUSSON, à deux arrêts de 1960 à 1974<sup>13</sup>, aujourd'hui c'est une centaine d'arrêts qui sont rendus annuellement.

Si, pour la Côte d'Ivoire, on a dénombré, entre 1963 et 1980, seulement 63 arrêts au titre de la procédure d'excès de pouvoir et 9 décisions au niveau de la cassation administrative, ces dernières années l'évolution est fulgurante. En 2013 la Chambre Administrative a été saisie de 336 requêtes. En 2014, le nombre de saisines était de 304 ; en 2015, le chiffre est monté à 319, pour atteindre 430 en 2016. Le nombre d'arrêts était, respectivement, 226 en 2013, 204 en 2014, 255 en 2015 et 261 pour 2016. La même inflation du contentieux administratif, qu'on note ainsi en Côte-d'Ivoire, pourrait se mesurer dans tous les pays de l'espace AA-HJF. Dans la plupart des pays, la production annuelle, ces dernières années, avoisine la barre des 100 arrêts. Au Mali, à en croire le Président de la Cour Suprême, ce sont plus de 500 arrêts qui ont été rendus, annuellement, ces deux dernières années, par la Section administrative de la haute juridiction.

---

<sup>11</sup>M. AVLESSI, La protection juridictionnelle du citoyen à l'égard de l'administration au Bénin. Thèse, droit, Orléans, 1987, p.333.

<sup>12</sup>Ibrahim SALAMI, « L'efficacité de justice administrative au Bénin : cas du recours pour excès de pouvoir », in Quel service public de la justice en Afrique francophone ? (sous la direction de F. HOURQUEBIE), Bruylant, 2013, p. 59.

<sup>13</sup>Jean du Bois de GAUDUSSON, La jurisprudence administrative des cours suprêmes en Afrique, Economica 1988, op. cit, p.7.

Au regard du nombre des arrêts, en augmentation d'une année à l'autre, la diversité de l'objet des requêtes et les enjeux dont elles sont porteuses, on est fondé à dire que la justice administrative n'est plus réservée ou sollicitée par quelques initiés et des individus téméraires. L'interventionnisme de la puissance publique, fragmenté en de nombreux foyers de décisions, suscite fatalement plus de litiges avec les administrés. Ceux-ci vont les porter d'autant plus fréquemment devant le juge de l'administration que celui-ci fait la démonstration de son indépendance et de son impartialité et apparaît, de plus en plus, comme un protecteur des droits et libertés des particuliers<sup>14</sup>.

Débarrassés de la peur révérencielle de l'administration, les citoyens, les administrés tergiversent, de moins en moins, à la braver judiciairement. Lorsqu'elle leur cause un dommage ou s'écarte de la règle de droit, ils n'hésitent plus à lui opposer leurs droits ou le droit devant le juge de l'administration. Cette fréquence et cette extension de la saisine du juge par les administrés ne sont plus seulement le fait, comme naguère, pendant la période coloniale ou les premières décennies des indépendances, des fonctionnaires ou des hommes politiques et syndicalistes. La catégorie des justiciables s'est élargie à l'ensemble des composantes du corps social. Aujourd'hui, de plus en plus, tous les citoyens, quelle que soit leur situation professionnelle ou sociale, saisissent la Chambre Administrative de la Cour Suprême, quand ils estiment que la décision d'une autorité administrative jure avec le droit ou que l'action de cette dernière leur cause un dommage. Ainsi, dans la catégorie des requérants, on rencontre des artisans qui demandent la suspension de la décision de l'autorité portuaire mettant fin à leur autorisation d'occupation du domaine public<sup>15</sup> ; un planteur qui attaque la décision d'un sous-préfet qui lui interdit l'exploitation de son champ au motif qu'il est situé sur un parcours de bétail<sup>16</sup> ; un étudiant qui conteste les résultats des examens ou la décision de ne pas lui délivrer son diplôme<sup>17</sup> ; un

---

<sup>14</sup>Babakane D. Coulibaly, « Le juge administratif, rempart de protection des citoyens contre l'Administration en Afrique noire francophone », in AFRILEX, Revue d'Etude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique janv. 2013, pp. 1-35.

<sup>15</sup>Chambre Administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire, Ordonnance n° 16 du 21 juillet 2016 Union Nationale des Artisans Caristes de Côte d'Ivoire.

<sup>16</sup> Conseil d'Etat du Sénégal, arrêt n° 14 du 29 juin 2000, Bulletin des arrêts du Conseil d'Etat, années 1998, 1999, 2000, p. 30.

<sup>17</sup> Chambre Administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire, arrêt n° 122 du 20 mai 2015 Paul Kevin KOUASSI, [www.consetat.ci](http://www.consetat.ci)

villageois qui attaque la décision de nomination du chef du village<sup>18</sup> ; un soumissionnaire évincé qui demande à la Cour d'annuler l'attribution d'un marché public<sup>19</sup> ; un citoyen communal qui conteste un arrêté de police municipale<sup>20</sup> ; un salarié qui conteste la décision de l'inspecteur du travail d'autoriser son licenciement<sup>21</sup> ; un magistrat qui sollicite l'annulation de sa notation administrative<sup>22</sup> ; un candidat aux élections à la présidence d'une fédération sportive qui conteste la décision du ministre de tutelle<sup>23</sup> ; une collectivité territoriale qui attaque l'Etat en justice<sup>24</sup> ; une association qui attaque une décision du Ministre de l'Intérieur ; une société immobilière qui sollicite l'annulation d'une décision du Ministre de la Construction et de l'Urbanisme ; un Ministre qui conteste un acte pris par un autre Ministre du même gouvernement<sup>25</sup>. Au Niger, on a même vu le Chef de l'Etat attaquer en recours en annulation des décrets du Premier Ministre<sup>26</sup>.

Plus aucun aspect de l'action administrative n'échappe au contrôle juridictionnel. Ainsi, le domaine traditionnel d'élection des recours en annulation, la fonction publique, est supplanté par d'autres secteurs, qui varient selon les pays. Les décisions des autorités de régulation des marchés publics, des télécommunications, de la presse<sup>27</sup>, celles des autorités préfectorales nommant les chefs de village ou agissant en matière de police des édifices menaçant

---

<sup>18</sup>Chambre Administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire, arrêt n° 153 du 26 décembre 2012 Communauté villageoise d'Akouè-Agban, [www.consetat.ci](http://www.consetat.ci).

<sup>19</sup>Chambre Administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire, arrêt n° 188 du 30 décembre 2014 société JAN DE NUL, [www.consetat.ci](http://www.consetat.ci)

<sup>20</sup>Chambre Administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire, arrêt n° 44 du 18 octobre 2005 Mme KOÏTA, [www.consetat.ci](http://www.consetat.ci)

<sup>21</sup>Conseil d'Etat du Sénégal, arrêt n° 00011 du 26 mai 1999, MadembaSok et 12 autres, Bulletin des arrêts du Conseil d'Etat, années 1998, 1999, 2000, p. 12.

<sup>22</sup>Chambre Administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire, arrêt n° 247 du 18 décembre 2013 Yao Douka Anderson [www.consetat.ci](http://www.consetat.ci)

<sup>23</sup>Chambre Administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire, arrêt n° 91 du 30 MAI 2012 N'douffou Konan Arsène, [www.consetat.ci](http://www.consetat.ci)

<sup>24</sup>Chambre Administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire, arrêt n° 173 du 22 juillet 2015 Commune de Buyo, [www.consetat.ci](http://www.consetat.ci).

<sup>25</sup>Chambre Administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire, arrêt n° 143 du 20 juillet 2016 Ministre d'Etat, Ministre de l'Emploi, des Affaires sociales et de la Formation Professionnelle, [www.consetat.ci](http://www.consetat.ci).

<sup>26</sup>Arrêt n°96-08/A du 14-02-1996 Président de la République contre Premier Ministre.

<sup>27</sup> Cour Suprême du Burkina Faso 30 juillet 1999, Ligue pour la défense de la liberté de la presse ; Chambre Administrative de la Cour Suprême de la Cote d'Ivoire, arrêt n° 124 du 21 novembre 2012 La régie Cyclone [www.consetat.ci](http://www.consetat.ci)

ruine<sup>28</sup>, des autorités en charge de la construction et de l'urbanisme attribuant ou retirant les titres d'occupation, délivrant ou refusant les permis de construire font l'objet de fréquents recours pour excès de pouvoir.

En Côte d'Ivoire, c'est incontestablement le contentieux domanial et foncier qui occupe le devant de la scène contentieuse. Il est suivi par l'urbanisme, les libertés publiques, le contentieux des chefs du village. Ces trois dernières années, on voit poindre, à grande vitesse, un volumineux et complexe contentieux de la régulation, avec la contestation, toujours plus vive, des actes des autorités administratives indépendantes régulatrices.

Au Sénégal, c'est pour le contentieux des marchés publics que le juge est, souventes fois, saisi afin de départager les différents soumissionnaires.

Au Burkina Faso, le contentieux le plus important reste encore celui de la fonction publique.

L'expansion du contentieux administratif n'est pas limitée au contentieux de l'annulation. Même si son évolution est moins accélérée, le contentieux de pleine juridiction n'est pas en reste. Aux domaines anciens, le contentieux de la réparation des dommages provoqués par les véhicules administratifs et par les travaux ou ouvrages publics, se sont ajoutés, ceux des dommages causés par les services publics hospitaliers<sup>29</sup>, les services de police<sup>30</sup>, le fonctionnement des services de la justice<sup>31</sup>...

La nature des actes attaqués en recours pour excès de pouvoir a connu également une extension. Autrefois limités aux actes individuels, décisions de révocation, de nomination, d'attribution ou de retrait de terrain, d'autorisation

---

<sup>28</sup> Conseil d'Etat du Sénégal, arrêt n° 0023 du 17 août 2000, Bada Diouf et autres, Bulletin des arrêts, années judiciaires 1998, 1999, 2000, p. 47.

<sup>29</sup> Chambre Administrative de la Cour Suprême de la Côte d'Ivoire, arrêt n° 54 du 24 juin 2009 N'guessan Amino [www.consetat.ci](http://www.consetat.ci)

<sup>30</sup> Chambre Administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire, arrêt n° 2 du 18 janvier 2012 NOMEL Agness Antoinette [www.consetat.ci](http://www.consetat.ci)

<sup>31</sup> Affaire Coulibaly Amidou c/ Etat de Côte d'Ivoire, Cour d'Appel d'Abidjan, Chambre civile et commerciale, 18 janvier 1974, RID 1974, n° 1 et 2, p.57.

d'occupation du domaine public, les recours pour excès de pouvoir concernent, de plus en plus, les décisions réglementaires, et même celles qui proviennent des Chefs d'Etat. A titre d'illustration, en Côte d'Ivoire, les décrets portant interdiction de fumer dans les lieux publics, déterminant les conditions d'accès à la profession de transporteur et d'exercice de l'activité de transport routier ont fait l'objet de recours pour excès de pouvoir devant la Chambre Administrative de la Cour Suprême. Les administrés ne sont plus seulement attentifs aux actes qui les atteignent personnellement, directement. De plus en plus, ils portent aussi leurs contestations sur les décisions générales et impersonnelles dont ils estiment qu'elles sont attentatoires aux droits et libertés.

Dans la mesure de l'extension du contentieux administratif, on ne saurait omettre le développement du contentieux d'urgence. Mieux informés des subtilités du contentieux administratif et de la lenteur des procès, les justiciables dans tous nos pays, sollicitent, fréquemment, les procédures d'urgence, le sursis à exécution et le référé<sup>32</sup>.

Le sursis à exécution se donne comme une décision par laquelle la juridiction administrative, saisie à la demande du requérant, suspend provisoirement l'exécution d'un acte administratif dont la légalité est contestée par suite de l'exercice d'un recours pour excès de pouvoir. Ainsi, l'objectif du sursis à exécution est de paralyser provisoirement les effets d'une décision administrative. Il correspond, à quelques variances près, au référé-suspension de l'article L 521-1 du code de la justice administrative en France. Quant au référé, au contraire du sursis à exécution, qui constitue un accessoire du recours pour excès de pouvoir, il n'a pas à être subordonné au recours en annulation. Le juge des référés peut statuer en l'absence de recours principal, dès lors que le litige relève de la compétence de la juridiction concernée. Son objet consiste à aménager provisoirement la situation litigieuse ou, plus exactement, à préserver les intérêts du requérant dans l'attente de l'exercice d'une action en justice.

---

<sup>32</sup>KOBO P. Claver, « Les procédures d'urgence et la Chambre Administrative de Côte d'Ivoire », in Actualités Juridiques, n°49, 2005, pp 180-191.

Ces deux procédures font, de plus en plus, l'objet de saisine de la Chambre Administrative par les justiciables qui en sollicitent le bénéfice. La conséquence est que, pour ce qui concerne la Côte d'Ivoire, depuis les années 2010, ces procédures, quasiment tombées en désuétude, connaissent un regain de vitalité. A titre d'illustration, en 2010, la Chambre Administrative a rendu 8 décisions en la matière dont 4 en matière de sursis à exécution et 4 en matière de référé. En 2016, le score des référés est passé à 28 ordonnances, devenant ainsi la procédure d'urgence la plus prisée devant les sursis à exécution. A l'heure actuelle, ces procédures sont à la base de 10 % des arrêts rendus par la Chambre Administrative.

Cet agrandissement du champ du contentieux à l'immense majorité des activités de l'administration est d'autant plus visible et remarquable qu'il s'accompagne d'un contrôle juridictionnel, de plus en plus, approfondi.

## **B- Un contrôle juridictionnel de plus en plus approfondi**

Si naguère, on pouvait écrire que le contrôle de l'action de l'administration par le juge africain était superficiel, littéral et formel<sup>33</sup>, que le juge faisait montre d'excès de timidité et de manque de hardiesse<sup>34</sup>, une telle vision ou opinion ne peut plus être soutenue. Le fait est que, depuis une dizaine d'années, le juge administratif s'émancipe des attaches politiques, se révèle plus indépendant et mieux outillé techniquement, fait montre d'audace pour rendre, de plus en plus, de « grands arrêts » au profit des droits et libertés des particuliers et de la consolidation de l'Etat de droit.

Soucieux, au départ, des exigences de l'action administrative, des prérogatives de l'administration, le juge administratif africain se montre désormais plus attentif à l'autre plateau de sa balance : la protection des droits et des libertés des citoyens.

---

<sup>33</sup> Madjiguene Diagne, Les méthodes et les techniques du juge administratif sénégalais, Thèse, Dakar, 1995.

<sup>34</sup> Voir les différentes contributions de l'ouvrage collectif sous la direction de G. CONAC et Jean du Bois de GAUDUSSON, La jurisprudence des Cours Suprêmes en Afrique. La jurisprudence administrative, op. cit.

L'exercice du recours pour excès de pouvoir reflète particulièrement cette évolution.

L'enseignement qui ressort de l'arrêt dame LAMOTTE du Conseil d'Etat français, selon lequel tout acte administratif est susceptible de recours pour excès de pouvoir, est repris dans la jurisprudence des Etats africains. Dans l'espèce DEFLOREN Marcel WERNER (n° 19 du 21 mai 2008), la Chambre Administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire a jugé, pour rejeter le moyen soulevé par le défendeur, selon lequel le certificat de propriété est un acte définitif et inattaquable, que l'article 54 de la loi sur la Cour Suprême « consacre le principe général de droit que tout acte administratif peut faire l'objet d'un recours d'excès de pouvoir ».

Par ailleurs, l'intérêt à agir est de plus en plus entendu libéralement. Ce qui a pour effet de favoriser l'accès au prétoire du juge et de limiter les décisions d'irrecevabilité<sup>35</sup>. La même conception libérale prévaut en ce qui concerne l'acte faisant grief. Ainsi, des actes non formalisés (arrêts n°40 du 30 mars 2016 *Mariam Ouelogo* et n°138 du 17 juin 2015 *Madame GEBALI c/ Ministre de la Construction et de l'Urbanisme* de la Chambre Administrative de Côte d'Ivoire) ou des actes occultes, c'est-à-dire n'ayant fait l'objet d'aucune publicité, sont justiciables de recours d'excès de pouvoir ou de sursis à exécution. Telle est la portée de l'ordonnance du 3 janvier 2008 de la Chambre Administrative du Togo. Dans cette espèce, le juge a admis la recevabilité d'une demande de sursis à exécution d'un décret de nomination non publié au journal officiel, ni notifié à ses destinataires, et qu'aucune des parties au litige n'était en mesure de produire<sup>36</sup>.

Dans tous les pays, on observe que certains actes, anciennement qualifiés de mesures d'ordre intérieur, sont regardés, aujourd'hui, comme des actes

---

<sup>35</sup> Chambre Administrative de la Cour Suprême du Bénin, arrêt n°73 du 16 novembre 2000 *GANGBAZO justice c/ Préfet de l'Atlantique*.

<sup>36</sup> Voir Babakane Coulibaly, « Une arlésienne dans le prétoire du juge de l'excès de pouvoir. Retour sur les effets de l'acte administratif occulte créateur de droits. A Propos de l'ordonnance n°2008-01/CA du 3 janvier 2008 de la Chambre Administrative de la Cour Suprême de Togo. Affaire Chambre Nationale des Huissiers du Togo c/ Le Garde des Sceaux, in *Revue Togolaise des Sciences juridiques*, RTSJ, juillet –décembre 2011, n°1 pp.76-82.

administratifs, et, partant, susceptibles de recours en annulation. Ainsi, a-t-on vu la Chambre Administrative de Côte d'Ivoire procéder à un revirement de jurisprudence à propos de la mise en demeure de démolition des immeubles. Désormais, les personnes menacées par l'administration d'une mise en demeure de démolition de leur maison peuvent en contester judiciairement le bien-fondé.<sup>37</sup> Il en va de même au Sénégal où le juge fait de la mise en demeure, mesure d'information, une formalité substantielle dont le défaut entache d'illégalité toute atteinte à la propriété immobilière. Dans l'espèce *Bada Diouf et autres c/ Etat du Sénégal* du 17 août 2000 relative à une évacuation d'un immeuble vétuste, le Conseil d'Etat a estimé que « *considérant qu'il résulte des pièces du dossier qu'aucune mise en demeure n'a été servie au Maire ; que cette formalité substantielle n'ayant pas été respectée, il échet, dès lors, d'annuler l'arrêté du Préfet de Dakar...* ». De même, dans l'arrêt du 29 juillet 2004 *Abdou Fouta Diakhoumpa et Mama Diakhoumpa c/ conseil rural et Etat du Sénégal*, pour absence de notification et de mise en demeure, la délibération de la communauté rurale tendant à retirer des terrains à des particuliers a été jugée irrégulière et annulée. Un autre exemple est constitué par l'attaquabilité des lettres d'attribution, première phase d'un acte à procédure en trois étapes, qui ont été reconnues par la Chambre Administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire comme des actes administratifs<sup>38</sup>.

Dans le même ordre d'idées, on observe la rareté du recours à la théorie de "l'acte de gouvernement" qui assurait à certaines décisions gouvernementales délicates, telles l'interdiction des partis politiques de l'opposition, les expulsions des étrangers, des réfugiés et des exilés, une immunité juridictionnelle. L'arrêt du Conseil d'Etat sénégalais du 22 avril 2004 *Bruno Batrel c/ Etat du Sénégal* est symptomatique de cette évolution. On y lit « *Considérant que l'arrêté du 25 juin 2003 du Ministre de l'Intérieur prononçant l'expulsion du Sieur B. BATREL du territoire de la République du Sénégal ne comporte pas de motifs ; considérant que, s'agissant d'une mesure de police défavorable au requérant, le Ministre est tenu d'indiquer les éléments de fait et de droit sur lesquels il s'est fondé ; Que la référence vague aux nécessités de service qu'aucun élément du dossier n'établit, ne permet pas*

---

<sup>37</sup> Chambre Administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire, arrêt n°21 du 25 janvier 2012, Hyjazy Youssef ; KISSIEDOU Sylvère Caporal, « La Chambre Administrative et le contentieux de la mise en demeure de démolition », La Tribune de la Chambre Administrative, n°3. Septembre 2014, p. 9 et suiv.

<sup>38</sup> Chambre Administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire, arrêt n°17 du 22 décembre 1993, Nana Tiga, [www.consetat.ci](http://www.consetat.ci).

*au juge d'exercer son contrôle ; qu'il s'ensuit que la décision attaquée encourt l'annulation ».* Dans une autre espèce, *Garango Tiémoko Marc et autres*, rendue à propos d'une mise à la retraite d'office de trois hauts officiers de l'armée burkinabé suite à l'arrivée au pouvoir du « Conseil du salut du peuple », CSP, à la faveur du coup d'Etat du 7 novembre 1982, la Chambre Administrative du Burkina Faso a rejeté le moyen d'incompétence soulevé par l'administration qui soutenait que l'acte attaqué constituait un acte de gouvernement. On peut lire dans la motivation de la Cour : *« Attendu que la théorie classique de l'acte de gouvernement est unanimement rejetée de nos jours où seules deux séries de mesures, à savoir les actes concernant les rapports du Gouvernement avec le Parlement et ceux qui se rattachent directement aux relations du Gouvernement avec les puissances étrangères ou les organismes internationaux constituent des actes de gouvernement ; que ces hypothèses sont exclues dans le cas d'espèce ».* De même, dans l'espèce *DEGNI-SEGUI* (arrêt n° 17 du 27 janvier 2016), le juge ivoirien a admis implicitement que la réquisition du procureur de la République qui ordonnait le gel des comptes du requérant, ne constituait pas un acte de gouvernement.

Mais, plus encore que la facilité et la fréquence avec lesquelles il retient la responsabilité contractuelle et extracontractuelle des personnes publiques pour réparer les préjudices qu'elles causent aux particuliers, au niveau du plein contentieux, ou même la réduction des causes d'irrecevabilité en recours d'excès de pouvoir, c'est incontestablement dans l'approfondissement de son contrôle, de plus en plus intense, des actes administratifs, que se révèlent, le mieux, l'audace du juge administratif africain et le renouveau du contentieux administratif pour une meilleure défense juridictionnelle des citoyens. Au-delà d'une certaine conversion à la culture de l'urgence, qui se traduit, dans tous les pays, par une certaine réduction des délais de jugement, le juge a introduit des innovations dans ses méthodes et instruments de contrôle au point de transformer son office.

S'il advient que le juge administratif, pour ne pas annuler une décision que l'administration était tenue de prendre ou pouvait légalement prendre, opère une

substitution de base légale ou une substitution de motifs<sup>39</sup>, c'est surtout au profit de la défense des droits et des libertés des particuliers qu'il déploie ses nouveaux instruments et méthodes de contrôle, inspirés ou non par la jurisprudence française. Ainsi, concernant les mesures de police administrative et, surtout, les sanctions disciplinaires, le juge opère un contrôle de proportionnalité. La Chambre Administrative de Côte d'Ivoire, dans un célèbre arrêt du 15 mars 1989 *Néa GAHOU Maurice c/ Ministre de la Fonction Publique*, a jugé que « *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* ». Sur la même lancée, la Chambre Administrative ivoirienne estime, dans son arrêt n°65 du 18 décembre 2002 *Touré NEBETIEN c/ Ministre du Travail et de la Fonction Publique*, que « *le choix que fait le Ministre de la Fonction Publique entre plusieurs sanctions prévues par la loi pour réprimer une faute commise par un fonctionnaire relève du pouvoir discrétionnaire de cette autorité et n'est pas susceptible d'être discuté devant le juge administratif sauf si la sanction est manifestement excessive* ».

Ce contrôle de la proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation, lorsque l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire, est pratiqué dans tous les pays de notre espace<sup>40</sup>. Ainsi, le Conseil d'Etat du Sénégal, dans l'arrêt du 30 septembre 1995 *Senghane N'Diaye*, a jugé démesurée la sanction infligée à un fonctionnaire et l'a annulée, motif pris « *qu'il résulte de l'analyse des éléments du dossier, qu'au regard des faits retenus contre Senghane N'Diaye, la sanction qui lui est infligée est disproportionnée, et qu'en procédant de la sorte, l'administration a commis une erreur manifeste d'appréciation* ».

L'intensité du contrôle exercé par le juge qui, comme au Sénégal, impose aux autorités administratives l'obligation de motiver leurs actes et s'autorise à

---

<sup>39</sup> Chambre Administrative de la Côte d'Ivoire, arrêt n° 109 du 22 juin 2016 Orange Côte d'Ivoire, [www.consetat.ci](http://www.consetat.ci).

<sup>40</sup> Voir les communications des pays africains sur le contrôle des actes administratifs par les Cours et Tribunaux administratifs au 10<sup>ème</sup> congrès de l'AIHJA à Sydney 2010 ; M. SY, « Le Conseil d'Etat Sénégalais et le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation administrative de l'arrêt du C.C du 27 octobre 1993 Comité International de la croix rouge c/ Etat du Sénégal », Revue Sénégalaise de droit pénal, 1997-1998, p.171 et suiv.

contester les faits allégués par l'administration ou leur qualification juridique, à examiner la compétence de l'auteur de l'acte et l'erreur de droit qui peut l'affecter, à apprécier plus rigoureusement les motifs des décisions administratives, qu'il n'hésite plus à stigmatiser lorsqu'elles sont entachées de détournement de pouvoir<sup>41</sup>, explique l'inversion à laquelle on assiste dans les bilans statistiques des différentes juridictions. Les arrêts d'annulation, anciennement en nombre limité, dépassent les arrêts de rejet. Cette évolution est parfaitement illustrée par la Chambre Administrative de Côte d'Ivoire. Pour l'année judiciaire 2015-2016, elle a prononcé 64 annulations pour 44 rejets.

Toutefois, la première place demeure encore occupée par les arrêts d'irrecevabilité au nombre de 82. Le nombre encore important des arrêts d'irrecevabilité est symptomatique de la persistance d'un certain nombre de dysfonctionnements qui ne manquent pas d'inquiéter sur l'efficacité du contentieux administratif.

---

<sup>41</sup> La Chambre Administrative de Côte d'Ivoire, dans un célèbre arrêt du 31 juillet 1986 Dame DIAWAR Zelato c/ Ministre de la Fonction Publique, a annulé une décision d'affectation au motif « *qu'elle a été prise dans un esprit de brimade ou de vengeance, en tous cas pour des motifs étrangers à l'intérêt du service ; qu'il en résulte que l'arrêté attaqué est entaché de détournement et, doit, pour ce motif être annulé* ».

## **DEUXIEME PARTIE : LES INQUIETUDES PERSISTANTES**

On a pu dire que l'une des caractéristiques essentielles de la justice en Afrique francophone est la persistance de multiples dysfonctionnements, majeurs, si graves qu'ils affectent son existence même (1). Quelles que soient les réserves qu'on peut nourrir à l'égard de pareils diagnostics qui peuvent paraître expéditifs, il n'en demeure pas moins que le développement du contentieux administratif bute sur deux principaux récifs : l'indétermination de son juge et de son droit, d'une part, et l'inexécution des décisions de justice, d'autre part.

## **A- Le contentieux administratif : un contentieux à la recherche de son juge et de son droit**

Qui est le juge de l'Administration ? Pour interroger autrement, devant quel juge faut-il porter un litige administratif ? Une fois compétemment saisi, sur quel fondement juridique, le juge doit-il résoudre le litige ? A ces questionnements simples, les réponses ne viennent pas sans hésitations ou incertitudes. Le juge de l'administration est difficilement identifiable, car il est changeant selon la nature de la requête ou du litige.

A de rares exceptions, le contentieux administratif, dans nos pays africains francophones, présente la particularité de ne pas avoir un juge qui lui est propre. Non seulement, le contentieux administratif est ballotté entre plusieurs juges, mais, de plus, le droit qui lui est appliqué, dans une grande majorité de cas, est en déphasage avec le droit qui lui est applicable. Le droit administratif, droit naturel du contentieux administratif, est submergé par le droit privé qui a le vent en poupe, propagé par des juges « *judiciaires* » qui se montrent réticents à se référer à un corps de règles qui ne leur est pas familier. Ces deux points appellent éclairage.

### **1- Le juge du contentieux administratif : un juge difficilement identifiable**

C'est dans les pays à unité de juridiction que se pose, avec le plus d'acuité, le problème de la détermination du juge du contentieux administratif. Toutefois, même dans les pays qui ont adopté le dualisme juridictionnel, l'identification du juge du contentieux administratif ne coule pas toujours de source. Elle peut susciter des hésitations ou des positions contradictoires entre les juridictions administratives et les juridictions judiciaires, au point qu'il faille recourir à l'arbitrage d'un Tribunal des conflits pour déterminer la compétence adéquate.

La même hésitation prévaut sur la possibilité pour les tribunaux de l'ordre judiciaire d'interpréter les actes administratifs et d'en apprécier la légalité : question préalable ou question préjudicielle ? La réponse varie selon les pays. Au Cameroun, par exemple, une loi du 29 décembre 2006 prévoit que « *les tribunaux administratifs doivent, lorsqu'ils se trouvent devant une difficulté d'interprétation ou d'appréciation de la légalité d'un acte législatif ou réglementaire, surseoir à statuer et renvoyer la question devant la Chambre Administrative de la Cour Suprême* ». Par contre, au Tchad, les juridictions ordinaires, saisies par voie d'incident, ont compétence pour interpréter les actes administratifs de quelques natures qu'ils soient ou pour en apprécier la légalité (ordonnance du 21 mars 1967).

Même dans un système de dualité de juridiction, on peut hésiter, légitimement, sur le juge compétent, relativement à certaines questions. Il en va, ainsi, à propos de la voie de fait. Au Cameroun, par exemple, elle peut faire intervenir les juridictions administratives et judiciaires. Selon l'arrêt du 28 mai 1986 *Emile Nomeny N'GUISSI* de la Chambre Administrative de la Cour Suprême, si la constatation et la qualification de la voie de fait ressortissent à la compétence du juge administratif, la réparation de ses conséquences dommageables relève du juge judiciaire.

Mais, plus encore que dans les pays à dualisme juridictionnel, c'est dans les pays à organisation juridictionnelle moniste que l'identification du juge du contentieux administratif demeure la plus problématique, incertaine. L'unité de juridiction, parée de vertu de simplicité, se révèle, dans la pratique, fort complexe, voire un traquenard pour les justiciables, qui ne maîtrisent pas les subtilités de son fonctionnement. Nombreux sont les justiciables qui s'égarer et ne trouvent pas le prétoire du juge compétent pour statuer sur le litige qui les oppose à l'administration. Le fait est que le contentieux administratif peut relever des juridictions de droit commun, des juridictions spécialisées, des Chambres Administrative ou judiciaire de la Cour Suprême.

Pour prendre l'exemple de la Côte d'Ivoire, pays de monisme juridictionnel, si l'on fait abstraction des contentieux dévolus aux juridictions spécialisées (contentieux

disciplinaire de l'université, de la magistrature, contentieux des ordres professionnels), ce sont les tribunaux ordinaires ou tribunaux de droit commun, à savoir les tribunaux de première instance, en premier ressort, et les cours d'Appel, en second degré, qui sont compétents pour connaître aussi bien des affaires civiles, commerciales, fiscales que des affaires administratives, lorsque celles-ci n'ont pas été expressément attribuées à une autre juridiction. C'est le cas du recours d'excès de pouvoir, attribué par la loi, à titre exclusif, à la Chambre Administrative qui statue en premier et dernier ressort. Il en résulte une répartition apparemment simple : le contentieux de l'annulation des actes administratifs à la Chambre Administrative, le contentieux de pleine juridiction (notamment le contentieux des contrats administratifs et le contentieux de la responsabilité publique) dévolu aux tribunaux d'instance et aux cours d'Appel. Les pourvois en cassation de ces arrêts ressortissent à la compétence de la Cour Suprême, en ses Chambres Administrative ou Judiciaire, selon qu'une personne publique est partie ou non au litige.

Rares sont les justiciables qui se retrouvent dans cette organisation juridictionnelle et ne se perdent pas en chemin, s'ils n'ont pas pris le soin de se faire guider par un avocat éclairé. La justice, pour beaucoup d'administrés, se limite au procès entre particuliers devant les Tribunaux de Première Instance ou les Cours d'Appel<sup>42</sup>. De nombreuses personnes, y compris celles ayant une formation juridique, ignorent l'existence de la justice administrative ou dans le meilleur des cas, la circonscrivent à la Chambre Administrative, parée du statut de juridiction administrative. Un examen, même cursif des décisions juridictionnelles rendues dans nos pays, donne à voir un nombre impressionnant de requêtes irrecevables, traduisant cette méconnaissance de l'organisation juridictionnelle.

En matière de recours d'excès de pouvoir, une bonne part de ces décisions d'irrecevabilité procède de la tardiveté de la saisine du juge de la légalité. Bien souvent, le justiciable a perdu trop de temps à rechercher le prétoire du juge du recours d'excès de pouvoir, perché dans les hauteurs intimidantes de la Cour Suprême, située dans la capitale. Une part non négligeable de ces justiciables,

---

<sup>42</sup> Voir R. DEGNI-SEGUI, « L'accès à la justice et ses obstacles », in L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone, p.241 et suiv.

peu informés ou non accompagnés de conseils, familiers du contentieux administratif, commencent par introduire leur recours en annulation auprès de la juridiction qui leur est la plus proche géographiquement : le Tribunal de Première Instance ou sa Section détachée. C'est seulement à la suite du jugement du Tribunal ou de sa Section détachée, se déclarant incompétent, que ces justiciables arrivent à la Cour Suprême. Tardivement. Cela d'autant plus qu'il faut franchir l'écueil escarpé du recours administratif préalable<sup>43</sup>.

L'autre source abondante des arrêts d'irrecevabilité procède des requérants qui saisissent le juge de la légalité de recours contractuels ou de recours à objet pécuniaire. A ceux-ci, la Cour oppose, logiquement, la règle du recours parallèle et se déclare incompétente, d'autant plus que, dans beaucoup de nos pays, la solution dégagée par l'arrêt *Lafage* du Conseil d'Etat français n'a pas été reprise<sup>44</sup>. Il en résulte que la même requête ne peut contenir à la fois des conclusions tendant à l'annulation pour excès de pouvoir d'une décision administrative et des conclusions relevant du plein contentieux tendant, par exemple, au versement d'une indemnité pour réparation du préjudice causé par l'illégalité fautive. Le justiciable se voit contraint, par voie de conséquence, après un recours d'excès de pouvoir victorieux devant la Chambre Administrative, de saisir une autre juridiction, le Tribunal de Première Instance, d'un recours de pleine juridiction pour solliciter des indemnités par suite du préjudice subi du fait de l'acte administratif annulé !

Si, au niveau du contentieux de pleine juridiction, notamment le contentieux de la responsabilité publique et le contentieux des contrats administratifs, le juge compétent (Tribunal de Première Instance et Cour d'Appel) est facilement identifiable au regard des textes, l'application de ceux-ci révèle des confusions et des dérives procédant des juges eux-mêmes. En effet, les juges ordinaires ou de droit commun ont une tendance marquée à se détourner des affaires administratives, à les exorciser, pour réduire leur champ de compétence aux seules affaires civiles et commerciales. Ils ont une propension à se déclarer

---

<sup>43</sup> KOBO Pierre-Claver, Le recours administratif préalable, une condition de recevabilité absurde du recours pour excès de pouvoir ? In revue ivoirienne de Droit, n°38-2007, pp. 60-110.

<sup>44</sup> Chambre Administrative de Mauritanie, 15 décembre 1982 Mme X C/ Gouverneur de l'ADAR, in revue Mauritanienne de droit et d'économie, n°1, NOUAKCHOTT, 1987, p.21 ; Chambre Administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire, arrêt n°8 du 27 Avril 1994 Yoboue N'DRI C/ Ministre de la Fonction Publique.

incompétents, lorsqu'ils sont saisis de litiges administratifs, c'est-à-dire, des litiges qui mettent en cause les personnes publiques ou de tous les litiges dont la résolution doit se fonder sur le droit administratif.

Cette attitude des juges du fond est illustrée, parfaitement, par l'arrêt du 8 février 1963 de la Cour d'Appel d'Abidjan en Côte d'Ivoire. Cet arrêt a infirmé le jugement du Tribunal de Première Instance qui avait été saisi par la Société Centaures Routiers en réparation de son camion endommagé, lors de la traversée de la lagune sur un bac exploité par l'Etat Ivoirien, « *en ce qu'il a estimé la juridiction civile compétente pour connaître d'un litige dans lequel était mise en cause la responsabilité de l'Etat* » et a renvoyé la société requérante « *à se pourvoir devant la juridiction compétente pour statuer selon les règles du droit administratif* ». Saisie, en cassation, la Chambre Administrative de la Cour Suprême<sup>45</sup> a rappelé, qu'au regard des textes sur l'organisation judiciaire, « *le Tribunal de droit commun est compétent pour statuer sur les litiges administratifs* ».

Ce schéma organisationnel dans lequel le même juge, selon la nature du litige, applique le droit privé ou le droit public, prévaut aussi au niveau de la Cour Suprême. La compétence, en cassation, de la Chambre Administrative étant fondée sur un critère organique, celui de la présence d'une personne publique, elle peut être amenée à appliquer le droit privé aux personnes publiques, lorsqu'un texte législatif l'impose ou quand la personne publique s'habille en civil et se meut dans le droit privé<sup>46</sup>.

En parallèle, la Chambre Judiciaire, compétente pour connaître de tous les pourvois en cassation dans lesquels aucune personne publique n'est partie, est astreinte à appliquer le droit administratif, dès lors qu'il s'agit d'un litige

---

<sup>45</sup>Voir Chambre Administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire 31 mai 1967 Société des Centaures Routiers, in BLEOU et WODIE, La Chambre Administrative la Cour Suprême et sa jurisprudence, Annales de l'Université d'Abidjan, 1981, p.49.

<sup>46</sup>Chambre Administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire 20 mars 1968 Etat de Côte d'Ivoire contre Groupement Français d'assurance, in BLEOU et WODIE, op.cit. , p.140.

administratif, tel le contentieux du domaine public<sup>47</sup>. Mais, faute de vigilance, il advient, souvent, que la Chambre Judiciaire se déclare, fâcheusement, incompétente pour connaître de certains pourvois en cassation pour les renvoyer à la Chambre Administrative, soit parce qu'elle a assimilé les organismes privés gérant un service public ou une société d'Etat, société à participation publique, à une personne publique<sup>48</sup>, soit parce qu'elle a diagnostiqué que le droit applicable au litige demeurerait le droit administratif<sup>49</sup>.

Une telle dérive, la dénégation de leur compétence relativement aux litiges administratifs, s'explique par le fait que beaucoup de juges, dans nos pays, se perçoivent et agissent comme s'ils étaient seulement des « *juges judiciaires* » et oublient que, dans un système d'unité de juridiction, ils sont aussi et en même temps, "juges administratifs", et que les textes et la jurisprudence leur font obligation à appliquer, selon la nature du litige, le droit administratif ou le droit privé. La dilution de la fonction administrative contentieuse dans le système judiciaire<sup>50</sup>, qui est telle, qu'en lieu et place de la notion « organisation ou pouvoir juridictionnel », on utilise la formule, inexacte, car réductrice, « d'organisation ou pouvoir judiciaire », a pour effet pervers de faire perdre de vue au juge de droit commun qu'il est autant juge judiciaire que juge administratif. Dans un tel système où la détermination du juge compétent ne renseigne pas toujours sur le droit applicable, on ne s'étonne guère que le contentieux administratif soit écartelé entre droit administratif et droit privé.

## **2- Le contentieux administratif écartelé entre le droit administratif et le droit privé**

Pour nos pays qui n'ont pas adopté le système anglo-saxon de la *common law*, mais la dualité juridique propre au système romano-germanique, le règlement

---

<sup>47</sup> Chambre Judiciaire de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire, arrêt du 9 avril 2015 Port Autonome d'Abidjan c/ SICPRO, SICPRO c/ GETMA-CI et autres

<sup>48</sup> Cf arrêt n° 280/07 du 10 mai 2007 de la Chambre Judiciaire de la Cour Suprême de Côte-d'Ivoire

<sup>49</sup> Voir Chambre Administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire 17 juin 2009 Société GETMA-CI Contre SICPRO et Port Autonome d'Abidjan (P.A.A).

<sup>50</sup> Cf AMBEU Akoua Patricia, La fonction administrative contentieuse en Côte d'Ivoire, Thèse, Lyon 2011, pp. 121 et suiv.

juridictionnel des différends administratifs postule l'application d'une règle de droit administratif, autonome par rapport au droit civil. Mais, encore faudrait-il que l'organisation juridictionnelle n'entrave pas le recours à ce droit spécifique. Au contraire du système français de dualité juridictionnelle dans lequel le principe de la liaison entre la compétence et le fond établit une répartition claire : au juge administratif, le règlement des litiges sur le fondement du droit administratif et au juge judiciaire, le traitement des affaires sur le fondement du droit privé, dans nos pays africains de monisme juridictionnel, il y a rupture ou dissociation entre la compétence du juge et le fond du droit applicable. C'est le même juge qui, selon la nature du litige, applique le droit privé ou le droit administratif. C'est ce que rappelle la Chambre Administrative de la Cour Suprême du Congo dans son arrêt didactique du 20 mai 1977 *Kayouloud*. On y lit que « *le système juridictionnel se caractérise par un seul ordre de juridiction compétent pour exercer la compétence juridictionnelle de l'Etat en appliquant selon la nature des litiges qui relèvent de leur compétence, tantôt un droit spécial, le droit administratif, tantôt le droit commun privé* ».

La Chambre Administrative de la Cour Suprême, regardée, à tort, comme une juridiction administrative, doit appliquer le droit privé à certaines affaires, tels les accidents des véhicules administratifs<sup>51</sup>, les litiges entre les organismes gérant des services publics industriels et commerciaux et les usagers. Quant aux juridictions de droit commun, si elles sont compétentes pour statuer sur la responsabilité de la puissance publique ou sur le contentieux des contrats publics, elles doivent le faire sur la base du droit administratif. L'unité de juridiction impose à tout juge, une fois convaincu de sa compétence, de déterminer la nature de l'affaire et, partant, le droit qui lui est applicable.

Mais, dans la pratique, les juges de fond et même ceux de la Cour Suprême, à l'exemple des Magistrats des conseils du contentieux administratif de l'époque coloniale, sont essentiellement privatistes de formation et s'y fondent pour solutionner les litiges administratifs et rechignent à appliquer le droit administratif dont les subtilités leur échappent.

---

<sup>51</sup> Loi du 31 décembre 1957 attribuant compétence aux tribunaux judiciaires pour statuer sur les actions en responsabilité des dommages causés par tout véhicule et dirigés contre une personne de droit public

Dans la majorité des cas, leur spécialisation, voire leur connaissance du droit administratif et du droit du contentieux administratif, est inexistante ou élémentaire. Ainsi, s'explique que la Cour d'Appel d'Abidjan, à propos d'un contrat portant occupation du domaine public, a pu juger « *qu'il est de principe que lorsque l'administration recourt au procédé du contrat, elle est réputée se placer sous l'empire du droit privé régissant les libres accords de volontés...* »<sup>52</sup>.

Mais, plus encore que le contentieux des contrats administratifs, c'est le contentieux de la responsabilité publique ou administrative qui a été le plus colonisé et travesti par le droit privé. Pourtant, le principe de l'autonomie du contentieux administratif, en plus des textes législatifs, a été affirmé avec force par la jurisprudence des Cours Suprêmes. Quel que soit le pays concerné, les arrêts intervenus en matière de responsabilité administrative font la part belle au droit privé dans l'ignorance de la situation dérogatoire du droit de la puissance publique. On constate que les notions du droit administratif, tels « la faute lourde », « la faute simple », « la responsabilité pour risque » ; « la responsabilité sans faute », « la faute présumée », « la faute de service », « l'agent public », disparaissent des arrêts au profit des notions civilistes de "commettant" et de "préposés", et une sollicitation, presque systématique, des articles 1382 et 1384, comme fondement de la responsabilité administrative<sup>53</sup>.

L'illustration la plus symptomatique des incertitudes et errements sur le droit applicable à la responsabilité publique et les divergences entre la Chambre Administrative et les juridictions de fond nous est fournie par la Côte d'Ivoire avec l'affaire dite « Société des Centaures Routiers ».

Cette société, qui a vu son camion coulé dans la lagune par suite de la rupture des amarres du bac qui le transportait, a saisi le Tribunal de Première Instance d'Abidjan d'une action en réparation du préjudice subi. Dans un jugement en date du 24 mai 1962, ledit Tribunal déboute la société des Centaures Routiers de son action en responsabilité contre l'Etat, propriétaire du bac, en se fondant sur le

---

<sup>52</sup> Voir arrêt n°331 du 30 mai 2008 GETMA-CI C/SICPRO et P.A.A

<sup>53</sup> Ahmed Salem OULD BOUBOUTT, « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », in R.D.P., 2013, n°2, p. 426 et suiv.

droit privé. La Cour d'Appel, dans un arrêt du 8 février 1963, infirme ce jugement « *en ce qu'il a estimé la juridiction civile compétente pour connaître d'un litige dans lequel était mise en cause la responsabilité de l'Etat* » et a renvoyé la requérante à « *se pourvoir devant la juridiction compétente pour statuer sur les règles du droit administratif* ».

Cet arrêt de la Cour d'Appel, objet de pourvoi, est, tout naturellement, cassé par la Chambre Administrative de la Cour Suprême dans un arrêt du 31 mai 1967, motif pris que les recours, autres que ceux de l'excès de pouvoir dévolu par la loi à la Chambre Administrative, rentrent dans la compétence des juridictions inférieures, alors même qu'ils mettent en cause une personne morale de droit public ou qu'ils doivent être résolus en application des règles de droit administratif.

Saisie à nouveau, sur renvoi de la Chambre Administrative, la Cour d'Appel d'Abidjan rend le 26 avril 1968 un arrêt déboutant à nouveau la société Centaures Routiers en se fondant sur le droit privé pour estimer que l'Etat, lié à cette société par un contrat de transport, n'a commis aucune faute. Saisie une nouvelle fois en cassation, la Chambre Administrative casse l'arrêt rebelle de la Cour d'Appel d'Abidjan par un retentissant arrêt du 14 janvier 1970, reconnu comme l'arrêt-phare du droit administratif ivoirien. En des termes empruntés à l'arrêt Blanco, il donne à lire : « *la responsabilité qui peut incomber à l'Etat pour les dommages causés aux usagers d'un service public administratif ne peut être régie par les principes qui sont établis par le code civil pour les rapports de particulier à particulier ; que cette responsabilité n'est ni générale ni absolue ; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés* ». En conséquence de ces principes, la Chambre Administrative déclare l'Etat ivoirien responsable du dommage subi par la société des Centaures Routiers en application de la règle de droit administratif du défaut d'entretien normal de l'ouvrage public qu'est la route et dont le bac est l'accessoire<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup>Martin BLEOU, Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Ivoirienne, op. cit.; Michel BERNARD, « Le contentieux de la responsabilité publique par les accidents causés par le fonctionnement d'un bac en Côte d'Ivoire », in AJDA, octobre 1970, pp. 560 et suiv.

En dépit de cette jurisprudence ferme et vigilante de la Chambre Administrative, les juridictions de fond, continuent, comme par atavisme, à appliquer le droit privé à la responsabilité administrative. Cette privatisation ou civilisation du droit de la responsabilité administrative s'étend à presque tous les secteurs, qu'il s'agisse du contentieux des travaux publics<sup>55</sup>, des dommages causés par les services publics hospitaliers<sup>56</sup> et même des dommages causés par les services de police<sup>57</sup>. En quelques domaines qu'on la rencontre, la responsabilité administrative, berceau de l'autonomie du droit administratif, est envahie, submergée par le droit privé.

Les mêmes dérives du juge du plein contentieux à ignorer le droit administratif pour appliquer le droit privé au contentieux administratif ont pu être constatées et stigmatisées dans tous les pays d'Afrique francophone<sup>58</sup>

Cette importance prise par le droit privé, et corrélativement le recul du droit administratif, et qui remet en cause la pérennité d'un régime juridique propre à l'administration, ne peut manquer d'inquiéter. Elle menace l'autonomie et le développement du droit administratif. On ne saurait perdre de vue que, au-delà de sa portée juridictionnelle, c'est-à-dire le règlement du litige, l'intervention du juge a aussi une dimension jurisprudentielle de création et de perfection du droit administratif. Celui-ci, comme on le sait, est essentiellement jurisprudentiel.

D'aucuns pourraient ne pas s'alarmer de cette tendance à la privatisation en soutenant que les solutions du droit administratif et du droit privé en matière de responsabilité ne sont pas très différentes et que le droit privé se préoccupe même davantage de l'indemnisation de la victime. On pourrait, à cet égard,

---

<sup>55</sup> Voir Cour d'Appel d'Abidjan arrêt n° 448 du 1<sup>er</sup> juillet 1977 AKPA Agnero et consorts C/ EECI et Etat de Côte d'Ivoire ; Cour d'Appel d'Abidjan arrêt n° 144 du 10 février 1984, DJAN Zingo C/ Etat de Côte d'Ivoire.

<sup>56</sup> Voir Tribunal de 1<sup>ère</sup> instance d'Abidjan jugement n° 664 du 23 février 1984 Ayants droit de DJE N'Guessan et autres C/ Hôpital Psychiatrique de Côte d'Ivoire.

<sup>57</sup> Voir Tribunal de 1<sup>ère</sup> instance d'Abidjan, jugement civil n° 4414 du 22 décembre 1983 YASSUI Kouadio C/ ADIA Koty et Etat Côte d'Ivoire.

<sup>58</sup> Ahmed Salem OULD BOUBOUTT : le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone, op, cit.

insister sur le fait que, dans de nombreux pays, le législateur confie le traitement de certaines affaires administratives aux juges judiciaires ou les place sous l'empire du droit privé.

Il est incontestable qu'en France, on assiste à une certaine banalisation du droit public<sup>59</sup>, même si cela est compensé par une certaine publicisation du droit privé. On mettra l'accent sur le fait que les frontières ne sont pas étanches entre les ordres de juridictions, qu'autant le juge administratif fait application du droit privé autant le juge judiciaire fait usage du droit administratif<sup>60</sup>.

Pour exact qu'il soit, ce phénomène, qui reste une exception ou une dérogation au principe de la liaison de la compétence et du fond, ne saurait être exagéré dans sa portée. Il ne remet pas en cause l'édifice du dualisme juridictionnel et de la dualité juridique qui caractérise le droit français. Le juge administratif et, singulièrement, le Conseil d'Etat français conserve sur le droit administratif une large maîtrise et sur ce qui fait la particularité même de sa substance, à savoir sa spécificité par rapport au droit privé.

On peut douter que le droit privé soit véritablement adapté à l'action administrative et qu'on puisse, sans invraisemblance, assimiler l'administration à un particulier.

Mais, même s'il est admis que le droit privé peut être mis au service d'un intérêt général, qu'il puisse s'appliquer à certaines activités de l'administration comme en atteste le célèbre arrêt de 1921 du Tribunal des conflits dit Société commerciale de l'Ouest Africain ou BAC d'Eloka, rendu sur une affaire dont le théâtre était la Colonie de la Côte d'Ivoire, il n'en demeure pas moins que l'administration doit, par principe, être soumise à un droit qui lui est propre. La

---

<sup>59</sup> Auby, le mouvement de banalisation du droit des personnes publiques et ses limites, in Mélanges Auby, Dalloz, 1992, p. 3; B. PLESSIX, l'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif, LGDJ 2003 ; Van Long, Juge judiciaire et droit administratif, LGDJ, 1966.

<sup>60</sup> Voir cass. Civ 23 novembre 1956 Trésor Public C/ GIRY ; CASS. CIV 21 décembre 1987 Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) C/ Société LLOYD Continental, ces deux arrêts de la Cour de cassation figurent au GAJA 14<sup>ème</sup> édit., 2003, sous les n° 77 et 96.

singularité des fonctions administratives, au service de l'intérêt général, et les moyens d'actions, les prérogatives de puissance publique, fondent un régime juridique singulier de l'administration. Le droit administratif et le droit privé procèdent d'esprits différents, le premier est fondé sur un rapport d'inégalité (majoration ou réduction) entre les personnes publiques et les personnes privées, justifié par la recherche de l'intérêt général, alors que le second est fondé sur l'égalité des sujets de droit et l'autonomie de leur volonté. Quoi qu'il en soit, le droit administratif, entendu non comme le droit de l'administration, mais le droit spécial de l'administration n'est-il pas le seul corps de règles qui puisse faire prévaloir l'intérêt général en mettant la puissance publique au service de la sécurité et de la solidarité ? Interroge le professeur TRUCHET<sup>61</sup>. Quelle autre discipline juridique que le droit administratif qui puisse contribuer à la construction de l'Etat, tout en conciliant les exigences de l'intérêt général, les impératifs de l'action administrative avec la protection des droits et libertés des personnes ?

Par ailleurs, on relèvera, qu' en Afrique, la civilisation ou la privatisation du droit de l'administration à laquelle on assiste ne procède pas tant, comme en Europe, d'une évolution des sources du droit ou d'une volonté législative ou idéologique, refusant de traiter les personnes publiques différemment des personnes privées, d'un combat contre l'inégalité et les privilèges de la puissance publique, que d'une faiblesse ou d'une ignorance du juge du plein contentieux qui n'appréhende pas la spécificité de l'administration.

Il n'est pas besoin d'être grand clerc pour comprendre que les causes du dépérissement du droit administratif et du déclin du contentieux administratif se trouvent dans l'unité de juridiction et, surtout, dans l'absence d'un corps de magistrats spécialisés en droit administratif. On se souvient qu'au début des indépendances, l'alternative avait été clairement exposée par le Professeur F.P Benoît, lorsqu'il remarquait qu'il s'agit d'opter entre l'unité de juridiction avec

---

<sup>61</sup>Didier TRUCHET, « Avons-nous encore besoin du droit administratif » ?, in Mélanges LACHAUME, Dalloz, 2007, p. 1052.

absence de droit administratif valable ou la dualité de juridiction, assortie de quelques difficultés de compétences, mais source d'un droit administratif<sup>62</sup>.

Les avantages allégués du monisme juridictionnel ne se sont guère imposés comme supérieurs à ses inconvénients ou perversités. L'idée que deux droits (droit public- droit privé), différents par leurs règles, leurs techniques, leurs esprits, seraient mieux appliqués par deux ordres de juridictions, dont chacun se consacre à l'une de ces disciplines, ne devrait pas être sérieusement contestée.

A cet égard, il faut se féliciter de l'évolution en cours. Plusieurs Etats, de moins en moins convaincus par les prétendus avantages du monisme juridictionnel, optent pour le dualisme juridictionnel. Si le Sénégal est revenu en 2006 sur la création d'un ordre de juridictions administratives avec la mise en place du Conseil d'Etat en 1992, le Cameroun, le Gabon, le Congo, le Niger, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, à la faveur de la nouvelle Constitution du 08 novembre 2016, ont substitué au schéma bancal "d'un juge pour deux droits", celui, plus équilibré et fécond pour le droit administratif, « de deux juges pour deux droits ». A un droit spécifique, il faut un juge spécifique.

Si, à cette réforme structurelle majeure, on joignait une meilleure formation et recrutement des juges administratifs, spécialisés en droit administratif<sup>63</sup>, on pourra légitimement espérer un enrichissement du droit du contentieux administratif. Et comment ne pas percevoir que le droit administratif contribue à la construction de l'Etat et favorise la démocratie et l'Etat de droit ?

Encore faudrait-il que cette amélioration jurisprudentielle du droit administratif ne soit pas remise en cause par l'inexécution des décisions prononcées par les juridictions.

---

<sup>62</sup> F.P Benoît, « Les conditions de développement d'un droit administratif dans les Etats nouvellement indépendants », in Annales africaines, 1962, p. 129.

<sup>63</sup> Au Benin, aux termes de la loi n° 81-004 du 23 mars 1981, à côté des juges professionnels de l'ordre judiciaire, la Chambre Administrative se composait aussi d'agents de l'Administration active.

## **B- L'inexécution des décisions de justice**

Sans aucun doute, la principale infirmité de la justice administrative, dans nos pays, demeure l'inexécution des décisions de justice par l'administration. En effet, il ne servirait à rien de juger, si ce qui a été jugé, pourrait ne pas être respecté ou être rejugé indéfiniment. S'il est, assurément, inexact d'affirmer que les administrations en Afrique n'exécutent jamais les décisions de justice, il n'en reste pas moins que l'exécution des décisions de justice est pourtant problématique. L'effectivité du contentieux est limitée. Dans la grande majorité des pays d'Afrique francophone, les bénéficiaires des décisions de justice à l'encontre de l'administration, singulièrement, les décisions d'annulation des actes administratifs ou celles prononçant des condamnations à réparer des dommages subis par les particuliers du fait des abstentions, des activités ou des actes annulés de l'administration, rencontrent d'énormes difficultés pour en obtenir l'exécution.

Le droit a beau enseigner, déclamer que les décisions de justice ont autorité de chose jugée, qu'elles sont exécutoires, que la chose jugée s'impose aux parties ou à tous, qu'en recours d'excès de pouvoir, l'administration doit tirer toutes les conséquences de ce qu'implique les arrêts d'annulation, force est de constater que ces principes jurent de leur divorce avec la réalité. Bien souvent, trop souvent, l'autorité de chose jugée est méconnue ou piétinée.

Dans tous nos pays, certaines administrations, certaines autorités administratives, soit qu'à leurs yeux, le juge est un intrus qui vient porter, par ses décisions, atteinte à la puissance de l'administration ou à leur autorité, soit qu'elles contestent le bien-fondé des arrêts ou leur opportunité, refusent de les exécuter, et de prendre les mesures concrètes qu'ils imposent. Les administrations sont d'autant plus enclines à défier le juge, à ne pas respecter les décisions de justice qu'elles manifestement un désintérêt pour les procédures juridictionnelles en ne produisant pas, ou en le faisant tardivement, les mémoires en défense ou les pièces sollicitées par les juridictions, lorsque leurs décisions sont attaquées. Plusieurs formules sont empruntées par les administrations. Dans certains cas, elles prennent une nouvelle décision identique à celle annulée ou qui,

de forme et de modalités différentes, a les mêmes effets. Mais, le plus souvent, le non-respect de la chose jugée prend la forme passive de l'inertie. L'administration ne prend pas les décisions ou les mesures qui seraient nécessaires pour donner une suite pratique à la décision de justice. Concernant les décisions de condamnation à réparation en plein contentieux, il n'est pas rare que les administrations se réfugient derrière l'absence ou l'insuffisance de crédits. Dans certains cas, elles négocient à la baisse le montant des condamnations pécuniaires...

Pourtant, l'utilité réelle du recours d'excès de pouvoir, on le sait, tient à ses conséquences pratiques, comme l'a rappelé, avec sagacité, le Huron de Rivero<sup>64</sup>. Ce que le plaideur souhaite, c'est que, dans la réalité de sa vie quotidienne, quelque chose, au terme du recours, se trouve changé en mieux ; le versement de dommages et intérêts, lorsque la responsabilité de l'administration a été retenue par le juge ; qu'il puisse, par exemple, en cas d'annulation en recours d'excès de pouvoir, faire ce qui lui était interdit à tort, occuper la fonction qu'on lui refusait illégalement, retrouver le terrain qu'on lui a, arbitrairement, retiré...

Les justiciables qui ont gagné leur procès, passé le temps euphorique de s'entendre dire qu'ils ont eu raison contre l'administration, sont frappés de perplexité et d'incompréhension devant le refus, le mauvais vouloir ou le retard de l'administration de s'incliner devant l'autorité de la chose jugée et d'en tirer les conséquences à leur profit. De guerre lasse, se sentant floués, ils sollicitent l'intercession, l'appui des juridictions qui ont rendu les décisions. Bien souvent, en vain.

Dans beaucoup de nos pays, les juridictions en charge du contentieux sont dans une situation d'impuissance, lorsque l'administration refuse ou tarde à exécuter les décisions qu'elles ont rendues. L'absence des voies d'exécution à l'encontre de l'administration les privent d'armes pour contraindre celle-ci à s'exécuter.

---

<sup>64</sup> J. RIVERO, « le Huron au Palais royal ou réflexion naïve sur le recours pour excès de pouvoir », Dalloz 1962, chronique, VI, P. 37-40.

Toutefois, des évolutions sont en cours dans certains pays pour doter les juridictions de moyens leur permettant de faire plier les administrations. Ainsi, au Bénin, le législateur, par une loi du 17 Août 2007, a conféré des pouvoirs d'injonction et d'astreinte à la Cour Suprême.

En Côte d'Ivoire, la Constitution de la 3<sup>ème</sup> République du 8 Novembre 2016, en plus du rappel qu'il incombe au Président de la République d'assurer l'exécution des décisions de justice (article 65), consacre un chapitre à l'autorité des décisions de justice. L'article 155 qui y figure dispose « *les décisions de justice sont exécutoires. Elles s'imposent aux pouvoirs publics, à toute autorité administrative, juridictionnelle, militaire et à toute personne physique ou morale.*

*Les autorités publiques sont tenues de les exécuter et de les faire exécuter ».*

Il y a dans cette innovante disposition constitutionnelle de quoi fourbir des armes acérées pour contraindre l'administration à s'incliner devant l'autorité de la chose jugée et à tirer des conséquences juridiques et pratiques des décisions juridictionnelles, même celles qui la condamnent ou annulent ses actes. L'existence même de ces possibilités et des armes de contraintes peut être suffisamment dissuasive pour que le respect de l'autorité de la chose jugée entre dans les mœurs administratives et que les diverses autorités administratives exécutent les décisions de justice sans coup férir.

## CONCLUSION

Quelle place ou quel avenir pour le contentieux administratif et, plus globalement, pour la justice administrative dans nos pays ?

Par-delà les spécificités propres à chaque pays, on peut légitimement nourrir quelques craintes, eu égard, non seulement à ses insuffisances, notamment l'absence d'un corps de magistrats administratifs spécialisés ayant des connaissances techniques avérées, l'exécution aléatoire de ses décisions, mais aussi à la concurrence vive dont elle est l'objet.

Le fait est que, dans nos pays, la scène juridictionnelle est particulièrement surchargée, et nombreux sont les acteurs et les droits qu'ils promeuvent qui entendent occuper, à défaut de la totalité, le devant de celle-ci. La justice administrative se trouve ainsi menacée dans son développement, voire dans son existence, par la privatisation grandissante du régime juridique de l'administration à l'instigation des bailleurs de fond, singulièrement, la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International. Mais, il y a aussi le développement impérialiste du droit des affaires, mené, dans nos pays, par l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA) et se traduisant par la banalisation progressive des personnes publiques, soumises, de plus en plus, au droit commercial, au droit de la concurrence et à la perte de certains de leurs privilèges.

Soumis, quelques fois, aux juridictions communautaires et internationales qui prolifèrent, le contentieux administratif est menacé aussi par la montée en

puissance des juridictions constitutionnelles, dont certaines aspirent à le soumettre<sup>65</sup>.

Toutefois, même dans cet environnement hautement concurrentiel, la justice administrative présente de solides atouts qui lui garantissent un avenir prometteur, en dépit des prédictions funestes et des appréciations négatives d'une certaine doctrine dogmatique qui ne perçoit pas ou amenuise la dynamique des réformes institutionnelles en cours et les avancées jurisprudentielles des juridictions administratives de ces dernières années.

De plus en plus sollicitée par les justiciables, qui savent trouver en elle une protectrice de leurs droits et libertés, mieux comprise et mieux acceptée par les pouvoirs publics qui lui accordent progressivement les moyens juridiques, humains et matériels de son fonctionnement, la justice administrative est appelée à grandir et à se fortifier pour répondre aux exigences et défis dont elle est l'objet. Chargée de contrôler la rectitude de l'action administrative, de concilier l'intérêt général et les intérêts privés, d'assurer l'harmonie entre la nécessaire autorité de l'Etat, les exigences de l'action administrative, d'une part, et la sauvegarde des droits et libertés des personnes, d'autre part, la justice administrative assure une fonction à nulle autre pareille. Elle est au cœur de la relation entre les pouvoirs publics et les citoyens. Elle a vocation à être la gardienne principale de l'Etat de droit dans nos pays.

Rien n'est plus urgent dans la construction de l'Etat de droit en Afrique que la fortification de la justice administrative. C'est un pari, sans risque, de prophétiser que l'Association Africaine des Hautes Juridictions Africaines (AA-HJF), qui la découvre enfin, lui consacra d'autres rencontres...

---

<sup>65</sup> KEUTCHA TCHAPNGA, « Le juge constitutionnel, juge administratif au Benin et au Gabon », in Revue Française du Droit Constitutionnel, n° 75, 2008, p. 51 et suiv.

**Professeur KOBO Pierre-Claver**

**Président de la Chambre Administrative de la  
Cour Suprême de Côte d'Ivoire**

**10 décembre 2016**