



La révocation du fonctionnaire devant le juge de l'excès de pouvoir : cas du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire et du Sénégal

Dr Sylvain OUEDRAOGO

Maître-Assistant à l'Université Joseph KI-ZERBO

E-mail : syued@gmail.com

« Celui qui se bat pour quelque chose ; c'est que c'est pour lui la chose. Vrai ou faux ? ».

C'est en ces termes assez atypiques et à la fois amusant mais pas suffisamment clairs de sens que le chef de la junte militaire au Burkina Faso va galvaniser les éléments d'un détachement militaire lors d'une visite de terrain dans le cadre de la lutte contre les attaques terroristes auxquelles le pays fait face depuis l'année 2015. Après donc s'être battu pour sa chose ; c'est-à-dire le pouvoir, le Gouvernement de transition issu du coup d'Etat militaire du 24 janvier 2022 renoue avec une pratique qui rappelle l'époque révolutionnaire. L'on a toujours à l'esprit les 1400 instituteurs *dégagés* par le conseil national de la révolution le 23 mars 1984 suite à une grève déclenchée par le *syndicat national des enseignants* africains de Haute Volta¹.

Ainsi, sous couvert d'une prétendue dépolitisation de l'administration dont les contours restent à définir, le conseil des ministres de la transition procède régulièrement à des révocations d'agents publics. Tel est le cas dans l'extrait du conseil des ministres en sa séance du 03 août 2022 dans lequel deux cadres sont relevés de leur fonction respective de conseiller technique et de chargé de mission auprès du ministre de la fonction publique, du travail et de la protection sociale.

Pendant que certains sont révoqués simplement, d'autres le sont pour justes motifs² tandis qu'une troisième catégorie l'est avec effet immédiat³ selon le bon vouloir de l'autorité sans égard au respect du principe de légalité encadrant l'action administrative. Or, il est une tradition que le respect de l'Etat de droit⁴ conduit à ce que la puissance publique ne puisse pas tout faire sans limite. Il est pour ce faire surveillé par le juge notamment administratif qui ne manque pas de rappeler son rôle de gardien de la légalité en censurant certaines décisions pour excès de pouvoir⁵. C'est ainsi que le juge burkinabè à l'instar de son homologue sénégalais⁶ a *expressis verbis* affirmé, dès le lendemain des indépendances, sa

¹ Le Conseil National de la Révolution décide le licenciement des enseignants après avoir pris connaissance d'un rapport des services de sécurité présentant cette grève comme faisant partie d'un complot contre-révolutionnaire. Le président Thomas SANKARA qui était absent à ce conseil convoque le lendemain un conseil des ministres pour tenter de revenir sur le licenciement des enseignants grévistes, mais la mesure est maintenue. <https://www.wakatsera.com/les-grandes-dates-de-la-vie-de-thomas-sankara-21-decembre-1949-4-aout-1983-15-octobre-1987/>. Consulté le 30 septembre 2022.

² Le [Conseil des ministres](#) du mercredi 27 juillet 2022 a mis fin aux fonctions de l'agent judiciaire de l'Etat, Karfa GNANOU. Le compte rendu du conseil des ministres annonce qu'il a été relevé de ses fonctions pour juste motif.

³ Au point III.2 relatif aux révocations dans les fonctions individuelles, le compte rendu du conseil des Ministres en sa séance du 25 mai 2002 a démis avec effet immédiat de leurs fonctions MM. Lassané SAWADOGO et M. Daouda SIMBORO respectivement Directeur général de la Caisse nationale de sécurité sociale et Directeur général de la Banque agricole et du développement du Burkina Faso.

⁴ Alain MOYRAND, « Réflexions sur l'introduction de l'état de droit en Afrique noire francophone », *RIDC* 4-1991, pp.853-878.

⁵ Olivier GOHIN, *Contentieux administratif*, LexisNexis, Paris, 8è éd., 2014, p.233.

⁶ Cour suprême du Sénégal, 26 mars 1963, Amadou Alpha Kane c/ Ministre des transports et Télécommunications, *Revue sénégalaise de droit*, août 1967, p. 120 et s ; V. obs de C. LAPEYRE, op. cit., p.256 ; Plus récemment, C.S, 23 mars 2012, Etat du Sénégal c/ Michelle Marguerite Charlotte Jourdain, *Bulletin des arrêts*, décembre 2013, p. 220-221 : « Le juge n'est pas tenu par la qualification que les parties donnent à leur recours. Dès lors, est recevable le recours pour excès de pouvoir intenté contre une ordonnance d'expropriation, alors même que le demandeur avait qualifié celui-ci de pourvoi en cassation ».



compétence pour apprécier par voie du recours pour excès de pouvoir toute décision administrative⁷.

Puissant moyen de défense de l'Etat de droit en raison de sa particularité dans le contentieux administratif, le mécanisme du recours pour excès de pouvoir a séduit le doyen RIVERO déjà, au siècle dernier qui écrivait qu'il constitue : « *la plus merveilleuse création des juristes, l'arme la plus efficace, la plus pratique, la plus économique au monde pour défendre les libertés* »⁸. Instrument de premier ordre dans le contrôle de la légalité de l'activité de l'administration⁹, il s'est imposé comme un principe général de droit dans un contentieux entre parties tel qu'il ressort de la position du juge administratif français depuis le célèbre arrêt *Dame Lamotte* selon lequel, le recours pour excès de pouvoir est : « un recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif, et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité »¹⁰. Le juge africain des Etats francophones a tout simplement repris à son compte cette jurisprudence d'inspiration française puisque la chambre administrative de la Cour suprême ivoirienne avait, en 1964 dans sa décision *DIBY Yao/Ministre de la fonction publique*, adoptée cette attitude susceptible d'être reconnu comme consacrant le recours pour excès de pouvoir au rang de principe général de droit¹¹.

La quête permanente de l'Etat de droit a conduit à enfermer l'action administrative dans une sorte de forteresse dont la sécurité est assurée par le juge à travers son contrôle. En conséquence, l'administration est tenue au respect des règles juridiques. Tout autant qu'elle doit soumettre les individus à la loi, elle ne doit pas elle-même se constituer en hors la loi¹².

⁷ En Côte d'Ivoire, la chambre administrative de la Cour suprême a produit une abondante littérature jurisprudentielle sur le recours pour excès de pouvoir. Voir la tribune de la chambre administrative de la cour suprême ivoirienne, n°9, janvier 1998 notamment : arrêt n°2 du 28 avril 1976 *Santucci c/Université d'Abidjan* ; l'arrêt n°2 du 26 janvier 1994, *AGNOFE N'douba c/Ministère de l'Emploi et de la Fonction Publique* ; arrêt n°48 du 18 juillet 2007 *Dibo Deye c/Président de la République* ; arrêt n°14 du 28 janvier 1998 *Dame AKE Akebie c/Ministre de la Fonction Publique* ; arrêt n°7 du 26 février 1992 *KORE Gboagnon Raphaël c/Ministère de l'Emploi et de la Fonction Publique* ; arrêt n°2 du 19 janvier 2005 *ABOUO N'Guessan Charles c/Inspecteur de l'Enseignement Primaire de Sikensi*.

⁸ Jean RIVERO, « Le Huron au Palais-Royal ou réflexion naïve sur le recours pour excès de pouvoir », *Dalloz*, chronique- IV, 1962, pp.37-40. Lire aussi Camille BRUYELLE, *Contentieux administratif*, 9^è éd., Paris, LGDJ, 2021-2022, pp.67-69.

⁹ Ousmane KHOUMA, « Le contrôle de la légalité externe des actes administratifs unilatéraux par le juge sénégalais, Un exemple de « transposition » de la jurisprudence administrative française », *Afrilex*, mai 2015, p.1, <https://www.afrilex.u-bordeaux.fr> consulté le 12 août 2022.

¹⁰ CE, fr., 17 février 1950, *Min. agriculture c/ Lamotte*, Rec., 1950, p.110 ; *RDP* 1951, 478, concl., J. DELVOLLE, note WALINE, *GAJA* n°60. Lire René CHAPUIS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 13 éd., Paris, 2008, p.211.

¹¹ Cour suprême ivoirienne, 1^{er} avril 1964 : *DIBY Yao/ministre de la fonction publique* : « *que dans la requête présentée et enregistrée au conseil d'Etat le 20 janvier 1959, l'exposant soutient en effet que la décision émanant du ministre de la fonction publique du conseil du gouvernement de la Côte d'Ivoire a violé les dispositions légales concernant la perte de jouissance de droits civiques.*

Que ce pourvoi présente ainsi à juger uniquement un moyen de légalité susceptible d'être invoqué à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir ». Quant au juge burkinabè, il n'a pas hésité à emprunté la même démarche le 28 juin 1974 dans sa décision *Jean Baptiste CONOMBO* en se fondant sur la théorie des principes généraux de droit pour annuler la révocation par la voie du recours pour excès de pouvoir¹¹.

¹² Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public général*, Sirey, 4^è éd., Paris, 1900, p.290 et suivants. Voir aussi Olivier BEAUD, « État légal et État de droit », in Jean Jacques BIENVENU, Jacques PETIT, Benoit PLESSIX, Bertrand SEILLER (dir.), *La Constitution administrative de la France*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2012, p.73. Jean RIVERO, « Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits », in *Mélanges Jean DABIN*, Bruylant, 1963, p. 815. Lire aussi Pierre DELVOLLE, « Le principe de légalité en droit comparé : essai de synthèse », *RFDA*, 2022 p.247.



Le recours pour excès de pouvoir participe du contrôle de l'action administrative en tant que moyen de la légalité à travers l'appréciation que le juge fait des actes administratifs unilatéraux déférés devant lui par des justiciables¹³.

Ce moyen de contrôle peut être évoqué par les fonctionnaires à l'encontre des actes administratifs. Aussi, il s'agit dans la présente réflexion de s'intéresser à la révocation du fonctionnaire devant le juge de l'excès de pouvoir.

L'économie d'une bonne compréhension de ce sujet postule, avant toute exploration de son champ, que soit au préalable bâti un travail de conceptualisation afin de cerner les notions clés car, selon le doyen EISENMANN, « *entendons-nous sur le sens des mots sinon, nous discuterons dans l'obscurité et en vain* »¹⁴.

Symbole de rupture, la révocation constitue une notion particulièrement riche que l'on retrouve dans différentes branches du droit. Dans le cadre des opérations civiles, elle désigne un acte par lequel une personne, ayant confié le soin à un tiers de réaliser une opération ou un service, y met un terme¹⁵. En droit des affaires, ce terme correspond à la possibilité donnée aux assemblées générales de mettre fin aux mandats des administrateurs des sociétés, à tout moment¹⁶. Mais surtout, la révocation est aussi un concept cher au droit de la fonction publique en raison de son lien étroit avec le régime disciplinaire¹⁷.

Les textes statutaires des trois fonctions publiques que nous étudions traitent de la révocation en tant que sanction disciplinaire sans pour autant en donner une définition. Toutefois, le trait commun c'est que la révocation y est vu comme une mesure qui sanctionne les fautes suffisamment graves¹⁸.

En droit de la fonction publique, la révocation est une décision unilatérale de l'administration¹⁹ mettant fin aux fonctions d'un agent, à titre de sanction²⁰. Elle pourrait se confondre avec le licenciement ou même le congédiement sauf que la procédure et le motif sont différents selon le type de mécanisme envisagé. Tandis que la révocation sanctionne les fautes professionnelles les plus graves, le licenciement intervient pour des motifs autres que

¹³ Lire Prosper WEIL et Dominique POUYOU, *Le droit administratif*, 25^e éd., « Que sais-je », mis à jour 2017, pp.102-108. J. SIRINELI, « La subjectivisation du recours pour excès de pouvoir », *RFDA* 2016, 529.

¹⁴ Charles EISENMANN, *Cours de droit administratif*, Tome 1, coll. « anthropologie du droit », LGDJ, Paris, 1982, p.17.

¹⁵ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, 12^e éd., Paris, PUF, 2018, p.920.

¹⁶ Article 469 de l'acte uniforme OHADA sur le droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique.

¹⁷ André LEGRAND, : « *La révocation ad nutum des agents publics* », *AJFP*, n°2-Mars/avril 2015, pp.116-118. Laurent LOMBART, « Typologie de la radiation des cadres de la fonction publique : les cas de constatation à connotation disciplinaire », *AJFP*, 2008.319; Clément BENELBAZ, « Les règles de démission dans la fonction publique : droit spécifique ou droit commun ? », *AJFP* 2011. 232.

¹⁸ Loi n°081-2015/CNT du 24 novembre 2015 portant statut général de la fonction publique d'état au Burkina Faso. Loi n°61-33 du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires au Sénégal. Réactualisée version 2005 et loi n°92-570 du 11 septembre 1992 portant statut général de la fonction publique en Côte d'Ivoire.

¹⁹ Charles DEBBACH et Frédéric COLLIN, *Droit administratif*, 12^e éd., Paris, Economica, 2018, p.373 et suivants.

²⁰ Avec une décision particulière du 20 octobre 2020, la cour administrative d'appel de Lyon a retenu qu'**un chef de police municipal avait commis une faute justifiant sa révocation. CAA Lyon, 20 octobre 2020, n°19LY00222.**



disciplinaires²¹. Toutefois, malgré des imprécisions et des variantes terminologiques, il convient de réserver le terme de révocation au retrait de l'emploi à titre disciplinaire²².

Sanction disciplinaire la plus sévère, elle ne peut être prononcée qu'après respect des différentes garanties de la procédure disciplinaire. La révocation est toutefois rarement mise en œuvre, en ce que sa gravité est telle que l'administration n'y a recours qu'en dernier ressort. Mais très souvent, elle est fait échec par la procédure du recours pour excès de pouvoir²³.

Le juge de l'excès de pouvoir, n'est nul autre que la juridiction administrative chargée du contrôle de la légalité administrative. Le recours pour excès de pouvoir constitue la procédure de droit commun pour l'annulation des actes administratifs illégaux²⁴. En clair, lorsqu'un administré considère un acte administratif illégal en ce qu'il lui porte grief et entend le faire annuler en justice, il doit utiliser la voie du recours pour excès de pouvoir²⁵.

Le recours pour excès de pouvoir est un contrôle de légalité de l'acte en cause. Le principe de légalité lui-même signifie que l'autorité administrative doit agir conformément au droit. Dans son sens étymologique, la légalité exprime le caractère d'un acte ou d'une attitude, ou du moins un comportement conforme au prescrit juridique. La légalité pourrait se résumer pour ainsi dire à l'ensemble des normes dont le respect s'impose à l'autorité administrative²⁶. La légalité de l'acte administratif s'apprécie aussi bien au plan interne c'est à dire du point de vue de son contenu que sur le plan externe ; ce qui renvoie aux conditions d'élaboration de

²¹ Pour la différence entre révocation et licenciement, lire Abdelkader KHADIR, *Les garanties disciplinaires dans la fonction publique algérienne (réalités et perspectives)*, thèse, Université d'Oran, 2010, 329 pages. Voir aussi Article 187 et 188 de la loi n°081-2015/CNT du 24 novembre 2015 portant statut général de la fonction publique au Burkina Faso. Il en est ainsi de la loi n°038-2017/AN du 23 mai 2017 portant fonction publique parlementaire en son article 187 en ces termes : « Les sanctions disciplinaires sont dans l'ordre croissant de gravité : l'avertissement ; l'exclusion temporaire des fonctions de trente jours au maximum ; le retard d'avancement ; l'abaissement d'échelon ; la révocation ». Il en est ainsi également de l'article 159 de la loi n°003-2017/AN du 13 janvier 2017 portant statut de la fonction publique territoriale au Burkina Faso. On peut aussi mentionner la loi n°057-2017/AN du 19 décembre 2017 portant statut de la fonction publique hospitalière en son article 177.

²² La jurisprudence de la Chambre Administrative de Côte d'Ivoire laisse voir que beaucoup d'agents publics assimilent, à tort, certaines mesures administratives prises à leur encontre à des sanctions disciplinaires. L'arrêt n°135 du 25 juillet 2001 *ESSIS Essoh Jean Mathieu c/ Ministre de l'Emploi et de la Fonction Publique* en fournit une illustration.

²³ TA Paris, 15 décembre 1988, M.D, *AJFP* juillet 1999, p. 40. Voir Stéphane DOUMBE-BILLE, « Recours pour excès de pouvoir et recours de plein contentieux. A propos de la nouvelle frontière », *AJDA*, 1993.3.

²⁴ M.-J. GUEDON, « La classification des moyens d'annulation des actes administratifs », *AJDA*, février 1978, p. 82. Voir aussi Charles DEBBASCH et Frédéric COLIN, *Droit administratif*, 12^e éd., Economica, Paris, 2018, pp.743-780. Samuel ETOA, « L'évolution du contrôle du juge administratif sur la gravité des sanctions administratives », *AJDA*, 2012. 358 et s

²⁵ Yves GAUDEMET, *Droit administratif*, 22^e éd., LGDJ, Paris, 2018, p.148. CE, 19 mai 1933, Benjamin, Lebon 1933, p.541 ; D. 1933, III, p. 354, concl. G. Michel ; S. 1934, III, p. 1, note A. Mestre ; CE, 28 mai 1971, n° 78825, « Ville nouvelle Est », Lebon p. 409, concl. G. Braibant ; *AJDA* 1971. 405, chron. D. Labetoulle et P. Cabanes ; *CJEG* 1972. 35, note J. Virole ; D. 1972, jurispr. p. 194, note J. Lemasurier ; *JCP* 1971, II, n° 16873, note A. Homont ; *Rev. adm.* 1971. 422, concl. ; *RD publ.* 1972. 454, note M. Waline. Le juge constitutionnel français rappelait à juste titre dans sa décision du 23 janvier 1987 que « figure aux nombres des principes fondamentaux reconnus par les lois de la républiques celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises dans l'exercice des prérogatives de puissance publique par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la républiques ou les organismes placés sous leur autorité ou leur contrôle »²⁵.

²⁶ L'expression qui paraît réductrice en ce qu'elle pourrait faire croire aux normes législatives uniquement est critiquée par EISENMANN pour qui elle aurait l'inconvénient de donner à croire que la légalité se réduit aux dispositions législatives (*lex, legis* : loi), aucun juriste ne tombe dans le piège de l'étymologie. Et l'expression « principe de régularité » préférable en toute rigueur n'est guère d'usage. Certains auteurs utilisent l'expression principe de juridicité pour désigner la même réalité que la légalité. Pour une distinction entre principes de légalité et de juridicité, voir Patrice CHRÉTIEN, Nicolas CHIFFLOT, Maxime TOURBE, *Droit administratif*, Sirey, 14^e éd. Paris, 2014, p.114. Jean -Louis Mestre, « L'arrêt 'Landrin', acte de naissance du recours pour excès de pouvoir ? », *RDA*, 2003, p.2011.



l'acte²⁷. Dans la présente analyse, la légalité externe retient notre attention parce que nous nous intéressons particulièrement à la procédure de révocation qui est une décision administrative unilatérale. Aussi, pour CHAPUS, « quand on conteste la légalité externe d'une décision, la contestation porte non sur ce qui a été décidé, mais sur la façon dont on a décidé »²⁸.

Si la répression disciplinaire existe dans le domaine de la fonction publique pour des fautes que les agents publics auraient commis dans l'exercice de leurs fonctions²⁹, il faut se rendre à l'évidence que cette dernière est indépendante de la répression pénale même si pour un même fait, le fonctionnaire fautif est poursuivi devant la juridiction pénale et devant l'autorité disciplinaire. Dans le principe, si la faute est à la fois disciplinaire et pénale, l'auteur de la faute doit subir les deux répressions dont le cumul est possible³⁰. En outre, une relaxe au pénal ne s'oppose pas à une sanction disciplinaire, l'autorité administrative étant maître de l'appréciation de l'opportunité de la sanction. Il faut cependant distinguer la sanction disciplinaire de la mesure administrative. En effet, la mesure administrative a pour motif et but l'intérêt du service et donc l'application de la loi du service. Il en est ainsi du licenciement pour suppression du service, de la mise à la retraite pour ancienneté, du déplacement dans l'intérêt du service et même de la suspension.

En matière de sanction, c'est l'autorité administrative qui apprécie si une faute présente un caractère suffisamment grave au point de justifier une sanction disciplinaire consistant en la rupture des liens professionnels avec l'agent³¹.

Cette distinction très capitale répond au souci que les mesures administratives ne sont pas soumises à la procédure disciplinaire qui offrent des règles de garantie aussi bien sur la forme que dans le fond permettant de protéger les fonctionnaires contre l'arbitraire de l'administration. Le danger serait alors que l'administration, au nom de son pouvoir discrétionnaire³², soit tentée de prononcer une mesure disciplinaire déguisée sous forme d'une mesure administrative ; ce qui pourrait s'assimiler à un détournement de pouvoir soumis à la censure de juge administratif par la procédure de l'excès de pouvoir³³.

On est tenté alors de s'interroger sur l'originalité qu'offre ce droit dans la garantie des droits des citoyens, d'autant plus que demeure toujours d'actualité, l'inquiétude soulevé par GOMEL à la fin du XIX^e siècle, selon laquelle « *la situation des fonctionnaires révoqués est en résumé celle-ci : quelle que soit l'ancienneté de leurs services, à la veille même du jour où ils rempliraient les conditions voulues pour avoir droit à la retraite, ils peuvent se voir enlever*

²⁷ CE(Fr), 23 déc. 2011, n°335033, DANTHONY, Lebon p.649 ; AJDA 2012.7 ; ibid. 195, chron. X. DOMINO et A. BRETONNEAU ; ibid. 1484, étude C. MIALOT ; ibid. 1609, tribune B. SEILLER ; D. 2013. 324, obs. O. BOSKOVIC, S. CORNELOUP, F. JAULT-SESEKE, N. JOUBERT et K. PARROT ; AJDI 2014. 16, étude S. Gilbert ; ibid. 2015. 25, chron. S. Gilbert ; ibid. 2016. 27, étude S. Gilbert ; ibid. 2017. 26, étude S. Gilbert ; AJCT 2015. 388, étude R. BONNEFONT ; RFDA 2012. 284, concl. G. DUMORTIER ; ibid. 296, note P. Cassia ; ibid. 423, étude R. HOSTIOU ; Dr. adm. 2012, comm. 22, note F. MELLERAY ; JCP A 2012, 2089, note C. BROUELLE ; JCP 2012. 558, note D. Connil.

²⁸ René CHAPUS, *Droit administratif*, Tome 1, 15^{ème} éd., Paris, Montchrestien, 2001, p.1023.

²⁹ AMBEU Akoua Viviane-Patricia, *La fonction administrative contentieuse en côte d'ivoire*, Thèse Université Jean MOULIN, 2011, p. 292 et suivantes.

³⁰ CE (fr), 16 avril 1936, *Bonny*, Rec. Lebon, p.881.

³¹ Cour Suprême de Côte d'Ivoire (chambre administrative), arrêt n°06, 20 février 1963, By Jules/ministère des travaux publics, des transports, des postes et télécommunications, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative ivoirienne*, CNDJ, Abidjan, 2012, pp.23-24.

³² André DE LAUBADERE, « Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire et dans la jurisprudence récente du conseil d'état français, Mélanges WALINE, 1974, p.531. Voir aussi Jean Claude VENEZIA, *Le pouvoir discrétionnaire*, LGDJ, 1958. Etienne PICARD, « Le pouvoir discrétionnaire en droit administratif français », *RIDC* 1989, p.295.

³³ Ibrahim David SALAMI, « Le recours pour excès de pouvoir : contribution à l'efficacité du procès administratif au Bénin (1990-2010) », *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives*, n°25, 2011, p.95 et s. Charles LAPEYRE, « Présentation des décisions rendues en matière de recours pour excès de pouvoir par la Cour Suprême (1961-1973) », *Annales Africaines*, 1973, p.251 et s.



leur emploi et perdre(...)tout le bénéfice en vue duquel ils ont, pendant de longues années, supporté des traitements généralement modiques »³⁴.

En droit français, depuis le célèbre arrêt *Lebon*³⁵, le Conseil d'Etat estime que le contrôle de la légalité d'une sanction disciplinaire doit s'appuyer sur non seulement le motif de la sanction³⁶ mais aussi sur la proportionnalité de cette sanction par rapport à la faute³⁷. Cette démarche a connu une évolution notable parce que le juge administratif s'est orienté désormais vers une appréciation normale opérant ainsi une sorte de revirement notamment à travers la décision *Dahan*³⁸. En droit de la fonction publique et notamment en matière disciplinaire, on a pu remarquer qu'il n'existe pas une définition de la faute. Les textes statutaires se contentent d'en énumérer³⁹. Cette énumération découle des statuts généraux ou parfois des statuts particuliers régissant certains corps de la fonction publique⁴⁰. En se fondant sur cette énumération, on pourrait s'interroger sur l'attitude du juge par rapport à ces fautes prévues par ordre de gravité⁴¹.

Comment par la prise en compte des motifs de la révocation, le juge protège-t-il les droits de l'agent public ?

A travers les exemples burkinabè, sénégalais et ivoirien, on peut se rendre compte que le juge, face à un acte aussi grave, se montre plus clément envers les fonctionnaires en entourant la révocation d'un certain nombre de garanties. Aussi procède-t-il très souvent à un contrôle rigoureux des motivations de la décision de révocation **(I)**, avec un office plus protecteur de l'agent public **(II)**.

I-Un contrôle rigoureux des motivations de la décision

De façon générale, la détermination de la faute disciplinaire fait une place importante à des considérations subjectives car, selon le doyen DEGNI SEGUI, « il ne convient pas de lier le pouvoir disciplinaire par un catalogue d'infractions disciplinaires ».

Aussi, pour apprécier les motifs de la décision, le juge s'attache-t-il à l'appréciation de la matérialité des faits **(A)** et à la qualification desdits faits **(B)**.

A- La matérialité des faits

La matérialité des faits reprochés à l'agent révoqué peut résulter soit de son comportement **(1)**; soit de sa moralité **(2)**.

³⁴ Ernest-Gaston PERRIER, *De la révocation des fonctionnaires*, Thèse pour le doctorat, Paris, Arthur Rousseau, 1903, p.23.

³⁵ Conseil d'état(Fr.), 9 juin 1978, *Lebon*, n05911. Aurélie BRETONNEAU et Jean LESSI, « Sanctions infligées aux agents publics : M. Lebon sort du Recueil », *AJDA*, 2013. 2432.

³⁶ CE (Fr.), 2 oct. 2019, n°432388, Sté Auchan Hypermarché, *Lebon*, p.356 ; *AJDA* 2019, 1970.

³⁷ « Considérant que si le Conseil d'Etat ne peut apprécier l'opportunité des mesures qui lui sont déférées par la voie de recours pour excès de pouvoir, il lui appartient, d'une part, de vérifier la matérialité des faits qui ont motivé ces mesures, et, d'autre part, dans le cas où lesdits faits sont établis, de rechercher s'ils pouvaient légalement motiver l'application des sanctions prévues par la disposition précitée ; ». Voir aussi CE (Fr.), 4 avr. 1914, Gomel, *Lebon* 1914, p.488; S. 1917, III, p.25, note M. HAURIOU; CE, 14 janv. 1916, *CAMINO*, *Lebon* 1916, p.15; *Revue de Droit public*, 1917. 463, concl. L. CORNEILLE, note G. JEZE ; S. 1922, III, p.10, concl. Charles FORTIER, « Le couronnement de l'arrêt Lebon : le choix de la sanction disciplinaire fait l'objet d'un contrôle plein du juge administratif », *JFP* 2014, p.5. Voir aussi Anaïs PLANCHARD, « Le contrôle de proportionnalité des sanctions disciplinaires franchit les portes des prisons », *Revue des droits de l'homme. Actualité libertés*, juillet 2015, 11 pages.

³⁸ Conseil d'État (Fr.), Assemblée, 13 novembre 2013, *Dahan*, *Lebon* n°347704. Lire Rémi KELLER, « Le contrôle normal des sanctions disciplinaires par le juge de l'excès de pouvoir », *RFDA*, 2013, p.1175.

³⁹ Consulter Meïssa DIAKHATE, « La responsabilité disciplinaire du fonctionnaire en droit sénégalais », mars 2020, *afrilex* ou www.ceracle.com. Consulté le 15/09/2022.

⁴⁰ Article 66 du statut de la fonction publique en France, article 43 du statut au Sénégal, article 187 au Burkina Faso et article 78 du statut de la fonction publique ivoirienne.

⁴¹ Les statuts dans leur ensemble prévoient une hiérarchisation des fautes selon leur gravité en faute de premier, deuxième et troisième degré.



1) Le comportement fautif de l'agent

L'attitude assez prudente du juge administratif face à la décision de révocation est liée aux effets négatifs de celle-ci puisqu'elle constitue la sanction la plus lourde prévue par le statut général et appliquée aux agents publics les plus négligents et les moins efficaces. Elle est infligée à tous ceux qui ont «failli [...] au respect du gouvernement qu'ils servent, qui ont provoqué ou encouragé l'opposition à ce gouvernement au nom duquel ils exercent l'autorité »⁴².

Ainsi, les textes portant statuts de la fonction publique en Afrique posent le principe que « Tout manquement aux obligations professionnelles, toute atteinte à la discipline, toute faute ou irrégularité commise par un fonctionnaire en raison, à l'occasion ou dans l'exercice de ses fonctions constitue une faute professionnelle et expose son auteur à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, de poursuites pénales »⁴³. En la matière, l'autorité administrative n'a pas à apprécier si un comportement répond à la définition d'une infraction disciplinaire.

En présence d'une indétermination légale, il appartient à l'autorité administrative de définir la faute disciplinaire. En effet, cette absence procède du souci de laisser à l'Administration, et certainement aussi au juge, le soin de définir les comportements fautifs du fonctionnaire. Il leur revient de traquer, dans le statut, des éléments pouvant justifier des répressions disciplinaires⁴⁴.

La première approche consiste pour le juge africain à apprécier la réalité matérielle des faits. La faute disciplinaire doit pour ainsi dire reposer sur des faits avérés. Il va de soi que, conformément aux principes généraux du droit administratif, une sanction disciplinaire est, à l'image de toute autre décision administrative, illégale en cas d'inexistence matérielle des faits sur lesquels elle est fondée. Tel est la position du juge ivoirien dans l'arrêt n°7 du 26 février 1992/ *Affaire KORE GBOAGNON Raphaël*.

À la suite d'un recours initié par *KORE GBOAGNON Raphaël*, la Chambre Administrative de la Cour Suprême de Côte d'Ivoire a annulé la décision de révocation pour les motifs estimés légers. Le juge a simplement annulé la sanction aux motifs que la matérialité des faits mis à la charge du fonctionnaire n'est pas démontrée par l'administration⁴⁵. La même attitude a été observée dans la décision *AKPA Akpro Alexis* où il a été matériellement établi que ce dernier ex-lieutenant de gendarmerie avait été complice de détournement et de faux en écritures publiques⁴⁶. Sauf à prouver la matérialité des faits, il est par conséquent

⁴² Jérôme DROUILLE, *Les pouvoirs disciplinaires sur les fonctionnaires publics*, Thèse, Université de Toulouse, 1900, p.40.

⁴³ Article 73 du statut de la fonction publique en Côte d'Ivoire, Article 153 du statut de la fonction publique au Burkina Faso.

⁴⁴ Consulter Meïssa DIAKHATE, « La responsabilité disciplinaire du fonctionnaire en droit sénégalais, *afrilex ou www.ceracle.com*, p.5.

⁴⁵ Les motifs suivants ont été évoqués :

- les seules lettres K.G.R. inscrites au bas de l'article ne suffisent pas à mettre KORE GBOAGNON Raphaël en cause, alors qu'il n'est pas contesté que ces mêmes lettres peuvent être imputées à d'autres personnes ;
- l'Administration s'est rendue compte de la fragilité de ses preuves, puisque sa plainte a été dirigée contre X alors que les résultats de l'enquête administrative étaient déjà connus.

Lire aussi *Hicham BERJAOU*, « Le contrôle des motifs par le juge de l'excès de pouvoir : le modèle marocain », <https://www.village-justice.com/articles/contrôle-des-motifs-par-juge-exces-pouvoir-modele-marocain,26402.html>. Consulté le 05 octobre 2022. Voir également Stavroula KTIKASKI, *L'évolution du contrôle juridictionnel des motifs de l'acte administratif*, Paris, LGDJ, 1991, 472 pages. Bernard PACTEAU, *Le juge de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administratif*, Université de Clermont 1, 1977; 263 pages.

⁴⁶ Arrêt n°01. n°d'ordre du secrétariat général : 79-2 AD audience publique ordinaire du 22 juillet 1981. Lire aussi arrêt n°2 du 19 janvier 2005 ABOUO N'Guessan Charles c/ Inspecteur de l'Enseignement Primaire de Sikensi).



presqu'irréaliste de retenir une faute contre l'agent⁴⁷. La nature de la faute se manifeste diversement. Ainsi, elle peut consister à un comportement négligent mettant en danger la vie des usagers. Le juge ivoirien n'a pas manqué de rappeler à l'ordre l'autorité administrative dans deux décisions en estimant que les faits reprochés à des agents de santé pour avoir par négligence laissé mourir des patients pour manque de médicaments en urgence relève plutôt de la responsabilité du centre de santé et non d'une négligence des agents en question dès lors que l'autorité n'a pu apporter des preuves que les faits reprochés aux agents leur sont imputables⁴⁸.

L'inefficacité de l'agent peut parfois être brandie comme motif de révocation. Tel fut le cas de l'objet d'une décision rendue par le juge burkinabè à propos de la révocation d'un agent par le directeur général du bureau burkinabè des droits d'auteurs aux motifs que les performances professionnelles de l'agent étaient insuffisantes⁴⁹. Toujours au nombre des motifs pouvant justifier la révocation, on peut souligner le comportement indocile de l'agent entraînant un climat malsain au sein du service. Là également, le juge s'attache à vérifier la réalité des faits pouvant conduire l'autorité administrative à prendre une si grave décision qu'est la révocation⁵⁰. C'est ainsi que le juge sénégalais a rejeté un recours en annulation d'une décision de révocation soumise à sa censure après s'être assuré que l'autorité administrative disposait d'éléments tangibles qui justifierait une telle décision⁵¹.

Quant au juge burkinabè, fidèle à sa jurisprudence⁵², réitérait dans une décision du 25 octobre 2002, le principe selon lequel, si l'autorité dispose du pouvoir discrétionnaire de prononcer des sanctions, « la décision qu'elle prend ne doit pas reposer sur des faits matériellement inexacts » (...).

L'autorité administrative peut au-delà du comportement de l'agent justifier une décision de révocation par la moralité de l'agent.

⁴⁷ CACS (Côte d'Ivoire), arrêt n°8 TAO SADIA C/ Ministère de l'Emploi Et de la Fonction Publique : « *Considérant que malgré les dénégations du requérant, les deux rapports d'enquête font état de faits précis de nature à justifier une sanction ; que dès lors, le moyen ne peut proférer* »

⁴⁸ Arrêt n°13 du 28 janvier 1998, *Docteur SOUME Bi Kacou Brice contre ministère de la fonction publique et de l'emploi* et arrêt n°14 du 26 mai 2005, *GOZE Lucie/ministère de la fonction publique et de l'emploi*. Dans ces différentes décisions, le juge a emprunté le même raisonnement en ces termes : « *Considérant que les faits reprochés au requérant étaient imputables au mauvais fonctionnement du service public de la santé qui se devait de disposer des médicaments nécessaires dans les urgences chirurgicales ; Qu'en faisant porter au praticien la responsabilité des conséquences de l'absence des médicaments dans le service de santé et en lui infligeant une sanction disciplinaire pour ce motif, le ministre de l'emploi, de la fonction publique et de la prévoyance sociale n'a pas justifié sa décision qui doit être annulée* ».

⁴⁹ TA, Ouagadougou, jugement n°043 du 06/03/2018.

⁵⁰ Cour suprême ivoirienne, arrêt n°02 du 26 janvier 1994. Ici le juge a considéré que le fait pour le requérant de s'être coupable de faux en écriture publique et ayant été jugé et condamné au correctionnel, il n'existe pas de doute sur la réalité des faits.

⁵¹ **Arrêt n°05 du 31/01/13 J/185/RG/1216/07/12 Administrative** : « *Considérant qu'en l'espèce, l'Etat du Sénégal a soutenu dans son mémoire en défense que la mesure de révocation de Ada Ndiaye Camara a été prise suite à la mauvaise gestion de l'établissement ayant entraîné la dégradation du climat social ;*

Considérant que cette mauvaise gestion ayant entraîné la dégradation du climat social au sein de l'établissement résulte amplement des pièces versées au dossier dont notamment les procès-verbaux de réunions du Conseil d'administration et de l'article de presse contenant la version des faits servie par Ada Ndiaye Camara elle-même pour expliquer les mouvements d'humeur de certains travailleurs de l'hôpital ;

Qu'ainsi le moyen est mal fondé ; »

⁵² Conseil d'Etat (BF), arrêt n°27 du 25 octobre 2002, *COMPAORE Rasmané contre ministre de la défense in Droit administratif, les grandes décisions de la jurisprudence*, op.cit., p.296-302.



2) La moralité de l'agent

La charte de la fonction publique de l'Union africaine estime obligatoire pour un agent d'avoir un comportement intègre et d'avoir une moralité irréprochable⁵³. D'ailleurs, c'est une obligation générale dans les statuts de la fonction publique pour un fonctionnaire de jouir de ses droits civiques et d'une bonne moralité. La jurisprudence comporte des illustrations où la moralité de l'agent est un élément pouvant justifier une révocation. Ainsi que le rappelait d'ailleurs M. DORD reprenant une citation célèbre de DEBRE, « L'Etat n'est pas un employeur comme un autre, c'est un honneur et une vocation de servir la nation »⁵⁴. Cette discipline morale qui s'attache à l'agent peut résulter de la violation des règles déontologiques ou des actes portant atteintes à l'image du service. Sur cette base, le juge ivoirien a sanctionné une décision de révocation suite à une condamnation au correctionnel n'emportant pas perte d'un quelconque droit civique aux motifs que la perte d'un droit civique entraînait, en dehors de toute procédure disciplinaire, *de facto*, une révocation⁵⁵.

S'agissant des faits constitutifs de violation des règles déontologiques, le juge administratif a eu à en connaître des cas dans son activité de contrôle. On peut citer l'arrêt du 24 novembre 2006 par lequel le juge administratif burkinabè reconnaissait que le fait pour un militaire en activité d'accorder une interview à caractère politique à un journal était une violation des règles de discipline militaire constitutive de faute lourde pouvant justifier la radiation de ce dernier des effectifs de l'armée. Le juge a considéré dans ce cas que l'officier en cause a manqué à son devoir de neutralité dans le domaine politique⁵⁶. Dans la décision du 24 janvier suscitée rendue par le juge administratif ivoirien, il est ressorti par ailleurs que le faux en écriture constitue des faits graves qui entachent la moralité même de l'agent⁵⁷. La mesure de révocation peut même être prononcée contre des agents publics en stage probatoire qui ont participé à une grève. Tel fut le sort de greffiers stagiaires au Burkina Faso ayant été révoqués par le ministre de la Fonction publique par arrêté n°2009-1636/MFPRE/SG/DGFP/DPSSA du 20 août 2009 et attaqué devant le conseil d'Etat en excès de pouvoir⁵⁸.

Dans la même veine, précisément dans une affaire *GUEDE Séry Firmin c/ Ministère de la Sécurité Intérieure*, le juge administratif ivoirien a jugé que la fraude d'un candidat au concours d'entrée à l'école de police, lorsqu'elle est avérée ou établie, entraîne, d'office, la révocation de son auteur. Dans cette espèce, le requérant, élève sous-officier de police, a déféré la décision par laquelle le ministre de la Sécurité Intérieure l'a radié des effectifs de l'école

⁵³ Article 23 de la charte de la fonction publique en Afrique adoptée à Windhoek en Namibie en 2001.

⁵⁴ Olivier DORD, *Droit de la fonction publique*, PUF, Coll. Thémis, 2007, p.6.

⁵⁵ Cour suprême ivoirienne, arrêt n°2 du 1er avril 1964, *DIBI Yao Georges c/ ministre de la Fonction Publique*, « considérant qu'il est constant que le sieur DIBI Yao Georges, bien que condamné par jugement correctionnel devenu définitif à une peine d'emprisonnement et d'amende, n'a pas fait l'objet d'une mesure d'interdiction de l'un de ses droits civiques par ledit jugement (...); Que dès lors, le requérant est fondé à soutenir que la décision du Ministre de la Fonction Publique (...) était entachée d'excès de pouvoir... ».

⁵⁶ « Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'à compter de la publication du décret n°94-159/Pres/Def du 28 avril 1994, le capitaine Kaboré Boukary était, en application de l'article 29 dudit décret, tenu à une obligation de réserve vis à vis de l'Armée, notamment celle de ne plus mener d'activités politiques, que les faits reprochés au requérant sont une atteinte à l'obligation de respect de la neutralité des armées dans le domaine politique et un manquement au devoir de réserve d'un militaire en activité de s'affilier à un groupement à caractère politique, atteinte et manquement aggravé par sa qualité de président d'un parti politique... ».

⁵⁷ Considérant (...) que bien que commis en dehors du service, ces faits apparaissent manifestement incompatibles avec ses obligations professionnelles tels qu'ils résultent du statut général de la fonction publique et des textes subséquents; qu'il s'ensuit que le moyen tiré par le requérant de l'excès de pouvoir dont il serait victime ne peut être sérieusement pris en compte ».

⁵⁸ Décision n°41 du 12 janvier 2010, affaire *KIETEGA Mathieu/ contre Etat burkinabè*, Salifou YONABA, *Droit administratif, Les grandes décisions de la jurisprudence administrative burkinabè*, 2è éd., décembre, 2013, p.421.



Nationale de Police pour avoir fourni un faux certificat de scolarité et un faux bulletin de notes pour la constitution de son dossier de candidature au concours d'entrée à l'école de police⁵⁹.

Si l'autorité administrative est particulièrement attentive à préserver une bonne image de l'administration par son pouvoir de révocation lorsqu'un agent public se rend coupable d'un fait particulièrement grave qui écorne cette image, le juge, en revanche, est très méfiant face aux décisions.

Aux termes de l'article 73 de la loi n°92-570 du 11 septembre 1992 portant statut général de la Fonction Publique, « toute faute commise par le fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire, sans préjudice le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale »⁶⁰. D'une manière générale, il y a faute disciplinaire chaque fois que le comportement d'un fonctionnaire entrave le bon fonctionnement du service ou porte atteinte à la considération du service dans le public. Il peut s'agir d'une faute purement professionnelle, mais aussi d'une faute commise en dehors de l'activité professionnelle⁶¹.

On observera que, si, généralement, la faute disciplinaire est commise dans le service ou à l'occasion du service, une action accomplie, une faute commise par le fonctionnaire hors du service, même dans sa vie privée peut justifier une sanction, si cette faute est de nature à porter atteinte à la réputation ou à la considération de l'administration⁶². Il s'ensuit qu'il faut que l'acte incriminé imputable à l'agent soit de nature à véritablement ternir l'image, la réputation ou la crédibilité du service pour justifier la sanction extrême que constitue la révocation⁶³. En tout cas, le juge administratif, même s'il s'est montré progressivement protecteur des agents, il n'en demeure pas moins ferme, quant à la violation des obligations fonctionnelles et déontologiques qui justifie les sanctions disciplinaires à leur encontre, même pour des comportements dans leur vie privée, dès lors qu'ils jettent le discrédit ou portent

⁵⁹ Cour Suprême ivoirienne, arrêt n°6 du 25 février 1987, « *Considérant qu'aux termes de l'article 16 du Décret 78-688 du 18 Août 1978 susvisé, tout candidat qui se rend coupable de fraude au moment de la constitution de son dossier est rayé d'office de la liste des candidats ou perd le bénéfice de son admission si la fraude est découverte postérieurement à celle-ci (...) que l'arrêté du Ministre de la Sécurité Intérieure n'a fait qu'une juste application des dispositions du décret précité et ne saurait dès lors encourir l'annulation pour excès de pouvoir.*

⁶⁰ Tel est le sens de l'article 153 du statut général de la fonction publique au Burkina Faso. Il en est de même au Cameroun du 3 de l'article 92 du décret n°94/199 du 07 portant statut général de la Fonction Publique de l'Etat qui dispose que :

« (1) La faute est professionnelle ou extra-professionnelle.

(2) La faute professionnelle est notamment un manquement par action, inaction ou négligence, aux devoirs et obligations auxquels est assujéti le fonctionnaire. La faute extra-professionnelle résulte notamment d'un manquement, d'une attitude ou d'un comportement qui met en cause l'éthique et la déontologie professionnelle ou est de nature à porter atteinte à la moralité publique ou à l'honorabilité de la fonction publique.

⁶¹ Cas du comportement incompatible avec l'exercice des fonctions, ou du comportement portant atteinte à la dignité de la fonction. Le 26 mars 2013, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé qu'un fonctionnaire pouvait valablement être révoqué par son employeur lorsqu'il a multiplié les actes d'insubordination et n'a pas tenu compte des nombreuses sanctions disciplinaires prises à son encontre (Cour administrative d'appel, 2ème chambre, 26 mars 2013, n°12BX00055).

⁶² Ainsi, dans l'arrêt n°2 du 26 janvier 1994 *AGNOFE N'Douba c/ Ministère de l'Emploi et de la Fonction Publique*, alors que le fonctionnaire révoqué, pour s'être rendu coupable de faux en écriture publique, conteste la sanction au motif « que les faits à lui reprochés ont été commis en dehors du service et qu'ils ne peuvent donner lieu à des sanctions disciplinaires », la Cour rejette sa requête en estimant « qu'il s'agit de faits graves qui entachent la moralité même de l'Agent de l'Etat ; que, bien que commis en dehors du service, ces faits apparaissent manifestement incompatibles avec ses obligations professionnelles ». Il en va de même dans l'arrêt n°48 du 18 juillet 2007, *Dibo Deye c/ Président de la République* dans lequel un fonctionnaire de police, pour avoir abattu chez lui, le soir, son épouse, a été radié de la Fonction Publique. Cette sanction a été jugée légale par la Cour.

⁶³ Liban Elie GHAZO, *Les relations entre les actions disciplinaires et pénales à l'encontre du fonctionnaire civil en France et au Liban*, Thèse, Université, Rennes I, 2017, p.320 et suivants. Voir également Sylvie VOKO, *Les atteintes à la probité*, Université Paris I- panthéon Sorbonne, 2016, p.64 et suivants.



atteinte à la considération de l'administration⁶⁴. Cette position du juge africain est partagée par le tribunal administratif des nations unies qui dans une décision du 14 mars 2022 estime que les obligations des membres du personnel en vertu du règlement du personnel 1.2 (a), (b) et (f) ne se limitent pas à l'environnement de travail mais s'appliquent également d'une certaine manière à leur vie privée⁶⁵.

Aussi est-il nécessaire de procéder à une qualification des faits.

B- La qualification des faits

Au Sénégal, le législateur s'est voulu très précis en précisant qu'il appartient à l'autorité d'apporter la preuve des faits allégués qui justifieraient la révocation⁶⁶. Pour apprécier les faits imputables aux agents révoqués, la qualification du juge s'attache non seulement aux circonstances (1), mais aussi au degré de gravité de la faute (2).

1) Les circonstances de la faute

La notion de faute disciplinaire est une notion large qui englobe les fautes liées directement au service, c'est à dire les fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et les infractions de droit commun, tel : le trafic d'influence, l'abus de pouvoir, la corruption, la concussion ainsi que l'obligation de réserve ou l'obligation de dignité⁶⁷. Donc, en matière de révocation, les fautes imputables aux agents qui puissent justifier une sanction peuvent être aussi bien des fautes de service, que des fautes commises en dehors du service⁶⁸.

La question de la faute de service soulève son éventuelle confusion avec la faute personnelle de l'agent que la jurisprudence *Pelletier* avait tenté de clarifier⁶⁹.

⁶⁴ La sanction ne peut être prononcée que pour manquements professionnels, même hors service (*TANU 21-8-1953, Harris, 31, Rec. p.126; TAOIT 21-10-1974, George, 237, AFDI 1974, 415, com. Knapp : ébriété d'un chauffeur ; TCE 16-1-2003, T 75/00 : exercice d'activités extérieures sans autorisation préalable*), mais peut avoir pour base une condamnation pénale (*TAOIT 23-9-1960, Duncker, 49, BO 1960, 500*).

⁶⁵ **TANU,UNDT/2022/023, Mohammad Rafi Tokhi.** <https://www.un.org/internaljustice/oaj/fr/site-index>. Consulté le 05 octobre 2022.

⁶⁶ Article 47 du statut de la fonction publique sénégalaise : « Le conseil de discipline est saisi par un rapport émanant de l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui doit indiquer clairement les faits répréhensibles et, s'il y a lieu, les circonstances dans lesquelles ils ont été commis ». Dans la fonction publique internationale, la révocation n'est pas inconnue puisque bon nombre d'organisations l'ont prévue dans leurs textes statutaires avec possibilité pour les agents incriminés d'exercer un recours devant leur organe de règlement des différends. Certains statuts comme celui des Nations Unies autorise même la révocation pour des faits antérieurs à la nomination du fonctionnaire, dès lors qu'il est établi que la connaissance de ces faits aurait pu empêcher cette nomination. Il faut cependant se rendre compte qu'en dépit du fait que la révocation relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative, le juge est particulièrement regardant sur la qualification de la faute en raison de la gravité de la sanction.

⁶⁷ Abdelkader KHADIR, *Les garanties disciplinaires dans la fonction publique algérienne (réalités et perspectives)*, Thèse, Université d'Oran, 2010, p.67.

⁶⁸ Voir la note 53 ci-dessus. Lire également Dodzi KOKOROKO, « La distinction faute de service-faute personnelle » in *Les grands thèmes du droit administratif*, 2^e éd., presses universitaires de Lomé, 2018, pp.230-240. Douc RASY, *Les frontières de la faute personnelle et de la faute de service en droit administratif français*, LGDJ, 1963. Henri DUPEYROUX, *Faute personnelle et faute de service public*, Rousseau, 1922, 294 pages. Michel PAILLET, *La faute du service public en droit administratif français*, Paris, LGDJ, 1980, 427 pages.

⁶⁹ Dans l'arrêt *Pelletier* du 30 juillet 1873, le Tribunal des conflits a donné une conception qui fait de la distinction des deux fautes un problème de compétence qui a laissé de nombreuses traces en droit positif. Le Professeur Demba SY explique que « La faute de service s'apprécie en comparant la situation créée par l'administration avec le résultat moyen normalement attendu d'elle. Cela signifie que le juge détermine un standard à partir des moyens et des difficultés du service public pour apprécier le caractère fautif ou non des agissements de l'administration (Tribunal de première instance de Dakar, 29 mai 1971, Bassirou NIANG, *Annales africaines*, 1973, p. 240 : chute d'un véhicule dans un trou de la chaussée ; Tribunal de première instance de Dakar, 5 février 1977, Alassane DIALLO contre Commune de Dakar : dérèglement de feux rouges ayant provoqué un accident).



En Afrique, la distinction faute personnelle/faute de service si l'on s'en tient à la jurisprudence administrative emprunte les éléments de la distinction établie par le juge français⁷⁰. En effet, le juge sénégalais donne, à cet égard, une excellente définition de la faute de service, dans sa décision *Mor DIAW du 9 janvier 1973*. Dans cet arrêt en effet, « la Cour d'Appel de Dakar définit la faute de service comme étant un fonctionnement défectueux du service public par rapport au fonctionnement normal présentant un certain degré de gravité, variable en fonction des activités de l'administration et compte tenu des difficultés présentées par l'exercice de cette activité et des moyens dont dispose l'administration pour éviter le dommage. Il s'agit donc d'une définition et d'une appréciation propres au droit administratif »⁷¹.

Premièrement, il concerne la faute intimement liée à l'organisation et/ou au fonctionnement du service. C'est le cas où un hôpital public qui à défaut de se doter de suffisamment de médicaments nécessaires, en permanence pour faire face aux urgences a pu par ce manque provoquer la mort de patients. Dans une telle hypothèse, la faute ne peut être considérée comme une faute personnelle, mais plutôt une faute imputable au service⁷².

Deuxièmement, on peut retenir l'hypothèse de la « faute ...commise dans le cadre strict de ses fonctions » par l'agent. Là également, le juge administratif va s'attacher à lui donner un contenu tant la notion est tout autant générale et imprécise. Dans une décision du 26 mai 2005, la chambre administrative de la Cour suprême ivoirienne a précisé que : « Pour indemniser des paysans...dont les cultures ont été dévastées par des bœufs, le sous-préfet...dont les cultures a fixé la part contributive de chaque éleveur » et vendu, en conséquence, des bœufs. L'un des éleveurs contesta le nombre indiqué de ses bœufs vendus. Le conflit qui s'est, alors, élevé, a été considéré comme résultant d'une faute commise dans le cadre strict de ses fonctions » par le sous-préfet. La démarche du juge ne s'est pas attachée de façon expresse à la qualification des faits, mais plutôt à tirer des conséquences de ces faits une attitude qui autorise à y voir une faute de service⁷³.

Quant à la faute personnelle qui sans doute n'a pas reçu une définition, elle peut être considérée au regard de la jurisprudence qu'elle peut être commise aussi bien dans le service qu'en dehors du service. Dans tous les cas, pour ce qui est de la faute commise en dehors du service, elle se rattache aux actes de la vie privée et ne saurait, en principe, engendrer en cas de manquements que des fautes personnelles, qu'elle soit légère ou grave. C'est le cas d'un agent qui s'est rendu auteur ou complice de faux en écritures publiques⁷⁴. La faute personnelle peut aussi être commise dans le cadre du service. Le juge a, à cet effet, indiqué un critère permettant de qualifier un acte de faute personnelle bien que l'acte ait été commis dans le cadre du service. Il s'agit de la faute incombant directement à l'agent, mais détachable de ses fonctions. Tel fut le cas de l'attitude du juge burkinabè dans une décision en 1973⁷⁵. Le juge burkinabè a considéré que certains actes commis dans l'exercice des fonctions pouvaient être considérés comme des fautes personnelles en ce que lesdits actes sont détachables de ses fonctions. C'est le cas pour un chauffeur de la conduite en état d'ivresse, de l'utilisation frauduleuse ou sans titre du

⁷⁰ B. PUIILL, « les fautes du préposé : s'inspirer de certaines solutions du droit administratif ? », *JCP* 1995, I, n°3939.

⁷¹ Demba SY, *Droit administratif*, Dakar, L'Harmattan-Sénégal, 2e éd. Revue, corrigée et augmentée, 2014, p. 359.

⁷² CSCA, 28 janvier 1998 : *Docteur SOUME Bi-Kacou c/ministère de l'emploi, de la fonction publique et de la prévoyance sociale*, 28 janvier 1998 : *Dame AKE Akébi Sylvie c/ ministère de l'emploi, de la fonction publique et de la prévoyance sociale*.

⁷³ Cour suprême de Côte d'Ivoire (chambre administrative), 26 mai 2005 : *AKA Ettien et Etat de Côte d'Ivoire c/ DAO Mamadou*.

⁷⁴ Cour suprême de Côte d'Ivoire (Chambre administrative), 26 janvier 1994, *Agonbé N'DOUBA c/ ministère de l'emploi, de la fonction publique et de la prévoyance sociale*.

⁷⁵ Cour suprême de Haute Volta, arrêt n°06 du 27 avril 1973, *YANOOGO Silassé c/ Etat*.



véhicule accidenteur. Aussi, doit-on considérer comme faute personnelle, quoique commise dans le service ou à l'occasion du service, « la complicité de détournement et de faux en écritures publiques⁷⁶.

La faute personnelle a la particularité d'être imputable, non pas à la fonction, mais au fonctionnaire. C'est la faute de l'agent public ou du fonctionnaire, qu'il n'est pas possible d'imputer à l'Administration. La qualification de la faute est le résultat d'une véritable identification : l'identification de l'auteur. La réponse à la question de la qualification d'une telle faute par le juge relève de la casuistique. La jurisprudence française identifie trois hypothèses dans lesquelles la faute personnelle est caractérisée. La première hypothèse est celle dans laquelle la faute est commise en dehors du service et dépourvue de tout lien avec lui. C'est l'exemple du douanier en uniforme, porteur de son arme réglementaire sans être en service, qui a une altercation d'ordre privé avec le conducteur d'un véhicule qu'il blesse mortellement⁷⁷. C'est le cas du gendarme usant de son arme de service dans un but de vengeance et de délire passionnel⁷⁸. C'est aussi le cas de l'incendie volontaire allumé par un pompier, en dehors du service⁷⁹. La deuxième hypothèse est celle dans laquelle la faute est commise en dehors du service mais « non dépourvue de tout lien avec lui ». Dans ce cas précisément, il y aura un cumul de responsabilités. Il faut envisager ici deux situations. Dans la première situation, la faute a été commise à l'occasion des fonctions. C'est le cas du gardien de la paix chargé du maintien de l'ordre qui, lors d'une fête locale, boit plus que de raison et, errant d'un bar à l'autre, se prend de querelle avec un consommateur, le menace de son revolver et blesse le téméraire qui tentait de le désarmer⁸⁰. C'est aussi le cas du pompier qui, près du lieu du sinistre abandonné pour des raisons personnelles, jette imprudemment un mégot de cigarette dans une grange et provoque un incendie⁸¹. Dans la deuxième situation, la faute personnelle a été commise avec les moyens du service. C'est le cas du gardien de la paix qui manipule maladroitement à son domicile l'arme de service et tue un de ses collègues⁸². C'est également la situation d'un gendarme qui assassine une jeune femme prise en stop, en dehors du service. Le lien avec le service est néanmoins établi, puisque ses fonctions ont facilité son activité criminelle prolongée⁸³. Enfin, la troisième hypothèse est celle dans laquelle la faute, bien que commise dans le cadre du service, est dite détachable. Il en est ainsi en cas de violences ou de brutalités graves. C'est aussi le cas d'un policier qui, poursuivant un jeune étudiant qui s'était réfugié dans la loge d'une concierge, donne de vigoureux coups de poing au mari de celle-ci⁸⁴. C'est la situation de deux policiers en civil qui, prétextant des infractions au Code de la route, frappent violemment un automobiliste causant des blessures aux conséquences graves⁸⁵. Dans ce registre, il faut aussi citer les cas de violences commises par des policiers dans le cadre d'une opération de Police judiciaire⁸⁶. De même, lorsqu'il y a malveillance ou intention de nuire, la faute personnelle est caractérisée. C'est le cas d'un gardien de prison, qui commet des vols avec la complicité de spécialistes pris « sur place »⁸⁷. Si la révocation a été prévue comme sanction particulièrement grave pour punir les fonctionnaires indécents, ses effets ont conduit

⁷⁶ CSCA(CI), 22 juillet 1981, *Akapko AKPRO c/ ministère de la défense*.

⁷⁷ Conseil d'Etat(Fr.), 23 juin 1954, *Veuve Litzer*.

⁷⁸ Conseil d'Etat(Fr.), 12 mars 1975, *Pothier*.

⁷⁹ Conseil d'Etat(Fr.), 13 mai 1991, *Société d'assurances Les Mutuelles Réunies*.

⁸⁰ Conseil d'Etat (Fr.), 14 octobre 1954, *Bernard*.

⁸¹ Conseil d'Etat (Fr.), 7 février 1981, *Commune de Chonville-Malaumont*.

⁸² Conseil d'Etat (Fr.), 26 octobre 1973, *Sadoudi*.

⁸³ Conseil d'Etat (Fr.), 18 novembre 1988, *Raszewski*

⁸⁴ Tribunal des Conflits (Fr.), 9 juillet 1953, *Delartre*

⁸⁵ Cass. Crim (Fr.), 24 janvier 1974, *Bulteau*.

⁸⁶ Cass. Crim(Fr.), 14 juin 2005, *Gilles*.

⁸⁷ Conseil d'Etat (Fr.), 11 novembre 1953, *Oumar Samba*.



progressivement à ne retenir en fin de compte que les fautes suffisamment graves à l'image du licenciement dans le secteur privé.

2) Le degré de gravité de la faute

Il revient donc à l'autorité titulaire du pouvoir disciplinaire de déterminer si un agent a commis une faute et si l'ouverture d'une procédure disciplinaire est alors justifiée⁸⁸. C'est donc à l'administration que revient la charge de la preuve. Or, il n'existe pas une définition générale des fautes disciplinaires à l'instar des infractions fixées par le code pénal et dont la philosophie repose sur le principe *nulum crimen nulla poena sine lege*. En Côte d'Ivoire, tout comme au Burkina et au Sénégal, la détermination des fautes disciplinaires relève de la compétence de l'autorité administrative ; cependant, les sanctions disciplinaires sont limitativement déterminées par le législateur lui-même. En effet, les sanctions disciplinaires sont énumérées selon un ordre de gravité⁸⁹. En Côte d'Ivoire et au Sénégal⁹⁰, les législateurs ont identifié deux catégories de fautes, à savoir celles de premier degré qui peuvent être prononcées sans consultation préalable du conseil de discipline et les fautes de second degré considérées comme plus graves et dont les sanctions y relatives qui incluent la révocation ne peuvent être prises qu'après intervention obligatoire du conseil de discipline⁹¹. [Au Burkina Faso, en revanche, le législateur a prévu trois catégories de fautes, mais seule, la faute grave ou faute d'extrême gravité peut conduire à la révocation](#)⁹².

Il n'existe pas de critère précis pour la déterminer, dans la mesure où toute faute disciplinaire justifiant une sanction disciplinaire peut être considérée comme une faute grave. La détermination du caractère grave de la faute se fait donc au cas par cas. Elle s'entend soit de manquements graves aux obligations professionnelles ; soit de la commission d'infractions de droit commun, la faute ou l'infraction pouvant avoir été commise en service ou en dehors du service⁹³. Forcé par le juge pour réprimer les manquements graves commis par les fonctionnaires au cours de leur service, le champ d'application de la révocation concerne aujourd'hui une variété de comportements⁹⁴.

Prononcée par l'autorité qui a nommé l'agent indélicat⁹⁵, la révocation s'applique uniquement aux agents en fonction⁹⁶, commettant des manquements professionnels graves⁹⁷.

⁸⁸L'article 92 du décret n°94/199 du 07 octobre 1994 portant statut général de la Fonction Publique de l'Etat au Cameroun en ce qui concerne le régime disciplinaire : « Le fonctionnaire est soumis à un ensemble de règles et d'obligations dont la violation constitue une faute et l'expose à une sanction disciplinaire ».

⁸⁹ Article 155 du statut général de la fonction publique au Burkina Faso : « Sans préjudice de leur qualification pénale, les fautes professionnelles sont classées selon leur degré de gravité en : fautes de premier degré ; fautes de deuxième degré ; fautes de troisième degré ou d'une extrême gravité ».

⁹⁰ L'article 43 : Les sanctions disciplinaires sont : pour le premier degré : a) l'avertissement ; b) le blâme. pour le deuxième degré : La réduction d'ancienneté ne pouvant excéder 2 ans ; pour le troisième degré : a) la radiation du tableau d'avancement pour 2 ans ; b) la rétrogradation ; 14 c) l'exclusion temporaire de fonction pour une durée maximale de 6 mois ; d) la révocation sans suspension des droits à pension : e) la révocation avec suspension des droits à pension.

⁹¹ Aux termes de l'article 74 du statut de la fonction publique ivoirienne : « Les sanctions du 1er degré concernent : l'avertissement, le blâme et le déplacement d'office ; tandis que celles du second degré consistent soit en la radiation du tableau d'avancement, la réduction du traitement de 25% maximum pour une durée de 30 jours maximum, l'exclusion temporaire pour 06 mois maximum, l'abaissement d'échelon, la révocation avec ou sans suspension des droits à la pension ».

⁹² Article 163 du statut général la fonction publique, article 152 du statut de la fonction publique hospitalière, article 190 de la fonction publique parlementaire et 166 du statut de la fonction publique territoriale.

⁹³ Article 158 du statut général de la fonction publique au Burkina Faso. Article 157 de la loi n°003-2017/AN portant statut de la fonction publique territoriale.

⁹⁴ Sébastien JEANNARD, « La révocation en droit de la fonction publique », *AJFP*, 2012, p.284.

⁹⁵ CE(Fr.) 2 juin 1916, *BOIS*, Lebon 213 ; CE 23 déc. 1921, *FARGEON*, Lebon 1107.

⁹⁶ CE(Fr.) 20 janv. 1911, *BONFANTE*, Lebon 67 ; CE 22 nov. 1918, n°59379, *SAMUEL*, Lebon 1037.

⁹⁷ CE(Fr.) 16 nov. 1900, *MAUGRAS*, Lebon 617 ; CE 13 déc. 1968, n°72443, *ministre des Finances c/ Gomard*, Lebon 652.



Dès 1963, le juge administratif ivoirien a considéré que le retard mis pour rejoindre un poste constitue une faute professionnelle mais dont la gravité ne saurait justifier une révocation⁹⁸. En revanche, le juge burkinabè estime que le fait pour un militaire d'accorder une interview à caractère politique et de s'affilier à un groupement politique constitue un manquement grave au devoir de neutralité résultant des textes qui régissent la discipline au sein des forces armées⁹⁹. C'est le cas pour un informaticien qui s'est révélé complice dans l'établissement de faux passeports que le juge a qualifié de faute professionnelle d'une extrême gravité¹⁰⁰.

La révocation a été progressivement étendue à des fautes commises par les agents publics en dehors de leur activité professionnelle. La jurisprudence considère que certains agissements privés des fonctionnaires peuvent jeter le discrédit sur l'image de l'administration et sont tout autant répréhensibles, par la révocation, que des fautes professionnelles. Quelques illustrations peuvent soutenir une telle conception du juge d'autant plus que même le législateur a étendu la révocation à des agissements graves sans lien avec le service. C'est le cas pour un agent de gendarmerie d'avoir été condamné pour s'être rendu complice de faux en écritures publiques commis en dehors du service¹⁰¹. On retrouve la même argumentation dans l'arrêt *NEBA Ghyslain contre ministre de la Sécurité intérieure*, rendu le 24 mars 2010 par la Chambre Administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire, à propos de la radiation d'un agent de police, ayant commis une faute personnelle. Le requérant a commis une faute contre l'honneur et une infraction aux consignes du fait d'une ivresse publique et manifeste et pour avoir infligé à autrui des blessures volontaires. Le juge ivoirien a estimé dans l'arrêt n°2 du 26 janvier 1994 *AGNOFE N'douba c/ Ministère de l'Emploi et de la Fonction Publique*, que la révocation d'un fonctionnaire, pour s'être rendu coupable de faux en écriture publique, alors même que les faits à lui reprochés ont été commis en dehors du service pouvaient donner lieu à des sanctions disciplinaires.

Cette position adoptée par les juges africains est celle du juge français depuis un arrêt rendu par le Conseil d'Etat en 1969, dans lequel le juge a indiqué qu'un gardien de la paix qui a publié dans un journal, dont il était directeur, un dessin offensant le président de la République peut être révoqué¹⁰². Cette interprétation sera appliquée, quelques années plus tard, à un fonctionnaire ayant pris en charge l'exploitation d'un débit de boissons au cours d'un congé de maladie¹⁰³.

II- Un office plus protecteur de l'agent public

Le doyen Hauriou clamait que le fonctionnaire est un « citoyen spécial »¹⁰⁴ car il remplit une mission particulière de service public le conduisant à avoir un comportement

⁹⁸ Cour Suprême de Côte d'Ivoire, (Chambre administrative), 15 mars 1989 : *NEA GAHOU Maurice c/ ministère de la fonction publique*.

⁹⁹ Conseil d'Etat (BF), Décision n°35, *Capitaine Boukary KABORE contre ministère de la défense*.

¹⁰⁰ TA, Ouagadougou, jugement n°14 du 04 mars 2014, « Que le bien-fondé de la révocation du requérant tient au fait qu'il a commis une faute professionnelle d'une extrême gravité ; Que ladite faute découle de son implication dans rétablissement de faux passeports, faute d'ailleurs reconnue par le juge d'instruction qui, après ouverture d'une information judiciaire, a reconnu contre lui des faits de complicité de faux en écriture authentique ; »

¹⁰¹ Cour suprême de Côte d'Ivoire (chambre administrative), AKPA Akpro Alexis, *ex-lieutenant de gendarmerie c/ ministre de la Défense et du service civique*.

¹⁰² CE(Fr.), 10 janv. 1969, n°74553, *Melero*.

¹⁰³ CE(Fr.), 26 juill. 1978, n°5625, *Cheval*. On n'oubliera pas le célèbre arrêt du tribunal administratif de Paris du 15 décembre 1998 à propos duquel le juge a estimé que la révocation était justifiée à l'encontre d'un inspecteur de la DST de maintenir, en dehors de son service, des relations avec des ressortissants étrangers avec lesquels il a eu à traiter et dont il a tiré profit, « est contraire aux règles de déontologie et porte déconsidération sur le corps auquel il appartient ».

¹⁰⁴ Maurice HAURIUO, *Précis de droit administratif et de droit public*, t.2, 11e éd., Sirey, 1927. 597.



irréprochable¹⁰⁵. Pour atténuer la sanction, le législateur n'a pas hésité à prévoir des garanties statutaires¹⁰⁶. Le juge va pour ainsi dire astreindre la révocation à un certain formalisme (A) et à un contrôle juridictionnel strict (B).

A- Une procédure de sanction très formaliste

La révocation en raison de ses effets est une sanction réputée sévère et parfois arbitraire. C'est pour ces raisons qu'elle fait l'objet de garanties statutaires auxquelles le juge est très attaché et veille à ce que l'agent mis en cause puisse se défendre (1), tout en exigeant que la sanction ne soit pas disproportionnée (2).

1) Le respect des droits de la défense

Les droits de la défense tirent leur source, dans le domaine particulier de la Fonction Publique, des Statuts généraux et des textes particuliers en Afrique francophone. La violation ou la méconnaissance desdits droits est sanctionnée par le juge de l'excès de pouvoir en Afrique.

Le juge africain a tenu à préciser comment un fonctionnaire doit être révoqué dans plusieurs décisions. Si la décision doit être motivée, le juge exige alors que celle-ci soit précédée d'une communication du dossier¹⁰⁷. L'obligation de communication du dossier participe de l'idée que le fonctionnaire incriminé doit être en droit non seulement de connaître les faits à lui reprochés, mais surtout de pouvoir organiser sa défense bien que l'autorité investie du pouvoir de révoquer exerce celui-ci de façon discrétionnaire. Le principe est posé à l'article 48 du statut de la fonction publique au Sénégal et repris quasiment dans les mêmes termes au Burkina Faso¹⁰⁸ et en Côte d'Ivoire¹⁰⁹ : « Le fonctionnaire incriminé, éventuellement, assisté de son conseil, a droit d'obtenir, aussitôt que l'action disciplinaire est engagée, la communication de son dossier et de tous les documents annexes qui devra lui être faite quinze jours au moins avant la réunion du conseil de discipline ». Il peut présenter devant le conseil de discipline des observations écrites ou verbales, citer des témoins et se faire assister d'un défenseur de son choix. L'Administration a le droit de citer des témoins. Il apparaît clairement que le juge est très soucieux du respect des droits de la défense qu'il a depuis longtemps élevé au rang de principe général de droit posé par le conseil d'état français dans son arrêt *Aramu* du 26 octobre 1945 dans le prolongement de l'arrêt *Dame veuve Trompier-Gravier*. Quelques illustrations permettent d'affirmer que le juge africain est sensible au respect des droits de la défense. Ainsi, le juge ivoirien sanctionna la non-communication du dossier d'un fonctionnaire avant de prononcer sa mise à la retraite d'office pour manquement à ses obligations¹¹⁰. Dans une affaire opposant *Digbeu Gozé Albert au Ministre de la Sécurité*, la Chambre administrative ivoirienne,

¹⁰⁵ Pierre ESPLUGAS-LABATUT, « Évolution ou Révolution du droit des fonctions publiques ? », *Droit social*, 2020, p.227.

¹⁰⁶ L'article les articles 162 et 163 du statut général de la fonction publique au Burkina Faso prévoient que la révocation est prononcée par le ministre en charge de la fonction publique après avis du conseil de discipline. Dans le cas d'une révocation pour faute d'une extrême gravité la sanction prise en Conseil des ministres. Il en est de même de l'article 46 du statut général au Sénégal et de l'article 75 du statut général en Côte d'Ivoire.

¹⁰⁷ La communication doit être intégrale c'est-à-dire toutes les pièces, notamment celles relatives aux faits reprochés doivent être communiqués (cf. CSCA, 02 mars 1988, SEU Robert c/ ministère de la Fonction Publique, arrêt n°7).

¹⁰⁸ Article 165 de la loi portant statut général de la fonction publique repris dans la loi portant statut de la fonction publique parlementaire en son article 192 de même que celle portant fonction publique territoriale à l'article 164.

¹⁰⁹ Article 75 du statut général de la fonction publique ivoirienne.

¹¹⁰ Chambre administrative de la Cour suprême de Cote d'Ivoire, Arrêt n°16 du 04 novembre 2000, *DIGBEU GOZE Albert C/ ministère de la sécurité*. Arrêt n°64 du 26 décembre 2013 *Ahmadou Moustapha MBOUP c/ État du Sénégal* si, encourt l'annulation, la décision qui fait rétroagir ses effets, sans qu'aucune situation de fait ne l'exige, en violation de la règle de non-rétroactivité des actes administratifs, érigée en principe général de droit. Les droits de la défense ont été formellement consacrés par la Chambre Administrative dans l'arrêt *EDI Ossouhou Séverin* du 27 février 1974. Toutefois, ce n'est pas le premier arrêt dans lequel la Chambre Administrative a eu à se prononcer sur les droits de la défense. À travers l'arrêt *BY Jules* du 20 février 1963, bien qu'elle l'ait, en définitive, rejeté au fond, la Chambre Administrative avait déjà statué sur un moyen tiré de la méconnaissance des droits de la défense.



se fondant sur l'article 81 du décret du 2 juillet 1993 portant modalités communes d'application du Statut général de la Fonction Publique qui soumet l'Administration à l'accomplissement d'une formalité préalable à toute sanction : la communication de son dossier au fonctionnaire, annule l'arrêté du Ministre de la Sécurité au motif que : « cette formalité substantielle qui permet à tout fonctionnaire de connaître les raisons pour lesquelles il est poursuivi et de présenter sa défense, et qui s'applique en conséquence aux personnels de la sûreté nationale n'a pas été observée en l'espèce »¹¹¹.

Dans la même veine, le même juge administratif burkinabè dans une décision du 28 juin 1974 avait annulé la révocation d'un chef de village « pour mauvaise manière de servir » aux motifs que le ministre de l'intérieur et de la sécurité n'a pas mis l'intéressé dans une situation de pouvoir se défendre¹¹². Il en est ainsi d'une sanction intervenue à la suite d'une simple audition même matérialisée par un procès-verbal signé par l'agent alors que les textes prévoient que la demande d'explication doit être écrite¹¹³. Au Sénégal, le juge a estimé illégal, l'arrêté du ministre de l'Intérieur prononçant la radiation sans formalité d'un membre du personnel de la police, en se fondant sur un jugement de condamnation frappé d'appel¹¹⁴. En revanche, le juge ivoirien avait conclu à la non nécessité d'une demande d'explication écrite dès lors que l'agent mis en cause avait dans une procédure fait l'objet d'une audition se matérialisant par un procès-verbal de gendarmerie¹¹⁵. Dans cette même affaire, le juge valida l'assistance de l'agent de douanes par deux de ses collègues en qualité de témoin participant de sa défense.

Le juge est également vigilant quant à la l'autorité qui prononce la sanction notamment la compétente de celle-ci pour révoquer un agent. Si pour les sanctions moins graves, le ministre de tutelle ou le président de l'institution de tutelle peut les prononcer, il n'en est pas de même pour la révocation. Les statuts généraux des fonctionnaires en Afrique francophone prévoient que la révocation soit prononcée par le ministre en charge de la fonction publique, parfois en conseil des ministres, le dossier étant conduit par le ministre de tutelle. C'est le sens de l'article 163 du statut général de la fonction publique au Burkina Faso¹¹⁶ et de l'article 75 des statuts en Côte d'Ivoire. Curieusement le statut général de la fonction publique au Sénégal n'a pas mentionné de façon expresse l'autorité investie du pouvoir disciplinaire. Il est simplement indiqué que l'autorité de nomination est celle investie du pouvoir disciplinaire et que par

¹¹¹ Yédoh Sébastien LATH et Allou Elvis ADJAFI, « Les droits de la défense dans le contentieux de la fonction publique devant la chambre administrative », La tribune administrative 2017, p.47. Voir aussi Cour suprême de Haute Volta (chambre administrative), 28 juillet 1974, arrêt n°7, CONOMBO Jean baptiste/ ministre de l'intérieur.

¹¹² Cour suprême de Haute Volta, Décision n°7 du 28 juin 1974, *CONOMBO Jean-Baptiste c/ ministre de l'intérieur et de la sécurité* : « Attendu que pour avoir pris l'arrêté attaqué à l'unique suite d'une enquête dont CONOMBO Jean-Baptiste ne fut même pas avisé, la défenderesse ne respecta pas les droits de la défense (...) ». Voir aussi chambre administrative, cour suprême de Haute volta, décision n°1, du 14 mai 1981. Voir, chambre administrative, cour suprême de Haute volta, décision n°1, du 14 mai 1981, *ZOUNGRANA Aly Pascal c/ ministre de la fonction publique*.

¹¹³ Cour suprême de Côte d'ivoire (Chambre administrative), Arrêt n°1 du 28 janvier 1987, *ASSIELOU Koutou C/ Ministère de la Sécurité Intérieure* : Considérant que telle est bien la forme donnée à la demande d'explication écrite par les usages de l'administration ; Considérant qu'une audition même par procès-verbal signé du fonctionnaire mis en cause ne peut être tenue pour une demande d'explication écrite ; Considérant que dès lors le requérant n'a pu bénéficier de la garantie offerte par la loi à tout fonctionnaire objet d'une procédure disciplinaire de s'expliquer par écrit, de présenter ses observations et d'assurer sa défense ; Que de ce qui précède et sans qu'il soit nécessaire d'examiner l'autre moyen du recours, il ressort que l'arrêté est entaché d'irrégularité et doit être annulé.

¹¹⁴ Cour suprême (Sén.), Arrêt n°5 du 9 février 2012, *Bakary KEÏTA C/ État du Sénégal*, Bulletin des arrêts n°4&5, p.214. Voir Cour suprême de Côte d'Ivoire, arrêt n°6 du 20 février 1963, *BY Jules* et arrêt n°135 du 25 juillet 2001, *ESSIS Essoh Jean Mathieu Claude c/ Ministère de l'Emploi et de la Fonction Publique*.

¹¹⁵ Chambre administrative, Cour suprême de Côte d'Ivoire, arrêt n°40 du 25 novembre 1992, *N'GUESSAN Konan c/ Ministère de l'Emploi et de la Fonction Publique*

¹¹⁶ Voir l'article 75 des statuts de la fonction publique en Côte d'Ivoire.



ailleurs, ce pouvoir peut faire l'objet de délégation par voie de décret en ce qui concerne les sanctions moins sévères¹¹⁷.

Mais, quoi qu'il en soit, l'autorité compétente bénéficie du principe de l'opportunité des poursuites. Il appartient à l'autorité hiérarchique d'apprécier s'il convient de poursuivre ou non un fonctionnaire fautif. Lorsqu'une procédure disciplinaire est engagée et qu'elle aboutit au prononcé d'une sanction par une autorité non habilitée, le juge administratif sanctionne l'incompétence par l'annulation de la sanction. Tel est l'un des enseignements de l'important arrêt n°1 du 27 février 1974 *EDI Ossohou Severin c/ Ministre de l'Intérieur* rendu par le juge administratif ivoirien. Dans cette espèce, la Cour a jugé que le Directeur Général de la Sûreté Nationale n'avait pas compétence pour prononcer une sanction de blâme à l'encontre d'un policier, que seul le Ministre technique, le ministre de l'Intérieur est investi d'un tel pouvoir. L'arrêt n°5 du 31 mai 1995, *BAHLOU Kophy Alexandre, DILOLOT Loba Nestor c/ Université d'Abidjan* fournit une autre illustration topique de la censure de l'incompétence de l'auteur de sanctions disciplinaires. La Haute Cour ivoirienne a jugé que des sanctions disciplinaires infligées à des étudiants et à des enseignants par l'Assemblée de faculté de médecine encourent annulation, car une telle compétence appartient au conseil de l'Université.

En plus du respect de la garantie procédurale, l'appréciation du juge s'étend à la proportionnalité de la sanction.

2) La proportionnalité de la sanction

Il faut noter que le contrôle du juge sur le choix de la sanction a vraiment évolué dans un sens plus protecteur des fonctionnaires. Une première phase a consisté pour le juge administratif à refuser de contrôler si l'autorité en infligeant une sanction n'avait pas été disproportionnée. Cette position peut s'illustrer par l'arrêt *BY Jules* du 20 février 1963 du juge ivoirien. En effet, après le contrôle de l'exactitude des faits et de leur qualification juridique, la Cour estime qu'il ne lui appartient pas d'apprécier la gravité de la sanction infligée par l'administration au fonctionnaire dès lors que les faits relevés à son encontre sont de nature à justifier une sanction disciplinaire.

Le choix de la sanction à infliger, à partir de la liste des sanctions dressée par les textes, était regardé comme une question d'opportunité qui échappait, par là même, au contrôle du juge de la légalité. Autrement dit, le choix de la sanction était laissé à l'appréciation souveraine de l'administration qui pouvait ainsi pour un acte léger, tel un retard de quelques heures au travail, infliger la sanction la plus sévère, celle de la révocation, et en revanche, être plus clément envers un fonctionnaire notoirement malhonnête, corrompu, en infligeant un simple avertissement.

Toutefois, le juge est allé dans un sens plus sévère envers l'administration, par la suite en franchissant la simple qualification des faits pour apprécier l'adéquation de ceux-ci avec la sanction. Tel fut la position du juge ivoirien à travers l'arrêt n°6 du 15 mars 1989 *NEA Gahou Maurice c/ Ministre de la Fonction Publique*. Cet arrêt qui annule, pour erreur manifeste d'appréciation, la sanction disciplinaire de licenciement pour un retard de quelques jours mis par un fonctionnaire à rejoindre son nouveau poste, introduit le contrôle restreint du juge de l'excès de pouvoir dans un domaine qui, jusqu'alors, se caractérisait par l'absence de contrôle¹¹⁸. Le juge ivoirien a fini par franchir le palier avec l'arrêt *COULIBALY Nazolma* en

¹¹⁷ Il faut noter que la procédure est enfermée dans des délais très courts à savoir le conseil de discipline doit se tenir rapidement afin que l'autorité investie du pouvoir de sanction puisse prendre sa décision. Caroline LOPEZ, « Le renforcement de l'action disciplinaire par la loi du 6 août 2019 », *JCP Adm.*, 2019, 2274.

¹¹⁸ Voir l'arrêt n°65 du 18 décembre 2002, *TOURE Nebetien c/ Ministre du Travail et de la Fonction*. Dans cette décision, le juge estime que : « 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... ». Lire Pierre SERRAND, « Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire de l'administration à travers la jurisprudence récente », *RDP* 2012, n°4, pp.901-908.



déclarant une révocation disproportionnée alors même que l'agent mis en cause avait commis des erreurs, mais qu'elle trouve suffisamment grave¹¹⁹.

On retrouve ce raisonnement également chez le juge sénégalais, en droit du travail qui dans une décision de 2018 affirme que l'erreur manifeste d'appréciation « *s'analyse en une erreur apparente et grave rendant la décision inadaptée aux motifs qui l'ont provoquée ou est constituée lorsque l'administration s'est de manière grossière trompée dans l'appréciation des faits qui ont motivé sa décision* »¹²⁰. Au Burkina Faso, on peut retrouver la même position à travers la jurisprudence et notamment la décision *COMPAORE Rasmané* du 25 octobre 2002 où le juge pose clairement qu'en matière disciplinaire, même si l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire, il ne doit toutefois pas y avoir « *de disproportion excessive, ou déraisonnable entre une décision et les faits qui l'ont provoquée* »¹²¹.

Pour contrer les sanctions déguisées, le juge vérifie, en outre, si l'autorité investie du pouvoir de sanction ne la fait pas pour des motifs étrangers ; c'est à dire un détournement de pouvoir. En droit ivoirien, la notion de détournement de pouvoir, a fait son apparition dans le prétoire du juge pour la première fois en 1986, en tant que moyen d'annulation par l'arrêt n°45 du 29 octobre 1986, *DIAWAR Zelato*¹²², se caractérise par l'exercice d'un pouvoir pour un but autre que celui en vue duquel il a été conféré par la loi. Ainsi, n'a pas été jugé recevable, le motif de détournement de pouvoir évoqué par un médecin en congés ayant refusé de venir au secours d'une malade en situation d'urgence, sollicité par son directeur sous prétexte que la prise en charge de la patiente appartient au médecin de service¹²³. Dans une autre décision, le juge ivoirien a estimé qu'une affectation sous couvert de nécessité dans un service sans vacance de poste pouvait revêtir le caractère d'une sanction déguisée, dès lors, que les circonstances de la cause ne laissent aucun doute sur le lien entre les faits dénoncés, les explications fournies et la décision d'affectation¹²⁴. Au Sénégal, tout comme en Côte d'Ivoire, le juge a tenu à vérifier les véritables motifs qui se cachent derrière une décision administrative. C'est ainsi que le détournement de pouvoir a été retenu contre la décision d'affectation d'un médecin chef de district vers un autre service en qualité d'adjoint dans une affaire où ce dernier avait engagé une procédure judiciaire contre un infirmier pour exercice illégale de la profession de médecine¹²⁵.

¹¹⁹ Arrêt n°62 du 20 avril 2016, *COULIBALY Nazoloma Amara C/Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative*, La Tribune de la Chambre Administrative n°6, p.9. Cet arrêt pose clairement le principe selon lequel : « la sanction disciplinaire infligée à un agent de la Fonction Publique doit être proportionnelle à la faute commise ; qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, à rechercher si les faits reprochés à un agent public ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnelle à la gravité de ces fautes ».

¹²⁰ Cour suprême du Sénégal (Chambre administrative), Arrêt n°53 du 18 octobre 2018, l'institut pasteur de Dakar (IPD) c/ État du Sénégal, *Bulletin des arrêts de la Cour suprême* n°15&16, p.196.

¹²¹ **CE(BF), Décision n°27 du 25 octobre 2002. Lire** Christophe DE BERNARDINIS, « **Les nouveaux pouvoirs du juge administratif dans le contrôle de légalité des décisions individuelles** », La lettre juridique n°625 du 17 septembre 2015 : Procédure administrative.

¹²² Cour suprême (RCI), *Dame DIAWAR Zelato C/ Ministère de la Fonction Publique*, arrêt n°45 du 31 juillet 1986 : Dans cette affaire, la Chambre Administrative a estimé que l'arrêté attaqué est entaché du détournement de pouvoir parce qu'il a été pris dans un esprit de brimade ou de vengeance, en tous cas pour des motifs étrangers à l'intérêt du service. Ainsi, l'autorité administrative commet un détournement de pouvoir lorsqu'elle utilise les pouvoirs à lui conférés pour satisfaire des intérêts n'ayant aucun lien avec ses missions.

¹²³ Cour suprême de Côte d'Ivoire, arrêt n°6 du 26 février 1997, *YAPI Goh Théophile C/ ministère de la sante*.

¹²⁴ Cour suprême, Arrêt n°22 du 24 juin 1998, *Chérif VAHIVOUA c/ ministère des ressources minières et pétrolières*.

¹²⁵ Arrêt n°36 du 14 juin 2018 *Mama Moussa DIAW c/ État du Sénégal*, « Considérant qu'ainsi, en prenant la mesure d'affectation le 25 novembre 2016, jour de la mise en liberté provisoire d'Abdou GACKOU, l'autorité administrative, sous le couvert d'une promotion, a poursuivi à son encontre une sanction déguisée, en usant de ses prérogatives et, par conséquent, sa décision encourt l'annulation » ;



Toutefois, ne commet pas un détournement de pouvoir, l'autorité administrative qui n'a fait que constater la fin du mandat de la requérante en y mettant fin et n'a pas usé de son pouvoir pour un but autre que celui pour lequel il lui a été conféré¹²⁶. N'a pas été également jugé recevable, le recours contre la fin d'un détachement aux motifs que l'agent en cause ne partageait pas les mêmes opinions politiques que la hiérarchie, alors même que les textes prévoient que le détachement est une situation à laquelle il peut être mis fin *ad nutum*¹²⁷. Bien que le domaine du pouvoir disciplinaire soit marqué par le pouvoir discrétionnaire, les juridictions ont fini par imposer le respect de la présomption d'innocence à travers un contrôle juridictionnel assez strict.

B- Un contrôle juridictionnel strict

Les juridictions sont allées dans le sens d'un renforcement des garanties accordées aux agents révoqués non seulement par l'admission d'un droit de recours effectif (1) et à travers une protection financière (2).

1) Le droit au recours effectif

Très tôt, les juridictions administratives africaines ont vu leur prétoire envahi par le contentieux de la fonction publique. De nombreuses décisions rendues en la matière sont de nos jours d'application générale. Le droit à un recours juridictionnel effectif a inauguré le chrysanthème du juge administratif dès les premières années de mise en place de son office¹²⁸. En droit ivoirien, le principe général du droit selon lequel le recours pour excès de pouvoir est ouvert contre toute décision administrative, et que seule la loi peut faire échec à son exercice fut consacré¹²⁹. Telle fut également la position du juge burkinabè qui de façon implicite a inauguré le principe du recours juridictionnel à travers sa décision du 28 juin 1974. En effet, le juge burkinabè a repris une formule empruntée au conseil d'état français selon lequel : « *il résulte des principes généraux du droit applicable même en l'absence de texte qu'une sanction ne peut être prononcée sans que l'intéressé ait été mis en mesure de présenter utilement sa défense ; qu'il s'agit là d'une obligation générale et absolue s'imposant dès que la mesure envisagée revêt une certaine gravité* »¹³⁰. En réalité, le droit pour l'intéressé de présenter sa défense doit s'entendre du droit de l'exercer non seulement devant les instances disciplinaires et devant les juridictions. Le juge sénégalais emprunte la même voie que ses homologues puisqu'il rappelle toujours dans ses décisions relatives au recours pour excès de pouvoir que celui-ci est recevable lorsqu'il porte sur une décision implicite ou explicite d'une autorité administrative affectant la situation d'un agent¹³¹.

On se rend compte que même si le juge administratif en Afrique reste favorable à la sauvegarde des prérogatives de puissance publique, il a, progressivement, développé une sorte de statut jurisprudentiel relativement protecteur aux fonctionnaires. Ainsi, leur a-t-il ouvert largement son prétoire et a réduit le champ des mesures d'ordre intérieur. Le recours pour excès

¹²⁶ Arrêt n°46 du 13 juillet 2017, *Nafy Ngom KEITA c/ Etat du Sénégal*.

¹²⁷ Cour suprême de Côte d'Ivoire, arrêt n°12 du 23 février 2005, *SIE Sereoue Alphonse c/ ministère de l'enseignement technique et professionnelle*. Voir également Cour suprême de Côte d'Ivoire, arrêt n°124 du 24 juin 2001, *AKE Adje C/ ministre de l'Éducation nationale*.

¹²⁸ Lire discours prononcé par Bernard STIRN, « L'évolution de l'office du juge, regards sur la dernière décennie », Colloque de Toulouse pour le 60ème anniversaire des tribunaux administratifs le 28 octobre 2013.

¹²⁹ Cour suprême de Côte d'Ivoire (chambre administrative), Arrêt n°2 du 1er avril 1964, *DIBI Yao Georges C/ Ministre de la Fonction Publique*.

¹³⁰ Cour suprême Haute volta, chambre administrative, arrêt n°7 du 28 juin 1974, *CONOMBO Jean Baptiste c/Ministre de l'intérieur et de la sécurité*.

¹³¹ Cour suprême du Sénégal (chambre administrative), Arrêt n°18 du 9 juin 2018, *Abdoul Demba SOW c/ État du Sénégal*, *Bulletin de la cour suprême*, année 2018, pp.109-110. Voir aussi, Arrêt n°24 du 30 juin 2009, *Thierno KA c/ État du Sénégal*, *Bulletin de la cour suprême*, 2018, pp.118-119. Arrêt n°26 du 23 mars 2017, *HACHEM DIAB EL HADI c/ l'État du Sénégal*, *Bulletin de la cour suprême*, année judiciaire, 2017, pp.201-202. Arrêt n°14 du 23 février 2017, *Alioune Badara NDIAYE & 4 autres c/ État du Sénégal*, *Bulletin de la cour suprême*, année judiciaire, 2017, pp.221-222.



de pouvoir est recevable contre tous les actes qui affectent la carrière des fonctionnaires et la rémunération à laquelle ils ont droit¹³².

Mis à part, le recours pour excès de pouvoir, les procédures d'urgence¹³³ se sont invitées en matière de révocation, notamment le référé-suspension¹³⁴. En effet, le législateur burkinabè a fait du référé-suspension une garantie statutaire afin de permettre aux agents de demander au juge la suspension d'une décision disciplinaire qui leur fait grief en attendant le délibéré d'un recours principal¹³⁵. Cette procédure illustre parfaitement la célèbre formule du doyen CHAPUS selon laquelle : « Le signe extérieur d'une bonne justice, c'est l'excellence de ses procédures d'urgence »¹³⁶.

Au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire¹³⁷, la procédure du référé est de plus en plus sollicitée par de nombreux justiciables, notamment en matière de fonction publique¹³⁸. En matière disciplinaire, la procédure de référé-suspension est intervenue dans quelques décisions qu'il convient d'évoquer à titre illustratif. Par exemple, le juge administratif burkinabè avait rejeté par une ordonnance du 05 mars 2018, une demande de suspension d'une décision d'affectation au motif que ladite demande n'était pas rattachée à un recours principal dont elle dépend¹³⁹. Telle fut également sa position dans une autre décision où il a estimé que les motifs d'invalidation d'un décret de suspension d'un fonctionnaire par suite de poursuites judiciaires soumis au tribunal semblent dénués de sérieux et ne sont pas de nature à créer un doute caractérisé sur la régularité de la décision critiquée¹⁴⁰. On peut également noter la suspension d'un décret de révocation d'agents de la garde de sécurité pénitentiaire en date du 8 février 2019¹⁴¹ par le Conseil d'état et la suspension de la révocation de trois agents contrôleur des impôts pour acte de violence sur un de leur collègue dans les locaux du service¹⁴².

¹³² Pierre-Claver KOBO, *La tribune de la chambre administrative*, 2017, p.6.

¹³³ Olivier GOHIN, *Contentieux administratif*, 8^e éd., LexisNexis, Paris, 2014, pp.327-359.

¹³⁴ Lire aussi Camille BROUELLE, *Contentieux administratif*, op.cit., pp.504-510.

¹³⁵ Aux termes de l'article 49 de la loi n°011-2016/AN du 26 avril 2016 portant création, composition, attribution, fonctionnement des Tribunaux Administratifs et procédure applicable devant eux : « lorsqu'une décision administrative, même de rejet, dont le contentieux relève de la compétence du Tribunal Administratif, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le président ou le juge délégué peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision lorsque l'urgence le justifie et qu'il existe un doute sérieux quant à la légalité de ladite décision ».

¹³⁶ René CHAPUS, « Rapport de synthèse », in Actes du Colloque du 30^{ème} anniversaire des tribunaux administratifs, CNRS, 1986, p.338. Lire aussi Jean RIVERO, « Le système de protection des droits à l'épreuve des faits », Mélanges à Jean DABIN, Bruxelles, 1963, p.825. Voir aussi René CHAPUS, « Le juge administratif face à l'urgence », *Gaz pal.*, 1985, Dalloz, p.317. Yves GAUDEMET, « Les procédures d'urgence dans le contentieux administratif », *RFDA*, 1988, p.420.

¹³⁷ Voir l'article 79-b de la loi n°94-440 du 16 août 1994 sur la Cour Suprême : « dans tous les cas d'urgence, le Président de la Chambre Administrative peut, sur simple requête, ordonner toutes mesures utiles sans faire préjudice au principal, ni obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative... ».

¹³⁸ Sur les procédures d'urgence, lire Bernard STIRN, « Le référé et le virus », *RFDA* 2020 p.634. Pierre-Claver KOBO, « Les procédures d'urgence et la Chambre Administrative » in *Actualité Juridique*, 2005, n°9, pp.180-191, « Un contentieux en expansion : l'expulsion des occupants sans titre du domaine public par la voie du référé administratif in *Tribune* n°4, pp.4-15.

¹³⁹ Tribunal administratif de Ouagadougou, ordonnance du 05 mars 2018, BD/ ministère de la fonction publique, du travail et de la protection sociale.

¹⁴⁰ Tribunal administratif de Ouagadougou, ordonnance du 20 juin 2018, HM /Conseil supérieur de la Communication.

¹⁴¹ Conseil d'Etat (BF), Ordonnance de référé-suspension n°024/2018-2019 du 08 février 2019. Voir Jean GOURDOU, « L'exécution des ordonnances de référé-suspension », in Mélanges Jean Pierre DOUENCE, Dalloz, 2006, pp.231-243.

¹⁴² Conseil d'Etat(BF), ordonnance de référé n°043-2 du 8 septembre 2020. Voir Olivier GOHIN, « L'urgence dans le contentieux administratif général », in O. GOHIN(dir.), *Les procédures d'urgence : approche comparative*, Paris, Ed. Panthéon-Assas, coll. « colloques », 2008, pp.139-159.



Très récemment, le Conseil constitutionnel français a pris en compte le principe d'individualisation des peines, dans le cas d'un militaire révoqué par sa hiérarchie à la suite d'une condamnation pénale¹⁴³ en affirmant que le principe d'individualisation des peines, qui découle de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, implique qu'une sanction pénale ne puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce. Constitue dès lors une exigence constitutionnelle, la motivation des jugements et arrêts de condamnation, pour la culpabilité comme pour la peine.¹⁴⁴

En permettant aux fonctionnaires de dénoncer, de contester les décisions illégales de leurs supérieurs hiérarchiques, le juge s'est érigé en adversaire de l'arbitraire administratif et a remis en cause « *le préjugé selon lequel les fonctionnaires sont assujettis à la puissance publique au point de ne pouvoir ni discuter la légalité de ses actes, ni faire valoir des droits* » comme a pu l'écrire le doyen HAURIOU à propos du conseil d'état français en 1903. Le renforcement des garanties offertes aux fonctionnaires va se poursuivre sur le plan financier.

2) La protection financière

Le principe de la réparation de toutes les catégories de préjudices a été admis par le juge africain depuis les années 1960. Depuis les premiers arrêts rendus par la chambre administrative de la Cour suprême ivoirienne, on sait que le préjudice matériel est réparable et qu'il fait l'objet d'allocation de dommages et intérêts, dont le montant est fixé par le juge. Illustration en est fournie par l'arrêt *GFA* en 1968¹⁴⁵ ou de l'arrêt *Société des centrifuges routiers* en 1970¹⁴⁶ ou encore plus récemment de l'arrêt *KY Dieudonné Alexandre* en 2009¹⁴⁷.

Peut-on en dire autant pour le préjudice professionnel ?

En général, il est admis qu'un agent injustement révoqué ou licencié dispose de la voie du recours pour excès de pouvoir, et lorsque la mesure est jugée irrégulière, la réparation consiste à l'annulation de la sanction et l'obligation pour l'administration de tirer toutes les conséquences de droit d'une sanction juridictionnelle. Tel est la position du juge ivoirien dans sa décision *DIBI Yao Georges c/ ministre de la fonction publique du 1^{er} avril 1964*¹⁴⁸. Plus tard, le juge ivoirien a fini par admettre que le préjudice professionnel était réparable même si l'espèce n'a pas concerné un cas de mesure disciplinaire, ni même d'un agent public encore moins un salarié. Telle est l'illustration fournie par sa décision *Dame KOUA Ama Marie-Agnès*

¹⁴³ Cons. const. (Fr), 3 févr. 2012, *Cédric S.*, n°2011-218 QPC, AJDA 2012. 243 ; AJFP 2012. 189 ; RSC 2012. 135, obs. E. Fortis : Pour le juge constitutionnel, « *la peine de perte de grade qui est définitive et entraîne la cessation de l'état militaire est attachée de plein droit à diverses condamnations pénales* ». Il poursuit en indiquant que « *même si le juge a la faculté, en prononçant la condamnation, d'exclure expressément sa mention au (...) casier judiciaire (...), cette faculté ne saurait, à elle seule, assurer le respect des exigences qui découlent du principe d'individualisation des peines ; que, par suite (...) l'article L. 311-7 du code de justice militaire, dans sa rédaction antérieure à la loi du 13 décembre 2011 susvisée, doit être déclaré contraire à la Constitution* ».

¹⁴⁴ Cons. const. 2 mars 2018, n° 2017-694 QPC, AJDA 2018. 1561, note M. Verpeaux ; D. 2018. 1191, note A. Botton ; ibid. 1611, obs. J. Pradel ; ibid. 2259, obs. G. Roujou de Boubée, T. Garé, C. Ginestet, S. Mirabail et E. Tricoire ; Constitutions 2018. 189, Décision ; ibid. 261, chron. A. Ponselle. Lire Armand Dadoun, « L'obligation constitutionnelle de motivation des peines », Dalloz, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2018/4 n°4, pp.805-827.

¹⁴⁵ Cour Suprême de côte d'ivoire (chambre administrative), Arrêt *Etat de Côte d'Ivoire c/Groupement français des assurances* du 20 mars 1968.

¹⁴⁶ Cour Suprême de côte d'ivoire (chambre administrative), Arrêt *société des centaures routiers* du 14 janvier 1970.

¹⁴⁷ Cour suprême de côte d'ivoire (chambre administrative), Arrêt *KY Alexandre Dieudonné et 13 autres c/ SIPIM* du 24 juin 2009.

¹⁴⁸ La chambre administrative dans le dispositif de sa décision et plus précisément à l'article 2 avait indiqué que « *La décision du 11 juin 1957, entachée d'excès de pouvoir pour les motifs sus énoncés, est annulée avec toutes les conséquences de droit ; et le demandeur est renvoyé devant l'autorité compétente pour que sa situation soit régularisée* ».



du 20 décembre 2006¹⁴⁹. Cette même décision pose la question de la réparation du préjudice moral, par essence immatériel dont la quantification n'est pas aisée.

En somme, il faut retenir que le juge africain admet actuellement la réparation de tous les types de préjudice ; qu'il soit matériel, professionnel ou moral¹⁵⁰. Toutefois, le droit commun de la réparation du préjudice repose sur la preuve. Or, s'il a été aisé pour la victime d'accéder facilement à la réparation du préjudice matériel ou professionnel en ce que la preuve est facile à établir il n'en est pas de même pour le préjudice moral dont on ne maîtrise pas trop les contours. Le principe de la réparation est admis par le juge burkinabè en l'astreignant à de conditions assez strictes en précisant dans sa décision *TOE Jean Baptiste* « que le principe de la réparation d'un préjudice exige outre son caractère spécial et anormalement grave, que celui-ci soit certain, direct et évaluable en argent ; que ces trois conditions sont cumulatives et non alternatives ; que le défaut d'une d'elles entraîne le rejet des réclamations ». Ainsi, le préjudice doit exister au moment de la réclamation et la preuve doit en être faite par le demandeur. Mais comment s'y prendre lorsqu'on est en présence d'un préjudice dit moral. Le juge burkinabè a reconnu dans sa décision *KIENTEGA Mathieu* et cinq autres « qu'il est indéniable que toute révocation cause au fonctionnaire concerné un préjudice matériel et financier qu'une reconstitution de carrière peut réparer, quant au préjudice moral difficile à chiffrer, l'on s'accorde à dire qu'il ne peut jamais être intégralement réparé ; qu'il est en effet difficile de réparer le préjudice moral de pères de familles qui, face aux difficultés résultant de la perte de leurs revenus doivent supporter de voir la misère de leur famille, la déperdition scolaire de leurs enfants, l'image négative que la société perçoit d'eux(...) »¹⁵¹.

Une lecture croisée des statuts des fonctionnaires burkinabè, ivoirien et sénégalais permet de percevoir que le législateur au Burkina Faso contrairement à ses homologues admet la révocation sans préciser si elle peut être prononcée avec ou sans droit à pension. Doit-on y avoir une évolution dans le sens du renforcement des garanties statutaires des fonctionnaires révoqués à l'image de l'évolution opérée en France ces dernières années ? Ou alors faut-il avoir une lecture extensive permettant de supposer que la révocation sans droit à pension est toujours possible. En droit français, il n'y a pas très longtemps, l'administration pouvait assortir cette sanction d'une suspension du droit à pension¹⁵². Mais, ce type de révocation est apparu comme une sanction injuste et mettant en péril la situation financière des agents¹⁵³. Cette règle sera progressivement remise en cause par le Conseil d'Etat, à partir de 2002. Ce dernier a admis que « les pensions des fonctionnaires constituent des créances qui doivent être regardées comme des biens au sens de l'article 1^{er} du protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales »¹⁵⁴. Dans ces conditions, il a posé qu'une révocation, assortie de la suspension du droit à pension, porte une atteinte excessive

¹⁴⁹ Dans le cas d'espèce on est en présence d'un préjudice professionnel résultant de la cessation des activités commerciales par suite d'un cambriolage.

¹⁵⁰ Le principe de la réparation du préjudice moral est posé par le juge burkinabè dans sa décision *BONNET José Patrick* du 14 juin 2005 : « le principe est que tous les préjudices, tant matériels que moraux ; sont susceptibles de réparation ; que dans l'état de la jurisprudence administrative, sont réparables les préjudices moraux les plus divers et notamment les souffrances physiques, le préjudice esthétique, les troubles dans les conditions d'existence comme l'obligation de changer son mode de vie, de renoncer à certains projets, de s'abstenir de certaines activités sportives ;(...) ».

¹⁵¹ Conseil d'Etat (BF), Décision n°41, 12 janvier 2010, 13 avril 2010 et 8 mai 2012, *KIENTEGA Mathieu et cinq autres c/ ministre de la fonction publique*.

¹⁵² Sur ce point, V. CE 8 août 1924, *Sieur de Courte*, Lebon 1301.

¹⁵³ Sur cette question, Voir E. G. PERRIER, *De la révocation des fonctionnaires*, Thèse pour le doctorat, Paris, Arthur ROUSSEAU, 1903, p. 22-23.

¹⁵⁴ Lire Sylvain NIQUEZE, « L'approfondissement des droits statutaires depuis la loi déontologique », *RFDA*, 2018, p.419 et suivants.



au droit au respect des biens de l'intéressé¹⁵⁵. Cette prise de position sera confirmée par la Cour européenne des droits de l'homme qui a considéré que « la déchéance du droit aux prestations de retraite constitue une atteinte au droit de propriété du requérant. En confirmant la décision de révoquer le requérant et de le priver de prestations liées à la retraite, les tribunaux nationaux ont exposé l'intéressé et surtout les membres de sa famille à de dures épreuves et à la détresse. Le législateur a ainsi rompu au détriment du requérant l'équilibre qu'il convient de ménager entre la protection du droit de propriété de l'individu et les exigences liées à l'intérêt général »¹⁵⁶.

Conclusion

Aux termes d'une jurisprudence abondante, il se révèle que tous les agents publics africains de tout ordre, civil, militaire, magistrat¹⁵⁷, diplomate, peuvent demander l'annulation pour excès de pouvoir des décisions prises à leur égard, qu'ils estiment contraires aux règles de discipline auxquelles leur fonction est soumise.

En Afrique francophone, la révocation est reconnue comme une faute pouvant conduire à rompre les liens professionnels entre l'administration et un agent public. Autant elle est prévue par les textes statutaires ; autant la jurisprudence emprunte une tendance convergente en matière de contrôle. Aussi bien dans l'appréciation de la faute que dans la proportionnalité de la sanction en rapport avec les faits reprochés aux agents, le juge administratif reste constant.

Il sied tout de même de faire remarquer que même s'il est unanimement admis par la jurisprudence que la révocation peut être prononcée sur la base d'une faute disciplinaire, la classification des fautes qui s'appuie sur leur degré de gravité connaît quelques particularités. Cependant, les textes statutaires en Afrique francophone, établissent une classification des fautes en se fondant sur leur degré de gravité. Au Burkina Faso, par exemple, le statut général de la fonction publique, de même que les textes régissant les statuts particuliers identifient trois catégories de fautes selon leur degré de gravité¹⁵⁸. Le législateur en admettant que la détermination de la sanction disciplinaire applicable au fonctionnaire est fonction notamment du degré de gravité de la faute, des circonstances dans lesquelles elle a été commise, de la responsabilité du fonctionnaire concerné, des conséquences de la faute sur le fonctionnement du service, du préjudice causé au service ou aux usagers du service public retient que seule, la faute d'une extrême gravité peut conduire à la révocation¹⁵⁹. Curieusement, contrairement à ses homologues ivoirien et sénégalais, le législateur burkinabè n'a pas évoqué l'hypothèse d'une révocation sans droit à pension. Si tel est le cas, il faut s'en réjouir parce qu'il s'agit là d'une avancée dans la protection des droits fondamentaux, la pension étant considéré comme une nécessité vitale pour l'agent révoqué.

Au Sénégal, la classification des fautes qui repose sur le degré de gravité est très proche de celle fournie par le législateur burkinabè. En effet, le statut général de la fonction publique au Sénégal retient également trois catégories de faute mais la révocation ne peut être prononcée

¹⁵⁵ CE 6 févr. 2002, n°219383, *Ministre de l'économie et des finances c/ Bab Hamed* ; CE 30 juill. 2003, n°232238, *HOULLE* ; CE 7 janv. 2004, n°232465, *COLOMBANI*, *AJDA* 2004. 1653, note O. Dord. Lire Antony TAILLEFAIT, La gestion des « ressources humaines », *RFDA*, 2020 p.270.

¹⁵⁶ CEDH 20 juin 2002, *AZINAS*, n°56679/00, *AJDA* 2002. 1277, chron. J.-F. FIAUSS.

¹⁵⁷ Mathieu SOULA, « Irresponsables magistrats ? », *Pouvoirs*, 2021/3 n°178, pp.75-86. Anne-Marie FRISSON-ROCHE, « La responsabilité des magistrats : l'évolution d'une idée », *JCP, La semaine juridique*, 1999, n°42, pp.1869-1875. Lire également Jacques MOREAU, « La responsabilité des magistrats et de l'Etat du fait de la justice. L'apport du droit administratif », *Revue justices*, 1997, n°5, p.39. Voir aussi P. ESTOUP, « Le régime de la responsabilité personnelle des magistrats judiciaires », *JCP* 1990, n°21450.

¹⁵⁸ Article 155 de la loi 081-2015/CNT portant statut général de la fonction publique : « Sans préjudice de leur qualification pénale, les fautes professionnelles sont classées selon leur degré de gravité en :

- fautes de premier degré ;
- fautes de deuxième degré ;
- fautes de troisième degré ou d'une extrême gravité ».

¹⁵⁹ Article 159 du statut général au Burkina Faso.



que pour les fautes de troisième degré considérées comme très grave¹⁶⁰. Elle peut même être prononcée sans droit à pension.

En Côte d'Ivoire, par contre, la nomenclature des fautes prévue dans le statut général identifie deux catégories de faute dont le critère repose également sur le degré de gravité. Là également, seules des fautes de second degré considéré comme plus grave peuvent conduire à la révocation. Le législateur ivoirien prévoit tout comme son homologue sénégalais que la révocation puisse être prononcée sans droit à pension; ce qui constitue une sanction extrêmement sévère¹⁶¹.

Il reste tout de même que dans les cas évoqués, le législateur s'est auto limité en posant comme principe que la décision de révocation doit être motivée, en dépit du pouvoir discrétionnaire qui entoure son régime.

Il apparaît ainsi clairement que si le législateur a offert des garanties aux fonctionnaires révoqués, c'est surtout au juge que revient la palme d'or en ce qu'il s'est évertué à amenuiser fortement la toute-puissance de l'administration par son contrôle. Hésitant dans un premier temps à apprécier la sanction en adéquation avec les faits reprochés aux agents¹⁶², le juge administratif a fini par se convaincre d'être le gardien des droits et libertés¹⁶³.

Prudent au départ, le juge administratif africain s'est très vite illustré comme un juge défenseur de la cause des agents publics dans leurs relations avec la toute-puissance administration. Aussi, observe-t-on que le juge n'apprécie plus seulement la sanction au regard de la gravité des faits. Il examine si la révocation n'est pas disproportionnée par rapport « à la nature des fonctions et des obligations qui incombent au personnel »¹⁶⁴.

Il faut tout de même noter qu'en matière de protection des droits de l'homme, le juge administratif africain francophone manque encore d'audace comparativement à son homologue français dont les normes de références s'étendent, de nos jours, aux normes internationales dans un souci plus protecteur des droits fondamentaux. Par exemple, la révocation sans droit à pensions a été progressivement remise en cause par le Conseil d'Etat français, à partir de 2002. Il a ainsi admis que « les pensions des fonctionnaires constituent des créances qui doivent être regardées comme des biens au sens de l'article 1^{er} du protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales »¹⁶⁵. Cette position va d'ailleurs être confirmée plus tard par la Cour européenne des droits de l'homme qui a considéré que « la déchéance du droit aux prestations de retraite constitue une atteinte au droit

¹⁶⁰ Article 43 : Les sanctions disciplinaires sont : (...) la révocation avec suspension des droits à pension. L'exclusion temporaire quelle qu'en soit la durée reste privative de toute rémunération à l'exclusion des allocations à caractère familial. Le fonctionnaire révoqué, ou ses ayants cause, s'il ne peut faire valoir ses droits à pension, peut prétendre, dans les conditions fixées par le régime de retraite du fonctionnaire, au remboursement des retenues pour la retraite opérée sur son traitement. L'application de la révocation sans suspension des droits à pension ne fait pas obstacle à l'application éventuelle des dispositions réglementaires relatives à la déchéance du droit à pension.

¹⁶¹ Article 74 du statut général en Côte d'Ivoire.

¹⁶² KOUTOU Aka Thomas : « La sanction disciplinaire doit être proportionnelle à la faute commise » in *Tribune de la Chambre Administrative* n°7 de juillet 2016, pp.36-40.

¹⁶³ Arrêt n°2 du 1er avril 1964, *DIBI Yao Georges C/ Ministre de la Fonction Publique*.

¹⁶⁴ Le juge contrôle non seulement l'exactitude matérielle des faits reprochés au fonctionnaire (voir arrêt n°17 du 29 avril 1992 *YOUAN BI Trayé Mathias C/ Ministre de la Fonction Publique* ; arrêt n°13 du 28 janvier 1998 *Docteur SOUME BI Kacou Brice C/ Ministre de la Fonction Publique*) et leur qualification juridique (arrêt n° 6 du 20 février 1963, *BY Jules*; arrêt n°6 du 15 mars 1989, *NEA Gahou Maurice C/ Ministre de la Fonction Publique*), mais aussi la proportionnalité de la sanction prononcée par rapport à la gravité de la faute commise (arrêt n°62 du 20 avril 2016, *COULIBALY Nazoloma Amara C/ Ministre de la Fonction Publique*). De même, les sanctions déguisées sous le manteau pourpre de l'intérêt général ou de "nécessités de service" sont débusquées et censurées (arrêt n°22 du 24 juin 1998, *CHERIF Vahivoua C/ Ministre des Ressources Minières et Pétrolières* ; arrêt n°2 du 19 janvier 2005 *ABOUO Charles C/ Inspection Primaire de Sikensi*).

¹⁶⁵CE (Fr.), 6 févr. 2002, n°219383, *Ministre de l'économie et des finances c/ Bab Hamed*.



de propriété du requérant »¹⁶⁶. Le juge administratif africain devrait s'inspirer du juge judiciaire qui n'hésite pas à utiliser les instruments de protection internationaux pour exercer son contrôle¹⁶⁷.

Qu'à cela ne tienne, il reste entendu que le juge procède à un renforcement des garanties offertes aux agents radiés des cadres de la fonction publique, veillant ainsi à atténuer l'extension du domaine d'intervention de la révocation même si on attend de lui qu'il soit encore plus audacieux en franchissant certains paliers à l'image du juge français pour qui l'agent radié pouvait avoir droit à sa pension et même bénéficier des allocations de chômage.

¹⁶⁶ CEDH 20 juin 2002, *Azinas*, n° 56679/00, AJDA 2002. 1277, chron. J.-F. Flauss.

¹⁶⁷ Cour suprême du Sénégal, chambre criminelle, Arrêt n° 88 du 06 mai 2010 Oumar yacine Thiam ministère public c / x, Buletin des arrêts de la Cour suprême.