

LES CAHIERS DE L'ASSOCIATION AFRICAINE DES HAUTES  
JURIDICTIONS FRANCOPHONES

21<sup>ème</sup> PUBLICATION

Les Actes du Colloque International de Lomé  
(TOGO)

THEME :

« LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DANS L'ESPACE AA-HJF :  
BILAN ET PERSPECTIVES »

12 –14 Décembre 2016



LES ACTES DU COLLOQUE  
INTERNATIONAL SUR LE THEME :

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

<b>SOMMAIRE</b>	
<b>RUBRIQUES</b>	<b>PAGES</b>
<b>NOTE DU SECRETARIAT GENERAL</b>	
<b>TEXTE DE PROBLEMATIQUE DU COLLOQUE</b>	
<b>CEREMONIE SOLENNELLE D'OUVERTURE DU COLLOQUE</b>	
<b>ALLOCUTION DE BIENVENUE DE MONSIEUR AKAKPOVI GAMATHO, PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU TOGO</b>	
<b>ALLOCUTION DE MONSIEUR OUSMANE BATOKO, PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU BENIN, PRESIDENT DU BUREAU DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AA-HJF</b>	
<b>MESSAGE DE MONSIEUR MICHEL CARRIE, SOUS DIRECTEUR DE LA DIRECTION DE LA PAIX, DE LA DEMOCRATIE ET DES DROITS DE L'HOMME, REPRESENTANT LE SECRETAIRE GENERAL DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE</b>	
<b>DISCOURS D'OUVERTURE DES TRAVAUX PAR MONSIEUR SELOM KLASSOU, PREMIER MINISTRE, REPRESENTANT LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE DU TOGO</b>	
<b>TRAVAUX PROPREMENT DITS DU COLLOQUE</b>	
<b>PRESENTATION DES OBJECTIFS DU COLLOQUE PAR MONSIEUR OUSMANE BATOKO, PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU BENIN, PRESIDENT DU BUREAU DU CONSEIL D'ADMINISTRATION</b>	
<b>PRESENTATION DE LA PREMIERE COMMUNICATION INAUGURALE SUR LE THEME : ORGANISATION DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE DANS L'ESPACE AA-HJF PAR MONSIEUR KOSSIVI HOUNAKE, PROFESSEUR A L'UNIVERSITE DE LOME</b>	
<b>PRESENTATION DE LA DEUXIEME COMMUNICATION INAUGURALE SUR LE THEME : LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DANS L'ESPACE AA-HJF : BILAN ET PERSPECTIVES PAR</b>	

MONSIEUR PIERRE CLAVER KOBO, PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE DE LA COUR SUPREME DE COTE D'IVOIRE	
PRESENTATION DE LA TROISIEME COMMUNICATION INAUGURALE SUR LE THEME : DROIT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF : EXPERIENCE FRANÇAISE PAR MONSIEUR GUILLAUME GOULARD, CONSEILLER D'ETAT, PRÉSIDENT DE LA 9 <sup>ème</sup> CHAMBRE DE LA SECTION DU CONTENTIEUX DU CONSEIL D'ETAT DE FRANCE	
PRESENTATION DE LA COMMUNICATION SUR LE SOUS THEME N°2 : LA PROBLEMATIQUE DU CONTENTIEUX DE PLEINE JURIDICTION DANS L'ESPACE AA-HJF PAR MONSIEUR BOBY GBAZA, CONSEILLER A LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE DE LA COUR SUPREME DE COTE D'IVOIRE	
PRESENTATION DE LA COMMUNICATION SUR LE SOUS THEME N°3 : LE CONTROLE JURIDICTIONNEL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES PAR MONSIEUR SANGONE FALL, CONSEILLER-REFERENDAIRE A LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE DE LA COUR SUPREME DU SENEGAL	
RAPPORT GENERAL	
DECLARATION DE LOME	
CEREMONIE DE CLOTURE DES TRAVAUX	
REMERCIEMENTS	
DISCOURS DE CLOTURE : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ DU PRÉSIDENT DE LA COUR SUPREME DU TOGO</li> <li>➤ DU PRÉSIDENT DE LA COUR SUPREME DU BENIN, PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AA-HJF</li> <li>➤ DU GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE DU TOGO</li> </ul>	
ANNEXES	
- PROGRAMME GENERAL DU COLLOQUE	
- LISTE DES PARTICIPANTS	

## **NOTE DU SECRETARIAT GENERAL**

## TEXTE DE PROBLEMATIQUE DU COLLOQUE

L'une des caractéristiques essentielles de notre époque reste l'engagement des Etats africains à construire de nouvelles sociétés basées sur la force du droit et la justice.

En effet, s'il est admis de nos jours que le développement socio-économique, objectif prioritaire des peuples africains, n'est possible que dans un environnement porteur de démocratie, il est tout aussi reconnu que la démocratie ne peut se bâtir sans l'Etat de droit qui peut se définir comme l'affirmation, au quotidien, du règne du droit par le juge.

On comprend dès lors, pourquoi depuis les années 1990 où le respect des droits de l'homme, la protection et la promotion des libertés tant individuelles que collectives ont pris, partout en Afrique, une ampleur sans précédent, la justice a été placée, non plus à la périphérie, mais au cœur du débat démocratique des temps modernes. Nombre de colloques, séminaires et autres rencontres tant nationaux qu'internationaux ont été organisés çà et là en Afrique sur le devenir de la justice perçue désormais comme l'épine dorsale ou la clé de voûte de l'Etat de droit.

L'enjeu est de créer, enfin, dans nos Etats, les conditions nécessaires à l'éclosion d'une justice véritablement indépendante et mise au diapason des exigences de l'Etat de droit.

Ces initiatives, à l'actif tant des pouvoirs publics, des Organisations Non Gouvernementales (ONG) que des Institutions internationales au nombre desquelles, il importe de souligner l'action significative de l'Organisation Internationale de

la Francophonie (OIF), ont permis d'ouvrir la réflexion sur l'office du juge et l'identification des voies et moyens nécessaires au renforcement, non seulement de son indépendance mais également de celle plus décisive de l'Institution qu'il anime.

Mais il importe de constater que ces réflexions le plus souvent, centrées sur le juge judiciaire et plus récemment sur le juge constitutionnel, ont rarement porté sur l'office du juge administratif africain.

Et pourtant, ce dernier, appelé à réguler les rapports entre l'administration et les administrés, occupe une place de choix dans le dispositif institutionnel de nos Etats appelés à garantir la soumission de tous au droit, y compris l'Etat.

Lorsqu'on réalise que dans les Etats de l'espace AA-HJF, l'administration n'a pas toujours assumé sa mission ou son rôle de levier du développement, confondue comme elle a souvent été, au pouvoir politique, la question de la gestion par le juge, du contentieux administratif se pose avec acuité.

Elle est d'autant plus préoccupante que par définition, l'administration, en vertu des prérogatives de puissance publique qui lui sont attachées, reste l'appendice de la plus grande force organisée de la société qu'est l'Etat.

L'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) qui œuvre depuis sa création, au renforcement du droit et de la sécurité juridique et judiciaire en Afrique en vue de la promotion et de la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, a décidé de nourrir les réflexions du colloque international qu'elle organise à Lomé à

l'occasion de ses 16<sup>èmes</sup> assises statutaires, autour du thème : « **Le contentieux administratif en Afrique : bilan et perspectives** ».

L'objectif visé par la tenue de cette rencontre est de promouvoir dans l'espace AA-HJF, la justice administrative afin que, débarrassée des maux qui la minent, elle réponde avec plus d'efficacité et d'indépendance aux exigences de l'Etat de droit.

Cet objectif général se décline en trois objectifs spécifiques.

- 1- Faire l'état des lieux de la justice administrative dans l'espace AA-HJF à travers le bilan de la gestion du contentieux administratif dans toute sa typologie ;
- 2- Identifier et répertorier les dysfonctionnements et les obstacles à l'avènement d'une justice administrative indépendante, efficace et à même de contribuer à faire des administrations africaines, des administrations de développement ;
- 3- Identifier des approches de solution communes et des mécanismes d'amélioration de la visibilité et de la fonctionnalité de la justice administrative africaine.

Pour atteindre ses objectifs, les travaux du colloque seront conduits au plan méthodologique et pédagogique de la façon suivante :

Deux communications introductives exposées en panel permettront de lancer les débats sur la problématique du thème du colloque.

La première communication intitulée : « **Droit du contentieux administratif : Cas de la France** » sera introduite par

**Monsieur Guillaume GOULARD**, Conseiller d'Etat, Président de la 9<sup>ème</sup> Chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat de France.

La deuxième communication qui porte le thème central du colloque : « **Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : bilan et perspectives** » sera introduite par **Monsieur Pierre Claver KOBO**, Président de la Chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire.

Une série de quatre sous-thèmes spécifiques permettra aux exposants et aux participants d'échanger sur des aspects spécifiques relatifs à la thématique centrale du colloque.

Il s'agit de :

- ➔ Sous-thème n°1 : « **Organisation de la justice administrative dans l'espace AA-HJF : Etat des lieux** ».
- ➔ Sous-thème n°2 : « **Le contentieux de l'annulation pour excès de pouvoir : Etat de la jurisprudence en Afrique** ».
- ➔ Sous-thème n°3 : « **La problématique du contentieux de pleine juridiction dans l'espace AA-HJF** ».
- ➔ Sous-thème n°4 : « **Le contrôle juridictionnel des collectivités territoriales décentralisées** ».

Une déclaration dite « **Déclaration de Lomé** » sanctionnera les travaux du colloque qui seront conduits en séances plénières.

Le Comité scientifique.

# **CEREMONIE SOLENNELLE D'OUVERTURE DES TRAVAUX DES ASSISES**

## ALLOCUTION DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU TOGO A L'OUVERTURE DU COLLOQUE

LOME, LE 13 DECEMBRE 2016

Monsieur le Premier Ministre, représentant son Excellence Monsieur le Président de la République, Chef de l'Etat, nous sommes très fiers de vous savoir à nos côtés, à l'occasion du colloque que l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) a bien voulu organiser ici même à Lomé sur la thématique : « **Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : bilan et perspectives** ».

Votre présence parmi nous ce matin, monsieur le Premier Ministre, est le témoignage éloquent de l'intérêt tout particulier que porte le Président de la République à notre réseau qui regroupe les hautes juridictions francophones d'Afrique. Cet intérêt traduit clairement, non seulement la foi du Chef de l'Etat en la justice, pilier du système démocratique et de l'État de droit, mais aussi sa volonté ferme de voir se renforcer et se consolider, l'intégration juridique et judiciaire francophone.

Au nom de mes collègues, présidents des hautes juridictions francophones et en mon nom personnel, je voudrais vous prier, monsieur le Premier Ministre, de bien vouloir transmettre à son Excellence Monsieur Faure Essomzina GNASSINGBE, Président de la République, nos sincères remerciements et nos sentiments de profonde reconnaissance pour avoir accepté et favorisé la tenue effective des assises de notre Association en terre togolaise.

A vous-même et votre gouvernement, nous exprimons notre infinie gratitude pour votre sollicitude à l'endroit de notre réseau et pour le soutien matériel et financier que vous nous apportez à l'occasion de la tenue de ce colloque dont vous ouvrirez, dans quelques instants, les travaux.

Excellence, Monsieur le Premier Ministre,

Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale,

Madame et Messieurs les présidents des institutions de la République,

Monsieur le Président du Conseil d'administration de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), président de la Cour suprême du Bénin,

Mesdames et Messieurs les Présidents des hautes juridictions nationales et communautaires,

Messieurs les représentants de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF),

Monsieur le Ministre d'Etat,

Mesdames et Messieurs les membres du Gouvernement,

Mesdames et Messieurs les honorables députés à l'Assemblée Nationale,

Mesdames et Messieurs les membres de la famille judiciaire,

Messieurs les Anciens Premiers Ministres,

Excellences, Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs et Représentants des organisations internationales ;

Monsieur le Président de la Délégation spéciale de la préfecture du Golfe,

Monsieur le Président de la Délégation spéciale de la commune de Lomé,

Distinguées personnalités religieuses, militaires et traditionnelles ici présentes,

Honorables invités,

Il m'est particulièrement agréable de vous souhaiter, au nom des membres de la Cour des comptes, de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême du Togo, la très cordiale bienvenue dans cette salle, Haut lieu de rencontre et de réflexion et vous remercier d'avoir accepté, par votre présence, d'apporter votre soutien à la réussite de ce colloque témoignant ainsi de l'intérêt que le corps social de notre pays porte à l'œuvre de justice, notre cause commune.

Mesdames et messieurs, chers participants,

C'est pour moi un véritable plaisir de nous voir réunis, ici, en terre africaine de Lomé, pour débattre et échanger nos expériences, entre juges des hautes juridictions venant de pays ayant en partage l'usage du français, après les 15<sup>èmes</sup> Assises tenues à Madagascar, pays qui vient d'abriter le 16<sup>ème</sup> Sommet de la Francophonie.

La thématique, « **Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : bilan et perspectives** », qui constitue l'objet de notre rencontre pour ces trois jours est d'une grande importance.

En effet, cette thématique nous invite, magistrats des hautes juridictions, professeurs d'universités, professionnels et praticiens du Droit, à réfléchir principalement sur le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF, non seulement en termes de bilan, mais également à étudier les perspectives envisageables, afin de faire connaître et admettre l'importance et le rôle que les juridictions administratives jouent ou devraient jouer dans nos États de l'espace AA-HJF.

Excellence, Monsieur le Premier Ministre,

Honorables invités,

Mesdames et Messieurs,

Chers participants,

Dans la plupart des lois fondamentales ou constitutions de nos États, il est affirmé la volonté d'asseoir l'État de droit. Ce concept est lié à un ensemble de valeurs, et fonctionne suivant des règles bien établies, au respect desquelles tout le monde est astreint, y compris l'administration publique. L'État de droit veille, à travers un appareil judiciaire indépendant et impartial, que la violation de ces règles soit sanctionnée équitablement.

L'existence des juridictions administratives procède d'un besoin d'équilibre entre les prérogatives de la puissance publique et les droits des citoyens. Assurer cet équilibre est la raison d'être de ces juridictions dans la mesure où leur absence créerait un

déséquilibre entre l'administration dont les actes qui porteraient préjudice à autrui, ne seraient pas sanctionnés alors que ceux des citoyens le seraient.

A cet égard, la justice administrative contribue à la réalisation de l'Etat de droit qui implique la soumission de tous au droit. En effet, le fonctionnement efficace, sain et rigoureux de ces juridictions administratives, tout comme celui de tout le système judiciaire d'ailleurs, concourt au développement économique de nos Etats en ce sens qu'il est de nature à mettre en confiance les investisseurs tant nationaux qu'étrangers qui auront l'assurance qu'en cas de litige, dans le cadre de leurs activités et dans leurs relations avec l'administration publique ou de simples citoyens, ils pourront s'entendre dire le droit par une juridiction indépendante et impartiale.

Mesdames et messieurs, chers participants,

Si la justice administrative contribue à la réalisation de l'Etat de droit et concourt au développement économique des Etats, pourquoi donc alors les juridictions administratives et plus précisément le contentieux administratif dans la plupart de nos Etats de l'espace AA-HJF, à quelques rares exceptions, sont-ils toujours dans un état de quasi balbutiement, au point que les citoyens évitent le recours au juge du contentieux administratif, alors que les motifs pour le saisir, existent et ne sont pas négligeables? Des raisons diverses expliquent cette réalité.

Pour les uns, dans les rapports entre l'administration et les administrés, la rareté des cas de recours au juge s'explique par la propension des États à utiliser à l'excès les prérogatives de puissance publique ; le recours contentieux étant perçu comme

une action dirigée contre le pouvoir en place, le contentieux administratif apparaît comme une irrévérence, une révolte, une attaque personnelle ou une volonté de nuire à l'autorité mise en cause, le tout étant susceptible de rétorsions, du moins dans l'esprit du justiciable.

Pour d'autres, un Etat qui a besoin d'affirmer son autorité et son existence n'est pas enclin à accepter sa soumission à la justice ; d'où un certain désintérêt des pouvoirs publics vis-à-vis des juridictions administratives, manifestant ainsi leur volonté de se soustraire à toute juridiction pouvant les obliger à répondre de leurs actes dans certains domaines.

Excellence Monsieur le Premier Ministre,

Honorables invités,

Mesdames et Messieurs,

Chers participants,

Il y a une quarantaine d'années, compte tenu de nos contextes socio-politiques, l'idée qu'on avait de la gestion du Pouvoir politique et de l'exercice de la puissance publique, n'était pas favorable à la mise en place effective de ces juridictions, que l'on pensait à tort, être potentiellement des entraves à la toute-puissance de l'administration publique. Mais aujourd'hui, à l'étape actuelle de l'évolution de nos sociétés, les idées ont commencé par évoluer dans le sens d'une justice administrative qui protège à la fois l'administration et l'administré.

A titre d'exemple, les statistiques de la Chambre administrative de la Cour suprême du Togo en ce qui concerne ses arrêts publiés dans le bulletin 2015 de ladite Cour, révèlent, en effet, des décisions favorables tantôt à l'administration publique tantôt à l'administré.

Mesdames et messieurs, chers participants,

La thématique de notre rencontre scientifique de ces trois jours, attend de nos travaux des pistes de réflexions, des réponses aux questions, et des conclusions qui nous aideront à œuvrer efficacement et durablement pour l'éclosion d'une véritable justice administrative dans notre espace juridique AA-HJF. Je pense que cette approche ne peut qu'être bénéfique pour tous nos Etats et, particulièrement mon pays, le Togo, à l'heure de la modernisation de l'administration publique.

Chers collègues,

Comment parvenir à asseoir globalement une justice crédible, génératrice de paix, de cohésion sociale et qui contribue amplement au développement de nos pays, telle est mon interrogation à l'instant où j'apprécie hautement les efforts que vous déployez tant sur le plan national qu'international pour vous rapprocher de ce noble et incontournable idéal, la justice. Vous convenez avec moi que nos populations ont soif de justice, du moins d'une justice qui emporte l'adhésion d'un grand nombre. Alors, ne nous laissons jamais de les aider à éteindre leur soif de justice.

Nous pouvons certainement sacrifier à cette noble mission en étant constamment, chacun à sa tâche avec amour, compétence, humilité, esprit de service, détermination et nous

réussirons à sortir ensemble la justice de l'ornière, à la satisfaction des justiciables, des hommes et des femmes de bonne volonté.

Nous le pouvons, oui, nous le pouvons et à cet effet, cultivons l'optimisme, j'allais dire l'espérance qui ne trompe point. A la lumière des Saintes Ecritures, permettez que j'affirme que ceux qui mettent leur espérance dans cette noble valeur, la justice, trouvent toujours des forces nouvelles ; ils déploient comme des ailes d'aigles, ils courent sans se lasser, ils marchent sans se fatiguer.

Je reste convaincu que nos compétences et notre disponibilité à mener à bien ces réflexions, et à partager nos expériences et les bonnes pratiques en usage dans nos pays respectifs, permettront que nos travaux soient couronnés de succès.

Que DIEU bénisse nos travaux.

Je vous remercie de votre aimable attention.

Akakpovi GAMATHO

## **ALLOCUTION DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU BENIN, PRESIDENT DU BUREAU DU CONSEIL D'ADMINISTRATION A L'OUVERTURE DES TRAVAUX DU COLLOQUE INTERNATIONAL**

Lomé, le 13 décembre 2016

Après les sixièmes assises statutaires de notre réseau institutionnel, l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), tenues ici en ces mêmes lieux à l'hôtel du 02 février du 07 au 09 juin 2006, le Togo et sa capitale emblématique Lomé, accueillent depuis hier, les 16èmes assises de notre creuset de coopération juridique et judiciaire africaine.

L'organisation des présentes rencontres de notre réseau, pour la deuxième fois sur cette terre africaine libre du Togo symbolise de façon éloquente, tout l'intérêt que porte l'Etat Togolais aux initiatives africaines de regroupement institutionnel à même de favoriser le développement socio-économique durables des peuples du continent.

La tenue des 16<sup>èmes</sup> assises de notre Association au Togo, porte aussi la marque de la foi du Président de la République, Monsieur Faure Essozimna GNASSINGBE et de l'ensemble de son Gouvernement, en la justice, épine dorsale du nouveau système de gouvernance que s'efforcent de construire, avec des fortunes diverses, nos différents Etats plus que jamais engagés dans la voie de l'édification de l'Etat de droit.

Aussi est-ce avec beaucoup de déférence que je voudrais adresser, en cette circonstance aussi solennelle, mes premiers

mots au Président de la République togolaise qui nous fait l'honneur de la caution personnelle qu'il apporte à nos travaux.

Empêché d'être des nôtres ce matin, il vous a demandé, Monsieur le Premier Ministre, de le représenter personnellement à cette cérémonie solennelle d'ouverture des travaux de notre colloque.

**Monsieur le Premier Ministre,**

**Chef du Gouvernement,**

C'est en effet une légitime fierté pour nous, acteurs principaux de la justice de toute l'Afrique francophone, de vous avoir à nos côtés ce matin malgré vos lourdes et multiples responsabilités de Chef de Gouvernement.

Votre présence à nos côtés nous honore en même temps qu'elle traduit l'intérêt tout particulier que vous portez aux travaux du colloque international que nous organisons sur l'Etat de la justice administrative dans l'Afrique francophone.

Serviteurs du droit et de la loi, nous voudrions vous savoir gré de votre geste de soutien et de solidarité à notre endroit.

Nous exprimons au Président de la République, à vous-même, à votre Gouvernement et à tout le peuple frère et ami du Togo, notre profonde reconnaissance pour l'incalculable soutien tant moral, matériel que financier que vous nous avez apporté à l'occasion de la tenue de nos présentes assises.

**Monsieur le Représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie,**

**Mesdames et Messieurs les Présidents et Représentants des Hautes Juridictions Africaines ici réunies,**

**Distinguées personnalités ici présentes,**

**Mesdames et Messieurs les délégués des Hautes Juridictions,**

**Honorables Invités,**

**Mesdames et Messieurs.**

C'est avec un bien réel plaisir qu'à la suite de notre cher collègue, Monsieur Akakpovi GAMATHO, Président de la Cour suprême du Togo, que je voudrais souhaiter à vous tous ici présents, la chaleureuse bienvenue dans cette belle salle de l'hôtel du 02 Février Radisson Blue, choisie pour servir de cadre, à la cérémonie solennelle d'ouverture des travaux du colloque international qu'organise notre Association à l'occasion de la tenue de ses 16<sup>èmes</sup> assises statutaires.

Je voudrais ensuite saluer tous les Chefs de Juridictions, les membres des différentes délégations et tous nos experts, venus d'Afrique et de la France pour célébrer, une fois encore, la coopération juridique et judiciaire au soutien de l'Etat de droit en Afrique.

Vous êtes arrivés ici, au TOGO, au nom de valeurs fondamentales partagées, au nom d'un legs commun, au nom de la nécessaire solidarité judiciaire africaine entre nos Etats dans leur lutte historique pour le triomphe de la liberté, de la démocratie et de l'Etat de droit, toutes ces valeurs qui, au quotidien, sont au cœur de l'action du juge.

Vous êtes venus ici, pour exprimer votre sympathie à la justice du Togo et aux hommes et femmes qui l'animent au quotidien.

Soyez-en infiniment rassurés.

A tous les responsables et membres des Institutions de la République togolaise, aux Représentants du corps diplomatique, aux membres des corps constitués de la Nation togolaise, à vous tous, membres de la grande famille judiciaire du Togo, ici présents, je voudrais dire tous les sentiments de joie que nous éprouvons en vous voyant si nombreux à nos côtés, en ces moments forts de la vie de notre Association.

Par votre présence si remarquable et si réconfortante, vous exprimez, s'il en est encore besoin, tout le respect, toute la considération que vous portez à l'Institution judiciaire dans son rôle si austère certes, mais si utile à l'équilibre de nos sociétés.

Nous vous en sommes infiniment reconnaissants.

- **Monsieur le Premier Ministre,**
- **Mesdames et Messieurs.**

Je m'en voudrais, à cette étape de mes propos, de ne pas exprimer notre infinie gratitude à l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) qui nous accompagne depuis notre création et qui, cette année encore, nous a apporté un soutien technique et financier significatif par la signature de deux protocoles d'accord au soutien des deux activités majeures inscrites à l'agenda de notre creuset au titre de l'année 2016.

Il s'agit de la tenue, à l'Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature (ERSURMA) au Bénin, de la 9<sup>ème</sup> session de renforcement des capacités d'intervention des magistrats des juridictions membres de notre réseau et de l'organisation des assises statutaires qui se tiennent depuis hier, ici à Lomé.

Aussi, est-ce avec beaucoup de plaisir et de satisfaction que je voudrais prier le Représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie ici présent, Monsieur Michel CARRIE, de bien vouloir transmettre au Secrétaire Général, Madame Michaële Jean, l'expression renouvelée de notre profonde reconnaissance.

Aux lendemains de la tenue, à Madagascar du dernier sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la Francophonie qui a vu l'Institution conforter son attachement renouvelé aux principes portés par la déclaration de Bamako du 03 novembre 2000, notre réseau se réjouit et se félicite de la pertinence et de la noblesse de ses objectifs, de la grandeur de ses ambitions et de la beauté de son rêve qui sont, nous ne le dirons jamais assez, à l'aune de l'aspiration profonde des peuples africains, à une meilleure gouvernance de nos Etats, à une gestion de nos cités où l'exigence de démocratie, l'exercice réel des droits et des libertés restent non négociables.

Il en est ainsi, parce que les nouvelles sociétés que s'efforcent de construire nos Etats depuis le renouveau démocratique des années 1990, sont basées sur la force du droit et de la justice.

Il en est ainsi parce que la justice, placée désormais, non plus à la périphérie, mais au cœur du débat démocratique de

notre temps, est appelée à garantir la soumission de tous au droit, à la loi, y compris l'Etat.

- **Monsieur le Premier Ministre,**
- **Mesdames et Messieurs les participants,**
- **Honorables Invités**
- **Mesdames et Messieurs.**

Le colloque international qui nous réunit en ces instants, répond à la nécessité pour notre Association, d'apporter sa contribution à la réunion, en Afrique, des conditions idéales à l'avènement et au fonctionnement d'une justice administrative véritablement indépendante, qui protège les libertés et les droits fondamentaux des citoyens, qui défend l'intérêt général et veille au quotidien, à la qualité de la gouvernance publique.

Tout le monde en convient, le respect de la légalité reste le seul fondement d'action de la puissance publique.

Lorsqu'on réalise que dans les Etats de l'espace couvert par notre Association, l'administration n'assume pas toujours sa mission ou son rôle de levier du développement, en agissant exclusivement dans le respect de la loi, en protégeant les droits et les libertés des administrés, lorsqu'on sait aussi par ailleurs, que les citoyens ne savent pas toujours à qui recourir en cas de violation, par l'administration, de leurs droits, une administration dotée des prérogatives de puissance publique, le sujet objet des réflexions que nous voulons mener ici à Lomé, reste un vrai sujet d'actualité.

Quel bilan pouvons-nous faire de l'action du juge administratif africain après plus d'un demi-siècle d'indépendance politique des Etats africains ?

Le thème de notre colloque « **Le contentieux administratif en Afrique : bilan et perspectives** » nous offre une occasion privilégiée de débat critique franc, sur l'organisation, le fonctionnement et les performances de la justice administrative africaine en ces moments où le continent a plus que jamais compris que la justice doit être au cœur de l'édification de l'Etat de droit.

Il ne peut en être autrement lorsqu'on sait que l'administration publique, l'Etat lui-même, sont désormais sujets de droit.

L'objectif visé par la tenue du présent colloque est de promouvoir dans l'espace AA-HJF, la justice administrative afin que, débarrassée des maux qui la minent, elle réponde avec plus d'efficacité et d'indépendance aux exigences de l'Etat de droit.

Cet objectif général se décline en trois objectifs spécifiques.

- 1- Faire l'état des lieux de la justice administrative dans l'espace AA-HJF à travers le bilan de la gestion du contentieux administratif dans toute sa typologie ; et ce à la lumière des pratiques positives enregistrées dans d'autres pays.
- 2- Identifier et répertorier les dysfonctionnements et les obstacles à l'avènement d'une justice administrative indépendante, efficace et à même de contribuer à faire

des administrations africaines, des administrations de développement ;

3- Identifier des approches de solutions communes et des mécanismes d'amélioration de la visibilité et de la fonctionnalité de la justice administrative africaine.

L'enjeu majeur est de parvenir à la création, en Afrique, des conditions idéales à l'exercice, par le juge administratif, de son office de garant de la légalité de l'action publique, qui s'assure que les pouvoirs publics agissent en respectant les règles juridiques qui encadrent leurs activités et veille à la protection des droits et libertés des citoyens.

Cet enjeu porte aussi la marque des exigences d'une justice administrative efficace et de qualité qui intervient en temps utile et dont des décisions sont exécutées par tous.

**Monsieur le Premier Ministre,**

**Mesdames et Messieurs les participants,**

Nous nous sommes donc réunis à ce colloque, pour échanger, dessiner et façonner, à l'aune des exigences de l'Etat de droit, le présent et l'avenir de la justice administrative africaine située aujourd'hui au cœur des grands enjeux de la vie publique.

Dans l'accomplissement de l'œuvre de construction de l'intégration juridique et judiciaire africaine, raison d'être de notre réseau, nous nous devons, ainsi que je le soulignais il y a de cela un an à Antananarivo, lors de nos dernières assises,

d'oser avec intelligence et de cultiver l'audace qui ouvre la porte aux heureuses perspectives.

**Mesdames et Messieurs les participants,**

Notre colloque n'atteindra ses objectifs que si chacun des participants, dans le respect des opinions des uns et des autres, apporte, en digne praticien du droit, sa contribution à l'élévation de nos débats.

Je reste persuadé, au regard des expertises ici mobilisées, de la qualité des participants ici réunis, que nos réflexions seront couronnées de succès.

- **Monsieur le Premier Ministre,**
- **Distinguées personnalités ici présentes,**
- **Mesdames et Messieurs les participants.**

Je ne saurais mettre un terme à mes propos, sans réitérer à son Excellence, Monsieur le Président de la République, à vous-même Monsieur le Premier Ministre, à tout votre Gouvernement, à tout le vaillant Peuple togolais, nos sentiments de profonde reconnaissance et de réelle satisfaction.

Vous me permettez de le dire en cette autre locution francophone ;

**Akpénin mi**

**Akpénin mi kaka**

Nous réitérons aux Présidents des Hautes juridictions togolaises membres de notre réseau, la Cour suprême, la Cour Constitutionnelle, la Cour des Comptes et notamment au Président Akapkovi GAMATHO, architecte de la bonne organisation de nos assises et à tous les membres du comité d'organisation, notre infinie gratitude.

- **Monsieur le Premier Ministre,**
- **Mesdames et Messieurs les participants,**

Avec force conviction et détermination, nous poursuivrons, confiants dans le soutien de nos partenaires, l'œuvre certes difficile mais exaltante de l'unification par le droit et la justice de notre Cher, Grand et Beau Continent, l'Afrique.

Vive la coopération juridique et judiciaire africaine ;

Vive le réseau AA-HJF ;

Je vous remercie.

**Ousmane BATOKO**

ALLOCUTION DE MONSIEUR MICHEL CARRIÉ, SOUS  
DIRECTEUR DE LA DIRECTION DE LA PAIX, DE LA  
DEMOCRATIE ET DES DROITS DE L'HOMME DE  
L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA  
FRANCOPHONIE,

REPRESENTANT MADAME LA SECRETAIRE GENERALE DE LA  
FRANCOPHONIE,

Lomé, le 13 décembre 2016

Monsieur le Premier Ministre de la République du Togo,

Monsieur le Ministre de la justice, Garde des Sceaux de la  
République du Togo,

Monsieur le Président de la Cour suprême du Bénin,  
Président du Bureau du Conseil d'administration de l'AAHJF,

Monsieur le Président de la Cour suprême du Togo,

Mesdames et Messieurs les Présidents des institutions de la  
République du Togo,

Mesdames et Messieurs les membres du gouvernement,

Mesdames et Messieurs les représentants du corps  
diplomatique et des organisations internationales,

**Mesdames et Messieurs les Présidents et chefs de délégation des hautes juridictions africaines et membres de l'AAHJF, et des réseaux institutionnels francophones invités,**

**Monsieur le Maire de Lomé,**

**Mesdames et Messieurs,**

Permettez-moi tout d'abord de vous présenter les salutations chaleureuses de Madame Michaëlle JEAN, Secrétaire générale de la Francophonie, qui suit avec attention toutes les initiatives visant au renforcement des institutions de l'État de droit et de la démocratie, à la lutte contre l'impunité, à la promotion d'une justice forte et indépendante dans ses États membres et à dynamiser les échanges et la réflexion juridique dans l'espace francophone.

Les activités de l'Association africaine des hautes juridictions francophones, l'AA-HJF, votre réseau, s'inscrivent dans le cadre des efforts que déploie inlassablement la Francophonie pour créer un environnement apaisé, propice à la croissance et au développement dans l'espace francophone ; efforts qui ont été récemment soulignés avec satisfaction et encouragés par les Chefs d'États et de gouvernement de nos pays membres, au cours du XVI<sup>e</sup> Sommet de la Francophonie qui s'est tenu à Madagascar, les 26 et 27 novembre dernier.

La Secrétaire Générale de la Francophonie connaît et apprécie votre action en faveur du renforcement des capacités des magistrats et l'implication de vos hautes juridictions dans les domaines constitutionnel, judiciaire, administratif, financier ainsi que pour ses juridictions membres, régionales et spécialisées.

Madame Michaëlle JEAN se joint aux autorités du pays hôte, le Togo, à qui elle exprime Monsieur le Premier Ministre, ses plus sincères remerciements et toute sa gratitude, et à la Cour suprême du Togo, juridiction organisatrice, pour souhaiter la plus cordiale bienvenue aux participants à ces XVI<sup>e</sup> Assises statutaires et à ce colloque régional de haut niveau, en formant le vœu que leurs travaux contribuent, de façon significative, à l'objectif général de cette rencontre, à savoir, permettre aux juridictions et hauts magistrats ici présents d'échanger, dans une approche comparative, et avec le concours d'experts et représentants d'autres professions et institutions concernées, sur leurs approches et expériences nationales.

Le thème choisi pour ce colloque, « le contentieux administratif dans l'espace AAHJF : bilan et perspectives », souligne l'investissement et la réflexion de fonds qui caractérisent vos travaux et l'engagement permanent de vos juridictions membres pour défendre l'État de droit et contribuer au développement des pratiques démocratiques à travers l'affirmation de la fondamentale primauté du droit.

Ce principe de primauté est malheureusement, depuis quelques années, l'objet de remises en cause et attaques aussi virulentes que diffuses, à travers le développement sans précédent de nombreux fléaux : terrorisme, mouvements de radicalisation violente, criminalité transnationale organisée, corruption, trafics illégaux, déplacements forcés de populations, ... Ces « ennemis de la démocratie » s'en prennent directement à l'idée même d'État de droit qui implique la combinaison harmonieuse d'une organisation hiérarchisée des règles de droit pour assurer le fonctionnement des pouvoirs publics dans le

respect du droit, avec la protection des libertés fondamentales des citoyens contre toute forme d'atteinte.

Ils viennent déstabiliser les équilibres institutionnels, politiques, sociaux et attentent surtout à la paix et à la sécurité de nos États.

La Francophonie, plus encore aujourd'hui qu'hier, est mobilisée pour contribuer à la lutte contre l'intolérance, la négation de l'humanité, les discours de haine et la remise en cause des valeurs de solidarité, de partage et de respect des droits et des libertés qui constituent notre patrimoine commun. La Francophonie attache donc un intérêt tout particulier aux assises et colloques de l'Association africaine des hautes juridictions francophones (AAHJF).

La défense de ces valeurs fondamentales a été aussi le maître mot du Sommet de Madagascar où nos 80 Chefs d'État et de gouvernement ont adopté une importante résolution sur la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violents menant au terrorisme. Tous ont souligné et réaffirmé la nécessité et l'urgence d'agir de manière concertée, coordonnée et intégrée.

Ils ont réaffirmé leur soutien à toute initiative favorisant la mutualisation des ressources et des moyens, l'échange d'information et de bonnes pratiques, confirmant le message qu'ils avait déjà fait passer par d'autres voix lors de la Conférence internationale organisée par l'OIF, à Paris en juin 2016, sur la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation violente.

C'est notamment dans cette perspective de mobilisation préventive que nous souhaitons renforcer notre action en direction et en partenariat avec nos réseaux institutionnels, car en l'espèce, vous êtes bien évidemment des acteurs incontournables et précieux.

C'est pourquoi la Francophonie tient à vous redire ici son implication forte auprès de ses États, de leurs gouvernements, de leurs institutions et des citoyens pour appuyer la réflexion juridique et les échanges francophones au service du renforcement de l'expertise. Elle souligne le rôle fondamental de ce dispositif si spécifiquement francophone que sont les réseaux institutionnels, vigies, leviers et viviers de la démocratie, comme l'a encore vérifié et illustré la récente cinquième réunion de nos journées des réseaux, à Paris en mai dernier, et auxquelles l'AA-HJF a apporté une contribution significative.

Votre réflexion a assurément toute sa place et toute sa légitimité dans ces dispositifs.

En effet, l'AAHJF est un important, et parmi les plus anciens, réseau institutionnel francophone. Il constitue un espace d'information, d'échange, de réflexion, d'accompagnement, d'expertise et de solidarité particulièrement actif, et spécifique dans la famille des réseaux institutionnels de la Francophonie, puisqu'il réunit en son sein les juridictions suprêmes nationales des ordres constitutionnel, administratif, judiciaire et financier, ainsi que des cours régionales et spécialisées, conférant ainsi un large champs d'expertise à vos débats.

Depuis votre création en 1998, vous avez été associé aux différentes réunions, concertations et réflexions francophones

dans les domaines juridique et judiciaire. Je veux parler de la Conférence des ministres francophones de la justice de Paris, en 2008, mais aussi en 2000, des travaux du symposium international de Bamako sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone.

A la suite de cela, vous avez accompagné la réflexion francophone sur ce texte fondamental qu'est la Déclaration de Bamako, en participant activement aux rendez-vous de Bamako plus 5 et de Bamako plus 10.

Incontestablement, le thème de vos présentes réflexions va permettre de poser un très utile état des lieux d'un domaine qui influe significativement sur la confiance des citoyens en leurs institutions, et d'en actualiser la perspective.

Il s'enrichira de votre approche spécifique issue de votre pratique et de l'expertise et de la sagesse qui caractérisent les travaux de vos hautes juridictions.

Je ne doute donc pas que les résultats de vos travaux seront très valablement relayés.

La Francophonie est aussi convaincue que le droit constitue, pour la communauté francophone, un levier essentiel dans l'affirmation de ses valeurs fondamentales communes.

Il est donc nécessaire, comme le recommande la Déclaration de Paris, adoptée le 14 février 2008 par les ministres francophones de la justice, à l'issue de leur quatrième Conférence ministérielle, que notre coopération juridique et judiciaire mette l'accent sur la formation, la diffusion du droit et la promotion de l'expertise.

La promotion d'une approche partagée et bien comprise de l'État de droit ne peut se passer de ces éléments, et permettez-moi de souligner ici l'apport significatif de l'AAHJF, et ce dès sa création, qui a mis la formation et l'information juridique au cœur de ses activités. Les sessions de formation que vous organisez régulièrement en collaboration avec l'Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français, l'AHJUCAF, et l'ERSUMA, le confirme sans conteste.

Enfin, la présence régulière à vos manifestations, de représentants d'autres réseaux institutionnels de la Francophonie, illustre aussi votre volonté de vous inscrire dans la dynamique d'échange et de partage d'expérience qui était au cœur de nos travaux, en mai dernier à Paris, lors de nos journées des réseaux.

S'il ne me revient pas d'aller plus avant sur le contenu des présentations et exposés qui seront faits durant ce colloque, nous savons que vos travaux déboucheront sur de fructueuses conclusions qui viendront enrichir la réflexion francophone.

Je voudrais seulement vous confirmer toute l'attention et la disponibilité de la Francophonie pour accompagner, encourager et relayer ces recommandations.

Pour terminer, il me faut vous dire, Monsieur le Premier Ministre, Monsieur le Président de la Cour suprême, tous nos remerciements pour la chaleur, l'efficacité et la convivialité de l'accueil qui nous a été réservé.

Je vous serais reconnaissant, Monsieur le Premier Ministre, de bien vouloir transmettre toute notre gratitude à son excellence, Monsieur le Président de la République.

Je souhaite une pleine réussite à vos travaux, et vous remercie de votre attention.

**ALLOCUTION D'OUVERTURE DES TRAVAUX DU COLLOQUE  
PAR MONSIEUR SELOM KLASSOU, PREMIER MINISTRE,  
REPRESENTANT SON EXCELLENCE MONSIEUR FAURE  
ESSOZIMNA GNASSINGBE, PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE  
DU TOGO**

Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale,

Madame et Messieurs les Présidents des institutions de la République,

Monsieur le Président du Conseil d'administration de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), président de la Cour suprême du Bénin,

Monsieur le Président de la Cour suprême du Togo,

Mesdames et Messieurs les présidents des hautes juridictions nationales et communautaires,

Messieurs les anciens Premiers Ministres et chers Aînés

Monsieur le Ministre d'Etat,

Mesdames et Messieurs les membres du Gouvernement,

Monsieur le Représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF),

Honorables députés à l'Assemblée Nationale,

Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs et Représentants des organisations internationales ;

Mesdames et Messieurs les membres de la famille judiciaire,

Monsieur le président de la Délégation spéciale de la préfecture du Golfe,

Monsieur le président de la Délégation spéciale de la commune de Lomé,

Monsieur le président de l'Université de Lomé,

Messieurs les officiers supérieurs des Forces Armées Togolaises,

Vénérés Chefs traditionnels, gardiens de nos us et coutumes,

Distingués invités,

Chers participants,

Mesdames, Messieurs,

Le Togo est particulièrement honoré d'accueillir sur son sol, la tenue des 16es Assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes juridictions Francophones (AA-HJF).

Le thème très révélateur de cette session, « Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : bilan et perspectives », offre l'occasion à notre pays de réaffirmer son engagement pour la promotion et l'enracinement des valeurs de l'Etat de droit.

Je voudrais donc, au nom du Président de la République, son Excellence Monsieur Faure Essozimna GNASSINGBE, et du Peuple togolais tout entier, adresser la cordiale bienvenue à Lomé à nos illustres hôtes, membres statutaires ou associés de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF).

A vous tous ici présents, membres de cette auguste assemblée, je souhaite la bienvenue dans cette salle CONCORDE du Radisson BLU, Hôtel 2 Février.

Je voudrais, tout d'abord saluer la présence remarquée de tous les présidents des juridictions communautaires et hautes juridictions africaines avec, à leur tête, Monsieur Ousmane BATOKO, Président de la Cour suprême du Bénin et Président du Conseil d'Administration de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones.

Ensuite, mes sincères remerciements vont, plus particulièrement, à l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) qui, de tout temps, a apporté un concours fort appréciable à l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones, et sans lequel la tenue des présentes assises n'aurait pas été effective. Je saisis cette occasion, pour saluer la présence de son représentant dont les efforts personnels ont facilité l'organisation desdites assises.

J'exprime enfin notre reconnaissance à l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) pour avoir porté son choix sur le Togo en vue d'abriter les travaux de ses 16èmes assises statutaires. C'est avec un immense plaisir que nous avons accueilli ce choix.

Je suis persuadé qu'en choisissant Lomé pour abriter ce colloque, vous avez voulu, non seulement faire honneur au Peuple Togolais et à ses dirigeants. Vous leur avez adressé un message de soutien dans leur marche vers une démocratie participative apaisée et l'Etat de droit. Ce dernier qu'il faut absolument entendre comme l'affirmation, au quotidien, du règne du droit par le contrôle des juges indépendants et impartiaux.

Dans cette logique, le choix du thème de votre colloque, à savoir « **LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DANS L'ESPACE AA-HJF : BILAN ET PERSPECTIVES** » révèle toute sa pertinence. Il procède, à l'évidence, de la volonté de votre dynamique Association d'œuvrer, aux côtés des autorités politiques de nos pays respectifs, à la promotion d'un ordre juridictionnel qui appelle des réflexions inhabituels des justiciables ainsi qu'une particulière rectitude de l'Etat et de l'ensemble des institutions publiques.

Cette volonté, loin de rester à l'état de simples déclarations d'intention, s'est traduite par votre engagement effectif, à travers des colloques et assistances multiformes.

Ils sont nombreux instructifs, ces colloques que votre Association a organisés, depuis sa création le 10 novembre 1998, sur différents thèmes portant sur la justice, clé de voûte de l'Etat de droit, sève vivifiante de la démocratie et régulatrice intangible de l'égalité sociale.

Que l'on s'en souvienne à Antananarivo en 2015, vous planchiez sur le thème «**Les conseils supérieurs de la magistrature en Afrique : Quelles évolutions pour le renforcement de l'indépendance de la justice ?** » ; un an plus tôt, à Abidjan, vous réfléchissiez sur le thème « **le contrôle de constitutionnalité des décisions de justice par les juridictions constitutionnelles africaines** ». Cette fois-ci, vous allez vous pencher sur l'**office du juge administratif**, celui-là même qui, par son intervention, est appelé à réguler les rapports entre l'administration et les administrés.

Comment ne pas se réjouir du choix de votre thème quand on sait que dans certains de nos pays de l'espace AA-HJF, le contentieux administratif est, pour reprendre le terme du président

de la Cour suprême du Togo, « dans un état de quasi balbutiement » et que dans ceux où il semble être une pratique courante, les résultats ne sont pas encore à la hauteur des attentes du citoyen...

Pour toutes ces raisons, je pense que l'étape de Lomé ne fera pas exception et suscitera elle aussi le dialogue, le débat et l'échange d'expériences autour de la thématique retenue en vue de corriger et d'impulser les meilleures pratiques dans l'espace couvert par votre association. En clair, il s'agit de mener des réflexions nourries susceptibles de relever les défis liés aux litiges soulevés par l'action administrative car, au-delà des valeurs induites relatives à l'Etat de droit, ce sont les fondamentaux du développement socio-économique qui en dépendent.

**Mesdames, Messieurs les hauts magistrats,**

**Distingués invités,**

La construction, la promotion et la consolidation de l'Etat de droit sont une œuvre vertueuse mais permanente, un processus dont le temps et les hommes sont les meilleurs alliés. Nous sommes donc tous, à divers degrés, les acteurs de ce processus. Pour réussir cette action, nous devons constamment mettre en perspective les conditions qui en constituent l'ossature afin de mettre à jour les difficultés et obstacles. Notre leitmotiv doit être l'amélioration constante de l'Etat de droit. C'est le ferment de notre société et le ciment de notre vivre ensemble.

A travers le choix du thème de votre colloque, j'ai prçu qu'il s'agit pour vous d'opérer, au prime abord, un diagnostic de la justice administrative dans l'espace AA-HJF. Ce diagnostic devra ensuite vous permettre, d'identifier les dysfonctionnements et les obstacles à son bon fonctionnement. Enfin, vous ne manquerez pas de prescrire

la thérapeutique idoine, j'entends par là des approches de solutions et des mécanismes d'amélioration de son fonctionnement. Vous êtes dans votre rôle, sinon qui, mieux que les hauts magistrats, les professionnels du droit que vous êtes, est indiqué pour dire, avec précision, les maux et obstacles qui minent la justice administrative ou empêchent son bon fonctionnement ?

Si ma perception est bonne, vous m'en voyez rassuré car vous êtes dans votre rôle. Qui, mieux que les hauts magistrats, les professionnels du droit que vous êtes en lien avec les universitaires que vous avez invités, sont indiqués pour dire, avec précision, les maux et obstacles qui minent la justice administrative ou impactent son bon fonctionnement ?

Vous allez discuter, certainement échanger des points de vue souvent contradictoires. Cette phase de critique est indispensable car c'est d'elle que jailliront des propositions pertinentes, réalistes et concrètes qui permettent, au regard du contexte sociopolitique voire historique de chaque pays, une réelle avancée dans l'effectivité de la justice administrative et, partant, une véritable promotion de celle-ci dans notre espace AA-HJF.

**Mesdames, Messieurs les hauts magistrats,**

**Mesdames, Messieurs les professionnels du droit,**

**Chers participants**

Au regard des profils diversifiés des participants que vous êtes et connaissant votre sagacité ainsi que vos expériences dans la science et la pratique du droit, je ne doute pas un seul instant de la qualité des conclusions de vos travaux.

C'est sur cette certitude de confiance et en souhaitant plein succès à vos travaux, que je déclare ouvert le colloque international sur le thème : **« LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DANS L'ESPACE AA-HJF: BILAN ET PERSPECTIVES ».**

Je vous remercie de votre aimable attention.

## **TRAVAUX PROPREMENT DITS**

## **PRESENTATION DES OBJECTIFS DU COLLOQUE PAR MONSIEUR OUSMANE BATOKO, PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU BENIN, PRESIDENT DU BUREAU DU CONSEIL D'ADMINISTRATION**

Mesdames et Messieurs les chefs de juridictions.

Mesdames et Messieurs les participants.

Après la phase protocolaire qui a été marquée par la cérémonie solennelle d'ouverture, les travaux proprement dits de notre colloque international vont démarrer dans un instant.

Vous me permettrez de nous rappeler les objectifs poursuivis par la présente activité scientifique qui nous réunit autour du thème central : « Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : bilan et perspectives ».

L'enjeu des manifestations à caractère pédagogique de notre creuset d'intégration juridique et judiciaire, est de créer dans nos Etats, les conditions nécessaires à l'éclosion d'une justice véritablement indépendante et mise au diapason des exigences d'un Etat démocratique.

Le présent colloque, celui de Lomé, s'est fixé comme objectif, la promotion à l'échelle de l'espace AA-HJF, d'une justice administrative débarrassée des maux qui la minent et répondant avec plus d'efficacité et d'indépendance, aux exigences de l'Etat de droit en cours de consolidation dans nos pays africains francophones.

L'objectif général qui vient d'être indiqué, se décline en trois (03) objectifs spécifiques :

- 1- Faire l'état des lieux de la justice administrative dans l'espace AA-HJF, à travers le bilan de la gestion du contentieux administratif dans toute sa typologie ;
- 2- Identifier et répertorier les dysfonctionnements et les obstacles à l'avènement d'une justice administrative indépendante, efficace et à même de contribuer à faire des administrations africaines, de véritables outils de développement ;
- 3- Identifier des approches de solution communes et des mécanismes d'amélioration de la visibilité et de la fonctionnalité de la justice administrative en Afrique.

Pour l'atteinte des objectifs que nous nous sommes assignés, le déroulement pédagogique du colloque appelle :

1. La présentation en panel, de deux communications introductives qui ouvriront les débats sur la problématique du thème central du colloque :
  - La première communication intitulée : « Organisation de la justice administrative dans l'espace AA-HJF », sera présentée par Monsieur Dodzi KOKOROKO, Professeur à l'Université de Lomé.
  - La deuxième communication qui porte sur le thème central du colloque : « Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJ : bilan et perspectives », sera introduite par Monsieur Pierre Claver KOBO, Président de la Chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire.

La première journée de notre colloque verra également la présentation de deux autres communications à savoir :

- « Droit du contentieux administratif : expérience française », par Monsieur Guillaume GOULARD, Conseiller d'Etat, Président de la 9<sup>ème</sup> chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat de France,

et

- « Le contentieux de l'annulation pour excès de pouvoir : Etat de la jurisprudence en Afrique » par Madame Bernadette CODJOVI, Ancienne Présidente de section à la Chambre administrative de la Cour suprême du Bénin.

2. Deux communications ponctueront la deuxième et dernière journée du présent colloque. Il s'agit de :

- « La problématique du contentieux de pleine juridiction dans l'espace AA-HJF », par Monsieur Boby GBAZA, Conseiller à la Chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire.

Puis suivra :

- « Le contrôle juridictionnel des collectivités territoriales décentralisées », par Monsieur Sangoné FALL, Conseiller-référendaire à la Chambre administrative de la Cour suprême du Sénégal.

Enfin « La Déclaration de Lomé » mettra un terme aux travaux de notre colloque qui se dérouleront essentiellement, en séances plénières.

Ainsi seront conduits, au plan méthodologique et pédagogique, les travaux du colloque. Je sais pouvoir compter sur la contribution de tous, à travers les échanges fructueux, pour l'atteinte des objectifs ci-dessus énumérés.

Je vous remercie de votre bienveillante attention.

**Ousmane BATOKO**

# PRESENTATION DES COMMUNICATIONS

## **COMMUNICATIONS INAUGURALES**

## ORGANISATION DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE DANS L'ESPACE AA-HJF

Par **Monsieur KOSSIVI HOUNAKE**,  
Professeur à l'Université de Lomé

« Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs ni citer devant eux les administrateurs à raison de leurs fonctions ». Et pourtant le trouble a eu il y en aura !!!!

Les conséquences directes de cette interdiction de l'immixtion du juge judiciaire dans les affaires administratives fut la création aux côtés de l'ordre judiciaire, d'un nouvel ordre juridictionnel : l'ordre des juridictions administratives. Plus tard, ce principe sera rappelé dans un arrêt célèbre du 8 février 1873 dans lequel le tribunal des conflits affirme : « que la responsabilité qui peut incomber à l'Etat pour les dommages causés aux particuliers par le fait de personne qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans 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 ». L'arrêt Blanco prolongea pour ainsi dire la dualité de juridiction en un système de dualité du contentieux.

Cette organisation juridictionnelle, qui est à la France ce que le Western est pour les USA c'est-à-dire une spécialité nationale influença et continue d'influencer l'ordre juridique de plusieurs pays et pas seulement les anciennes colonies françaises.

En Afrique, il fut expérimenté tout juste après les indépendances avec des aménagements bien divers. Au nom des contingences économiques, de ressources humaines qualifiées l'option fut portée vers un système empruntant à la fois de la Common Law et de l'autonomie des matières administratives et judiciaires. Bien entendu les pays africains anglophones, lusophones ont aussi hérité un système qui assimile les deux fonctions juridictionnelles majeures, confiant ainsi à un seul juge la faculté de connaître en toute matière de tout conflit.

Mais, Comme l'avait dit Jean RIVERO, « *les institutions, à la différence des satellites, demeurent rarement sur l'orbite où leur créateur avait entendu les placer. Elles échappent à la volonté du Constituant ou du Législateur qui leur a donné vie. L'événement, le milieu, la personnalité des hommes qui les incarnent, déterminent leur trajectoire* ». Aujourd'hui l'immixtion du judiciaire dans l'administratif semble être la chose la mieux partagée. En Afrique, depuis les années 1960 jusqu'à aujourd'hui l'organisation juridictionnelle a beaucoup évolué. L'Afrique semble chercher sa voie. On assiste par exemple dans certains cas à une remise en cause du modèle moniste au profit du modèle dualiste, suivi quelques années après d'une résurrection du modèle moniste.

Mais alors quels sont les traits caractéristiques de l'organisation du pouvoir judiciaire dans les pays membres de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones ?

Quel bilan peut-on faire des différentes modalités d'organisation ?

On retiendra que malgré les différentes évolutions et la diversité observées dans l'organisation du pouvoir judiciaire d'un pays à l'autre, deux grands ensembles se dégagent : le modèle d'unicité de juridiction et celui de dualité. Mais, en termes de fonctionnement donc de visibilité, la juridiction administrative peine à décoller dans certains pays. Plusieurs maux la retiennent en état d'apesanteur.

Ce constat nous amène à construire notre intervention autour de grands axes : Un modèle diversifié (I) et Une visibilité en demi-teinte (II)

## **I- UN MODELE DIVERSIFIE**

Plusieurs modèles sont observables et auxquels les Etats ont diversement adhésés. Mais quelle que soient les différentes formes sous lesquelles ils se présentent on en identifie deux grands ensembles : le modèle d'unité de juridiction et celui de la dualité.

### **A- Le modèle moniste**

Il se présente sous deux formes dont l'une est parfaite et l'autre imparfaite.

#### **1- La forme parfaite**

Elle se rencontre fondamentalement dans les pays africains anglophones. Il s'agit du système de la Common Law. L'organisation judiciaire est dominée par la Cour suprême et il n'existe pas de distinction entre un ordre administratif et un

ordre judiciaire. A chaque étage de l'organisation juridictionnelle, la même juridiction est compétente en toute matière.

Au Nigéria, la Constitution prévoit en son article 230, la création d'une Cour suprême. L'article 232-1 pose le principe de la plénitude de compétence de la Cour suprême en toute matière et cela que le conflit oppose deux l'Etat fédéral et les Etats fédérés d'une part, ou d'autre part entre les Etats fédérés. Au-delà, elle sera compétente pour les autres matières dans lesquelles sa compétence sera reconnue par l'Assemblée nationale. Elle est également compétente pour recevoir les pourvois interjetés contre les décisions de la Cour d'appel que celles-ci portent sur des affaires civiles ou criminelles. Il en est ainsi, lorsqu'il s'agit d'interpréter la Constitution préalablement à la résolution de n'importe quelle affaire. Sur le plan organique, la Cour suprême coiffe la Cour d'appel, la Haute cour fédérale, la Haute Cour de la Capitale fédérale Abuja, la Cour d'appel de la sharia du territoire de la Capitale fédérale, Abuja, La Cour d'appel coutumière de la Capitale fédérale, Abuja. Ce principe d'unité de juridiction est également reconduit au niveau des Etats fédérés avec une Haute Cour d'Etat, une Cour d'appel d'Etat en matière de la sharia et une Cour d'appel coutumière d'Etat.

Le modèle d'unité de juridiction dans sa pureté est celui adopté également par le constituant kenyan de 2010 Kenya. A cet effet, la Constitution prévoit une Cour suprême, une Cour d'appel, la Haute Cour et les autres tribunaux susceptibles d'être créés par la loi en matière de droit du travail ou de l'environnement. Toutes ces juridictions sont compétentes en toute matière et sont architecturalement coiffées par la Cour suprême.

Enfin, la même analyse peut être faite s'agissant du Ghana avec la Constitution de 1992.

## 2- La forme imparfaite

C'est la situation de ces pays qui relevaient précédemment du système de l'unité de juridiction parfaite et qui ont évolué vers l'individualisation des contentieux administratif et judiciaire. Mais, ils n'ont pas pu franchir le pas décisif en créant deux ordres de juridiction autonomes. On en distingue plusieurs types. En Mauritanie, une réforme récente institue des chambres administratives au sein de chaque Cour d'appel et des chambres administratives au sein des tribunaux régionaux. Les nouvelles chambres administratives n'ont pas d'autonomie en tant que telle. Au Cap vert, l'article 222 de la Constitution dispose que « le principe de l'unité juridictionnelle est la base de l'organisation et du fonctionnement des tribunaux ». Relativement aux catégories de tribunaux, l'article 228 de la même Constitution cite la Cour suprême et les tribunaux de l'ordre judiciaire de première instance, la Cour des Comptes, les tribunaux militaires, les tribunaux fiscaux et douaniers ». Seulement, l'article 228-2 ajoute que « il peut exister des tribunaux de l'ordre judiciaire de seconde instance et des tribunaux administratifs ». La Constitution consacre l'existence de juridiction de l'ordre administratif dans le cadre de l'organisation des tribunaux. La même analyse peut être faite de la Guinée-Bissau avec l'article 93 de la Constitution du 16 mai 1984.

On pourrait en dire autant s'agissant de l'Angola. La Constitution de 2010 dispose en son article 176-1 que « les tribunaux de la République d'Angola sont la Cour constitutionnelle, la Cour suprême, la Cour des comptes et la

Haute Cour militaire ». L'article 176-2 précise ensuite que « le système d'organisation et de fonctionnement des tribunaux comprend : une juridiction unique avec la Cour suprême comme organe supérieur de la hiérarchie et intégrant aussi les Cours d'appel et autres tribunaux ». L'option pour l'unité de juridiction est donc caractérisée. Mais, en disposant à l'article 176-3, qu' « il peut être créée une juridiction administrative, fiscale et douanière autonome, avec en tête, un tribunal supérieur, la Constitution consacre l'existence de deux types de juridictions toutes autonomes coiffée par la Cour suprême.

On peut également se référer au système juridictionnel du Libéria avec la Constitution de janvier 1986. L'article 65 de la Constitution prévoit que le pouvoir judiciaire est confié à une Cour suprême et aux cours inférieures qui seront créées conformément à la loi. Ces cours sont compétentes en toute matière puisque selon la même Constitution elles connaissent du contentieux portant sur le droit moderne que le droit coutumier. Quoi qu'il en soit et selon la Constitution, les arrêts de la Cour suprême sont insusceptibles de recours. L'article 66 de la Constitution précise d'ailleurs que la Cour suprême est l'arbitre final du contentieux constitutionnel et est la juridiction d'appel des autres affaires émanant des juridictions inférieures. On peut dès lors conclure à une organisation unitaire parfaite de ce système. Seulement, l'article 65 *in fine* précise qu' « aucune disposition du présent article n'interdit l'institution d'une juridiction compétente en matière administrative ». Ici comme ailleurs, la Constitution prévoit la possibilité de créer une juridiction compétente chargée de connaître des conflits entre l'administration et ses administrés.

Le Sénégal a connu une évolution du système juridictionnel en dents de scie. Pour ne prendre que les réformes opérées à partir de 1992, on relèvera que la Cour suprême après 30 ans de fonctionnement a été supprimée et remplacée par trois juridictions suprêmes : un Conseil constitutionnel, une Cour de cassation et un Conseil d'Etat. Mais, en août 2008, une nouvelle réforme prenant le contrepied de la réforme de 1992, est intervenue : le Conseil d'Etat et la Cour de cassation ont été supprimés et remplacée par une nouvelle Cour suprême. Quoiqu'il en soit les contentieux administratif et judiciaire sont connus de juges différents ainsi une unité juridictionnelle imparfaite.

## **B- Le modèle dualiste**

Ce modèle se présente sous deux aspects. Le premier est dit parachevé et le second inachevé.

### **1- Le dualisme achevé**

Elle est observable notamment au Niger et est l'œuvre non seulement de la Constitution, mais également de la loi organique n°2013-02 du 23 janvier 2013, déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'Etat et de la loi organique n° n°2013-03 du 23 janvier 2013, déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour de cassation. Relativement au Conseil d'Etat, la loi organique précise en son article 2 qu'il « est la plus haute juridiction de la République en matière administrative ». « Il est juge de l'excès de pouvoirs des autorités administratives en premier et dernier ressorts ainsi que des recours en interprétation et en appréciation de la légalité des

actes administratifs ». Il est organisé en deux chambres : la chambre consultative et la chambre du contentieux. La Cour de cassation est, elle aussi, la plus haute juridiction de la République du Niger en matière judiciaire. Elle est composée de trois chambres : la chambre civile et commerciale ; la chambre sociale et des affaires coutumières et la chambre criminelle. Aux termes de l'article 36 de la loi organique, l'instituant, elle se prononce sur : 1-les pourvois en cassation pour incompétence, violation de la loi ou de la coutume, omission de statuer, défaut, insuffisance ou obscurité de motifs dirigés contre les arrêts et jugements rendus en dernier ressort par les juridictions de l'ordre judiciaire statuant en toutes matières relevant de sa compétence ainsi que sur les décisions des conseils d'arbitrage des conflits collectifs du travail, à l'exception toutefois des contentieux relatifs au droit harmonisé relevant de la compétence de la Cour commune de justice et d'arbitrage de l'OHADA...» Elle comprend les chambres réunies, la chambre civile et commerciale, la chambre sociale et des affaires coutumières, la chambre criminelle et la chambre consultative. Elle se réunit en audience ordinaire, en audience solennelle, en chambres réunies et en assemblée générale.

## 2- Le dualisme inachevé

En Côte d'Ivoire, la Constitution prévoit un Conseil d'Etat, une Cour de cassation et une Cour suprême. Aux termes de l'article 149 de la Constitution, « le Conseil d'Etat est la plus haute juridiction de l'ordre administratif. Il statue souverainement sur les décisions rendues en dernier ressort par les tribunaux administratifs et par les juridictions administratives spécialisées en matière de contentieux administratif ». La Cour de cassation quant à elle, et conformément à l'article 148 de la

même Constitution « est la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire. Elle statue souverainement sur les recours en cassation contre les décisions rendues en dernier ressort par les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ». Cette architecture à deux branches est chapotée par une juridiction suprême unique : la Cour suprême. La Constitution énonce, en son article 144, que « la Cour suprême et la Cour des comptes sont les deux institutions juridictionnelles représentatives du pouvoir judiciaire ». Mieux, elle prévoit à l'article 147 que « la Cour suprême veille à l'application de la loi par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. Elle règle les conflits de compétence entre les juridictions des deux ordres. La Cour suprême comprend : la Cour de cassation et le Conseil d'Etat ».

## **II- UNE VISIBILITE EN DEMI-TEINTE**

La claire- obscure présence du juge administratif tient à deux facteurs : le contexte quasi défavorable ayant pour conséquence immédiate la faible saisine du juge administratif.

### **A- Un contexte peu favorable**

Plusieurs phénomènes conjuguent leurs efforts pour rendre la justice administrative peu visible. La justice administrative plus que la justice judiciaire souffre d'un déficit de proximité. Rares sont les administrés qui savent qu'elle existe réellement. Au Togo, elle est logée, telle la Gambie dans le Sénégal, à l'intérieur des Cours d'appel de Lomé et de Kara quasiment aux deux extrémités du pays. Ce qui pose de sérieux problèmes quant à son accessibilité. On pourrait également relever la suspicion de corruption dénoncée du côté de l'ordre judiciaire et qui semble lui être déjà accolée.

L'impact de l'environnement sur l'essor du contentieux administratif est identifiable à plusieurs points de vue. On en dénombre au niveau politique, social, culturel, économique

Sur le plan politique, on relèvera que le piétinement du processus de consolidation de la démocratie n'est pas de nature à stabiliser le contentieux. L'impact peut être analysé du côté du juge que de l'administré. Au niveau du juge il est clair que le contentieux administratif ne peut être effectif si l'indépendance tant garantie par les textes n'est qu'illusion. Le juge ne peut rendre une décision en toute indépendance s'il n'a pas la garantie qu'il ne sera pas sanctionné et qu'aucun mécanisme n'est capable de le préserver contre l'intrusion du politique dans la sphère juridictionnelle. Certes, au-delà de tout, l'indépendance est une question personnelle. Mais, pour s'exprimer, elle a besoin d'adjuvants. Du côté de l'administré, on retiendra que la situation politique précaire et peu démocratique de nos Etats dissuadent fortement l'administré lorsqu'il s'agit pour lui d'affronter la personne publique. On mentionnera pour les regretter d'autres contingences qui sont particulières à l'Afrique, notamment la propension des agents publics à détacher difficilement la contestation d'un acte administratif de leur personne. Aussi une contestation d'un acte administratif est-elle ressentie comme une contestation de la personne ayant pris l'acte. Le citoyen craint donc les représailles probables.

Sur le plan économique, les pays africains pour la plupart des pays à économie faible. En conséquence, les dotations budgétaires en faveur de la justice et particulièrement la justice administrative sont trop faibles, généralement moins d'un pourcent. Le pouvoir politique semble considérer la justice administrative comme un luxe. D'ailleurs, il trouve un grand

plaisir à ce que ses décisions ne soient pas contestées devant le juge.

Sur le plan socioculturel, dans la plupart des pays africains, l'environnement est caractérisé par la cohabitation des mécanismes sociaux traditionnels et des structures sociales modernes. Comme l'avait observé le professeur DembaSy « le régime administratif qui fait appel à des méthodes et à des techniques empruntées au modèle juridique et étatique caractérisé par des relations sociales de type moderne entre en conflit avec un modèle fondé sur une autre forme de rationalité ». En effet, précise l'auteur, l'intensité des relations interpersonnelles, l'existence de structures sociales traditionnelles ont des conséquences sur le système administratif et sur l'organisation de l'Etat. Elles influencent considérablement l'exercice de certaines prérogatives comme le pouvoir hiérarchique, le pouvoir de sanction, la fonction de contrôle etc...

### **B- Un juge peu sollicité**

C'est la conséquence directe du caractère peu attractif de l'environnement dans lequel évolue le juge administratif. Certes, il est vrai que des changements sont observables ici et là.

Sur le plan quantitatif, certaines juridictions administratives arrivent à rendre en moyenne une dizaine de décisions par mois. Mais, on peut observer que cette moyenne reste toujours faible après plus de cinquante ans d'indépendance. Cette moyenne contraste avec les statistiques souvent fournies par les institutions internationales de protection des Droits de l'Homme qui font des pays africains notamment francophones, les mauvais élèves

en matière de protection des Droits de l'Homme. Cette situation ne peut s'expliquer que par la peur de l'administré à tenter un procès contre l'administration.

Sur le plan qualitatif, on remarquera que les décisions rendues concernent rarement les libertés publiques ou des litiges entre l'administration et l'administré. Il s'agit pour une grande part des litiges relatifs aux marchés publics, ou des contrats conclus entre l'administration et des entreprises privées. Le citoyen demeure toujours exclu du procès administratif qu'il ignore d'ailleurs. Mieux, il ignore l'existence du juge administratif. Celui-ci n'est connu que par une frange très mince de la population. Or, il existe des pans entiers dans lesquels les citoyens voient leurs droits violés par l'administration et qui peuvent être portés à la connaissance du juge administratif. Sans prétendre à l'exhaustivité, on citera l'expropriation pour cause d'utilité publique, les démolitions d'immeubles bâtis, la vente de domaine public de l'Etat par les agents publics, l'interdiction administrative des manifestations publiques, les actes administratifs pris sans fondement légal, les sanctions disciplinaires grevées d'irrégularités procédurales etc...

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

**PAR LE Professeur Pierre-Claver KOBO,**

**Président de la Chambre administrative de la Cour suprême de  
Côte d'Ivoire**

### **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>.

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

---

<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.

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.

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

---

<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.

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 (I).

## 1<sup>ère</sup> 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

---

<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.

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 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

---

<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.

<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.

travers desquelles elles s'affirment comme des protecteurs 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, 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

---

<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.

<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.

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.

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

---

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

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, aujourd'hui ce sont plusieurs dizaines d'arrêts qui sont rendus<sup>13</sup>.

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 pour celle de 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 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

---

<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

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>.

Débarassés 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 plaignant 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

---

<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, [www.consetat.ci](http://www.consetat.ci).

<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.

examens ou la décision de ne pas lui délivrer son diplôme<sup>17</sup> ; un 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

---

<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)

<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).

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 de 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.

---

<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)

<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.

Au Sénégal, c'est pour le contentieux des marchés publics que le juge est, souventsaisi 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 limité aux actes individuels, décisions de révocation, de nomination, d'attribution ou de retrait de terrain, d'autorisation 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

---

<sup>29</sup>Chambre administrative de la Cour Suprême de la Cote d'Ivoire, arrêt n° 54 du 24 juin 2009  
N'guessanAmin. [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.

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 variantes 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

---

<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.

situation litigieuse ou, plus exactement, à préserver les intérêts du requérant dans l'attente de l'exercice d'une action en justice.

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

---

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

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.

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 ».

---

<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.

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 GEBAHI 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 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

---

<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 arlésiennes 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.

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, relatif 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 FoutaDiakhoumpa 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

---

<sup>37</sup>Chambre administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire, arrêt n°21 du 25 janvier 2012, Hyjaz Youssef ; KISSIEDOU Sylvère « 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).

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 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 rejette le moyen d'incompétence soulevé par l'administration qui soutient que l'acte attaqué constitue 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 révèle 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 Néma 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*

---

<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).

*par monsieur Néma 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 du juge, qui, comme au Sénégal, impose aux autorités administratives l'obligation de motiver leurs actes, et s'autorise à contester les faits allégués par

---

<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.

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.

## 2<sup>ème</sup> 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 :

---

<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* ».

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 balloté 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 de conflit pour déterminer la compétence adéquate.

La même hésitation prévaut sur la possibilité des 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 le 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, peu informés ou non accompagnés de conseils, familiaux 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

---

<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.

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

---

<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.

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 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

---

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

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 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, de 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

---

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

<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 CS-CA 17 juin 2009 Société GETMA-CI Contre SICPRO et Port Autonome d'Abidjan (P.A.A).

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 *commonlaw*, mais la dualité juridique propre au système romano-germanique, le règlement 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

---

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

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, ils 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.

Dans la majorité des cas, leur spécialisation, voire leur connaissance du droit administratif et du droit du contentieux

---

<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

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 ».

---

<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.

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 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>.

En dépit de cette jurisprudence ferme et vigilante de la Chambre Administrative, les juridictions du 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.

---

<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.

<sup>55</sup> Voir Cour d'Appel d'Abidjan arrêt n° 448 du 1<sup>er</sup> juillet 1977 AKPAN Agnero et consorts C/ EECl 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.

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, 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

---

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

<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.

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 de conflit dite 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 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

---

<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.

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. Quoiqu'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

---

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

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 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,

---

<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.

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.

### **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.

---

<sup>63</sup> Au Bénin, 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.

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 manifestent 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.

Toutefois, des évolutions sont en cours dans certains pays pour doter les juridictions de moyens leur permettant de faire

---

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

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 ».*

## CONCLUSION

Quelle place ou quel avenir pour le contentieux administratif et plus globalement 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, 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

---

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

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.

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.

# **DROIT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF : L'EXPERIENCE FRANÇAISE**

**Par Monsieur Guillaume GOULARD,**

Conseiller d'Etat, Président de la 9<sup>ème</sup> Chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat de France

## **Plan de la présentation**

1. L'héritage historique : construction progressive de la juridiction et de la jurisprudence
2. Les juges et leurs jugements : recrutement, déontologie, statistiques
3. L'exécution des décisions de justice
4. L'intensité du contrôle juridictionnel : contentieux de l'excès de pouvoir, contentieux indemnitaire, contentieux contractuel
5. Le respect des normes supra-législatives : Constitution, conventions, droit de l'Union européenne

## **INTRODUCTION**

Dans un Etat de droit, importance des contre-pouvoirs

Pour contrôler le pouvoir de l'Etat, nécessité d'un contrôle juridictionnel de l'administration

## Différentes formes de contrôle de l'administration

France : contrôle par une juridiction administrative séparée de la juridiction judiciaire

### 1. L'héritage historique

Révolution française : interdiction faite aux tribunaux judiciaires de connaître des actes d'administration (loi des 16 et 24 août 1790)

Création du Conseil d'Etat

(Napoléon Bonaparte, 1799), participation à la rédaction des textes, résolution des litiges

Affirmation progressive en tant que juridiction

Compétence de la juridiction administrative : « Principe fondamental reconnu par les lois de la République » (Cons. const. 23 janvier 1987)

Extension progressive des actes susceptibles de recours

- Contrôle des actes à caractère politique

*CE 19 février 1875, Pce Napoléon, CE 9 décembre 2016, Abliazov*

- Actes du Premier ministre et du Président de la République tels que décrets et ordonnances

*CE 6 décembre 1907, Cie des chemins de fer de l'est*

- Dernière extension : le « droit souple »

*CE 21 mars 2016, Fairvesta*

Extension progressive des actes susceptibles de recours

- Contrôle des actes à caractère politique

*CE 19 février 1875, Pce Napoléon, CE 9 décembre 2016, Abliazov*

- Actes du Premier ministre et du Président de la République tels que décrets et ordonnances

*CE 6 décembre 1907, Cie des chemins de fer de l'est*

- Dernière extension : le « droit souple »

*CE 21 mars 2016, Fairvesta*

Consolidation progressive du contentieux de pleine juridiction (contentieux indemnitaire, contractuel, fiscal, électoral)

Construction d'un ordre de juridiction :

42 tribunaux administratifs (création en 1953),

8 cours administratives d'appel (création en 1987)

Juridictions spécialisées (ex. Cour nationale du droit d'asile, 36 000 décisions en 2015)

*Le Palais-Royal (siège du Conseil d'Etat depuis 1875)*



## 2. Les juges et leurs jugements

Recrutement distinct de celui des magistrats judiciaires, par la voie de l'ENA (Conseil d'Etat et tribunaux administratifs) et recrutements complémentaires

Environ 1000 magistrats en fonction dans les TA-CAA, 200 membres du CE en activité

Carrières comportant généralement des expériences dans l'administration

Principe d'indépendance de la juridiction administrative : « principe fondamental reconnu par les lois de la République » (Cons. const., décision du 22 juillet 1980)

« Les membres du Conseil d'Etat exercent leurs fonctions en toute indépendance, dignité, impartialité, intégrité et probité » (Loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires)

Renforcement récent des exigences déontologiques :

- charte de déontologie des membres de la juridiction administrative (principes et bonnes pratiques)
- collège de déontologie
- déclaration d'intérêts et entretien déontologique (loi du 20 avril 2016)

	TA	CAA	CE
Affaires enregistrées	192 000	30 600	8 700
Affaires jugées	188 800	30 500	9 600
Affaires en stock	162 000	27 500	5 400
Délai de jugement	1 an, 9 mois	1 an, 1 mois	1 an, 2 mois

### 3. L'exécution des décisions de justice

Conseil d'Etat responsable de l'exécution de ses décisions (demandes d'aide à l'exécution et demandes d'exécution sous astreinte après 6 mois)

Cours et tribunaux responsables de l'exécution de leurs décisions (phase amiable suivie d'une phase contentieuse, possibilité d'astreinte)

Demandes d'éclaircissement de la part de l'administration

	TA	CAA	CE
Demandes d'exécution	1 500 (0,8 %)	500 (1,7 %)	120 (1,3 %)
Réglées en phase administ.	1 100	400	95
Réglées en phase contentieuse	400 (0,2 %)	100 (0,3 %)	25 (0,3 %)

Exemples de difficultés d'exécution :

- Annulation du refus de prendre un décret d'application

- Fonction publique (reconstitution de carrière)
- Condamnation de l'Etat à payer une somme d'argent (identifier le budget responsable)

#### 4. L'intensité du contrôle juridictionnel : le contentieux de l'excès de pouvoir

Contrôle de la « légalité externe » :

- Compétence (entre collectivités, au sein de la collectivité)
- Procédure (avis consultatifs ou conformes, droits de la défense)

Contrôle de l'erreur de droit :

- Lois et règlements, principes généraux du droit
- Champ d'application, interprétation

Contrôle des motifs de fait des décisions

- Qualification juridique des faits (1914, Gomel) ou au minimum contrôle de l'erreur manifeste (1961, Lagrange)
- Théorie du bilan (1971, Ville Nouvelle Est) : expropriation pour cause d'utilité publique, dérogations aux plans d'urbanisme, etc.

Détournement de pouvoir (1875, Pariset)

Exercice d'un pouvoir dans un but autre que celui en vue duquel il a été conféré par la loi

#### 4.1. L'intensité du contrôle juridictionnel : le contentieux indemnitaire

Responsabilité pour faute : distinction faute personnelle et faute de service, cumul possible

Responsabilité sans faute :

- pour risque; pour rupture d'égalité,
- responsabilité du fait des lois (1938, Sté La Fleurette) ou des conventions internationales condition d'un préjudice anormal et spécial

#### 4.2. L'intensité du contrôle juridictionnel : le contentieux contractuel

Recours des parties au contrat (2009, Commune de Béziers)

Recours contestant la validité du contrat (si irrégularités, régularisation ou résiliation)

Litige sur l'exécution (application du contrat ou contrat écarté)

Recours des tiers (2014, Département du Tarn-et-Garonne)

Recours contestant la validité du contrat en invoquant des vices en rapport direct avec l'intérêt lésé (si irrégularités, régularisation ou résiliation)

## 5. Le respect des normes supra-législatives contrôle de la constitutionnalité des lois

Renvoi par le Conseil d'Etat (ou la Cour de cassation)

Conditions : loi applicable au litige, non encore déclarée conforme à la Constitution et difficulté sérieuse portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit

En cas de déclaration d'inconstitutionnalité

Loi inapplicable au litige et aux instances en cours, abrogée à compter de la date fixée par le Conseil constitutionnel

## Le respect des normes supra-législatives droit international et européen

Contrôle par le juge de la compatibilité des lois avec les traités et le droit européen (1989, Nicolo).

Cas particulier du droit de l'Union européenne (possibilité de questions préjudicielles à la CJUE ou d'actions en manquement engagées par la Commission européenne).

Cas particulier de la Convention européenne des droits de l'homme (possibilité de recours individuels auprès de la CEDH après épuisement des voies de recours interne).

## **CONCLUSION**

Rôle éminent des juges, et notamment des cours suprêmes, dans la mise en place d'un ordre juridique démocratique

Importance historique pour la France depuis 1873 et pour l'Union européenne depuis 1957.

Equilibre à trouver entre connaissance de l'administration et indépendance à son égard.

Courage et responsabilité.

## **COMMUNICATIONS RELATIVES AUX SOUS- THEMES**

## LA PROBLEMATIQUE DU CONTENTIEUX DE PLEINE JURIDICTIONS DANS L'ESPACE AA-HJF

Par **Monsieur Boby GBAZA**, Conseiller à la Chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire

Messieurs les Présidents des hautes juridictions

Messieurs les Hauts Magistrats

Chers Collègues,

Mesdames et Messieurs

Je suis heureux de me retrouver à ces assises de la Grande Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones et honoré de prendre la parole devant vous pour présenter une communication sur la problématique du Contentieux de pleine juridiction.

Le thème initial proposé était intitulé « **la problématique de la réparation en contentieux de pleine juridiction** ».

En définitive, il a été estimé que le contentieux de la réparation n'est qu'un aspect du contentieux de pleine juridiction. Alors que « la problématique du plein contentieux » semble faire appel à un champ de vision plus large des problèmes rencontrés par la Justice administrative.

Pourrions-nous, nous satisfaire d'évoquer le contentieux de la réparation en ignorant qu'il y a une réflexion plus générale à mener sur la juridiction administrative et le droit qu'elle est appelée à appliquer ?

Même si les difficultés rencontrées ne peuvent ici et maintenant être réglées, il y a lieu de les énumérer sans détours, ce qui permettra de dégager des pistes de solution.

D'où la proposition du présent thème de réflexion.

Le plein contentieux est, en effet, confronté à un problème dans la plupart de nos systèmes d'Afrique Francophone (en tout cas en Côte d'Ivoire), il relève du juge de première instance.

En Afrique le Contentieux Administratif se développe surtout par le recours en Annulation Pour Excès de Pouvoir et le juge du Plein Contentieux est rarement saisi.

Pourquoi est-il rarement saisi ?

Ce juge qui a l'habitude de se concevoir comme un juge judiciaire est-il apte à régler le plein Contentieux Administratif ?

Quand il est saisi, il a tendance à appliquer le droit privé.

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 de notions civilistes " de commettant" et de "préposées" et une sollicitation presque systématique des articles 1382 et 1384, comme fondement de la responsabilité administrative.

Le plein contentieux n'arrive à la Cour suprême que dans le cadre de pourvois en cassation.

Là encore, il y a un problème de répartition de compétence entre la Chambre Judiciaire et la Chambre Administrative.

En cassation, la Chambre administrative n'est compétente que lorsqu'une personne morale de droit public est en cause.

Au demeurant, nous conviendrons que pour nous, il ne s'agit pas de délivrer un enseignement sur le contentieux de la responsabilité administrative.

Notre modeste participation à la rencontre d'aujourd'hui est d'ouvrir les débats sur quatre questions qui, même si elles sont anciennes pour certaines, demeurent d'actualité :

1. Quel est le juge du contentieux de pleine juridiction ?
2. Quel est le droit applicable au contentieux de pleine juridiction ?
3. Existe-t-il une articulation processuelle entre le contentieux de pleine juridiction et le recours pour excès de pouvoir ?
4. Existe-t-il une connexion entre le recours pour excès de pouvoir et le contentieux des marchés publics ?

## **I- L'INCERTITUDE SUR LE JUGE COMPETENT**

L'incertitude sur le juge compétent est une idée qui nous est inspirée par l'impression d'une absence de cohérence dans la manière dont les justiciables s'adressent aux juridictions devant

lesquelles elles mettent la responsabilité de l'Etat et des personnes publiques en général, en cause.

Nous nous demandons si cela tient au manque de clarté de certaines dispositions procédurales ou alors à des interprétations malheureuses des règles.

Sur ce point, nous proposerons une réflexion en prenant appui sur l'exemple ivoirien où nous avons en matière de répartition des compétences entre les juridictions, trois lois de base ;

1. Le code de procédure civile, commerciale et administrative qui dispose en son article 5 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 » ; en application de cette loi, le juge de droit commun du plein contentieux administratif est le Tribunal de Première Instance.
2. La loi sur la Cour suprême, prise en son article 54, donne compétence, en matière de cassation (uniquement en matière de cassation) à la Chambre administrative de la Cour suprême lorsqu'une personne morale de droit public est concernée par le procès.
3. La loi n° 2014-424 du 14 juillet 2014 portant création, organisation et fonctionnement des juridictions de commerce dispose en son article 7 que les juridictions de commerce ont compétence pour les litiges entre

commerçants, relativement aux actes de commerce au sens de l'Acte Uniforme de l'OHADA sur le droit commercial général.

Les dispositions légales que nous venons d'évoquer paraissent assez claires et d'application aisée. Si bien que l'incertitude sur le juge compétent est plutôt une question d'interprétation.

A titre d'exemple, nous citerons un jugement du 9 juillet 2015 du Tribunal de Commerce d'Abidjan.

Un avion de la Compagnie TURKISH AIRLINES, avait été endommagé pour avoir, en atterrissant à l'Aéroport d'Abidjan, percuté une antilope en divagation sur la piste d'atterrissage.

Pour obtenir réparation de son préjudice, TURKISH AIRLINES a saisi le Tribunal de Commerce d'Abidjan qui, après avoir décliné sa compétence à l'égard de l'Etat de Côte d'Ivoire, l'ANAC et de l'ASECNA, a rejeté l'exception d'incompétence invoquée par la Société Aéroport International d'Abidjan dite A.E.R.I.A. et condamné cette dernière à verser à titre de dommages-intérêts, 110.855.750 francs CFA à TURKISH AIRLINES.

Ce jugement rendu en dernier ressort a été cassé par l'arrêt du 27 avril 2016 de la Chambre administrative en l'espèce, en application des dispositions combinées du code de procédure civile, commerciale et administrative, de la loi sur la Cour suprême et de la loi portant création des juridictions de commerce.

La Chambre administrative a précisé à cette occasion, 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, l'aéroport, le Tribunal de Commerce a violé les règles de compétence. Manifestement, en cette circonstance, la société TURKISH AIRLINES (en tout cas ses avocats) ne s'était pas adressée au bon juge.

Et pourtant, par arrêt du 31 mai 1967 (Affaire : Société des Centaures Routiers contre l'Etat de Côte d'Ivoire) la Chambre administrative de la Cour suprême avait déjà affirmé la compétence du Tribunal de droit commun pour connaître d'un litige dans lequel est mise en cause la responsabilité de l'Etat, personne morale de droit public.

Le 17 avril 1961, après la traversée de la lagune par le bac, un camion de la Société les Centaures Routiers avait subi d'importants dégâts lors du débarquement. Le Tribunal de Première Instance, saisi d'une action en réparation du préjudice, a déclaré la demande mal fondée, bien que recevable.

Sur appel de la Société Centaures Routiers la Cour d'appel a infirmé ce jugement par arrêt du 8 février 1963, en ce qu'il a retenu sa compétence dans un litige impliquant l'Etat et a renvoyé la Société des Centaures Routiers à se pourvoir devant la juridiction compétente pour statuer selon les règles du droit administratif.

Cet arrêt a été cassé par la Chambre administrative qui, en l'occurrence, a estimé que c'est par une application inexacte de la loi que la Cour d'appel a déclaré le Tribunal Civil incompétent.

Autant il paraît difficile de trouver le juge compétent pour juger les causes impliquant le détenteur de la puissance publique, autant il a été difficile d'identifier le droit applicable à la responsabilité de l'Etat.

## **II- L'INCERTITUDE SUR LE DROIT APPLICABLE**

La difficulté à identifier le droit applicable et fixer le champ de la responsabilité est née du fait que dans les temps anciens, le fonctionnement de l'Etat était commandé par deux postulats séculaires :

1. Les actes pris en application de prérogatives de puissance publique sont par essence, inséparables de la Souveraineté qui, elle-même, doit échapper à tout contrôle du juge.
2. « Le roi ne peut mal faire », la puissance publique ne peut donc porter tort à qui que ce soit.

C'est à ces deux postulats qu'il a été mis fin par l'affirmation de la responsabilité de la puissance publique depuis la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, notamment par l'arrêt BLANCO rendu le 8 février 1873 par le Tribunal des Conflits.

En effet, une enfant avait été blessée par un wagonnet d'une manufacture de tabacs exploitée en régie par l'Etat. Son père, monsieur BLANCO avait saisi les Tribunaux judiciaires pour

être indemnisé sur le fondement des articles 1382, 1383 et 1384 du code civil pour les fautes commises par les ouvriers de la manufacture.

Le conflit ayant été élevé, le Tribunal des Conflits a posé le principe suivant lequel la responsabilité qui peut incomber à l'Etat pour les dommages causés aux particuliers par le fait de personnes qu'elle emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis par le code civil, pour les rapports de particulier à particulier ; cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue ; 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.

C'est à partir de cet arrêt que la jurisprudence a dégagé les principes et règles applicables à cette responsabilité particulière.

Tirant les enseignements de cet arrêt BLANCO, la Chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire a rendu l'arrêt n° 1 du 14 janvier 1970 dans l'affaire Société des Centaures Routiers contre l'Etat de Côte d'Ivoire. A ce propos, il convient de rappeler qu'il s'agit des mêmes faits qui ont donné lieu à l'arrêt du 31 mai 1967 déjà cité. Dans l'arrêt du 14 janvier 1970, la Chambre administrative pose le principe que le bac constitue, comme les sections de routes qu'il relie et dont il est l'accessoire, un ouvrage public ; que son exploitation présente le caractère d'un service public administratif, dont les usagers ne sont pas liés à l'Etat par un contrat de transport de droit privé, même s'ils doivent acquitter un péage ; que la responsabilité qui peut incomber à l'Etat pour les dommages causés audits usagers ne peut être régie par les principes qui sont établis par le Code civil pour les rapports de particulier à particulier.

Cette affaire a donné à la Chambre administrative l'occasion d'affirmer l'autonomie des règles régissant la responsabilité administrative.

Dans l'affaire Société A.E.R.I.A. contre la Compagnie TURKISH AIRLINES, objet de l'arrêt n° 67 du 27 avril 2016, la Chambre administrative a censuré le jugement du Tribunal de Commerce d'Abidjan accordant des dommages-intérêts à la compagnie aérienne pour les dégâts subi par son aéronef sur la piste d'atterrissage de l'Aéroport d'Abidjan. La Cour a rappelé à cette occasion, « 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 ».

A l'occasion de cette affaire, nous avons eu l'occasion de remarquer que le Tribunal de Commerce n'a tenu aucun compte de la spécificité de l'action administrative.

Nous avons cité ces quelques décisions pour essayer d'indiquer comment la jurisprudence a fini par imposer la spécificité du droit administratif comme le droit applicable à la responsabilité administrative.

Cette responsabilité a un domaine étendu.

La responsabilité de l'Administration peut être engagée aussi bien pour le mauvais fonctionnement des services publics que pour les dommages causés par les agents de l'Administration.

Cela se conjugue en responsabilité pour faute, ou en responsabilité sans faute.

Nous nous rendons compte que dans ses fonctions, le juge administratif est face à des difficultés propres au contentieux administratif et il doit faire preuve de prudence et de discernement à plusieurs niveaux.

Nous le savons, le contentieux administratif présente deux volets : le plein contentieux et le recours en annulation pour excès de pouvoir qui ont des règles de procédure spécifiques.

### **III- L'ABSENCE D'ARTICULATION ENTRE LE RECOURS EN ANNULATION POUR EXCES DE POUVOIR ET LE PLEIN CONTENTIEUX**

L'objectif du subjectif recours de plein contentieux est le rétablissement d'un droit auquel il a été porté atteinte, l'obtention d'une indemnisation ou l'annulation d'un contrat administratif, alors que le recours pour excès de pouvoir tend uniquement à l'annulation d'un acte administratif.

En Côte d'Ivoire, la loi sur la Cour suprême dispose en son article 56 que « le recours en annulation est irrecevable lorsque les intéressés disposent, pour faire valoir leurs droits, du recours de pleine juridiction ».

Cette disposition légale consacre le principe de l'exception de recours parallèle qui, aujourd'hui ne manque pas de présenter des inconvénients, en ce qu'il constitue une cloison entre le plein contentieux et le recours pour excès de pouvoir et nombreuses sont les décisions qui en témoignent.

Il en est ainsi de l'arrêt n° 87 du 25 mars 2015 (Affaire TOURE KIKLAN DESIRE) qui énonce que, « en outre sa demande ne vise pas l'annulation d'un acte administratif, mais tend à obtenir le paiement d'argent ; qu'une telle demande qui ne peut être présentée que devant le juge du plein contentieux, est irrecevable devant la juridiction chargée du contrôle de la légalité des actes administratifs ».

Dans un autre arrêt du 25 mars 2015 également, il a été estimé « qu'en tout état de cause, la circulaire attaquée ayant été déjà exécutée, elle ne peut plus être suspendue ; qu'ainsi l'objet principal de la demande tend à obtenir la réparation d'un préjudice né de l'exécution de la mesure en cause ; qu'une telle demande n'est pas recevable devant le juge de l'excès de pouvoir ».

Ces décisions ont le mérite de respecter la répartition des compétences entre le juge de l'excès de pouvoir et celui du plein contentieux.

Cependant, en droit, tout acte administratif annulé par le juge est susceptible d'entraîner la responsabilité de l'Administration en cas de préjudice.

Or chez nous, les annulations pour illégalités ne sont pas et ne peuvent immédiatement être suivies d'indemnisation. Il faut un second recours au plein contentieux pour y parvenir. C'est le gros problème de l'absence de suite.

En France, un palliatif y a été trouvé avec la jurisprudence de l'arrêt LAFAGE rendu le 8 mars 1912 par le Conseil d'Etat Français. Monsieur LAFAGE avait saisi le Conseil d'Etat pour demander l'annulation d'une décision ministérielle le privant de

certaines avantages pécuniaires qu'il estimait lui être dus en vertu des textes en vigueur et la question posée était de savoir si le recours pour excès de pouvoir était recevable contre les décisions refusant des avantages pécuniaires aux agents publics.

Pour faire droit à cette requête, cet arrêt énonce que le sieur LAFAGE se borne à soutenir que, par la décision susvisée du Ministre des Colonies, il a été privé d'avantages qui lui sont assurés par les règlements en vigueur ; que sa requête met ainsi en question la légalité d'un acte d'une autorité administrative.

La portée de cette jurisprudence LAFAGE est qu'après avoir annulé un acte, le juge de la légalité peut allouer des indemnités pour les dommages nés de l'acte annulé.

La jurisprudence de la Chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire contient des exemples de la manifestation de cette séparation des compétences entre le plein contentieux et le recours pour excès de pouvoir. Le plus patent est le contentieux entre monsieur CHERIF VAHIVOUA et l'Etat de Côte d'Ivoire, vieux de vingt ans.

Cet Ingénieur des Mines est muté de Korhogo à Abidjan par arrêté du 15 mars 1996.

Cet arrêté est annulé par arrêt du 24 juin 1998 de la Chambre Administrative. CHERIF VAHIVOUA assigne l'Etat de Côte d'Ivoire en paiement de dommages-intérêts.

Le 8 mars 2002, la Cour d'appel reforme le jugement qui l'avait débouté de sa demande et condamne l'Etat à lui verser 9.500.000 francs CFA à titre de dommages-intérêts. Cet arrêt n'ayant pas été exécuté par l'Etat, il revient à nouveau devant le

Tribunal de Première Instance qui condamne le 26 avril 2007, l'Etat à lui verser 22.960.000 francs CFA. En appel l'Etat est condamné à payer 60.000.000 francs CFA en répartition du préjudice qui perdure depuis l'arrêté annulé en 1998.

L'inconvénient du système actuel est de retarder l'indemnisation du préjudice né de l'exécution d'une décision annulée.

Il est temps d'envisager des reformes dans ce sens.

Ce défaut d'articulation entre le recours pour excès de pouvoir et le plein contentieux déploie des effets pervers dans un contentieux en pleine évolution, le contentieux des Marchés Publics.

#### **IV- L'ABSENCE D'ARTICULATION ENTRE LE RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR ET LE CONTENTIEUX DES MARCHES PUBLICS**

De nos jours, l'Etat assure de moins en moins en régie directe, les tâches qui lui sont dévolues.

L'Etat et les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs ont de plus en plus recours à des contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées, en vue de la réalisation de travaux ou de la fourniture de biens ou de services. Il s'agit plus précisément des contrats de marchés publics.

Ces contrats donnant accès à la commande publique reposent sur le principe de l'égalité dans un cadre concurrentiel et sont soumis à des règles précises de forme et de fond.

Dans nos pays, les marchés publics connaissent une ampleur croissante qui a pour corollaire, le développement d'un contentieux à deux niveaux :

- Le contentieux des actes administratifs de la procédure de passation de marchés publics,
- Le contentieux de l'exécution du contrat des marchés publics.

Nous avons encore ici deux juges.

Le juge de l'excès de pouvoir compétent pour la première catégorie de contentieux alors que le contentieux de l'exécution du contrat relève en principe de la compétence du juge du plein contentieux ou de l'arbitrage de la CCJA.

Toute la difficulté réside dans ce cloisonnement ou dans cet émiettement des compétences contentieuses pour un même acte juridique, le marché public, entre plusieurs juges.

Plus concrètement, lorsqu'un candidat malheureux à un marché public saisit la Chambre administrative et bien que soit en cause un acte soupçonné d'illégalité (la décision de l'ANRMP), sa demande vise en réalité l'annulation du marché litigieux (Voir en ce sens, CSCA arrêt n° 169 du 19 octobre 2016, SOAD contre ANRMP-CI dans laquelle la Société Abidjanaise de Dépannage sollicitait de la Chambre Administrative, l'annulation des décisions n° 013/2015/ANRMP/CRS du 15 avril 2015 et n° 014/2015/ANRMP/CRS du 23 avril 2015 de l'Autorité Nationale de Régulation des Marchés Publics et conséquentement l'annulation des appels d'offres n° P219/2014 et n° 220/2014.

Or, la Chambre administrative ne peut, même si le requérant lui en fait la demande, annuler un marché Public quand bien l'acte déferé à sa censure serait jugé illégal (CSCA arrêt n° 169 du 19 octobre 2016 SOAD contre ANRMP-CI précité).

En Côte d'Ivoire, contrairement à la France, la répartition des compétences fait que la Chambre administrative ne peut pas annuler un marché public même si l'acte qui le fonde est déclaré illégal. Il n'existe pas d'articulation entre le REP et le contentieux des marchés publics qui aurait permis à la Chambre Administrative, saisir des conclusions en ce sens, d'annuler et l'acte illégal et le marché public conclu en conséquence.

La Chambre administrative n'est ni compétente pour prononcer la nullité du marché public ou du contrat, ni pour octroyer directement une indemnisation à l'entreprise qui se trouverait injustement évincée de la procédure, une telle compétence relève du juge du contrat qui est le Tribunal de Première Instance. La Chambre administrative ne peut que prononcer l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte détachable du contrat de marché public ou d'une clause réglementaire immédiatement exécutoire affectée d'un vice grave, à charge pour le requérant d'exercer, par la suite, et sur la base de l'annulation, un recours indemnitaire devant le Tribunal de Première Instance.

Cette difficulté a été solutionnée en France où le référé précontractuel permet à tout candidat évincé voire à tout candidat intéressé de faire sanctionner le(s) manquement(s) aux règles de publicité et de mise en concurrence par une décision d'injonction, de suspension ou d'annulation de la procédure de

passation avant la conclusion du contrat. Il en résulte que les candidats évincés ou intéressés ne sont plus recevables à demander l'annulation pour excès de pouvoir des actes détachables à compter de la conclusion du contrat.

Après, la signature du contrat (toujours en France), les requérants ne sont plus recevables à demander l'annulation pour excès de pouvoir des actes détachables mais seulement à contester la validité dudit marché public par la voie du plein contentieux.

**Ebauche de conclusion :** Il suit de tout ce qui précède que le contentieux de pleine juridiction en Afrique de l'Ouest et particulièrement en Côte d'Ivoire est toujours à la recherche de son juge, de ses droits, de son droit...

La répartition contentieuse des compétences dans laquelle il y a une dissociation entre la compétence et le fond nourrit encore, plus de 50 ans après les indépendances cette errance juridico-judiciaire de ce contentieux.

De ce point de vue, des solutions peuvent et doivent être envisagées pour une meilleure rationalisation juridictionnelle de ce contentieux dont les enjeux économiques et sociaux ne sont plus à démontrer.

## LE CONTROLE JURIDICTIONNEL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Par **Monsieur Sangoné FALL,**

Conseiller référendaire, Conseiller à la Chambre administrative  
de la Cour suprême du Sénégal

Le processus de décentralisation territoriale, pour emprunter la formule du Professeur *Alain Bokel*, « consiste à individualiser une collectivité humaine sur une partie du territoire et à la charger de gérer l'ensemble de ses propres affaires communes, en donnant naissance à des collectivités territoriales ou locales ayant compétence pour mener une action administrative générale. »<sup>66</sup>.

En Afrique, la décentralisation a connu des avancées notables<sup>67</sup> même s'il reste beaucoup à faire.

Au Sénégal, à partir de 1996, ce processus a atteint une phase importante de son évolution. En effet, entamée depuis 1872 par la création des communes de Gorée et Saint-Louis, la réforme, portée jadis par la loi 96-06 du 22 mars 1996, a

---

<sup>66</sup> Alain Bokel Droit administratif CREDILA Dakar 1978.

<sup>67</sup>Voir sur la question Jérôme Marie et Eric Idelman, « La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ? », *EchoGéo* [En ligne], 13 | 2010, mis en ligne le 20 septembre 2010. URL : <http://echogeo.revues.org/12001> ; DOI : 10.4000/echogeo.12001

aménagé un nouveau dispositif de contrôle de l'Etat sur les collectivités locales par lequel, le législateur, en lieu et place de la tutelle (contrôle d'opportunité a priori), a institué un contrôle, d'une part, limité à la légalité et, d'autre part, effectué après l'entrée en vigueur des actes des conseils et exécutifs locaux.

Par cette réforme, en sus, notamment, de la suppression du contrôle de l'opportunité, la censure des actes des élus locaux a été transférée au juge, créant ainsi une phase administrative de contrôle confiée au représentant de l'Etat, doublée de celle contentieuse dévolue au juge administratif.

Ce mécanisme a ainsi été repris par le nouveau code général des collectivités locales<sup>68</sup>. Il est sous tendu par la reconnaissance d'une compétence juridique et technique aux collectivités décentralisées, avec un droit de regard empreint de collaboration des services déconcentrés de l'Etat et le tout, sous le contrôle du juge.

Bien évidemment, les collectivités issues de la décentralisation s'administrent librement, en vertu du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales<sup>69</sup>, dans le cadre d'un Etat unitaire. C'est pourquoi, le

---

<sup>68</sup> Articles 243 à 247 de la Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales.

<sup>69</sup> Article 102 Constitution du Sénégal (Loi constitutionnelle n° 2016-10 du 05 avril 2016 portant révision de la Constitution).

Dans son rapport public 1993, intitulé "Décentralisation et ordre juridique", le Conseil d'Etat français donne la définition suivante du principe de libre administration :

"... s'administrer librement" c'est conduire sans être soumis à des contraintes excessives, et sans interférer avec les pouvoirs législatif, gouvernemental et judiciaire, diverses catégories d'opérations, et prendre dans les mêmes conditions diverses catégories d'actes qui, eu égard à leur caractère administratif, peuvent faire l'objet d'un encadrement par la loi, et d'un contrôle par le juge administratif.

Premier Président de la Cour suprême du Sénégal, Mamadou Badio CAMARA, rappelait fort opportunément, lors de la rentrée solennelle des Cours et tribunaux de l'année 2015 dont le thème portait sur le contrôle de légalité et les collectivités locales, que « La collectivité locale n'est pas un Etat dans l'Etat ».

Dès lors, se dégage la question de savoir comment s'exerce le contrôle juridictionnel des collectivités territoriales décentralisées.

En d'autres termes, quelles sont les modalités d'intervention du juge dans le contrôle de ces entités décentralisées ?

Comme l'ont souligné Jean Bernard et Jean François Auby « les mécanismes de contrôle juridictionnel des collectivités sont ceux du contentieux administratif général ; les seules particularités notables concernent les prolongements au sein du contrôle (administratif) de légalité exercé par les préfets et en particulier le régime du déféré préfectoral.»<sup>70</sup>.

Le contentieux de la responsabilité des collectivités territoriales n'échappe pas ainsi à cette règle. Et effectivement, le contrôle du juge peut renvoyer à la responsabilité des collectivités décentralisées puisque la responsabilité de l'ensemble des personnes publiques a été consacrée ainsi que celle des collectivités locales<sup>71</sup>.

Par ailleurs, le contrôle de légalité suit un cheminement particulier de la prise des décisions locales de

---

<sup>70</sup> Jean Bernard Auby et Jean François Auby, *Droit des collectivités locales*, PUF, 1990.

<sup>71</sup>TC 29 février 1908, Feutry (Rec., p. 208).

l'autorité décentralisée jusqu'à leur éventuelle annulation par le juge.

Dans le cadre de notre propos nous aborderons d'une part, le recours contre les actes des collectivités territoriales devant le juge administratif (I) et, d'autre part, l'examen de la légalité des actes locaux par le juge administratif (II).

## **I- LE RECOURS CONTRE LES ACTES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES DEVANT LE JUGE ADMINISTRATIF**

En dehors de l'action des administrés et usagers, la spécificité du contrôle de l'activité des collectivités territoriales se manifeste à travers le déféré préfectoral. Ce dernier peut être spontané ou provoqué à la demande d'un tiers qui y a intérêt.

Concernant le contrôle de légalité des actes administratifs, le préfet<sup>72</sup> dispose, dans le cadre du délai de recours de droit commun de deux mois s'ouvrant à compter de la date de réception de l'acte, de la possibilité de saisir le tribunal administratif au moyen d'un "déféré".

Par exemple au Sénégal, le texte de l'article 246 du code général des collectivités locales indique que « le représentant de l'Etat défère à la Cour suprême les actes, mentionnés aux articles 243 et 244..., qu'il estime entachés d'illégalité, dans les deux mois suivant leur transmission ». <sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Ou d'autres membres du corps préfectoral titulaires d'une délégation de signature ; CE, 15 octobre 1999, Commune de Savigny-le-Temple.

<sup>73</sup>**Article 243** : ...le représentant de l'Etat dispose d'un délai de quinze jours pour en demander une seconde lecture. Cette demande revêt un caractère suspensif, aussi bien pour le caractère exécutoire de l'acte que pour tout délai de procédure contentieuse.

Ce recours porte sur les actes exécutoires de plein de droit ou exécutoires après le délai de quinze jours, dans lequel le représentant de l'Etat peut demander une seconde lecture. Ainsi, de manière générale sous réserve des actes soumis à approbation, le déféré concerne toutes les délibérations municipales, autorisations d'urbanisme ou arrêtés de police mais aussi les contrats administratifs, en particulier les marchés publics.

Au demeurant, il est à noter une quasi inexistence de l'usage de cette procédure de déféré.

Il faut également préciser que le déféré préfectoral n'est pas une compétence liée. Il peut ainsi être enclenché lorsque le représentant de l'Etat considère qu'il y a une illégalité qui entache la régularité de l'acte transmis par l'exécutif ou le conseil local.

---

Sont concernés par ces dispositions les actes suivants :

- les délibérations des conseils ou les décisions prises par délégation des conseils ;
- les actes à caractère réglementaire pris par les collectivités locales dans tous les domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;
- les conventions relatives aux marchés ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel ou commercial ;
- les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade ou d'échelon d'agents des collectivités locales ;
- les décisions individuelles relatives aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents des collectivités locales.

Ces actes sont exécutoires de plein droit quinze jours après la délivrance de l'accusé de réception, sauf demande de seconde lecture de la part du représentant de l'Etat, et après leur publication ou leur notification aux intéressés.

Ce délai de quinze jours peut être réduit par le représentant de l'Etat à la demande du président du conseil départemental ou du maire.

**Article 244.-** Les décisions réglementaires et individuelles prises par le président du conseil départemental ou le maire dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, les actes de gestion quotidienne pris au nom des collectivités locales autres que ceux mentionnés à l'article 243 ci-dessus sont exécutoires de plein droit dès qu'il est procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés, après transmission au représentant de l'Etat.

Au titre de droit comparé, l'examen de la jurisprudence française révèle que l'autorité préfectorale qui examine la légalité des actes administratifs soumis à son contrôle, formule s'il y a lieu des observations sur la légalité, dispose de la faculté de déférer les actes en cause à la juridiction administrative<sup>74</sup>.

Le Conseil d'Etat a ainsi largement participé à l'élaboration d'une jurisprudence particulièrement favorable au représentant de l'Etat, en ce qu'elle lui reconnaît, entre autres, une compétence discrétionnaire en matière de déféré : il est seul en mesure de juger de l'opportunité de la saisine de la juridiction administrative, quelles que soient les circonstances. Ce qui est aussi le cas au Sénégal.

A ce niveau, il y a une distinction à relever : le contrôle des actes budgétaires du contrôle des actes administratifs. En France, par exemple, le préfet a une compétence liée pour saisir la juridiction financière (la chambre régionale des comptes), tandis qu'il a une compétence (pouvoir) discrétionnaire pour saisir la juridiction administrative. Dans le premier cas, la loi impose au préfet de saisir la chambre régionale des comptes alors que dans le second, la saisine du tribunal administratif est laissée à son appréciation.

Bien évidemment, le caractère désertique du terrain du déféré au Sénégal n'est pas obligatoirement problématique en soi, parce que, d'une part, le déclenchement de la procédure de déféré préfectoral peut ralentir, par la durée plus ou moins longue de la procédure, ou freiner, en cas du sursis, l'activité des

---

<sup>74</sup> CE 25 janvier 1991, Brasseur – CE 28 février 1997, Commune du Port) et de se désister le cas échéant en cours d'instance (CE 16 juin 1989, requête numéro 103661, Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Commune de Belcodène.

collectivités décentralisées et, d'autre part, il résulte des relations entre le contrôlé et le contrôleur un rapport de collaboration tel qu'il constitue, le plus souvent, un circuit d'évitement de la saisine du juge administratif.

La concertation, mode usité dans les rapports entre entités déconcentrées et décentralisées, transparaît également quand le législateur prévoit que, sur demande du président du conseil départemental ou du maire, le représentant de l'Etat l'informe de son intention de ne pas déférer au juge administratif un acte exécutoire de plein droit.

Selon les dispositions du code général des collectivités locales (CGCL), la Cour suprême doit se prononcer dans un délai maximum d'un mois. Et la loi organique relative à la Cour suprême, qui en principe définit la procédure à suivre devant elle, précise que le représentant de l'Etat au niveau de la collectivité locale concernée défère à la Cour suprême, qui doit rendre sa décision dans un délai maximum d'un mois, les actes (...) qu'il estime entachés d'illégalité, dans les deux mois suivant leur transmission ; les actes déferés n'étant pas susceptibles de recours hiérarchique.

Le représentant de l'Etat peut, sur demande de l'exécutif local, l'informer de son intention de ne pas déférer à la Cour suprême un acte qui lui a été transmis..., et lorsqu'il défère un acte au juge administratif, il en informe par écrit sans délai le président du conseil départemental ou le maire et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte incriminé.

Il convient cependant de souligner qu'hormis les actes susceptibles de déféré préfectoral, une catégorie importante d'actes locaux fait l'objet d'approbation de la part des représentants de l'Etat que sont les préfets et sous-préfets. Il s'agit en général d'actes relatifs aux budgets primitifs et supplémentaires, aux emprunts et garanties d'emprunts, aux plans de développement des collectivités locales, aux conventions financières de coopération internationale comportant des engagements d'un certain montant, aux affaires domaniales et d'urbanisme, aux garanties et prises de participation dans des sociétés privées exerçant des activités d'intérêt général à participation publique, à certains marchés publics supérieurs et contrats de concession d'une durée supérieure à trente ans.<sup>75</sup>

Sur un autre registre il faut rappeler que le refus d'approbation peut être contesté par l'autorité locale devant le juge administratif.

Le représentant de l'Etat n'a donc aucun pouvoir d'annulation des actes locaux, cette compétence étant dévolue au juge administratif qui statue sur la légalité des décisions qui lui sont déférées.

## **II- L'EXAMEN DE LA LEGALITE DES ACTES LOCAUX PAR LE JUGE ADMINISTRATIF**

La finalité du contrôle est d'assurer le respect de la loi par les collectivités locales ; cette soumission à la règle de droit étant, dans un Etat unitaire, la condition de l'Etat de droit au plan local.

---

<sup>75</sup>Article 245 CGCL

Le dispositif de contrôle inspiré par la loi française du 2 mars 1982 a substitué un contrôle administratif et juridictionnel de légalité *a posteriori* au contrôle de tutelle *a priori*, de sorte que le représentant de l'Etat ne peut plus statuer en opportunité quant à la conformité des actes locaux.

Le contrôle se limite désormais à l'appréciation de la seule légalité, à charge pour le juge administratif, saisi par le préfet d'un acte estimé illégal, d'en prononcer le cas échéant l'annulation.<sup>76</sup>

En effet, l'autonomie locale emporte la possibilité pour les collectivités territoriales décentralisées d'édicter des actes juridiques. Cependant, ces actes demeurent soumis au contrôle du représentant de l'Etat, chargé d'en apprécier la conformité à la loi et qui peut, à ce titre, en provoquer l'annulation en saisissant le juge.

Auparavant, leurs actes étaient en effet astreints au contrôle préalable de l'administration déconcentrée. La portée de ce contrôle de tutelle *a priori* allait bien au-delà de la seule légalité puisque le représentant de l'Etat appréciait également ces actes en termes d'opportunité.

---

<sup>76</sup> Voir le 5ème considérant de [sa décision n° 137 DC du 25 février 1982](#), le Conseil constitutionnel a toutefois estimé que ce mode de contrôle était suffisant pour assurer la sauvegarde des intérêts nationaux.

"Considérant que (...) le représentant de l'Etat défère au tribunal administratif les délibérations, arrêtés, actes et conventions pris ou passés par les autorités communales, départementales et régionales qu'il estime contraires à la légalité ; que ce contrôle [le contrôle de légalité institué par la loi du 2 mars 1982] vise l'intégralité des objectifs fixés à l'article 72 [la sauvegarde des intérêts nationaux et le respect des lois] de la Constitution".

Désormais, en matière de contrôle de légalité, l'autorité préfectorale dispose du pouvoir de faire intervenir le juge, administratif ou financier, pour aboutir à l'annulation, voire même à la modification, d'un acte estimé illégal.

La portée de cette prérogative varie, comme souligné plus haut, selon la nature des actes contrôlés.

Le représentant de l'Etat peut, parallèlement au déféré, demander au juge de suspendre, dans certaines conditions, l'exécution de la décision jusqu'à ce que celui-ci statue. C'est la demande de sursis à l'exécution de la décision déferée.

Le juge administratif statue alors au contentieux sur la légalité des actes et en prononce, le cas échéant, l'annulation.

Le déféré est en réalité une déclinaison du recours en annulation. Par conséquent, la juridiction administrative apprécie la légalité externe et interne des actes locaux.

Il examine ainsi des moyens de légalité externes tels que l'incompétence et le vice de forme et de procédure.

Le juge vérifie ainsi que l'acte, qui lui est déferé, a été pris par l'autorité compétente et dans les formes requises. En contentieux administratif général, il y a incompétence lorsque l'auteur de l'acte n'avait pas pouvoir légal de prendre cette décision.

En somme, lorsqu'il n'a pas reçu habilitation en fonction du ressort territorial, de la matière et de la compétence « rationetemporis ».

Les incompétences sont les vices les plus graves pouvant entacher une décision administrative. Ils constituent un moyen d'ordre public que le juge administratif peut soulever d'office.

Le vice de procédure correspond quant à lui au manquement ou à l'accomplissement irrégulier par l'administration des formalités prévues.

Mais dans ce cas, le juge ne procède à l'annulation de la décision que si le vice de forme ou de procédure revêt une importance telle qu'il a exercé une influence déterminante sur la décision qui a été prise. C'est la notion de formalité substantielle.

Dans l'affaire n°0014 du 29 juillet 1998<sup>77</sup>, le Conseil d'Etat sénégalais, devenu Cour suprême en 2008, a retenu qu'encourt l'annulation une convention qui, signée par le président d'un conseil régional sans l'autorisation de l'organe délibérant, méconnaissait les dispositions de l'article 286 du code des collectivités locales. En l'espèce, c'est le gouverneur, représentant du pouvoir central auprès de la région, en tant que collectivité locale, qui a déféré la convention litigieuse devant le juge administratif.

Le Conseil d'Etat a également annulé une décision d'un maire en jugeant que celui-ci a exercé des compétences en matière d'urbanisme et d'habitat sans solliciter l'approbation du représentant de l'Etat.<sup>78</sup>

En dehors de ces cas d'illégalité, le juge administratif apprécie aussi des moyens de légalité internes que

---

<sup>77</sup> Arrêt Gouverneur de la Région de Tambacounda contre Conseil régional de Tambacounda.

<sup>78</sup> Arrêt n°0006 du 27 mai 1998 Mobil OIL contre commune de Kaolack.

l'inexactitude matérielle des faits, la violation de la loi, le détournement de pouvoir (l'autorité administrative a utilisé volontairement ses pouvoirs dans un but autre que celui pour lequel ils lui avaient été conférés) et le détournement de procédure (l'autorité administrative a utilisé volontairement une procédure à la place d'une autre, afin d'éluder certaines formalités ou de supprimer certaines garanties)...

Par ailleurs, il convient de souligner que le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser les contours et la portée de l'exercice de cette prérogative dévolue au préfet, aussi bien en termes de champ d'application que de procédure.

La volonté de préserver la liberté d'action du représentant de l'Etat au regard des circonstances locales, combinée au souci d'éviter l'engorgement des juridictions administratives, l'a ainsi conduit à adopter une jurisprudence caractérisée par sa souplesse quant aux modalités d'exercice du déféré.<sup>79</sup>

**En définitive**, il est à rappeler que le contrôle, ainsi institué, constitue la marque du caractère unitaire de l'Etat. C'est pourquoi nous estimons que le mouvement de décentralisation territoriale doit s'accompagner d'une justice administrative de proximité afin de traiter de manière plus efficace le contentieux y découlant.

---

<sup>79</sup>Le Conseil d'Etat explique en ces termes l'orientation jurisprudentielle ainsi adoptée :

"Le Conseil d'Etat (...) n'a pas admis qu'un refus de déférer puisse être un acte susceptible de recours, en dépit de sa traditionnelle répugnance à exclure des décisions du champ de son contrôle. Un tel choix est conforme à la fois à l'intention du législateur qui, en la matière, n'a pas voulu restreindre la marge d'appréciation du préfet, et cohérent avec la jurisprudence selon laquelle une autorité administrative [en l'espèce, le préfet] n'est normalement jamais tenue de saisir le juge, en vertu du principe de l'opportunité des poursuites qui s'applique, au-delà du domaine pénal, à l'ensemble des actions en justice (CE, Ass., 20 mars 1974, *Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme c/ Navarra*)."

Aussi le respect de l'Etat de droit est-il un impératif pour une bonne pratique de la décentralisation et constitue également la garantie d'un fonctionnement harmonieux de la démocratie locale.

Je vous remercie de votre attention.

# **RAPPORT GENERAL**

## RAPPORT GENERAL DU COLLOQUE

Par **Monsieur YaoviMawuli FIAWONOU**,

Avocat Général au Parquet Général près la Cour suprême du  
Togo

### INTRODUCTION

A l'occasion de ses 16<sup>èmes</sup> Assises statutaires tenues à Lomé, les 12, 13 et 14 décembre 2016, l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), en partenariat avec l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), a organisé un colloque sur le thème : **«Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : bilan et perspectives»**.

Le colloque, dont la cérémonie d'ouverture a été présidée par le Premier Ministre du Togo, représentant le Président de la République Togolaise, a vu la participation des membres des hautes juridictions de la quasi-totalité des pays africains francophones.

Ont également pris part aux travaux, outre les experts, des praticiens du droit et des professeurs d'universités.

Les travaux de ce colloque ont connu une partie protocolaire marquée par la cérémonie solennelle d'ouverture qui s'est déroulée au Radisson BLU, Hôtel 2 février. Les travaux proprement dits se sont poursuivis en plénière à l'hôtel Sarakawa. Le présent rapport retrace les grandes lignes de la cérémonie solennelle d'ouverture du colloque ainsi que les travaux en plénière.

## **I- LA CEREMONIE SOLENNELLE D'OUVERTURE DU COLLOQUE**

Quatre interventions ont marqué la cérémonie solennelle d'ouverture. Il s'agit de l'allocution de bienvenue du Président de la Cour suprême du Togo, du discours du Président de la Cour suprême du Bénin, Président du Bureau du Conseil d'Administration de l'AA-HJF, du message du Représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie, et enfin, du discours d'ouverture des travaux du colloque par le Premier Ministre, chef du gouvernement, représentant le Président de la République du Togo.

### **1) L'allocution de bienvenue du Président de la Cour suprême du Togo, monsieur Akakpovi GAMATHO**

Dans son allocution de bienvenue, Monsieur Akakpovi GAMATHO, a exprimé à Monsieur le Premier Ministre, représentant son Excellence Monsieur le Président de la République du Togo, la fierté des hautes Juridictions africaines francophones de le savoir à leurs côtés, à l'occasion du colloque que l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), a bien voulu organiser à Lomé. Sa présence est le témoignage éloquent de l'intérêt tout particulier que porte le Président de la République au réseau qui regroupe les hautes juridictions francophones d'Afrique. Cet intérêt traduit clairement, non seulement la foi du Chef de l'Etat en la justice, pilier du système démocratique et de l'État de droit, mais aussi sa volonté ferme de voir se renforcer et se consolider, l'intégration juridique et judiciaire francophone.

Au nom de ses collègues, présidents des hautes juridictions francophones et en son nom personnel, il a prié le Chef du gouvernement, de bien vouloir transmettre à son Excellence

Monsieur le Président de la République, leurs sincères remerciements et leurs sentiments de profonde reconnaissance.

S'adressant aux participants au colloque, le Président de la Cour suprême du Togo leur a souhaité une très cordiale bienvenue à Lomé, capitale de cette terre d'accueil et d'hospitalité, au nom des membres de la Cour des comptes, de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême du Togo.

Parlant du thème retenu de ce colloque, il a indiqué que la thématique, « Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : bilan et perspectives », qui constitue l'objet de la rencontre pour ces trois jours, est d'une grande importance.

En effet, cette thématique vise à inviter, magistrats des hautes juridictions, professeurs d'universités, professionnels et praticiens du Droit, à réfléchir principalement sur le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF, non seulement en termes de bilan, mais également à étudier les perspectives envisageables, afin de faire connaître et admettre l'importance et le rôle que les juridictions administratives jouent ou devraient jouer dans nos États de l'espace AA-HJF.

Il est attendu de nos travaux des pistes de réflexions, des réponses aux questions, et des conclusions qui nous aideront à œuvrer efficacement et durablement pour l'éclosion d'un véritable contentieux administratif dans notre espace juridique AA-HJF. Ce qui ne peut qu'être bénéfique pour tous nos États.

## **2) Discours du Président de la Cour suprême du Bénin, Président du Bureau du Conseil d'Administration de l'AA-HJF, monsieur Ousmane BATOKO**

Dans son intervention, monsieur Ousmane BATOKO, Président de la Cour suprême du Bénin et Président du Bureau du Conseil d'Administration de l'AA-HJF, a adressé ses remerciements au chef de l'Etat pour la caution personnelle qu'il

apporte aux travaux de ses 16<sup>èmes</sup>, mais aussi le soutien matériel et financier apporté pour la tenue du colloque. Il a exprimé sa satisfaction pour l'honneur qui est fait aux travaux du colloque par la présence du premier ministre, dépêché par le président de la République pour le représenter personnellement.

Le Président a aussi exprimé son infinie gratitude à l'Organisation Internationale de la Francophonie, partenaire privilégiée de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF). L'OIF qui a toujours accompagné l'AA-HJF dans ses activités depuis sa création, et cette année encore a apporté un soutien technique et financier par la signature de deux protocoles d'accord. Le président BATOKO a salué la présence de monsieur Michel CARRIE représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie au colloque, et l'a prié de bien vouloir transmettre au Secrétaire général, l'expression renouvelée de sa profonde reconnaissance.

Il a enfin souhaité un agréable séjour en terre togolaise aux différentes délégations des hautes juridictions présentes aux assises de Lomé.

### **3) Message du Représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie, Monsieur Michel CARRIE**

Après le président BATOKO, le Représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie, monsieur Michel CARRIE a pris la parole pour délivrer le message de l'organisation. Il a salué les activités du réseau qui a toujours bénéficié de l'assistance de l'OIF depuis sa création.

Il a souhaité que les travaux du colloque débouchent sur des recommandations constructives et pour lesquelles l'AA-HJF peut compter sur le soutien de l'Organisation Internationale de la Francophonie, en vue de les accompagner.

### **4) Discours d'ouverture du Premier Ministre, monsieur**

**Sélon KLASSOU, représentant le Président de la République togolaise.**

Dans son discours d'ouverture, le Premier Ministre a adressé, au nom de son Excellence monsieur Faure Essozimna GNASSINGBE, Président de la République et au nom de tout le peuple togolais, la cordiale bienvenue en terre togolaise, aux membres statutaires ou associés de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF). Il a souhaité à tous, un agréable séjour au Togo.

Le Chef du gouvernement a salué la présence de tous les présidents des juridictions communautaires et hautes juridictions africaines avec, à leur tête, Monsieur Ousmane BATOKO, Président de la Cour suprême du Bénin et Président du Conseil d'Administration de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones.

Il a ensuite exprimé ses sincères remerciements à l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) qui, de tout temps, a apporté un concours fort appréciable à l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones, et sans lequel la tenue des présentes assises n'aurait pas été possible.

Parlant du thème du colloque, « Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : bilan et perspectives » le Premier Ministre a déclaré que ce choix ne peut être perçu comme étant le fruit d'un hasard. Il procède, de toute évidence, de la volonté de l'Association d'œuvrer, aux côtés des autorités politiques de nos pays respectifs, à la promotion et à la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit.

A travers le choix du thème du colloque, il a compris qu'il s'agit pour les participants de faire l'état des lieux de la justice administrative dans l'espace AA-HJF, un des piliers de l'Etat de droit, d'identifier les dysfonctionnements et les obstacles à son bon fonctionnement et d'explorer enfin des approches de

solutions et des mécanismes d'amélioration de son fonctionnement.

Il a déclaré qu'au-delà des critiques et analyses indispensables qui seront faites, il a la conviction que seront formulées, des propositions pertinentes, réalistes et concrètes qui permettent, au regard du contexte sociopolitique de chaque pays, une réelle avancée dans la mise en œuvre de la justice administrative et, partant, une véritable promotion de celle-ci dans notre espace AA-HJF. Sur ce, il a souhaité plein succès aux travaux et déclaré ouvert le colloque international sur le thème : « **Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : bilan et perspectives** ».

Ce discours du premier ministre a marqué la fin la cérémonie d'ouverture du colloque dont les travaux se sont poursuivis en plénière à l'hôtel Sarakawa.

## **II- LES TRAVAUX EN PLENIERE**

Les travaux en plénière ont débuté avec la présentation des objectifs du colloque par monsieur Ousmane BATOKO, Président de la Cour suprême du Bénin et Président du Bureau du Conseil d'Administration de l'AA-HJF.

Le président a décliné les objectifs du colloque en trois points :

- 1- Faire l'état des lieux de la justice administrative à travers le bilan de la gestion du contentieux administratif dans toute sa typologie ;
- 2- Identifier et répertorier les dysfonctionnements et les obstacles à l'avènement d'une justice administrative indépendante, efficace et à même de contribuer à faire des administrations africaines, des administrations de développement ;

### 3- Identifier des approches de solution communes et des mécanismes d'amélioration de la justice administrative.

Ces travaux en plénière se sont déroulés en deux sessions. Chacune des sessions est marquée par une phase consacrée aux communications suivies par une autre consacrée aux débats.

#### 1) Les travaux de la première session

##### a. Les communications

Après la présentation des objectifs du colloque, les travaux ont commencé avec les communications inaugurales. La parole a été donnée à monsieur Kossivi HOUNNAKE, Professeur à l'Université de Lomé, pour faire sa communication qui est intitulée : **Organisation de la justice administrative dans l'espace AA-HJF.**

Le présentateur est parti de l'arrêt Blanco de 1873, lequel en France a-t-il dit, avait prolongé le système de dualité de juridiction en une dualité du contentieux administratif, pour arriver à présenter les différents systèmes qui se retrouvent en Afrique. Il s'agit pour lui de dégager les traits caractéristiques de l'organisation du pouvoir judiciaire dans les pays membres de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones, et de voir le bilan qui peut être fait des différentes modalités d'organisation.

Selon l'intervenant, on retiendra que malgré les différentes évolutions et la diversité observées dans l'organisation du pouvoir judiciaire d'un pays à l'autre, deux grands ensembles se dégagent : le modèle d'unicité de juridiction et celui de dualité. Mais en termes de fonctionnement et donc de visibilité, la juridiction administrative peine à décoller dans certains pays, car plusieurs maux la retiennent en état d'apesanteur.

Ce constat l'a amené à construire son intervention autour de deux grands axes. Dans sa première partie, l'intervenant a souligné que plusieurs modèles sont observables et auxquels les Etats ont diversement adhéré. Mais quelles que soient les différentes formes sous lesquelles ils se présentent, on en identifie deux grands ensembles : le modèle d'unité de juridiction et celui de la dualité.

Le modèle moniste, se présente sous deux formes dont l'une est parfaite et l'autre imparfaite. La forme parfaite se rencontre fondamentalement dans les pays africains anglophones. Il s'agit du système de la Common Law. L'organisation judiciaire est dominée par la Cour suprême et il n'existe pas de distinction entre un ordre administratif et un ordre judiciaire. A chaque étage de l'organisation juridictionnelle, la même juridiction est compétente en toute matière. Il a donné l'exemple du Nigéria, du Kenya et du Ghana.

La forme imparfaite du modèle moniste est la situation de ces pays qui relevaient précédemment du système de l'unité de juridiction parfaite et qui ont évolué vers l'individualisation des contentieux administratif et judiciaire. Mais, ils n'ont pas pu franchir le pas décisif en créant deux ordres de juridiction autonomes. C'est l'exemple des pays comme la Mauritanie, le Cap vert, la Guinée-Bissau, l'Angola, le Libéria et le Sénégal.

Le présentateur a ensuite abordé le modèle dualiste qui se présente sous deux aspects. Le premier est dit parachevé et le second inachevé. Le dualisme achevé est observable notamment au Niger, alors que le dualisme inachevé est celui observé en Côte d'Ivoire.

Dans la seconde partie de sa communication, le présentateur a mis l'accent sur la visibilité en demi-teinte de la juridiction administrative en soulignant que le clair-obscur présence du juge administratif tient à deux facteurs : le contexte

quasi défavorable ayant pour conséquence immédiate la faible saisine du juge administratif.

Il a poursuivi en disant que plusieurs phénomènes conjuguent leurs efforts pour rendre la justice administrative peu visible. Elle souffre d'un déficit de proximité sans oublier le rôle de l'impact environnemental sur l'essor du contentieux administratif qui est indéniable à plusieurs points de vue ; au niveau politique, social, culturel et économique.

Il a conclu en disant que la conséquence directe du caractère peu attractif de l'environnement dans lequel évolue le juge administratif est qu'il est peu sollicité.

La seconde communication a été faite par le professeur Pierre-Claver KOBO, Président de la Chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire, autour du thème : **« Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : bilan et perspectives »**.

Après des propos liminaires sur la complexité du thème de sa communication, il présente le contentieux administratif comme l'ensemble des règles de procédure et de fond applicable au règlement juridictionnel des litiges entre les administrés et l'administration.

Dans les pays d'Afrique francophone, il est un legs de la colonisation. Cet héritage n'a jamais été répudié par les pays africains. 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.

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 ?

Le Professeur KOBO a essayé de répondre à ces questionnements dans sa dense présentation. Il a ainsi relevé que, 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, le contentieux administratif connaît une évolution positive qui suscite admiration.

En termes d'évolution positive, il a noté qu'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.

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

Cependant, le présentateur a fait état de la persistance d'un certain nombre de dysfonctionnements qui ne manquent pas d'inquiéter sur l'efficacité du contentieux administratif.

Selon lui, 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.

Mais 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.

Il note qu'à 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 balloté 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.

L'intervenant a également mis l'accent sur l'inexécution des décisions de justice, en soulignant que, sans aucun doute, la principale infirmité de la justice administrative, dans nos pays, demeure l'inexécution des décisions de justice par l'administration. Il a précisé que 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.

Pour finir, il s'est interrogé sur la place ou l'avenir du contentieux administratif et plus globalement la justice administrative dans nos pays. Il a conclu que, 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.

Toutefois, même dans cet environnement hautement concurrentiel, la justice administrative présente de solides atouts qui lui garantissent un avenir prometteur, la justice administrative est appelée à grandir et à se fortifier pour répondre aux exigences et défis dont elle est l'objet.

La troisième communication a été faite par monsieur Guillaume GOULARD, Conseiller d'Etat, Président de la 9<sup>ème</sup> chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat de France. Sa communication est intitulée : **Droit du contentieux administratif : expérience française.**

La communication est bâtie autour de cinq points :

1. L'héritage historique : construction progressive de la juridiction et de la jurisprudence
2. Les juges et leurs jugements : recrutement, déontologie, statistiques
3. L'exécution des décisions de justice
4. L'intensité du contrôle juridictionnel : contentieux de l'excès de pouvoir, contentieux indemnitaire, contentieux contractuel
5. Le respect des normes supra-législatives : Constitution, conventions, droit de l'Union européenne

Après une brève introduction sur l'importance des contre-pouvoirs dans un Etat de droit, et la nécessité d'un contrôle juridictionnel de l'administration, l'intervenant a présenté les différentes formes de contrôle de l'administration en France. Ce contrôle se fait par une juridiction administrative séparée de la

juridiction judiciaire. Ceci est issue d'un héritage historique qui remonte à la Révolution française où interdiction est faite aux tribunaux judiciaires de connaître des actes d'administration.

Le Conseil d'Etat, créé sous Napoléon Bonaparte en 1799, a connu une affirmation progressive en tant que juridiction administrative, avec une extension progressive des actes susceptibles de recours et une consolidation progressive du contentieux de pleine juridiction. Cette évolution progressive depuis plus de deux siècles, a conduit au système abouti de juridiction administrative que la France connaît.

Les spécificités du système français de juridiction administrative se retrouvent aussi bien dans le recrutement des juges distinct de celui des magistrats judiciaires, par la voie de l'ENA ou de recrutements complémentaires.

Il est reconnu par les lois de la République, le principe fondamental d'indépendance de la juridiction administrative avec pour corollaire le renforcement récent des exigences déontologiques, avec une charte de déontologie des membres de la juridiction administrative, un collège de déontologie et la déclaration d'intérêts suivi d'entretien déontologique.

Le 3<sup>ème</sup> point abordé dans cette communication est l'exécution des décisions de justice.

En ce domaine, le Conseil d'Etat est responsable de l'exécution de ses décisions ; il en est de même des cours et tribunaux responsables de l'exécution de leurs décisions ; ceci peut passer par une phase amiable suivie d'une phase contentieuse, avec possibilité d'astreinte.

Le quatrième point de la communication portait sur l'intensité du contrôle juridictionnel, concernant le contentieux de l'excès de pouvoir, le contentieux indemnitaire et le contentieux contractuel.

Le dernier point de la communication a concerné d'un côté le respect des normes supra-législatives avec le contrôle de la constitutionnalité des lois et du droit international et européen, et de l'autre le contrôle par le juge de la compatibilité des lois avec les traités et le droit européen.

Pour conclure, l'intervenant a souligné le rôle éminent des juges, et notamment ceux des Cours suprêmes, dans la mise en place d'un ordre juridique démocratique. Pour lui, il s'agit de trouver un équilibre entre connaissance de l'administration et indépendance à son égard. Et ceci demande de la part du juge deux qualités : Courage et responsabilité.

La dernière communication du jour a été faite par madame Bernadette CODJOVI, ancien conseiller à la Chambre administrative de la Cour suprême du Bénin ; elle a porté sur :

### **Le contentieux de l'annulation pour excès de pouvoir : Etat de la jurisprudence en Afrique.**

La présentatrice a basé son intervention sur l'état de la jurisprudence en Afrique francophone, en matière de recours pour excès de pouvoir. Elle a présenté l'office du juge administratif africain, notamment son rôle dans l'interprétation de la demande du requérant. En la matière, on retrouve le juge le juge de l'excès de pouvoir à deux niveaux essentiels : au niveau des conditions de recevabilité et au niveau de l'appréciation au fond. En ce qui concerne les conditions de recevabilité des requêtes, le juge procède à une interprétation libérale et constructive, animé par le souci de réduire les causes d'irrecevabilité et d'autre part par celui de rééquilibrer la position des parties dans la conduite du procès.

S'agissant de la règle de la décision préalable qui fait obligation au plaideur, préalablement à tout recours contre l'administration, de solliciter d'elle une décision sur la prétention qu'il se propose de soumettre au juge, l'irrecevabilité n'est pas

opposée pour défaut de décision préalable lorsque le demandeur n'a pu produire la décision attaquée, dès lors qu'au regard de l'ensemble des circonstances de l'affaire, le juge peut établir l'existence d'une décision contre laquelle le recours est recevable.

Et pour conforter le libéralisme observé dans les conditions de recevabilité, le juge de l'excès de pouvoir fait également appel à la technique de régularisation. Cette pratique oblige le juge à s'efforcer de préserver les intérêts des requérants, sans paralyser l'action de l'administration. Elle a en outre mis l'accent sur la question de la recherche de la preuve et le respect du contradictoire.

L'intervenante a, en conclusion, relevé un certain nombre de dysfonctionnements ou obstacles à la bonne administration de la justice administrative. Elle a particulièrement souligné la durée de l'instance, laquelle parfois s'apparente à un déni de justice, situation liée également à l'effectif des magistrats qui animent les juridictions administratives. Elle a aussi envisagé la possibilité pour le juge administratif de développer de nouvelles techniques de traitement du contentieux administratif.

Aussi, la présentatrice a déclaré qu'au final, trois interprétations de l'œuvre plus que cinquantenaire du juge administratif africain sont concevables. D'abord une version positive selon laquelle le juge administratif aurait définitivement réussi à soumettre l'administration au droit et à permettre aux requérants de sauvegarder leurs droits ou leurs intérêts particuliers.

Ensuite une version négative selon laquelle l'existence d'une justice administrative n'aurait fait reculer en rien l'arbitraire administratif plus triomphant que jamais.

Enfin une version intermédiaire selon laquelle le contrôle juridictionnel de l'administration, non sans révéler des failles, se

développe et progressivement remplira sa mission de mécanisme essentiel dans la construction d'un Etat de droit.

Les réflexions conduites jusqu'à présent ont montré que seule la version intermédiaire était conforme à la réalité. L'œuvre accomplie par le juge administratif africain est loin d'être insignifiante même si elle laisse entrevoir des failles ; encore faut-il, au titre de ces dernières, indiquer que le cadre juridique d'exercice de la fonction juridictionnelle est hétérodéterminé c'est-à-dire que tous les mécanismes ne relèvent pas de l'emprise exclusive du juge ; certains requièrent l'intervention d'autres instances. De nombreuses difficultés généralement déplorées par la doctrine, notamment l'exigence d'un recours administratif préalable en excès de pouvoir, la consignation d'une caution à peine de déchéance, l'éloignement des juridictions, l'absence de véritables procédures d'urgence, ressortissent à une véritable politique judiciaire sur laquelle le juge a peu de prise.

Cette communication a mis fin à la session du premier jour.

#### **b. Les débats :**

Les débats autour des différentes communications de la première session ont été ouverts durant lesquels, les différents intervenants ont félicité les présentateurs pour la qualité de leurs différentes présentations. La plupart des interventions ont été des contributions et des enrichissements des communications.

Sur l'ensemble des interventions, il est apparu l'importance et la nécessité de la promotion de la justice administrative dans nos Etats. Il y a de la matière pour le juge administratif, mais encore faut-il que le justiciable sache à qui s'adresser. Ce qui suppose la divulgation du droit administratif africain, mais aussi l'éducation du citoyen quant à l'attitude qu'il peut avoir face aux décisions ou actes administratifs qui lui portent préjudice.

Il est également ressorti des différentes interventions, qu'il est nécessaire et obligatoire d'avoir un autre regard sur la juridiction administrative en Afrique, et de se départir de la vision qu'on en avait il y a de cela 40 ou 50 ans. Il faut se mettre à l'évidence que non seulement le juge administratif a de la matière sur laquelle il doit travailler, mais aussi il y a de la jurisprudence exploitable.

Pour une meilleure connaissance et visibilité du contentieux administratif, il revient à la doctrine, notamment aux universitaires de s'approcher des juridictions administratives et de s'intéresser à leur travail pour en connaître l'évolution contemporaine.

Un autre point ayant fait l'objet de débat a été le recours administratif préalable, notamment, sa pertinence. En effet, certains ont soutenu la nécessité de maintenir le recours administratif préalable avant la saisine de la juridiction administrative compétente, parce que l'expérience a montré que plusieurs cas de recours ont été résolus par le biais du recours administratif préalable, sans qu'il soit en définitive nécessaire que le juge administratif intervienne.

Après les discussions sur la pertinence du recours administratif préalable, le colloque a estimé que cette procédure règle en amont la question d'engorgement des rôles, de même qu'elle suscite quelque appréhension en ce qu'il peut apparaître comme un frein à l'examen rapide des requêtes à fin de sursis.

D'autres points d'éclaircissements sur les quatre communications ont également été présentés par certains participants, et auxquels les communicateurs ont apporté des réponses, clôturant ainsi les travaux de la première session.

Les travaux en plénière se sont poursuivis avec les communications prévues à la deuxième session.

## 2) Les travaux de la deuxième session

### a. Les communications

Monsieur Bobby GBAZA, Conseiller à la Chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire a fait une communication qui a pour thème : La problématique du contentieux de pleine juridiction dans l'espace AA-HJF.

En introduction à sa communication, le présentateur a relevé que le plein contentieux est confronté à un problème dans la plupart de nos systèmes africains, du moins, en Côte d'Ivoire : c'est qu'il relève du juge de première instance. En Afrique, le contentieux administratif se développe surtout par le recours en annulation pour excès de pouvoir et le juge du plein contentieux est rarement saisi.

Le présentateur s'interroge sur la rareté de cette saisine. Il a articulé sa communication en quatre points autour des idées suivantes : l'incertitude sur le juge compétent, l'incertitude sur le droit applicable, l'absence d'articulation entre le recours en annulation pour excès de pouvoir et le plein contentieux, l'absence d'articulation entre le recours pour excès de pouvoir et le contentieux des marchés publics.

L'orateur a déclaré que l'impression d'une absence de cohérence dans la manière dont les justiciables s'adressent aux juridictions devant lesquelles ils mettent en cause la responsabilité de l'Etat et des personnes publiques en général donne l'idée de l'incertitude sur le juge compétent. Il se demande si cette situation tient au manque de clarté de certaines dispositions procédurales ou alors à des interprétations malheureuses des règles. Ses réflexions ont abouti à la conclusion que l'incertitude sur le juge compétent est plutôt une question d'interprétation.

S'agissant de la difficulté à identifier le droit applicable et fixer le champ de la responsabilité, il a expliqué qu'elle est née du fait que dans les temps anciens, le fonctionnement de l'Etat est commandé par deux postulats séculaires :

1)- les actes pris en application de prérogative de puissance publique sont par essence, inséparables de la souveraineté qui elle-même, doit échapper à tout contrôle du juge ;

2)- « le roi ne peut mal faire », la puissance publique ne peut donc porter tort à qui que ce soit.

Mais l'arrêt Blanco du 8 février 1873, a mis fin à ces deux postulats par l'affirmation de la responsabilité de la puissance publique. Et la jurisprudence a fini par imposer la spécificité du droit administratif comme le droit applicable à la responsabilité administrative.

Parlant du système actuel en Côte d'Ivoire, l'intervenant a souligné qu'il est marqué par l'absence d'articulation entre le recours en annulation pour excès de pouvoir et le plein contentieux. Ce cloisonnement entre le plein contentieux et le recours pour excès de pouvoir a l'inconvénient de retarder l'indemnisation du préjudice né de l'exécution d'une décision annulée. Selon lui, il est temps d'envisager des réformes dans ce sens.

De même, le cloisonnement touche le contentieux des marchés publics où la répartition des compétences fait que la Chambre administrative ne peut pas annuler un marché public même si l'acte qui le fonde est déclaré illégal. Elle n'est ni compétente pour prononcer la nullité du marché public ou du contrat, ni pour octroyer directement une indemnisation à l'entreprise qui se trouverait injustement évincée de la procédure ; une telle compétence relève du juge du contrat qui est le Tribunal de Première Instance.

La dernière communication a été faite par Monsieur Sangoné Fall, conseiller référendaire, conseiller à la Chambre administrative de la Cour suprême du Sénégal sur le thème : **Le contrôle juridictionnel des collectivités territoriales décentralisées.**

Le communicateur a axé son intervention sur deux aspects : la première a porté sur le recours contre les actes des collectivités territoriales devant le juge administratif. Il a mis l'accent sur la spécificité du contrôle du juge qui se manifeste à travers le déféré préfectoral qui porte pour l'essentiel sur les délibérations municipales, les autorisations d'urbanisme, et les arrêtés de police et les contrats de marchés publics. Il a toutefois relevé la quasi inexistence de l'usage de la procédure de déféré préfectoral.

Sur le deuxième axe de son intervention relatif à l'examen de la légalité des actes locaux par le juge, le présentateur a indiqué que la finalité des recours dans ce domaine tend à assurer le respect de la loi par les collectivités locales. Le communicateur a relevé par ailleurs une modification du champ d'application du contrôle de tutelle qui se limite désormais à l'appréciation de la seule légalité à charge par le juge administratif, saisi par le préfet, d'en prononcer, le cas échéant, l'annulation.

L'intervenant a indiqué par ailleurs, le contenu de ce contrôle par le juge administratif à travers l'appréciation aussi bien de la légalité interne qu'externe des actes locaux. Il a conclu ses propos en estimant que le mouvement de décentralisation territoriale doit s'accompagner d'une justice administrative de proximité afin de traiter de manière plus efficace le contentieux y découlant.

## **b. Les débats**

Les questions et les réponses après ces deux présentations ont porté pour l'essentiel:

1. Sur le champ d'application du contrôle juridictionnel. Le colloque a admis que ce contrôle s'entend aussi bien de celui qu'exerce le juge administratif sur les actes des collectivités décentralisées que sur la légalité des comptes qui relève du contrôle du juge financier.
2. Sur l'importance de l'accompagnement du juge administratif dans le processus de décentralisation, à travers le contrôle juridictionnel.

Les communicateurs ont apporté des réponses aux autres questions d'éclaircissement qui ont été posées par les participants. Les travaux de la seconde session ont ainsi été clôturés, laissant place à la cérémonie de clôture des 16<sup>èmes</sup> Assises de Lomé. Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Relations avec les Institutions de la République, a prononcé le discours de clôture.

Les travaux du colloque ont pris fin le mercredi 14 décembre à la grande satisfaction des participants, qui ont fait une déclaration et présenté diverses motions à l'issue du colloque.

Les différents actes du colloque sont joints au présent rapport.

Lomé, le mercredi 14 décembre 2016.

Le Rapporteur.

## **DECLARATION DE LOME**

## DECLARATION DE LOME

**Soucieux** de jouer pleinement leur partition dans le processus d'édification et de consolidation de l'Etat de droit dans lequel se sont engagés les Etats dont les Hautes juridictions africaines sont membres;

**Conscients** de la mission qui est la leur dans ce processus, dont la finalité est l'éclosion d'une justice indépendante, impartiale, efficace et véritablement au service du développement ;

**Considérant** que le colloque organisé à Lomé, au TOGO, les 13 et 14 décembre 2016 sur le thème : « **Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : Bilan et perspectives** » et qui vise la promotion de la justice administrative, a permis d'évaluer l'état du contentieux administratif au sein du réseau;

**Réitérant** leur adhésion aux idéaux énoncés dans les déclarations de Cotonou, des 14 septembre 1991, 06 décembre 2000 et 15 janvier 2004, du Caire du 1<sup>er</sup> novembre 1995, de Bamako du 3 novembre 2000, d'Abuja du 07 février 2003 consacrant la primauté du droit et notamment celle de N'Djamena du 13 novembre 2008 sur l'exécution des décisions de justice ;

**Evoquant** les objectifs de l'Association visant, entre autres, le renforcement du droit et de la sécurité juridique et judiciaire en Afrique, la promotion et la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ;

**Relevant :**

- La pertinence de la thématique et la richesse des échanges lors du colloque ;
- L'intérêt tout particulier marqué par les participants aux travaux, à en juger par le niveau élevé de leurs contributions ;
- Les expériences et les enseignements acquis qui constituent un levier indéniable de consolidation de la justice administrative et d'uniformisation des pratiques dans les juridictions membres de l'AA-HJF ;

**Evoquant** avec satisfaction le précieux concours de l'Organisation Internationale de la Francophonie et des Gouvernements des pays membres à l'atteinte des objectifs du réseau ;

**Rappelant que :**

La justice est désormais perçue comme l'épine dorsale et la clé de voûte de l'Etat de droit ;

La justice administrative, appelée de façon spécifique à réguler les rapports entre l'administration et les administrés, occupe une place de choix dans le dispositif institutionnel de nos Etats et se positionne comme garant de la soumission de tous au droit, y compris l'Etat lui-même ;

**Constatant que :**

L'administration n'a pas toujours assumé sa mission ou son rôle de levier de développement, confondue comme elle l'a souvent été, au pouvoir politique ;

Les prérogatives de puissance publique attachées à l'administration rendent plus complexe l'office du juge administratif et pose avec plus d'acuité la question de la gestion du contentieux administratif en Afrique;

**Constatant** également qu'en dépit des efforts notables des juridictions administratives à rendre des décisions, leur mise en œuvre n'est toujours pas effective ; toute chose constituant par ailleurs des obstacles à l'efficacité et à l'efficience de la justice administrative ;

**Soucieux** de faire jouer à la justice administrative son rôle afin qu'elle réponde avec efficacité et indépendance aux exigences de fonctionnalité et de visibilité ;

**Conscients** que l'éclosion de la justice administrative et sa consolidation, sont pour une large part, tributaires d'une réelle volonté politique des Etats dont les juridictions sont membres de l'AA-HJF ;

**Les participants aux 16<sup>èmes</sup> Assises Statutaires de l'AA-HJF tenues à Lomé, du 12 au 14 décembre 2016,**

**A l'endroit des pouvoirs publics,**

**Lancent un appel** à tous les acteurs politiques et administratifs aux fins de contribuer à l'effectivité, la consolidation et la promotion d'une justice administrative en

Afrique par la mise à sa disposition des moyens propres à l'exercice de sa mission ;

**Demandent aux autorités publiques compétentes :**

- d'organiser en faveur du juge administratif, des formations spécifiques tant initiale que continue ;
- de veiller à ce que les conditions de saisine des juridictions administratives et leur rôle fassent l'objet de vulgarisation afin d'assurer une meilleure visibilité et un efficient accès ;

**Recommandent** la prise de mesures aux fins de l'institution d'un mécanisme d'assistance judiciaire efficace au profit des plus démunis ;

**Exhortent** les pouvoirs politiques, les autorités administratives et les associations, à la diffusion et la promotion de la culture de la justice administrative ;

**Recommandent** aux chefs des Exécutifs des pays de l'espace AA-HJF, de veiller à l'exécution des décisions de justice, notamment celles rendues contre l'administration, dans un souci de protection des droits des administrés ;

**A l'endroit du pouvoir judiciaire,**

**Invitent** les juges administratifs et les animateurs de la justice administrative à :

- rendre des décisions bien motivées, prévisibles et impartiales, concourant ainsi à une exécution aisée ;

- faire constamment preuve de compétence, de dignité, de professionnalisme et de responsabilité dans l'exercice de leur office ;

A l'endroit des partenaires de l'Association notamment l'Organisation Internationale de la Francophonie, ils recommandent d'accompagner et de soutenir les initiatives de renforcement des capacités des juges administratifs dans l'espace AA-HJF ;

Adoptent la présente déclaration dont ils demandent aux organes de l'AA-HJF, la mise en œuvre par les moyens appropriés.

Fait à Lomé, le 14 décembre 2016.

## **CEREMONIE DE CLOTURE**

## MOTION DE REMERCIEMENT A L'ENDROIT DES PLUS HAUTES AUTORITES POLITIQUES DE LA REPUBLIQUE DU TOGO

Présentée par **M. Gérard Onésime MADODE**,  
Avocat Général au Parquet Général près la Cour suprême du  
Bénin

Les chefs et représentants des hautes Juridictions membres de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones, des membres de la famille judiciaire ivoirienne ainsi que les différentes personnalités ayant pris part au colloque international organisé à l'occasion de la tenue des 16<sup>èmes</sup> assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) ;

Considérant la qualité de l'accueil et l'hospitalité spécifiquement africaine qui ont été réservées aux membres des délégations étrangères, les conditions optimales de travail et toutes les commodités qui ont rendu véritablement utile et agréable, leur séjour à Lomé, au Togo ;

Considérant l'appui financier et logistique déterminant que la République et le Gouvernement du Togo, ont apporté à l'organisation des 16<sup>èmes</sup> assises statutaires de l'AA-HJF, les deuxièmes du genre, qui se sont tenues en terre togolaise ;

Considérant toutes les facilités accordées aussi bien pour le bon déroulement des travaux du présent colloque que pour le séjour des participants ;

Considérant l'intérêt tout particulier porté à leurs travaux par Monsieur le Président de la République du Togo, Son Excellence, Monsieur Faure Essozimna GNASSINGBE qui, empêché, a fait ouvrir le colloque international dont les travaux viennent de s'achever, par le Premier Ministre, Monsieur Komi Selom KLASSOU.

Considérant enfin, l'attachement du Gouvernement du Togo et plus précisément, celui de son Chef, aux initiatives institutionnelles, à même de favoriser l'intégration juridique et judiciaire, à l'échelle de l'Afrique Francophone ;

Adressent à son Excellence, Monsieur Faure Essozimna GNASSINGBE, Président de la République du Togo, Chef de l'Etat, leur sentiment de profonde gratitude et l'expression de leur sincères remerciements ;

Associent à ces remerciements, Monsieur le Premier Ministre, l'ensemble du Gouvernement et le peuple togolais tout entier ;

Espèrent pouvoir toujours compter sur l'appui précieux du Gouvernement du Togo, à la poursuite, par l'AA-HJF, de sa noble ambition : Faire régner le droit et la justice partout en Afrique.

Fait à Lomé, le 14 décembre 2016

**Les participants**

## MOTION DE REMERCIEMENT A L'ENDROIT DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE

Présentée par **M. ANDRIANAINA RABARISOA**, Conseiller à la  
Cour suprême de Madagascar

Les participants au colloque international organisé dans le cadre des 16<sup>èmes</sup> assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), tenu du 12 au 14 décembre 2016, à Lomé, Togo ;

Considérant les actions entreprises par l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) dans son ambition de diffusion du Droit, de développement du droit communautaire, de sécurisation des organes chargés de sa mise en œuvre ainsi que sa contribution à l'édification de l'Etat de droit ;

Expriment leur reconnaissance à l'endroit de l'OIF pour l'excellence de sa coopération avec l'Association dont la parfaite illustration aujourd'hui encore, est la présence parmi nous, de son envoyé spécial en la personne de Monsieur Michel CARRIE, Sous-directeur de la Direction des Affaires Politiques et Gouvernance Démocratique.

Adressent leurs sincères remerciements à l'endroit du Secrétaire Général de l'OIF, Madame Michaëlle Jean et à toutes ses équipes, pour le soutien aussi bien en personnel, en matériels qu'en moyens financiers conséquents, qui ont permis le succès des 16<sup>èmes</sup> assises de l'Association.

Souhaitent enfin que les liens de fructueuse coopération qui unissent les deux Institutions puissent se développer de manière plus durable et plus efficace, aux fins de voir l'espace francophone s'élargir, chaque jour davantage, pour en faire à l'échelle de la planète, un mode où règnent le Droit, la justice, la démocratie et le bien-être social.

Fait à Lomé, le 14 décembre 2016

Les participants

## **MOTION DE REMERCIEMENT A L'ENDROIT DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU BENIN, PRESIDENT DU BUREAU DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AA-HJF**

Présentée par **Mme AISSI DJONNON**, Secrétaire Générale  
Adjointe à la Cour constitutionnelle du Bénin

Les participants au colloque international organisé dans le cadre des 16<sup>èmes</sup> assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), tenu du 12 au 14 décembre 2016, à Lomé, Togo,

Considérant l'investissement personnel du Président du Bureau du Conseil d'administration de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) dans l'organisation et le déroulement des travaux ;

Considérant le dynamisme qu'il imprime au meilleur fonctionnement de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones ;

Considérant son leadership et son implication personnelle dans l'atteinte des objectifs du présent colloque qui a enregistré un franc succès ;

Expriment à Monsieur Ousmane BATOKO, Président de la Cour suprême du Bénin, Président du Conseil d'administration de l'AA-HJF, leur entière satisfaction et leurs sincères remerciements ;

Associent à ces remerciements, les membres du Secrétariat général de l'Association, des comités de préparation scientifique et d'organisation des 16<sup>èmes</sup> assises de l'AA-HJF.

Fait à Lomé, le 14 décembre 2016

Les Participants.

**MOTION DE REMERCIEMENT A L'ENDROIT DU  
PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU TOGO, DU  
PRESIDENT DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DU TOGO ET  
DU PREMIER PRESIDENT DE LA COUR DES COMPTES DU  
TOGO**

Présentée par **M. NOUHOU HAMANI MOUNKAILA**, Président  
de la Chambre du contentieux du Conseil d'Etat du Niger

Les participants au colloque international organisé dans le cadre des 16<sup>èmes</sup> assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), tenu du 12 au 14 décembre 2016, à Lomé, Togo,

Considérant la chaleur de l'accueil à eux réservé, l'hospitalité légendaire du peuple togolais, l'excellente ambiance de travail empreinte de convivialité et de saine émulation intellectuelle, qui ont caractérisé aussi bien leur séjour que les travaux du présent colloque ;

Considérant l'entière disponibilité des premiers responsables des Cours suprême, constitutionnelle et des comptes du Togo, sa constante sollicitude à l'endroit de tous les participants, la délicate attention et les qualités humaines dont il a fait montre ;

Considérant l'abnégation, l'ardeur à la tâche et la disponibilité de l'ensemble des collaborateurs des équipes des hautes juridictions togolaises ;

Considérant la parfaite ambiance de convivialité qui a prévalu pendant leur séjour ;

Expriment leurs chaleureuses félicitations, leur réelle satisfaction et leurs sincères remerciements à Monsieur le Premier Président de la Cour suprême du Togo ;

Associent à ces remerciements, les membres des comités scientifiques qui ont contribué efficacement, à la réussite du colloque international organisé dans le cadre des 16<sup>èmes</sup> assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF).

Fait à Lomé, le 14 décembre 2016

**Les participants**

## MOTION DE REMERCIEMENT AUX COMMUNICATEURS

Présentée par **M. NGONDO BOYELI Joseph**, Conseiller  
Juridique à la Cour constitutionnelle de la République  
Démocratique du Congo

Les participants au colloque international organisé dans le cadre des 16<sup>èmes</sup> assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), tenu du 12 au 14 décembre 2016, à Lomé, Togo,

Considérant la qualité de la présentation faite par les différents communicateurs venus de France et de tout l'espace africain francophone ;

Considérant la pertinence des sujets abordés ainsi que les échanges fructueux auxquels ils ont donné lieu ;

Considérant les acquis indéniables tirés des travaux, et qui ont été bénéfiques à l'ensemble des participants ;

Considérant que ces acquis participent du processus d'uniformisation et de mutualisation des pratiques positives dans les juridictions membres de l'AA-HJF ;

Considérant que ce renforcement de leur capacité d'intervention n'a été rendu possible que grâce à la contribution très appréciable des experts et communicateurs qui ont fait preuve d'une entière disponibilité et d'un remarquable esprit

d'ouverture, en partageant, sans réserve, les fruits de leurs recherches et de leur expérience ;

Expriment, par conséquent, aux communicateurs du présent colloque, leur entière satisfaction et leur sincère reconnaissance et voudraient toujours pouvoir compter sur leur expertise et leur disponibilité.

Fait à Lomé, le 14 décembre 2016

**Les participants**

## **ALLOCUTION DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU TOGO A LA CLOTURE DES TRAVAUX DU COLLOQUE INTERNATIONAL SUR : LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DANS L'ESPACE AA-HJF : BILAN ET PERSPECTIVES**

Lomé, le 14 décembre 2016

Excellence, Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la justice et des relations avec les institutions de la République ;

Monsieur le Président du bureau du Conseil d'administration de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), Président de la Cour suprême du Bénin ;

Mesdames et Messieurs les Chefs et Représentants des juridictions membres de l'AA-HJF ;

Monsieur le représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) ;

Monsieur le Secrétaire général de l'AA-HJF ;

Mesdames et Messieurs les membres de la grande famille judiciaire ;

Distingués invités ;

Mesdames et Messieurs ;

Au moment où nous vivons les ultimes instants des 16<sup>èmes</sup> assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), rencontre marquée par des discussions fructueuses qui ont caractérisé les travaux du colloque sur le thème : « **le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : bilan et perspectives** », je voudrais, une fois encore, exprimer à l'endroit des délégations étrangères, ma gratitude pour avoir bien voulu faire le déplacement de Lomé.

Mesdames et Messieurs les membres des différentes délégations ;

Durant les deux jours d'intense labeur, des échanges de haut niveau entre praticiens du droit sur la problématique du colloque ont eu lieu avec un sens aigu de responsabilité et ceci, au regard du rôle que jouent les hautes juridictions dans l'édification de l'Etat de droit dans nos pays.

La construction et la consolidation de l'Etat de droit dans nos Etats sont portées par la justice, une justice qui doit être indépendante et efficace y compris le contentieux administratif, thème central de notre colloque.

Mesdames et Messieurs les Chefs de juridictions ;

Mesdames et Messieurs les membres des différentes délégations ;

Mesdames et Messieurs ;

Aujourd'hui, nous devons être fiers de la mission que nous venons d'accomplir ici, à Lomé, par des réflexions instructives menées sur le contentieux administratif en Afrique.

Le rapport général que nous venons d'adopter et qui a sanctionné nos travaux, traduit, à plus d'un titre, le sérieux de nos débats.

Cependant, il est à souligner que la mise en œuvre des pistes de solution identifiées au cours des travaux, dépend principalement de nous, animateurs des hautes juridictions africaines francophones.

Mesdames et Messieurs les participants ;

Pour terminer mes propos, je voudrais réitérer ma reconnaissance à toutes les délégations qui, de par leur participation active aux travaux, ont assuré le succès de nos retrouvailles.

Enfin, mes remerciements vont également à tous ceux ou à toutes celles qui, de près ou de loin, ont contribué à l'organisation de ces assises.

Vive l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) pour que vive la coopération juridique et judiciaire internationale.

Je vous remercie !

**Akapkovi GAMATHO**

## **ALLOCUTION DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU BENIN, PRESIDENT DU BUREAU DU CONSEIL D'ADMINISTRATION A LA CLOTURE DES TRAVAUX DU COLLOQUE INTERNATIONAL SUR : LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DANS L'ESPACE AA-HJF : BILAN ET PERSPECTIVES**

Lomé, le 14 décembre 2016

Les travaux des 16<sup>èmes</sup> assises statutaires de notre réseau, l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) tirent hélas vers leur fin. Vous aurez compris pourquoi il m'est particulièrement agréable, d'exprimer à chacun de vous, au nom du Conseil d'administration de notre Association et en mon nom personnel, toute ma satisfaction pour le travail abattu durant les trois jours de nos assises.

Ainsi, pendant trois jours, nous aurons travaillé à l'atteinte des objectifs que nous nous sommes assignés pour les présentes rencontres de Lomé.

Nos travaux, au cours des activités inscrites à l'agenda de nos assises auront, vous en conviendrez, contribué de manière remarquable au meilleur fonctionnement et au rayonnement de notre creuset africain francophone de coopération juridique et judiciaire.

La rencontre scientifique qui nous a réunis dans cette salle de l'Hôtel SAKAWA depuis hier, autour d'un thème central qui répond au souci de nos hautes Juridictions de faire de l'accès au juge administratif une réalité visible et tangible, une garantie

de sécurité juridique pour le justiciable, relativement à la protection de ses droits face à la toute-puissance de l'Administration.

En confrontant nos idées, en partageant nos expériences aussi bien sur l'organisation de la justice administrative que sur le contentieux administratif proprement dit dans l'espace AA-HJF, nous aurons tiré de précieux enseignements dans l'ultime but de débarrasser nos juridictions administratives des maux qui minent leur essor.

Les évolutions souhaitables de la justice administrative pour la conforter dans son rôle de juge de la légalité des actes des autorités publiques ont été identifiées. Qu'il s'agisse de la question essentielle de la formation continue du juge administratif ou encore des questions périphériques touchant à l'identification du profil ou du portrait-robot dudit juge et à sa visibilité, nos fructueux échanges auront constitué autant d'apports substantiels à la consolidation de la démocratie et à l'enracinement de l'Etat de droit en Afrique.

Le rapport général qui vient de sanctionner les travaux de notre colloque, aura fidèlement rendu compte des débats de haut vol des deux derniers jours. Il serait fastidieux de revenir sur les grandes lignes de la présentation qu'à l'instant même, nous venons d'adopter.

**Monsieur le ministre de la Justice du Togo,**

**Mesdames et Messieurs les Chefs de juridictions,**

**Mesdames et Messieurs les participants,**

## **Mesdames et Messieurs.**

Les annales de l'AA-HJF témoigneront, de manière particulière, de ses 16èmes assises. Celles-ci auront été marquées par une importante déclaration, « LA DECLARATION DE LOME ». Cette déclaration aura permis de lancer un vibrant appel aux pouvoirs publics pour que ceux-ci contribuent « à l'effectivité, la consolidation et la promotion d'une justice administrative en Afrique ». En cela les assises statutaires, tenues ici au Togo, auront fait œuvre utile sur le chantier de la pérennisation d'une justice administrative véritablement au service de la consolidation de l'Etat de droit et de démocratie en Afrique francophone.

Notre rencontre, vous l'aurez compris, aura, incontestablement, tenu la promesse des fleurs.

Aussi, voudrais-je, une fois encore, Mesdames et Messieurs les participants, exprimer à tous nos experts ici présents, à tous les participants, à notre rapporteur général ainsi qu'au comité scientifique nos sincères félicitations pour leur contribution significative à la qualité de nos débats, à la formulation de nos conclusions et à l'élaboration de l'importante Déclaration de Lomé.

## **Mesdames et Messieurs.**

Vous conviendrez avec moi que les résultats probants de nos assises, n'ont été atteints que grâce aux excellentes conditions aussi bien de séjour que de travail qui nous ont été offertes par les plus hautes Autorités politiques et judiciaires togolaises.

Aussi, voudrais-je, en votre nom à tous, réitérer au Président de la République, au Premier Ministre, au Garde des Sceaux, Ministre en charge de la justice, au Gouvernement de la République et à tout le peuple frère du Togo, les sentiments de profonde reconnaissance de notre Association.

Mais je commettrais un crime de lèse-magistrat, Mesdames et Messieurs les participants, si je ne mettais pas en relief, l'investissement personnel de notre collègue, le Premier Président de la Cour suprême du Togo qui aura été l'architecte discret, efficace, pratique et concret de la réussite de nos travaux.

Sa disponibilité de tous les instants, sa délicatesse et sa constante sollicitude nous auront permis de travailler dans des conditions de satisfaction optimales.

### **Monsieur le Premier Président Akapkovi GAMATHO**

Nous avons été sensibles aux qualités humaines dont vous avez fait montre tout au long de notre séjour en terre libre togolaise. Je vous prie de recevoir, du haut de cette tribune, l'expression de notre sincère gratitude.

### **Merci. AKPE LOOO. AKPE KAKA.**

Nous associons à nos remerciements, toutes les équipes qui, ici au Togo, ont été d'un précieux appui au bon déroulement de nos travaux et d'une remarquable contribution à rendre notre séjour agréable.

La présence de Monsieur le Ministre de la Justice, à la présente cérémonie de clôture, en dépit de son agenda que nous savons chargé, est le témoignage éminent de la nécessaire

synergie d'action qui doit s'instaurer entre une haute juridiction et la Chancellerie, ceci, au bénéfice exclusif du service public de la justice.

**Monsieur le Garde des Sceaux**, recevez ici, nos vifs remerciements.

A Monsieur le Procureur Général près la Cour suprême, à tous les Présidents de Cours, à tous les magistrats de la Cour suprême du Togo, à leurs collaborateurs à tous les niveaux qui nous ont impressionnés par leur totale disponibilité, nous voulons dire notre sincère et infini Merci.

**Mesdames et Messieurs les participants,**

Je ne saurais finir mes propos, sans vous inviter à travailler, chaque jour davantage, chacun à la place qui est la sienne, à faire vivre au quotidien, l'idéal de notre Association : UNIR L'AFRIQUE PAR LE DROIT ET LA JUSTICE.

C'est à ce prix que l'AA-HJF aura encore, ainsi que vous et moi en sommes persuadés, de beaux jours devant elle.

Et puisque nous sommes décidés à continuer à faire rayonner l'AA-HJF, nous nous retrouverons à Libreville au Gabon, pour les prochaines assises de notre Association, les 17èmes de son histoire.

Il ne me reste plus, dans ces conditions, mesdames et messieurs, qu'à souhaiter à chacun d'entre nous, un bon retour dans son pays pour prendre toute sa part à la mise en œuvre, au plan national, des conclusions de notre colloque, relativement à la justice administrative.

C'est sur cette note de foi en l'avenir que je dis une fois de plus, bon retour à chacun.

Vive la coopération juridique et judiciaire africaine !

Vive l'AA-HJF !

Vive la justice africaine francophone du 21<sup>ème</sup> siècle !

Je vous remercie.

Ousmane BATOKO

## DISCOURS DE CLOTURE DES TRAVAUX DES 16<sup>ÈMES</sup> ASSISES STATUTAIRES DE L'AA-HJF PAR LE GARDE DES Sceaux, MINISTRE DE LA JUSTICE ET DES RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS DE LA REPUBLIQUE DU TOGO

Monsieur le Président du Conseil d'administration de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) ;

Monsieur le Président de la Cour suprême du Togo ;

Mesdames et Messieurs les Présidents des hautes juridictions membres de l'AA-HJF ;

Monsieur le représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) ;

Honorables Invités ;

Mesdames et Messieurs ;

Nous voici parvenus au terme des 16<sup>èmes</sup> assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) qui auront lieu pendant trois jours, à Lomé, la capitale de notre pays, le Togo, la grande famille judiciaire africaine ayant en partage la langue française.

Ces assises auront été marquées par les travaux du Conseil d'administration et la réunion de l'Assemblée générale de votre réseau, suivis du colloque international sur le thème : « le

## **contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : bilan et perspectives ».**

Ainsi donc, des échanges fructueux ont eu lieu entre vous, premiers responsables des juridictions d'ordre judiciaire, administratif, constitutionnel, communautaire et des comptes de l'espace AA-HJF, autour de ce thème dont la pertinence n'est plus à démontrer, tant il est vrai que dans nos différents Etats, la justice administrative, baromètre de la soumission de l'administration au droit et à la justice, est à plusieurs vitesses et se construit très lentement pour diverses raisons.

Mesdames et Messieurs ;

Au moment où les rideaux tombent sur les travaux de vos assises, je voudrais vous adresser, au nom du Chef de l'Etat, son Excellence Monsieur Faure Essozimna GNASSINGBE et du Gouvernement togolais, mes vives félicitations à votre auguste assemblée, en particulier au Président de la Cour suprême du Bénin, Président du Conseil d'administration de l'AA-HJF, à toutes les délégations ici présentes, à tous les participants et à l'OIF, partenaire financier de l'AA-HJF ainsi qu'aux invités, pour la bonne réussite des travaux de ces assises statutaires.

Face à la problématique du contentieux administratif dans l'espace AA-HJF, vous avez fait le constat selon lequel, la justice administrative a atteint, dans certains pays, sa vitesse de croisière alors que d'autres sont encore à la traîne, voire au point de départ. Dans mon propre pays, le Togo, où ont lieu vos assises, la performance de nos juridictions administratives n'est pas du tout enviable. Nos attentes par rapport à ce colloque sont considérables et ont été comblées en grande partie.

Je vous en remercie tous.

A présent, il revient aux acteurs qui animent les juridictions administratives de chaque Etat membre de tirer le meilleur profit de ces fructueux débats, pour se remettre en question et mettre en œuvre les bonnes pratiques partagées au cours des travaux.

Quant à nous les gouvernants, nous devons vous accompagner dans l'œuvre de justice, garantir l'indépendance aux juridictions administratives et leur donner les moyens les plus adéquats pour leur fonctionnement normal.

D'ores et déjà, je voudrais assurer les magistrats du Togo, de la disponibilité du Gouvernement togolais à leur apporter le soutien nécessaire et à rester à leur écoute pour toutes suggestions pouvant permettre de parvenir à cette fin.

Je voudrais enfin, Mesdames et Messieurs, vous remercier sincèrement d'avoir accepté de partager avec le peuple togolais ces quelques jours, témoignage de votre amour pour notre cher pays et pour vos collègues du Togo.

Je tiens à vous exprimer, au nom du Chef de l'Etat et du peuple togolais, toute notre gratitude car, pour nous, ce fut un immense plaisir de vous avoir accueilli, de vous avoir connu ou retrouvé, à Lomé pour la deuxième fois depuis l'année 2006, dans le cadre de vos assises statutaires.

En vous souhaitant un bon retour dans vos pays respectifs où je l'espère, vous retrouverez en parfaite santé vos familles, amis et collègues de service, je déclare clos les travaux du colloque international organisé ici, à Lomé, sur la problématique du contentieux administratif dans l'espace AA-HJF.

Je vous remercie.

## **ANNEXES**

## **PROGRAMME PREVISIONNEL**

**LUNDI 12 DECEMBRE 2016 : (MATINEE)**

### **I- REUNION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION**

*Uniquement réservé aux membres du Conseil d'administration et aux observateurs (OIF, AHJUCAF)*

#### **LIEU : HOTEL SAKAWA - LOME**

08h 45 – 09h 00 : Arrivée et installation des membres du Conseil d'administration et des observateurs.

09h 00 – 09h 10 : Allocution de bienvenue du Président de la Cour suprême du Togo

09h 10 – 09h 20 : Message de l'Organisation Internationale de la Francophonie

09h 20 – 09h 30 : Allocution d'ouverture des travaux par le Président de la Cour suprême du Bénin, Président du bureau du Conseil d'administration.

09h 30 : Adoption du projet d'ordre du jour de la réunion

#### ***PROJET D'ORDRE DU JOUR DE LA REUNION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION***

- I- Présentation et adoption du rapport d'activités de l'année 2016.

II- Présentation et adoption du rapport financier exercice 2015.

III- Présentation et adoption du programme d'activités de l'année 2017.

IV-Présentation et vote du projet de budget exercice 2017.

V- Désignation du pays devant abriter les 17<sup>èmes</sup> assises statutaires et choix du thème du colloque qui sera organisé à cette occasion.

VI- Divers.

*Fin des travaux du Conseil d'administration.*

13h 30 :Déjeuner.

## **APRES-MIDI (15 HEURES)**

### **II- REUNION DE L'ASSEMBLEE GENERALE**

***LIEU : HOTEL SAKAKAWA - LOME***

#### ***Y participent :***

- *Les membres de toutes les délégations des juridictions membres de l'AA-HJF ;*
- *La délégation de l'OIF ;*
- *Les membres des délégations des réseaux partenaires ;*
- *Les membres des organes d'appui du Conseil d'administration*

## ***CEREMONIE D'OUVERTURE***

15h 00 – 15h 10 :Arrivée et installation des membres des délégations des juridictions AA-HJF.

15h 10 – 15h 15:Arrivée et installation des membres des délégations des réseaux institutionnels partenaires.

15h 15 – 15h 25 : Allocution de bienvenue du Président de la Cour suprême du Togo

15h 25 – 15h 35 : Message de l'Organisation Internationale de la Francophonie

15h 35 – 15h 45 : Allocution d'ouverture des travaux par le Président de la Cour suprême du Bénin, Président du bureau du Conseil d'administration.

15h 45 – 16h 00 :Adoption du projet d'ordre du jour de la réunion.

## ***PROJET D'ORDRE DU JOUR***

I- Information des membres de l'Assemblée Générale sur les grandes délibérations de la Réunion ordinaire du Conseil d'Administration tenue dans la matinée.

- Rapport d'activités 2016 ;
- Rapport financier exercice 2015 ;
- Programme d'activités 2017 ;

- Vote du Budget 2017 ;

II- Désignation du pays devant abriter les travaux des 17<sup>èmes</sup> assises statutaires de l'Association et choix du thème du colloque qui sera organisé à cette occasion.

III- Divers.

*Fin des travaux de l'Assemblée Générale.*

MARDI 13 DECEMBRE 2016

COLLOQUE INTERNATIONAL SUR LE THEME :

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

**PROGRAMME DE DEROULEMENT**

**CEREMONIE SOLENNELLE D'OUVERTURE DES TRAVAUX DU  
COLLOQUE**

**LIEU : RADISSON BLU HOTEL 2 FEVRIER - LOME**

08h00 – 08h10	Arrivée et installation des membres des délégations étrangères et des participants nationaux.  Arrivée et installation des autres invités
08h10 – 08h20	Arrivée et installation des membres du corps diplomatique et des représentants des organisations internationales
08h20 – 08h30	Arrivée et installation des membres des Institutions de la République du Togo
08h30 – 08h35	Arrivée et installation du Maire de la ville de Lomé ;  Arrivée et installation des membres du haut Commandement militaire
08h35 – 08h40	Arrivée et installation des membres du Gouvernement
08h40 – 08h45	Arrivée et installation des membres de l'Assemblée Nationale
08h40 – 08h50	Arrivée et installation des Présidents des Institutions de la République ;  Arrivée et installation des Présidents des Hautes Juridictions Africaines et des Chefs de délégations des réseaux partenaires de l'AA-HJF

08h50 – 08h 55	Arrivée et installation du Premier Ministre
08h55 – 09h00	Arrivée et installation du Président de la République
09h00 – 09h15	Allocution de bienvenue du Président de la Cour suprême du Togo
09h15 – 09h30	Discours du Président de la Cour suprême du Bénin, Président du bureau du Conseil d'administration de l'AA-HJF
09h30 – 09h40	Message du Représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie
09h40 – 09h50	Animation culturelle
09h50 – 10h05	Discours d'ouverture des travaux du colloque par le Premier Ministre, Représentant le Président de la République du Togo
10h05 – 10h20	Cocktail d'ouverture du colloque

## TRAVAUX PROPREMENT DITS DU COLLOQUE

<b><u>PREMIERE SESSION</u></b>	
<b><u>Rapporteur Général</u> :M. YaoviMawuli FIAWONOU, Avocat Général au Parquet Général près la Cour suprême du Togo</b>	
10h20 – 10h30	Présentation des objectifs du colloque par <b><i>Monsieur Ousmane BATOKO</i></b> , Président du bureau du Conseil d'administration de l'AA-HJF et Président de la Cour suprême du Bénin.
10h30 – 10h55 10h55 – 11h20	Présentation des communications inaugurales sur les thèmes :  - « <i>Organisation de la justice administrative dans l'espace AA-HJF</i> », par <b><i>Monsieur Dodzi KOKOROKO</i></b> , Professeur à l'Université de Lomé ;  - « <i>Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : bilan et perspectives</i> », par <b><i>Monsieur Pierre Claver KOBO</i></b> , Président de la Chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire ;
11h20 – 12h00	Débats
12h00 – 12h15	Pause-café

12h15 – 12h40	<p>« <i>Droit du contentieux administratif : expérience française</i> », par <b>Monsieur Guillaume GOULARD</b>, Conseiller d'Etat, Président de la 9<sup>ème</sup> Chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat de France.</p>
12h40 – 13h05	<p>Présentation de la communication sur le sous-thème 1 : « <i>Le contentieux de l'annulation pour excès de pouvoir : Etat de la jurisprudence en Afrique</i> », par <b>Mme Bernadette CODJOVI</b>, Ancien Conseiller à la Chambre administrative de la Cour suprême du Bénin.</p>
13h05 – 13h45	<p>Débats</p>
14h30	<p>Déjeuner à AGBODRAFO (Préfecture des LACS) et visite du site historique « La maison des esclaves » au Togo</p>

*Fin des travaux de la première journée*

MERCREDI 14 DECEMBRE 2016

<b><u>DEUXIEME SESSION</u></b>	
09h00 – 09h20	Présentation de la communication sur le sous-thème 2 : « <i>La problématique du contentieux de pleine juridiction dans l'espace AA-HJF</i> », par <i>M. Bobby GBAZA</i> , Conseiller à la Chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire
09h20 – 10h50	Débats
10h50 – 11h00	Pause-café
11h00 – 11h20	Présentation de la communication sur le sous-thème 3 : « <i>Le contrôle juridictionnel des collectivités territoriales décentralisées</i> », par <i>M. Sangoné FALL</i> , Conseiller-référendaire à la Chambre administrative de la Cour suprême du Sénégal
11h20 – 12h40	Débats
12h40 – 14h00	Déjeuner

14h00 – 15h00	Présentation et adoption du rapport général
15h00 – 16h00	Adoption de la Déclaration de Lomé
<b>CEREMONIE DE CLOTURE</b>	
16h00 – 16h30	Présentation des motions de remerciements
16h30 – 17h00	<ul style="list-style-type: none"><li>- Allocution du Président de la Cour suprême du Togo</li><li>- Discours du Président du Conseil d'administration</li><li>- Discours de clôture du Garde des Sceaux, Ministre de la justice</li></ul>
17h00	Pause-café

*Fin des travaux de la deuxième journée  
Fin du colloque international  
Fin des travaux des 16<sup>èmes</sup> assises statutaires de l'AA-HJF*

## LISTE DES PARTICIPANTS

N°	NOM ET PRENOMS	JURIDICTION	CONTACT	E-MAIL
1	M. Ousmane BATOKO	Président de la Cour suprême du Bénin, PCA/AA-HJF	+229 97 48 79 81 +229 20 21 55 55	ousbat@gmail.com
2	M. Mamadou Badio CAMARA	Premier Président de la Cour suprême du Sénégal	+221 33 889 10 24	mbcamara16@hotmail.com
3	M. Nouhoum TAPILY	Président de la Cour suprême du Mali	+223 76 14 14 00	ntapily@yahoo.fr
4	M. Akakpovi GAMATHO	Président de la Cour suprême du Togo	+228 90 10 80 07 +228 22 21 26 55	patakgam@gmail.com
5	Mme Thérèse TRAORE SANOU	Président de la Cour de cassation du Burkina Faso	+226 70 20 81 69	sogodasanou@yahoo.fr
6	Mme Joséphine Suzanne EBAH- TOURE	Président de la Cour de Justice de l'UEMOA	-	-
7	M. Pierre Claver KOBO	Président de la Chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire	+225 05 06 44 31	koboclaver@yahoo.fr
8	Mme Kadidiatou LY ABDOULAYE DIORI	Président du Conseil constitutionnel du Niger	+227 96 96 24 40	<a href="mailto:ly_kadidiatou@yahoo.fr">ly_kadidiatou@yahoo.fr</a>
9	M. Joao André da SILVA	Conseiller au Tribunal suprême de justice de la Guinée Bissau	+245 95 53 50 312 +245 96 62 74 457	joaoandredasilva@yahoo.com.br
10	M. Jean KONDE	Président de Chambre – Cour de cassation du Burkina Faso	+226 70 27 26 75	kondejean@yahoo.fr
11	M. Victor Dassi ADOSSOU	Président de la Chambre administrative de la Cour suprême du Bénin par intérim, Secrétaire Général de l'AA-HJF	+229 97 25 45 46	vadossou2006@yahoo.fr
12	M. Andrianaina RABARISOA	Conseiller à la Cour suprême de Madagascar	+261 34 95 63 771	andryrabarisoa@gmail.com
13	M. Kloussama GOITA	Président de la section des comptes de la Cour suprême du Mali, Commissaire aux comptes de l'AA-HJF	-	-
14	M. Harouna BADINI	Conseiller à la Cour des comptes du Burkina Faso, Trésorier de l'AA-HJF sortant	-	haroun.badini@yahoo.fr
15	M. Michel CARRIÉ	Représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie.	+33 1 44 37 32 90	michel.carrie@francophonie.org
16	M. Mouhamed KONATE	Responsable de projets – Bureau régional de l'Organisation Internationale de la Francophonie	+228 22 21 63 50 +228 92 04 25 42	mouhamed.konate@francophonie.org

17	M. Victor KONKOBO	Conseiller à la Cour des comptes du Burkina Faso – Trésorier de l'AA-HJF	+226 70 24 05 45 +226 78 43 90 48	konkobovictore@yahoo.fr
18	M. Arsène CAPO-CHICHI	Chef appui pédagogique de l'AA-HJF	+229 96 02 72 72	acapochi@yahoo.fr
19	M. Bobby GBAZA	Conseiller – Cour suprême de Côte d'Ivoire	-	-
20	Dr ArafamMané	Conseiller – Tribunal suprême de justice de Guinée Bissau	+245 96 68 644 90	arafam71@hotmail.com
21	M. Ousmane OUMAROU	Président – Cour de cassation Niger	+227 96 97 21 18	aganou@yahoo.fr
22	Mme Angélique NKELLE	Président de Chambre Cour de cassation – Gabon	+241 06 26 66 59	angykelly84@gmail.com
23	M. Koffi BASSAH	Conseiller Cour suprême Togo	+228 90 04 05 87	bassahguy@yahoo.fr
24	M. Issouf Oumar MAIGA	Cour des comptes UEMOA	+226 75 56 70 15	imaiga@uemoa.int
25	Mme Rfiatou ALASSANE	Chef Service Documentation et Etudes de l'AA-HJF	+229 97 13 65 44	-
26	M. Sangoné FALL	Conseiller Référendaire – Cour suprême du Sénégal	-	enognas@yahoo.fr
27	M. Juste Basile LESSA	Directeur des Relations Internationales – Cour de cassation Gabon	+241 07 98 87 31 +241 06 24 52 92	<a href="mailto:justeblessa@gmail.com">justeblessa@gmail.com</a>
28	Mme Génèviève KOUROUMA	Conseiller Cour suprême Guinée	+224 62 22 72 92	<a href="mailto:genekourouma@yahoo.fr">genekourouma@yahoo.fr</a>
29	M. Oumarou YAYE	Président Conseil d'Etat Niger	+227 20 37 03 36	<a href="mailto:conseildetat@intnet.ne">conseildetat@intnet.ne</a>
30	M. Mama SININTA	SG Cour suprême Mali	+223 66 75 26 40	<a href="mailto:msininta@yahoo.fr">msininta@yahoo.fr</a>
31	M. Giscard YABI	Chef service informatique AA-HJF	+229 66 00 83 21	<a href="mailto:giscard.yabi@yahoo.fr">giscard.yabi@yahoo.fr</a>
32	M. Etienne Marie FIFATIN	Conseiller à la Cour suprême du Bénin	+229 08 82 28	-
33	M. Gérard Onésime MADODE	Avocat Général – Parquet Général près la Cour suprême Bénin	+229 97 09 08 09	-
34	M. Oumarou YAYE	Premier Président – Conseil d'Etat du Niger	-	omaryaye@hotmail.com
35	Mme Christine ZOMAHOUN	Cour suprême du Bénin	-	-
36	Mme Félicité MONRA ALASSANE	Cour constitutionnelle – Bénin	-	alassfeli@ymail.com
37	Mme Lamatou NASSIROU	Conseiller - Cour constitutionnelle Bénin	-	nassiroulamatou@yahoo.fr
38	M. Benoît DEGLA	Haute Cour de Justice – Bénin	-	bendeglas@yahoo.fr
39	M. Innocent AVOGNON	Conseiller – Cour suprême Bénin	-	avognoninno@yahoo.fr
40	M. Abdoulaye N'DIAYE	Président de la Chambre administrative de la Cour suprême du Sénégal	-	abdoumalene@yahoo.fr

41	M. Samoka TCHIAKOURA	Conseiller à la Cour suprême du Togo	228 90 21 76 90	tchiakoura@gmail.com
42	Mme M'mah TCHEMI	Conseiller à la Cour suprême du Togo	228 90 10 67 17	tchemimmah17@gmail.com
43	Mme Justine M. AZANLEDJI AHADZI	Conseiller à la Cour suprême du Togo	228 90 04 09 40	Justice1962@yahoo.fr
44	M. Komi AMOUDOKPO	Conseiller à la Cour des comptes du Togo	228 90 02 27 07	cour_descomptes@yahoo.fr
45	M. KossiAkomingny AKAKPO	Conseiller à la Cour des comptes du Togo	228 90 04 92 70	-
46	M. Agbenyo Koffi BASSAH	Conseiller à la Cour suprême du Togo	228 90 04 05 87	bassahguy@yahoo.fr
47	M. Mipamb Guy NAHM-TCHOUGLI	Conseiller – Cour constitutionnelle du Togo	-	mipamb@yahoo.fr
48	M. Essolissam Koffi POYODI	Conseil Supérieur de la Magistrature du Togo	-	poyolissam@yahoo.fr
49	Mme M'mah TCHENI	Conseiller à la Cour suprême – Togo	+228 90 10 67 17	tchemimmah17@gmail.com
50	M. Madassalia MAÏGA	Conseiller – Cour suprême du Mali	-	madassalia@hotmail.fr
51	M. Ouambi Daniel KONTOGOME	Conseiller – Cour de cassation du Burkina Faso	-	danielouambik71@yahoo.fr
52	M. Akibou IBRAHIM	Conseiller à la Haute Cour de Justice du Bénin	-	ibrahimakibou@yahoo.fr
53	M. Simplicie Comlan DATO	Conseiller à la Haute Cour de Justice du Bénin	-	datosimp@yahoo.fr
54	M. Hameye Founé MAHALMADANE	Juge à la Cour de Justice de la CEDEAO	-	hameyefoune@yahoo.fr
55	M. Boubou MAHAMANE	Premier Président de la Cour des comptes du Niger	-	boubamahamane@yahoo.com
56	M. Jérôme TRAORE	Juge à la Cour de Justice de la CEDEAO	-	trajerom@yahoo.fr
57	M. Djiakibauda NEGBANE	Conseiller à la Cour des comptes du Togo	-	dougan@yahoo.fr
58	M. Romuald IROTORI	Cour constitutionnelle du Bénin	-	irotorigr@yahoo.fr
59	M. Kouami SAMBIENI	Cour constitutionnelle du Bénin	-	-
60	M. Ibrahima SAMBE	Auditeur à la Cour de justice de l'UEMOA	-	isambe@uemoa.int
61	Mme Kindbelle ASSAH	Conseiller à la Cour suprême du Togo	-	-
62	M. Ekué KUEVIDJEN	Cour d'appel de Lomé	-	ekuekuevidjen@yahoo.fr
63	M. Dindangne KOMINTE	Cour d'appel de Kara	-	-
64	M. Adawn BAKETI	Cour d'appel de Kara	-	-
65	M. Salifou SAMPINBOGO	Cour de justice de l'UEMOA	-	<a href="mailto:Salifou08@live.fr66">Salifou08@live.fr66</a>

66	M. Mèmessilé ABINA	Tribunal de Première Instance de Bletta – Togo	-	Yannick2021@hotmail.fr
67	M. Hodabalo KPAKPAI	Tribunal de Première Instance de Mango – Togo	-	kpakpace@yahoo.fr
68	Mme Sèna Komi ETSE	Cour d'appel de Kara - Togo	-	-
69	M. KossiviEdem AGBODJI	Tribunal de Première Instance de Pagouda – Togo	-	kellogdouglas@yahoo.fr
70	M. Kokuvi MOTI	Cour d'appel de Kara - Togo	-	motisalomon@yahoo.fr
71	M. Aboudou ASSOUMA	Cour constitutionnelle du Togo	BP 3885 Lomé	aboudouassouma@yahoo.fr
72	M. Kassoum KAMBOU	Premier Président du Conseil constitutionnel du Burkina Faso	-	jugekambou@yahoo.fr
73	M. Paulo SANHA	Président du Tribunal suprême de justice de la Guinée Bissau	-	sanhapaulo@gmail.com
74	M. Kodjovi EKLUBOKO	Conseiller – Cour suprême du Togo	-	-
75	M. Raymond Train PODA	Cour des comptes du Burkina Faso	-	p.poda@yahoo.fr
76	M. TAGHIMDA	Conseiller Cour suprême de Mauritanie	-	-
77	M. Zacharie N'DOUBA	Président – Cour constitutionnelle Centrafrique	-	zndouba@yahoo.fr
78	M. Fara MBODJ	Conseiller - Cour des comptes - Niger	-	faraguedel@gmail.com
79	M. MmeManou M. FASSOUMA	Conseiller – Cour de cassation du Niger	-	-
80	M. Yempab KANTCHIL-LARRE	Conseiller – Cour suprême du Togo	-	kantchil@gmail.com
81	M. Kuma LOXOGA	Conseiller – Cour suprême du Togo	+228 90 04 25 60	-
82	M. Anicet EMBO	Conseiller – Cour de cassation du Gabon	+241 07 90 77 05	-
83	M. Guy KEBILA BIRINDA	Conseiller – Cour de cassation du Gabon	+241 06 50 22 86	-
84	M. Yaovi FIAWONOU	Avocat Général – Cour suprême du Togo	-	-
85	M. Kossi HOUSSIN	Conseiller – Cour suprême du Togo	-	houssinkossi@yahoo.fr
86	M. Koffi BLAMCK	Conseiller – Cour suprême du Togo	-	-
87	M. Garba Gnambi KODJO	Cour d'appel du Togo	-	joachimko@yahoo.com
88	M. Tchodiyè KOUYOU	Cour d'appel du Togo	-	nicolakouyou@gamil.com
89	M. Gbéboumoy EDOR	Conseiller – Cour suprême du Togo	-	edorhg.yahoo.fr
90	M. Koffi D. BALOUKI	Tribunal de Première Instance de Lomé	+228 90 05 07 54	baloukijean92@yahoo.fr
91	M. Raouf Aboudal BAGNA	Tribunal de Première Instance de Dapaong	+229 90 03 03 85	raoufessofa@yahoo.fr

92	M. OumarouMagagi TANKO	Conseiller – Cour des comptes du Niger	+227 96 96 31 11	magagitanko@yahoo.fr
93	M. Abdourahmane GOUSMANE	Conseiller – Cour des comptes du Niger	+227 97 58 58 58	abdou.gousmane@gmail.com
94	M. Armand OUEDRAOGO	Conseiller – Cour de cassation du Burkina Faso	+226 70 28 41 61	-
95	M. Manley G. GNON	Tribunal de Première Instance de Lomé	+228 90 04 24 27	clemathur@gmail.com
96	M. Koffi TAGBE	Conseiller – Cour des comptes du Togo	+228 90 05 18 41	-
97	M. Sambone-Mibissou KARKA	Conseiller – Cour des comptes du Togo	+228 90 09 33 06	mibissou@yahoo.fr
98	M. Prosper HOUNGBO	Conseiller – Cour des comptes du Togo	+228 91 16 36 64	-
99	M. KANWANGA N'GALULA	Conseiller – Cour constitutionnelle RDC	+243 0810213221	pg.courconst@gmail.com
100	M. Kodjovi KUGBE	Conseiller – Cour des comptes du Togo	+228 90 05 51 20	sknonome@yahoo.fr
101	M. Joseph NGONDO BOYELI	Conseiller – Cour constitutionnelle RDC	+243 0816605132	pg.courconst@gmail.com
102	M. Bayabako ALOU	Conseiller – Cour des comptes du Togo	+228 90 05 20 40	bayabako_alou@hotmail.com
103	M. Gbeboumey EDORH	Conseiller – Cour suprême du Togo	+228 90 04 59 48	edorhg@yahoo.fr
104	Mme Maria Goretti SAWADOGO	Conseiller – Conseil constitutionnel du Burkina Faso	+226 70 25 05 47	gorettiko1@yahoo.fr
105	Mme Flora DALMEIDA MELE	Juge – CCJA OHADA	+225 55 65 32 33	mflora54@yahoo.fr
106	M. HoussiméAhoussou AKOMAKLO	Conseiller – Cour des comptes du Togo	+228 90 13 86 07	-
107	M. Tchaloum PILOUZOUÉ	Conseiller – Cour des comptes du Togo	+228 90 09 64 22	prospilou@hotmail.com
108	M. D. Ogbone HOUNKPATI	Conseiller – Cour des comptes du Togo	+228 90 03 19 02	sofogbone@yahoo.fr
109	M. Yao Hétsu FIATY	Conseiller – Cour des comptes du Togo	+228 90 04 13 98	fiatyao@gmail.com
110	M. Essowanana TCHAKEI	Conseiller – Cour des comptes du Togo	+228 90 02 82 12	essotchak@yahoo.fr
111	M. Essozinam ADI	Conseiller – Cour suprême du Togo	+228 90 08 83 10	-
112	M. Koffi Christ Roi ATANDJI	Tribunal pour enfants – Lomé	+228 90 11 88 78	outilpratique.typologie@yahoo.fr
113	M. Ibrahim MAMA	Tribunal de Mango	+228 90 05 46 93	mamaibrahim@gmail.com
114	M. Kourido SAMBO	Tribunal de Kara	+228 90 76 23 50	-
115	M. Kondi KPILIME	Tribunal de Kara	+228 90 75 89 69	kondijb@yahoo.fr
116	M. Labékoua TOITRE	Tribunal de Kpalimé	+228 90 11 18 41	toitrejacques@yahoo.fr
117	M. Ayaovi DETEH	Tribunal de Kara	+228 90 04 70 44	detethomas@yahoo.fr
118	M. Moukaila NOUHOU HAMANI	Conseiller – Conseil d'Etat du Niger	+227 96 99 50 43	nhm1962@yahoo.fr

119	M. Yaou ABOUBACAR	Conseiller – Conseil d'Etat du Niger	+227 96 56 05 27	yayahadi@yahoo.fr
120	M. Oumarou NAREY	Conseiller – Cour constitutionnelle du Niger	+227 96 98 49 37	O_narey@yahoo.com
121	M. Gilles BADET	SG / Cour constitutionnelle du Bénin	+229 97 44 96 94	gilbadet@yahoo.fr
122	Mme Sérapie AISSI DJONNON	Cour constitutionnelle du Bénin	+229 95 34 34 95	-
123	M. Rachid OROU-GUIDOU	Financier Cour des comptes UEMOA	+226 71 03 96 49	arorou-guidou@uemoa.int
124	M. Issaou SOUMANOU	Cour constitutionnelle du Bénin	+229 61 75 86 78	soumissaou@yahoo.fr
125	M. Mondou LARE	Juge Tribunal de Lomé	+228 90 05 87 43	donavic_1970@gmail.com
126	M. Awoulmère NATO	Juge Tribunal de Lomé	+228 90 03 18 99	knayoaime@yahoo.fr
127	M. ApokaMadjé ZEKPA	Conseiller – Cour suprême du Togo	+228 90 05 12 32	-
128	M. Graméli LOKONOU	Conseiller – Cour suprême du Togo	+228 90 05 82 33	-
129	M. Bèhèma LETAABA	Tribunal de Lomé	+228 90 07 89 48	cyriletaaba@gmail.com
130	M. Gustave JEWISON	Privé Délégué	+228 90 04 76 00	-
131	M. Koffi KODA	Conseiller – Cour suprême du Togo	+228 90 13 83 42	Koda777@yahoo.fr
132	M. Koffi ABITOR	Tribunal de Lomé	+228 90 02 19 76	-
133	M. Yacoubou Adam ABODJI	Tribunal de Lomé	+228 90 01 91 62	abodjiyacoubou@yahoo.fr
134	M. Abalo KAZOULE	Tribunal de Bassar	+228 92 45 25 90	kabram1985@yahoo.fr
135	M. Michel MEYISSO KWAME	Conseiller – Cour des comptes du Togo	+228 90 04 06 61	meyissok@yahoo.fr