

LE RÉFÉRÉ ADMINISTRATIF EN AFRIQUE

Par,

Ameth NDIAYE

Docteur en Droit Public

Enseignant-chercheur à la Faculté des Sciences juridiques et Politiques, Université Cheikh
Anta Diop de Dakar

Le droit au recours effectif¹ est une exigence démocratique à haute valeur juridique. Consacré constitutionnellement², protégé par les conventions internationales des droits de l'homme³, reconnu par la loi, ce droit de saisir une juridiction⁴ pour garantir ses droits, constitue la pierre angulaire de l'Etat de droit. Rendre la justice⁵ nécessite du temps, afin d'éviter une justice expéditive comme une trop grande tardiveté de la justice. Mais, parfois, ce temps peut considérablement nuire à un requérant soumis à des contraintes immédiates souvent préjudiciables. Comment réduire les délais de jugements et accélérer les procédures devant les juridictions pour une meilleure protection des droits et libertés des justiciables, dirions-nous ? Cette lancinante et récurrente préoccupation, avec une intensité certes modulable, traverse toutes les communautés humaines. En réalité, « *ce qui, à l'heure actuelle, déconcerte le plaideur et déconsidère la justice, c'est la lenteur. (...) il y a une lenteur*

¹ T. S. RENOUX, « Le droit au recours juridictionnel », *La Semaine Juridique Edition Générale* n° 19, 12 Mai 1993, I 3675. Pour M.-A. FRISSON-ROCHE, si l'on « admettait qu'une loi qui confère un droit ne l'assortisse pas d'un recours effectif devant un juge, la garantie des droits ne serait plus assurée [...] ». Voir M.-A. FRISSON-ROCHE, J.-M. COULON, « Le droit d'accès à la justice », in R. CABRILLAC, M.-A., FRISSON-ROCHE, T. REVET (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, Paris, Dalloz, 10^e éd., 2004, p.424. Pour sa part, R.VANDERMEEREN, la seule finalité du droit au recours effectif est de garantir aux intéressés « l'existence du droit interne d'un recours permettant de s'y prévaloir des droits et libertés. Voir R. VANDERMEEREN, « Permanence et actualité du droit au juge », *AJDA*, n° 20/2005, p.1104. D. DE BRUYN affirme que le recours doit être de nature à offrir à l'intéressé un « redressement approprié ». Voir D. DE BRUYN, « Le droit à un recours effectif », in *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire, Mélanges en hommage à Pierre Lambert*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 200. Demba SY relève que l'accès à la justice recouvre « [...] le droit à un recours effectif [...] » in D. SY, « Recours en matière administrative et accès au juge », *Bulletin d'information de la Cour suprême du Sénégal*, n°1-2, décembre 2010, p. 30. P. MERTENS, « Le droit à recours effectif devant l'autorité nationale compétente dans les conventions internationales relatives à la protection des droits de l'homme », *RBDI*, 1962, pp. 446-471. M. LEROY, « Propos sur l'effectivité des recours », in *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire, Mélanges en hommage à Pierre Lambert*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 509-516.

² L'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948 consacre le droit à un recours effectif. Or, ce texte est contenu dans le préambule de nombreux Etats africains. La valeur constitutionnelle du préambule de la Constitution n'est plus à démontrer. C'est notamment le cas du préambule la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990, de la Constitution de Côte d'Ivoire du 8 novembre 2016, de la Constitution du Gabon du 26 mars 1991, de la Constitution de la République du Congo de 2015, de la Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001 et de la Constitution du Togo du 14 octobre 1992.

³ Article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; article 2, alinéa 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966.

⁴ Cour européenne des droits de l'Homme, 30 octobre 1991, Vilvorajah et autres c/Royaume-Uni, Série A, n°215 ; 5 février 2002, Conka c/Belgique, *Rec.* 2002-I, p. 47 ; Cour constitutionnelle du Gabon, Décision n°006/CC du 04 mars 1993 relative à la loi organique n°2/93 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature, Répertoire n°006/GCC ; Conseil constitutionnel français, 9 avril 1996, *AJDA*, 1996, p. 371, Obs. O. Schrameck. Conseil constitutionnel français, 23 juillet 1999, n°99-416 DC, *Rec.* p. 100 ; *AJDA*, 1999, p. 738, Chron. J.-E. Schoettl ; Tribunal administratif de Libreville, 30 juin 2017, affaire SCI SANIA c/Etat Gabonais (ANUTTC) et la SCI de l'Aménagement AVORBAM (Me Norbert ISSIALH), Répertoire n°30/2016-2017.

⁵ H. KELSEN, « Qu'est-ce que la justice ? » *Markus Haller*, 2012, p. 29.

*nécessaire pour que le procès soit sérieux (...), mais il y a une lenteur abusive⁶ ». Tel était le constat, mi-amer, mi-prospectif, que dressait un universitaire français, Jean RIVERO, au début des années 1990. Force est de reconnaître que bien avant lui, d'illustres observateurs intrigués par le rapport du temps à la justice ont eu à mener de profondes et instructives réflexions. Le Chancelier d'AGUESSEAU peut figurer en bonne place sur ce tableau. Dans sa célèbre mercuriale⁷ intitulée « *l'emploi du temps* »⁸, il relevait qu'à force pour le juge de croire qu'il a toujours assez de temps pour rendre la justice, « *le plaideur n'en aura plus pour la recevoir : le temps seul aura décidé de son sort, et le remède trop lent ne trouvera plus de malade en état d'en profiter. Que le Magistrat se hâte donc pour la promptitude de l'expédition...* ». Ces propos, au-delà de la doctrine occidentale⁹, ont reçu un accueil appuyé de la part de la doctrine africaine¹⁰.*

⁶ J. RIVERO, « Rapport de synthèse », *L'administration et le fonctionnement de la justice en Europe*, AEAP, 1991, CNRS.

⁷ Autrefois, nom d'une assemblée du parlement de Paris, qui se tenait le premier mercredi après la Saint-Martin, et le premier mercredi après la semaine de Pâques, où le premier président parlait contre les tromperies et les désordres qui se commettaient dans l'administration de la justice. Discours prononcé dans ces assemblées. Aujourd'hui, nom des discours que les officiers du ministère public prononcent à la rentrée des cours et des tribunaux.

⁸ H. F. D'AGUESSEAU, « L'emploi du temps », Seizième mercuriale, prononcée à Pâques 1714, pp. 307-308.

⁹ M. WALINE, *Précis de droit administratif*, Paris, Montchrestien, 1969, p. 156 ; Cf. M. A. FRISON-ROCHE, note sous Trib. Gr. Inst., Paris, 5 novembre 1997, D., 1998, jurispr., p. 9 : « *dans les faits, avoir raison dix ans après le trouble causé en droit, c'est avoir encore perdu. Vient le moment où statuer tard équivaut à ne pas statuer* » ; B. ODENT, « L'avocat, le juge et les délais », in *Mélanges René Chapus, Droit administratif*, Paris, Montchrestien, 1992, p. 488. : « *La justice administrative est (...) en crise et c'est la question des délais qui, lancinante, constitue le nœud du problème* » ; J. GEORGEL, « Le juge et la montre », in *Etudes en l'honneur de Georges Dupuis, Droit public*, Paris L.G.D.J, 1997, p. 117. : « *Ce retard est porteur de conséquences infernales si le cas soumis au juge se place dans le domaine des libertés fondamentales* » ; CE, 30 janvier 2002, OUENDENO, *Lebon*, p. 727 ; 28 mai 2003, *Juris -Data*, n°065410. : *Dans « une position maximaliste voire avant-gardiste du délai raisonnable »⁹, le Conseil d'Etat français⁹ admet la responsabilité de l'Etat pour inobservation du délai raisonnable par la justice⁹, car, une justice tardive n'est pas une justice bien administrée⁹. La doctrine⁹ écrit d'ailleurs que « (...) la temporalité dans le contentieux administratif (...) permet de mieux assurer un équilibre entre ces deux exigences que sont le principe de sécurité juridique et les droits des justiciables ».*

¹⁰ R. DEGNI-SEGUI, « L'accès à la justice et ses obstacles », in *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone*, Montréal, Aupel-Uref, 1994, p. 244 : « *les lenteurs de la justice ne sont en effet rien d'autre que des dénis de justice qui amènent les justiciables à s'en défier* »¹⁰. F.M. SAWADOGO, « L'accès à la justice en Afrique francophone : problèmes et perspectives. Le cas du Burkina Faso », in *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone*, Montréal, Aupel-Uref, 1994 : il a relevé une « *lenteur excessive (...)* » ; M. DIAGNE, « La justice administrative en Afrique est-elle efficace ? », in Demba SY et Alioune Badara FALL (dir.), *La justice administrative en Afrique*, Actes Deuxièmes rencontres de Dakar, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2017, p. 183 ; *il parle « la lenteur persistance de la justice administrative »* ; C.C.G. DE SOUZA, « Le juge de l'excès de pouvoir à l'épreuve de la consolidation de l'Etat de droit au Bénin », in Demba SY et Alioune Badara FALL (dir.), *La justice administrative en Afrique*, Actes des deuxièmes rencontres de Dakar, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole 2017, p. 171 : Au Bénin, « (...) entre 1990 et 2010, le délai des instances variait de deux semaines à seize ans et plus » ; Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 03-144 du 16 octobre 2006, *Annuaire Béninois de Justice Constitutionnelle*, (Dossier spécial 21 ans de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin 1991-2012), Cotonou, Presses Universitaires du Bénin, 2014, p. 589. Voir aussi, Décision DCC 01-008 du 11 janvier 2001, *Rec.* 2001, pp. 39-42. La Cour constitutionnelle du Bénin avait considéré l'administration de la justice dans un délai raisonnable comme étant un principe général de droit ; B.-R. GUIMDO DONGMO, *Le juge administratif camerounais et l'urgence. Recherches sur la place de l'urgence dans le contentieux administratif camerounais*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Yaoundé II,

La revendication citoyenne d'un meilleur fonctionnement de l'administration a engendré un accroissement du contentieux que les dispositifs de transparence et de médiation¹¹ n'ont pas permis d'endiguer. Dans le même temps, le pouvoir d'action unilatérale¹² de l'Etat et le privilège du préalable¹³ qui s'y attachent, rendent les décisions de la puissance publique complètement exécutoires, sans qu'il soit nécessaire de passer par le contrôle du juge. Sauf exception prévue par un texte, l'introduction du contentieux n'emporte pas la suspension de l'acte litigieux¹⁴. Jusqu'à son éventuelle annulation, celui-ci continue à produire tous ses

2004, p. 24 : a constaté « la lenteur du juge administratif (...) » ; S. SEKOULA, *Le juge gabonais et la protection des droits et libertés*, Mémoire, Université Amadou Hampaté Ba de Dakar, 2017, pp. 80-81 : Au Gabon, « le juge administratif gabonais brille particulièrement par sa lenteur. Celle-ci est préjudiciable aux droits et libertés. Dans la période de 1998 à 2015, le délai de jugement varie de 3 ans à 7 ans allant jusqu'à 12 ans. Dans certaines affaires, les requérants sont même décédés ». Conseil d'Etat du Gabon, 30 avril 2010, affaire ANGO Jean Pierre c/Etat Gabonais, Répertoire n°21/09-10 (requête enregistrée le 11 décembre 2000, jugée 30 avril 2010 : près de 10 ans) : « (...) *Qu'il y a lieu par conséquent de condamner l'Etat Gabonais au remboursement de la dépense à ces titres de transport et de rejeter les autres demandes du requérant dont le décès porté à la connaissance du Conseil d'Etat au moment où l'affaire était en délibérée, autorise la Haute juridiction de céans à allouer la condamnation ci-dessus au profit des héritiers* » ; Conseil d'Etat du Gabon, 30 avril 2010, affaire DEACK ELEWAGNE Florentin c/Etat Gabonais (Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique, en charge de la Réforme de l'Etat), Répertoire n°22/09-10 : « *considérant que l'affaire introduite par le sieur DEACK ELEWAGNE était en état d'être jugée à la date de la notification de son décès ; Que par la suite, son épouse Dame veuve DEACK ELEWAGNE née ANTCHANDIE Georgeline a déclaré reprendre l'instance* », (requête enregistrée le 17 octobre 2005, jugée le 30 avril 2010) ; Conseil d'Etat du Gabon, 28 mai 2010, affaire HAMIDOU COULIBALY représentant légale de la société « Transports Routiers Urbains LIBREVILLOIS » c/Etat Gabonais (Ministère de l'Intérieur), Répertoire n°24/09-10 : « *Considérant qu'à la date à laquelle le décès de HAMIDOU COULIBALY a été notifié au Conseil d'Etat, l'affaire était en état d'être jugée ; Que par suite OUSMANE COULIBALY, fils aîné du de cujus a sollicité la reprise de l'instance ; Qu'il y a lieu d'y faire droit ;* » (requête enregistrée le 20 octobre 1998, jugée le 28 mai 2010 : 12 ans, décès du requérant). C'est sans doute l'une des raisons ayant conduit le juge constitutionnel gabonais à déposséder le juge administratif du contrôle des actes réglementaires. Mais, on sait désormais que le juge administratif a recouvré sa compétence en matière de contrôle de la légalité des actes réglementaires. Voir en ce sens, S. SEKOULA, « Le renouveau du contrôle juridictionnel des actes réglementaires au Gabon », à publier.

¹¹ R. PIEROT, « Le médiateur : rival ou allié du juge administratif ? », in *Mélanges offerts à Marcel WALINE, Le juge et le droit public*, Paris, L.G.D.J, Tome II, juillet 1974, pp. 683-699 ; J.-M. LE GARS, « La juridiction administrative saisie par la médiation ? », *AJDA*, n° 40/2016, pp. 2272-2277 ; S. YONABA, « L'institution du médiateur de la République comme mode alternatif de règlement des différends sur le continent africain », in Demba SY et Alioune Badara FALL (dir.), *Les nouvelles tendances du droit administratif en Afrique*, Actes des troisièmes rencontres de Dakar, Toulouse, Presses universitaires de Toulouse 1 Capitole, 2018, pp. 171-197. A. CABANIS et S. SANGARÉ, « La multiplication des autorités administratives indépendantes au service de la protection des libertés et droits fondamentaux : complémentaire ou concurrence par rapport à la justice administrative ? », in Demba SY et Alioune Badara FALL (dir.), *Le juge administratif, le juge constitutionnel et le juge communautaire dans la protection des droits et libertés fondamentaux : regards croisés*, Toulouse, Presses universitaires de Toulouse 1 Capitole, Actes des quatrièmes rencontres de Dakar, 2019, pp. 55-74.

¹² R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien E.J.A, 15^e éd., T. 1, 2001, p. 501 : « la première des prérogatives de la puissance publique ».

¹³ CE. ASS, 2 juillet 1982, Huglo, req. n° 25288, *Lebon* : « Ce caractère est la règle fondamentale du droit public (...) ».

¹⁴ J.-M. BRETON et al., *Droit public congolais*, Paris, Economica, 1987, p. 527 : « il est de législation et de jurisprudence constantes que l'exercice d'un recours contentieux à l'encontre d'un acte administratif n'a pas pour effet d'en suspendre automatiquement l'application à l'égard de celui ou de ceux qui en sont les destinataires ». Voir aussi, J. MORAND-DEVILLER, *Droit administratif*, Paris, L.G.D.G. Lextenso éditions, 14^e éd., 2015, p. 644.

effets. Une décision de l'administration s'applique directement¹⁵, dès qu'elle est officiellement rendue publique : c'est « le privilège du préalable »¹⁶. Pour obtenir le retrait¹⁷ de cette décision, il faut soit agir auprès de l'administration¹⁸, soit agir devant le juge administratif pour que soit jugé la légalité de la décision en question¹⁹. Or une telle procédure est longue puisqu'elle dure en moyenne deux années²⁰. Deux problèmes naissent de ce constat, le justiciable doit en théorie supporter les conséquences de cette décision jusqu'à ce qu'elle soit annulée, ou non, par un juge. Une décision administrative qui serait manifestement illégale devrait donc être appliquée. De plus, si la décision du juge entraînant l'annulation de la décision doit théoriquement permettre un retour à la situation antérieure, certains actes peuvent créer des dommages difficilement réversibles. Le législateur pour pallier cette difficulté, a créé de nombreuses procédures d'urgence. Plusieurs dispositions avaient introduit un tempérament à l'omnipotence de l'administration. De tous côtés se multiplient les signes de cet emballement de la temporalité juridique, en atteste le référé administratif. L'urgence jadis temporalité d'exception, s'impose aujourd'hui comme temporalité normale y compris même devant de la CJCEDEAO²¹. Comme le remarque KOBO Pierre-Claver, ancien président de la chambre administrative du Conseil d'Etat ivoirien, « *Dans la mesure de l'extension du contentieux administratif, on ne saurait omettre le développement du contentieux d'urgence. Mieux informés des subtilités du contentieux administratif et de la lenteur des procès, les justiciables dans tous nos pays, sollicitent, fréquemment, les procédures d'urgence, le sursis à exécution et le référé* »²². Le respect des

¹⁵ M. HAURIOU, *Précis de droit administratif contenant le droit public et le droit administratif*, Paris, L. LAROSE et FORCEL, 1892, p. 160 : « il n'y a acte d'administration que lorsque la décision est exécutoire (...) en sens qu'elle produira immédiatement des effets vis-à-vis des tiers ».

¹⁶ C. DEBBASCH, *Droit administratif*, Paris, CUJAS, 1968, p. 260 : « Il signifie, tout d'abord, le pouvoir pour l'administration de modifier, de sa propre initiative l'ordre juridique. (...) Cette décision et c'est la seconde originalité de la situation administrative, est exécutoire. Cela signifie qu'elle est immédiatement applicable nonobstant les recours juridictionnels (...) ».

¹⁷ A. BOCKEL, « La Cour suprême et le problème du retrait des actes administratifs », *Annales africaines*, 1970, pp. 33-40 ; « Sur le retrait des actes administratifs unilatéraux. *Réflexions à partir d'un arrêt de la Cour Suprême du Sénégal* », *RDP*, 1973, p. 135 et s. S. AUSTRY, « Retrait et abrogation : le cas des actes à objet pécuniaire et des actes obtenus par la fraude », *RFDA*, n°2, mars-avril 2003, pp. 225-233. M. VIALETES, C. BARROIS DE SARIGNY, « À partir du 1^{er} juin 2016, des règles de retrait et d'abrogation des actes administratifs plus simples », *Droit administratif*, n°6, juin 2016, pp. 2-3. S.A. NDIAYE, « Le régime sortie de vigueur des actes créateurs de droits illégaux en Afrique : le cas du Sénégal », in Alioune SALL et Ismaïla Madior FALL (dir.), *Mélanges en l'honneur de Babacar KANTÉ, Actualités du droit public et de la science politique en Afrique*, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2017, pp. 565-601.

¹⁸ C'est le recours administratif, gracieux ou hiérarchique.

¹⁹ C'est le recours contentieux.

²⁰ Le vice-président du Conseil d'Etat français, Bruno LASSERRE affirme que « *le délai moyen constaté de jugement pour les affaires ordinaires (...) a été réduit dans les tribunaux administratifs pour s'établir à 1 an 9 mois et 2 jours* », in Rapport d'activité 2019 (année 2018), p. 10 ; au Sénégal, S. FALL, « Discours d'usage », Audience solennelle de rentrée des cours et tribunaux, année judiciaire 2017-2018 sur le thème : « le contrôle juridictionnel de l'administration » in Rapport annuel de la Cour suprême 2018, Dakar, 2019, p. 93 : « *Il faut toutefois évoquer les limites du système : en premier lieu, le délai de traitement qui, malgré des efforts immenses, reste dans la fourchette d'un an après l'introduction du recours auprès du greffe de la Cour* ».

²¹ L'article 59.1 du Règlement de la Cour de justice de la CEDEAO qui indique que : « sur la base des faits, le Président peut décider de soumettre une affaire à la procédure accélérée, l'autre partie entendue, lorsque l'urgence particulière de l'affaire exige que la Cour statue dans les brefs délais ».

²² « Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : Bilan et perspectives », *Communication à l'occasion du colloque international de l'AA-HJF TOGO, Lomé, 12-14 décembre*

droits de la défense et des libertés du citoyen face à la force légale des actes administratifs nécessite donc une protection particulière. Cette protection existe en droit africain : c'est la procédure du référé administratif.

Notre étude, « *le référé administratif en Afrique* », en raison de son objet, ne pourrait être utilement menée sans que soient apportées certaines clarifications et mises en ordre.

Primo, pour une meilleure appropriation conceptuelle²³, le terme référé, polysémique, typologiquement varié et relatif, interdit toute forme d'*a priori* juridique et impose à l'analyste de fines précisions didactiques quant à son emploi. Rarement, une notion, un concept, une catégorie juridique, n'aura traversé l'univers du droit avec autant de volupté. En effet, le terme référé fait partie de ces notions à « *texture ouverte* ²⁴ » qui traversent, de part en part, l'activité juridique nationale et internationale. Cela trouve son explication dans le fait que quelle que soit la matière²⁵ ou la juridiction²⁶, certaines affaires impliquent de prévenir un dommage, préserver des droits, faire cesser un trouble manifestement illicite ou ordonner des mesures provisoires dans un bref délai. Recourir à la procédure du référé n'est possible que dans un nombre limité de cas et varie selon le type de juridiction (judiciaire ou administrative). Cela permet d'opérer une *summa divisio* entre les référés judiciaires et les référés administratifs. L'odyssée heureuse des premiers, tranche nettement d'avec la fébrile implémentation des seconds sur les terres africaines. Au sein même de la famille des procédures d'urgence administratives, des précisions sont nécessaires. Une première précision consiste à distinguer le sursis à exécution²⁷ du référé. Une deuxième permet de distinguer le déferé préfectoral²⁸ du référé. Dès lors, le thème protéiforme du référé n'est traité ici que sous un angle particulier, celui relatif au référé administratif.

En Afrique, de nouvelles œuvres législatives sont récemment intervenues, soit pour consolider²⁹, *a novo*, l'expérience acquise ces dernières années en apportant des correctifs aux

2016, www.consetat.ci/app/webroot/img/files/pdfs/Colloque_AAHJF_Togo2016.pdf, Consulté le 12/01/2019 à 18 h 40.

²³ M. DIAKHATÉ, « la motivation des décisions administratives en Afrique subsaharienne francophone », Afrilex, avril 2019, p. 3, consulté le 10 décembre 2019 à 20 h 30.

²⁴ Le Professeur Jean RIVERO, grand publiciste du XX^e siècle, évoquait les mots qui sentent « *la poudre* ».

²⁵ De façon non ordonnée et non hiérarchisée, on retrouve le référé en procédure fiscale, en droit internationale, en droit des affaires, en droit pénitentiaire, en droit social, en matière de marchés publics, en droit financier, ... et le référé administratif.

²⁶ Juridiction internationale, juridiction nationale, civile ou administrative.

²⁷ G. BRAIBANT, B. STIRN, *Le droit administratif français*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 5^e éd., revue et mise à jour, 1999, p. 539 : « *Le sursis paralyse l'exécution de la décision dont l'annulation est demandée. Deux conditions sont mises à son octroi. Tout d'abord, il faut que les moyens invoqués soient sérieux, c'est-à-dire que l'argumentation de la requête paraisse à première vue justifiée. Il faut ensuite que les conséquences qui résulteraient de l'exécution immédiate de la décision contestée soient difficilement réparables* ».

²⁸ D. SY, *Droit administratif*, Dakar, CREDILA/L'Harmattan, 2^e éd., revue, corrigée et augmentée, 2014, p. 202 : « Le déferé est une sorte de recours pour excès de pouvoir intenté par le représentant de l'Etat (...). Celui-ci peut, lorsqu'il estime qu'un acte d'une collectivité locale est illégal, déferer cet acte dans les deux mois qui suivent sa transmission au Conseil d'Etat (chambre administrative de la Cour suprême (...)) ».

²⁹ Au Burkina Faso, articles 87, 88, 89, 90, 91 de la loi organique n° 032-2018/AN du 26 juillet 2018 portant composition, organisation, attributions, fonctionnement du Conseil d'Etat et procédure applicable devant lui ; articles 50, 51, 52 de la loi n° 010-2016/AN du 26 avril 2016 portant création, composition, organisation, attributions, fonctionnement de la Cour administrative d'appel et procédure applicable devant elle ; articles 48, 49, 51, 52, 53 et 54 de la loi n° 011-2016/AN du 26 avril 2016 portant création, composition, attributions,

dispositifs existants, soit tout simplement pour instituer³⁰, *ex novo*, la procédure d'urgence du référé administratif. La doctrine a cherché à définir le référé administratif. Selon Alain Serge MESCHERIAKOFF, le référé administratif est « *une décision qui prescrit en cas d'urgence des mesures conservatoires, afin que les éléments de preuves ne soient pas détruits avant que les mesures d'instruction aient pu intervenir* »³¹. Pour Max REMONDO, « *le référé administratif vise à obtenir du président de la juridiction administrative ou d'un magistrat qu'il délègue, l'adoption de mesures urgentes qui ne préjudicient pas au fond et ne font pas obstacle à l'exécution des décisions administratives* »³². Demba SY affirme que le référé administratif est « *[...] une procédure qui permet au juge d'ordonner « toutes mesures utiles sans faire préjudice au principal »* »³³. Joseph OWONA estime que le référé administratif est « *une procédure contradictoire permettant en cas d'urgence d'obtenir du président de la juridiction ou de son délégué sans examen de fond, une décision exécutoire provisoire* »³⁴. Bernard-Raymond GUIMDO DONGMO relève que « *classiquement, le référé administratif est essentiellement destiné à la préparation des procès et à la conservation ou à la recherche de preuve sur les dommages ou situations* »³⁵.

De façon commode, nous l'entendons comme la procédure accélérée devant le juge consistant à obtenir de celui-ci, dans un court délai, que soient prises des décisions exécutoires de plein effet permettant d'attendre sans conséquences et de préparer le jugement au fond du litige. Cette procédure évite donc au justiciable de subir, du fait de la lenteur de la justice, « *talon d'Achille de la juridiction administrative* »³⁶, les conséquences néfastes que pourraient avoir, par exemple, une décision administrative qui serait illégale voire irréversible. Sauf précisions contraires, c'est sous ce sens générique que nous entendons le référé administratif.

Secundo, une étude sur « le référé administratif en Afrique », en raison de son objet, ne pourrait être utilement menée sans que soient précisées ses implications méthodologiques. Celles-ci peuvent-être doublement appréhendées. Une première implication peut être située au niveau de l'utilité de la démarche comparatiste, moyen d'interprétation du droit³⁷. Cela est

fonctionnement des tribunaux administratifs et procédure applicable devant eux ; au Mali, article 187 de la loi n° 2016-046/ du 23 septembre 2016 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour suprême et la procédure suivie devant elle, *Journal officiel de la République du Mali*, 14 octobre 2016, p. 1642 ; articles 23, 24, 25, 26 et 27 de la loi n° 2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, *Journal officiel de la République du Mali*, n° 23, 25 juin 2018, p. 902 ; Au Niger, articles 123, 124, 125, 126 et 127 de la loi organique n° 2013-02 du 23 janvier 2013, déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'Etat, *Journal officiel de la République du Niger*, spécial n° 12, 03 juin 2013, p. 580.

³⁰ Au Sénégal, articles 84, 85, 86 et 87 de la loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017 sur la Cour suprême, *Journal officiel de la République du Sénégal*, 18 janvier 2017, p. 47.

³¹ A.S. MESCHERIAKOFF, *Le droit administratif ivoirien*, Paris, ECONOMICA, 1982, p. 196.

³² M. REMONDO, *Le droit administratif gabonais*, Paris, L.G.D.J., 1987, p. 233.

³³ D. SY, *Droit administratif, op. cit.*, p. 157.

³⁴ J. OWONA, *Contentieux administratif de la République du Cameroun*, Paris, Le Harmattan, 2011, p. 107.

³⁵ B.-R. GUIMDO DONGMO, *Le juge administratif camerounais et l'urgence. Recherches sur la place de l'urgence dans le contentieux administratif camerounais*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Yaoundé II, 2004, p. 358.

³⁶ Nicole BELLOUBET, ministre de la justice, concluant le colloque du 29 novembre 2019 organisé par le Conseil d'Etat portant sur : « le référé : les 20 ans de la juridiction administrative de l'urgence ».

³⁷ O. PFERSMANN, « Le droit comparé comme interprétation et comme théorie du droit », *Revue internationale de droit comparé*, 2001, 2001, pp. 275-288.

d'autant plus vrai que le chercheur africain, en l'occurrence le juriste, se situe au carrefour de plusieurs modes et a, plus que tout autre, vocation naturelle au droit comparé. En réalité, ce dernier est mû par une tension intellectuelle permanente résultant du fait que la science appliquée à l'Afrique porte en elle-même le germe de la comparaison. Ainsi, comme le fait remarquer fort judicieusement VANDERLINDEN, « toute réflexion portant sur le droit africain, se résout en un incessant pèlerinage de l'esprit entre la réalité observable localement et le répertoire d'où a été tiré(é) telle notion ou tel concept »³⁸. Le droit comparé devient un ingrédient dans la fabrique du droit³⁹. L'argument de droit comparé témoigne du « dialogue horizontale »⁴⁰. À titre de droit comparé, l'on se référera, à l'exemple des Etats africains, notamment ceux de l'Afrique noire francophone. Ceci explique le choix des Etats témoins que sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger et le Sénégal. L'expérience de l'Afrique centrale sera également convoquée, à travers le Gabon et le Cameroun. Elle permettra d'établir le « dialogue »⁴¹ entre ces deux « communautés francophones » et de mesurer la part de convergences et de divergences⁴² dans la famille du droit africain⁴³. En effet, par le fait de la colonisation, certains ont été des « laboratoires »⁴⁴ de la réforme administrative, tous ces pays ont hérité l'essentiel de leur système juridique du droit public français⁴⁵. Le « droit administratif est un héritage de la colonisation »⁴⁶. D'où la

³⁸ J. VANDERLINDEN, *Les systèmes juridiques africains*, coll. « Que sais-je ? », Paris, P.U.F., 1983, p. 6.

³⁹ C. MIALOT, « L'utilisation du droit comparé par le Conseil d'Etat, un changement dans la fabrique du droit », *AJDA*, n° 26/2010, p. 1462.

⁴⁰ C. MIALOT, *Ibid.*, p. 1463.

⁴¹ A. H. DIOMPY, « Le dialogue des juges dans l'ordre juridique ouest-africain », in Demba SY et Alioune Badara FALL (dir.), *Le juge administratif, le juge constitutionnel et le juge communautaire dans la protection des droits et libertés fondamentaux : regards croisés*, Actes des quatrièmes rencontres de Dakar, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2019, p. 97 : « (...) l'internationalisation du dialogue des juges, à l'instar de l'internationalisation du droit, (...) voit le droit sortir de ses frontières nationales pour embrasser d'autres horizons (...) ».

⁴² D. TRUCHET, « À propos de l'évolution du droit administratif : « loi d'extension » et « loi de divergence » », in *Mélanges René CHAPUS, Droit administratif*, Paris, Montchrestien E.J.A., 1992, pp. 633-645.

⁴³ A. CABANIS, « Le droit africain constitue-t-il une famille ? Propos du juge Kéba Mbaye », in Mamadou BADJI, Amadou Abdoulaye DIOP, Paul NGOM (dir.), *La trace et le sentier, Mélanges dédiés au professeur Dominique SARR*, Dakar, CREDILA/L'Harmattan Sénégal, Tome 1, 2019, pp. 121-137.

⁴⁴ R. DRAGO, « L'administration coloniale, laboratoire de la réforme administrative », in *Mélanges en hommage à André BRETON et Ferrand DERRIDA*, Paris, Dalloz, 1991, pp. 83-89.

⁴⁵ J.-M. BIPOUN WOUM, « Recherches sur les aspects actuels de la réception du droit administratif dans les États d'Afrique Noire d'expression française : le cas du Cameroun », *Revue juridique politique, indépendance et coopération*, 1972, pp. 359-388 ; A. BOCKEL, *Droit administratif*, Dakar-Abidjan, NEA, 1978, p. 32 : « le droit administratif africain cherche encore sa voie, la reprise du modèle français peut être considéré comme une première démarche (...) » ; J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « Le mimétisme postcolonial, et après ? », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 129, avril 2009, p. 47 : « on ne saurait ignorer les ressemblances textuelles, les recopies d'articles (...), la reprise de systèmes forgés ailleurs, les conditions d'élaboration de nombreux régimes aboutissant à de véritables « copier-coller » » ; A.S MESCHERIAKOFF, « Contribution de l'Afrique à l'évolution du droit administratif français », in Maurice KAMTO, Stéphane DOUMBE-BILLE, Brusil Miranda METOU (dir.), *Regards sur le droit public en Afrique, Mélanges en l'honneur du Doyen Joseph-Marie-BIPOUN WOUM*, Paris, L'Harmattan, 2016, p. 155 : « l'influence des institutions et du droit administratif français sur les institutions publiques des Etats d'Afrique, anciennement colonies françaises, a été abondamment étudiées » ; J.-P. MARKUS, « Le droit administratif africain à la recherche de ses propres modèles », in Magloire ONDOA et Patrick E. ABANE ENGOLE (dir.), *Les transformations contemporaines du droit public en Afrique*, Actes du colloque de organisé à l'Université de Yaoundé-II du 19 au 20 janvier 2017, Paris, L'Harmattan, 2018, p. 25 : « c'est aujourd'hui un truisme d'affirmer que depuis la décolonisation, les législateurs et les institutions des pays africains francophones ont pour la plupart été calquées sur celles de l'ancienne métropole (...) » ; « l'influence des institutions et du droit

nécessité pour nous, dans le cadre de cette étude, de ne pas occulter les leçons de l'expérience française en matière de référé administratif. À la faveur de la législation et de la pratique de cette procédure d'urgence en Métropole, nous apprécierons la part d'héritage et d'originalité dans nos pays respectifs. Une deuxième implication méthodologique permet d'identifier le matériau au soutien de notre analyse. En tenant compte des particularités du contexte africain, l'accent sera particulièrement porté sur les textes institutifs et sur l'activité prétorienne. Si en France, expérience érigée souvent en modèle⁴⁷, le référé administratif a bénéficié du soutien bienveillant du juge⁴⁸, force est de constater l'effet inverse en Afrique. Ici, c'est plutôt dans la plus ou moins grande générosité des cadres normatifs qu'il nous faut d'abord rechercher l'épaisseur et la consistance existentielles et pratiques du référé administratif en Afrique.

À côté de cette quête textuelle du référé administratif, la compulsation et l'analyse de l'œuvre prétorienne sécrétée par la juridiction africaine francophone en matière de référé sera au cœur de notre projet. Cette étude de la jurisprudence peut d'abord être un moyen d'évaluer les résultats de cette politique des « pouvoirs publics », de la juger sur le terrain de la réalité judiciaire, la seule qui vaille. À la vérité, comme le fait remarquer Guy BRAIBANT, « *c'est dans ces arrêts que l'on trouve un certain nombre de règles fondamentales du droit administratif, soit qu'ils interprètent la loi, soit qu'ils interviennent dans des domaines où il n'y a pas de loi du tout* »⁴⁹. Le Doyen BOCKEL affirmait que « *c'est le juge, en effet, qui interprète, comble les lacunes, donne un contenu aux procédures et aux règles, c'est à son niveau que le droit se forme dans les profondeurs, et spécialement le droit administratif* »⁵⁰. C'est pourquoi, « *une radioscopie de la jurisprudence administrative* »⁵¹ en matière de référé administratif, s'impose. Cette approche présente l'heureux avantage de nous permettre de nous pencher sur l'état d'esprit du juge administratif, longtemps décrit comme trop réceptif aux « *désirs* » de l'Administration en Afrique⁵², et par voie de corollaire peu prompt à

administratif français sur les institutions publiques des Etats d'Afrique, anciennement colonies françaises, a été abondamment étudiées ».

⁴⁶ D. SY, « Ecrire, dire et comprendre le droit administratif en Afrique. Une approche juridique et sociologique », *Droit sénégalais*, n° 11, 2013, (Dire le droit en Afrique), p. 291.

⁴⁷ J.-B. AUBY, « Le droit administratif français vu du droit comparé », *AJDA*, n° 7/2013 du 25 février 2013, p. 407 : « modèle classique du droit administratif ».

⁴⁸ Conseil d'Etat Ass., 16 juillet 2007, Société Tropic Travaux signalisation, Rec. 360, concl. Casas ; Conseil d'Etat Sect., 21 mars 2011, Commune de Béziers, Rec. 117, concl. Cortot-Boucher ; RFDA 2011.507, concl., 518, note Pouyaud ; M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLLÉ, B. GENEVOIS, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 21^e éd., 2017, p. 861 ; Conseil d'Etat Ass., 4 avril 2014, Département de Tarn-et-Garonne, Rec. 70, concl. Dacosta ; M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLLÉ, B. GENEVOIS, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 21^e éd., 2017, n° 114, p. 901.

⁴⁹ G. BRAIBANT, *Le droit administratif français*, Paris, Presses de la fondation nationale des Sciences politiques et Dalloz, 3^e éd., 1992, p. 36.

⁵⁰ A. BOCKEL, *Droit administratif, op. cit.*, p. 34.

⁵¹ D. SY, « Un demi-siècle de jurisprudence administrative au Sénégal : de l'émergence à la maturation », in Alioune SALL et Ismaïla Madior FALL (dir.), *Mélanges en l'honneur de Babacar KANTE, Actualité du droit public et de la science politique en Afrique*, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2017, p. 622.

⁵² A. BOCKEL, *Ibid.*, 39 : « (...) surtout la faiblesse du contrôle juridictionnel ne permet pas toujours aux individus de s'opposer efficacement aux violations essentielles du droit » ; C. KEUTCHA TCHAPNGA, « Les mutations récentes du droit administratif camerounais », *Afrilex*, 2000, p. 1, consulté le 15 janvier 2020 à 20 h 20 : « Le droit administratif camerounais a pendant longtemps, en tout cas avant 1990, résolu cette opposition en valorisant les prérogatives de l'administration, au lieu de les limiter au maximum ».

protéger les droits et libertés des administrés, des usagers et des citoyens. Enfin, la doctrine universitaire⁵³ de même que la doctrine organique⁵⁴ pourront être opportunément sollicitées.

Tertio, un survol de la littérature existante en matière de référé administratif sous les cieux africains francophones témoigne de l'intérêt particulier qui s'attache à une telle entreprise. Il n'existe pas à notre connaissance, d'étude *systématique* ambitionnant de présenter le référé administratif dans l'aire géographique francophone africaine. Or les tendances législatives s'étant consolidées, la jurisprudence s'étant considérablement enrichie⁵⁵, le temps nous semble s'être « *drapé* » d'une maturité suffisante favorable à une telle systématisation. En effet, une compulsation de la littérature existante témoigne de deux réalités. La première renseigne sur la foulditude d'écrits consacrés à cette thématique. Cette œuvre est herculéenne⁵⁶. Par voie de corollaire, la deuxième, confirme le caractère monographique⁵⁷ de ces écrits. À la vérité aucun d'eux n'ambitionne une analyse comparée

⁵³ Ouvrages de droit administratifs, thèses, articles tirés des revues ou des mélanges

⁵⁴ Travaux des arrêtistes, communiqués, rapports annuels, études des juridictions administratives (prises de position, commentaires ou interprétations).

⁵⁵ A. SALL, « Le juge international et la politique : réflexions sur l'incidence du facteur politique dans la juridiction de la Cour de justice de la Haye », *Nouvelles annales africaines*, 2012, pp. 166-167.

⁵⁶ Thèses, N.M.F. DIAGNE, *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 1995, pp. 239-244 ; B.-R. GUIMDO DONGMO, *Le juge administratif camerounais et l'urgence. Recherches sur la place de l'urgence dans le contentieux administratif camerounais*, Université de Yaoundé II, 2004, pp. 358-409 ; D.A. ESSOMBA AKOUA, *Le temps en droit administratif camerounais*, Université de Yaoundé II, 2016, pp. 424-426 ; K. DOUMBIA, *Contribution à l'étude du contentieux administratif malien de 1960 à 2016*, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 2017, pp. 357-362 ; mémoires, E. D. KEMFOUET KENGNY, *Le référé devant le juge administratif camerounais*, Université de Dschang, 1998, 86 p ; S. SEKOULA, *Le juge gabonais et la protection des droits et libertés*, Université Amadou Hampaté Ba de Dakar, 2017, pp. 35-44 ; ouvrages généraux, A.S. MESCHERIAKOFF, *Le droit administratif ivoirien*, Paris, Economica, 1982, p. 196 ; M. REMONDO, *Le droit administratif gabonais*, Paris, L.G.D.J., 1987, p. 233 ; J. OWONA, *Contentieux administratif de la République du Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2011, pp. 107-108 ; D. SY, *Droit administratif*, Dakar, CREDILA/L'Harmattan Sénégal, 2^e éd., revue, corrigée et augmentée, 2014, pp. 156-157 ; S. KWAHOU, *Le contentieux administratif gabonais en 13 leçons*, Saint-Denis, Publibook, 2016, pp. 113-115 ; articles, J. FIPA, « Le référé devant les juridictions camerounaises », *Juridis Périodique*, n° 38, avril- mai- juin 1999, pp.76-79 ; C. KEUTCHA TCHAPNGA, « La réforme attendue du contentieux administratif au Cameroun », *Juridis Périodique*, n° 70, avril-mai-juin 2007, pp. 24-29 ; J. BIPELE KEMFOUENDIO, O. FANDJIP, « Le nouveau procès administratif au Cameroun : réflexion sur le recours gracieux en matière d'urgence », *Revue internationale de droit comparé*, Volume 64, n° 4, 2012, pp. 985-988 ; D. SY, « Un demi-siècle de jurisprudence administrative au Sénégal : de l'émergence à la maturation », in Alioune SALL et Ismaïla Madior FALL (dir.), *Mélanges en l'honneur de Babacar KANTE, Actualité du droit public et de la science politique en Afrique*, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2017, p. 627 ; Y.S. LATH, « Le contentieux administratif dans le système ivoirien d'unité de juridiction : éléments d'une typologie », in Alioune SALL et Ismaïla Madior FALL (dir.), *Mélanges en l'honneur de Babacar KANTÉ, Actualité du droit public et de la science politique en Afrique*, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2017, pp. 560-563 ; S. FALL, « Le juge administratif sénégalais et la protection des droits et libertés », in Demba SY et Alioune Badara FALL (dir.), *Les nouvelles tendances du droit administratif en Afrique*, Actes des troisièmes rencontres de Dakar, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2018, pp. 91-92 ; M.M. AÏDARA, « Référé administratif et unité de juridiction au Sénégal », <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/refere-administratif-et-unite-de.html>, janvier 2019, pp. 1-21, consulté le 6 décembre 2019 à 17 h 30 ; G.Y. ZONGO, « Le juge administratif et la protection des libertés publiques au Burkina Faso et au Sénégal », in Demba SY et Alioune Badara FALL (dir.), *Le juge administratif, le juge constitutionnel et le juge communautaire dans la protection des droits et libertés fondamentaux : regards croisés*, Actes des quatrièmes rencontres de Dakar, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2019, pp. 322-323.

⁵⁷ P.-F. GONIDEC, « Avant-propos », in *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, Abidjan, Dakar, Lomé, NEA, tome premier, 1982 : « (...) les droits se nationalisent, mais la production juridique elle-même se tourne plus volontiers vers des monographies nationales que des études comparatives (...) nous pensons qu'il n'est pas sain que les juristes africains s'enferment dans une sorte de ghetto juridique national ».

dédiée au référé administratif en Afrique, de façon générale, et en Afrique noire francophone de façon singulière.

Par ailleurs, étudier le référé dans le contexte de ces pays en développement peut revêtir un autre intérêt, tout aussi particulier. Comme le souligne, magistralement, Alioune SALL, dans nos Etats témoins « *les contraintes de l'action administrative peuvent s'avérer plus fortes qu'ailleurs* ». Il renchérit en ces termes : « *les impératifs du "développement" peuvent conduire à faire une place de choix à une puissance publique d'autant portée à prendre des libertés avec le droit que son interventionnisme tutélaire, fondé sur des prétentions régulatrices ou distributives, fait l'objet d'un large consensus dans la communauté* »⁵⁸. Mais, depuis les années 1990, la plupart des Etats africains se réclament de l'Etat de droit. Or, l'Etat de droit a deux temps : « le premier temps de l'Etat de droit : la simple existence des recours juridictionnels »⁵⁹ et « le second temps de l'Etat de droit : la défense de certains principes ou valeurs par le juge »⁶⁰. C'est pourquoi, « *le juge de l'administration a connu une seconde jeunesse* »⁶¹. Ce juge tend « *à protéger davantage les libertés des citoyens que les prérogatives de l'administration (...)* »⁶². Ce qui entraîne une nouvelle tendance du droit administratif en Afrique, le juge administratif et la protection des droits et libertés⁶³. Ainsi, le juge administratif africain doit désormais, à l'image d'un Baobab puissant et solide, protéger nos droits et nos libertés⁶⁴.

À l'origine de notre travail se trouve, l'intuition que le référé administratif au regard de toutes ses évolutions, doctrinales, légales et jurisprudentielles, mérite un regard neuf et croisé sur son déploiement et son évolution en Afrique noire francophone. Cette intuition est renforcée par l'actualité du présent propos. Les propos du premier président de la Cour suprême du Sénégal, Mamadou Badio CAMARA, tenus lors de la 4^{ème} édition⁶⁵ des « *rencontres de Dakar* », confortent l'actualité d'une étude portant sur le « *référé administratif en Afrique* ». En effet, saisissant l'occasion offerte par ces rencontres, il déclarait « (...) *nous ne pouvons que nous féliciter de l'entrée en vigueur récente de la loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017 sur la Cour suprême (...) prévoyant, entre autres innovations, des procédures rapides de référé en matière de contentieux administratif* »⁶⁶. Il

⁵⁸ A. SALL, « Le sursis à exécution des décisions administratives dans la jurisprudence sénégalaise », *Revue internationale de droit africain EDJA*, n° 36, juillet-août-septembre 2010, p. 10.

⁵⁹ A. SALL, Rapport, colloque international, sur le thème « justice et Etat de droit », Dakar, 17-18 novembre 2014, *Bulletin d'information de la Cour suprême du Sénégal*, n° 7-8, décembre 2015, p. 10.

⁶⁰ A. SALL, *Ibid.*, p. 11.

⁶¹ D. SY, « Justice administrative et droit administratif en Afrique. Un bilan », in *Espaces du service public, Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de Gaudusson*, Ferdinand Mélin –Soucramanien (contributions réunies), Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, Tome I, 2013, p. 653.

⁶² D. SY, *Ibid.*, p. 670.

⁶³ S. FALL, « Le juge administratif sénégalais et la protection des droits et libertés », in Demba SY et Alioune Badara FALL (dir.), *Les nouvelles tendances du droit administratif en Afrique*, Actes des troisièmes rencontres de Dakar, Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, 2018, pp. 85-95.

⁶⁴ M. BADJI, « Préface », in Demba SY et Alioune Badara FALL (dir.), *Le juge administratif, le juge constitutionnel et le juge communautaire dans la protection des droits et libertés fondamentaux : regards croisés*, Actes des quatrièmes rencontres de Dakar, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2019, p. 9.

⁶⁵ Tenue les 9, 10, 11 juillet 2018 à Dakar.

⁶⁶ M. B. CAMARA, « Allocution », in Demba SY et Alioune Badara FALL (dir.), *Le juge administratif, le juge constitutionnel et le juge communautaire dans la protection des droits et libertés fondamentaux : regards*

suffit pour s'en convaincre de rapprocher, également, notre présente étude de l'ordonnance rendue le 02 décembre 2019 par la Cour africaine des droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) dans le dossier qui oppose l'ancien ministre Komi Koutché et l'Etat béninois⁶⁷. Un tel rapprochement peut être fait avec les travaux très récents du Conseil d'Etat français. Fêtant, avec quelques mois d'avance le vingtième anniversaire de la loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, la Haute juridiction a consacré le samedi 29 juin 2019, au sein de la salle d'Assemblée générale, un colloque entièrement dédié au « *référé* ». Ce prestigieux moment, d'intense activité scientifique, a donné l'occasion à son vice-président, Bruno LASSERRE, d'introduire le thème portant sur : « le référé : les 20 ans de la jurisprudence administrative de l'urgence ». Aux dires mêmes de la Ministre de la justice, Nicole BELLOUBET, concluant cette riche journée, les référés ont « *renforcé la place du droit dans la juridiction administrative* »⁶⁸, et placé le juge administratif au cœur des débats de l'actualité.

Toutefois, même si on doit saluer les efforts réels⁶⁹ constatés en matière de vulgarisation des textes et de l'œuvre prétorienne des cours et tribunaux en Afrique, on se doit, dans la foulée, d'insister, pour les regretter, sur les difficultés⁷⁰ qui persistent et contrarient les progrès réalisés. Aussi, si la question de l'*open data*⁷¹ des décisions de justice se posent de mieux en mieux en France⁷², les décideurs africains doivent en prendre toute la mesure pour combler cette porosité préjudiciable à la qualité de la recherche, à son développement conséquent et à l'ambition communautaire brandie, ici et là.

Tout bien pesé, ces considérations permettent d'assortir « le référé administratif en Afrique », objet de notre analyse, de la problématique centrale suivante : à la lumière des textes institutifs et de l'activité prétorienne, quelles sont les tendances qui se dessinent à l'analyse du référé administratif dans les Etats d'Afrique noire de tradition juridique francophone ?

Une première tendance est révélatrice de valeurs, de règles et de principes partagés par l'ensemble de nos Etats. L'exégèse des textes institutifs, concomitamment menée avec la compulsation de la jurisprudence, autorisent de souligner cette convergence de vues d'approches et de pratiques fondatrice de certaines **constantes (I)**. Une deuxième tendance est

croisés, Actes des quatrième rencontres de Dakar, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2019, p. 22.

⁶⁷ CADHP, ordonnance du 02 décembre 2019, Komi Koutché c/ Etat du Bénin.

⁶⁸ Mme Nicole BELLOUBET, ministre de la justice, concluant le colloque du Conseil d'Etat français en date du 29 novembre 2019 portant sur : « Le référé : les 20 ans de la juridiction administrative de l'urgence ». <https://www.conseil-etat.fr/actualités/colloques-seminaires-et-conferences/le-refere-les-20-ans-de-la-justice-administrative-de-l-urgence> ; consulté le 10/12/2019 à 19 h 40.

⁶⁹ La Côte d'Ivoire et le Sénégal fond office de modèle. Ces pays ont mis en place des sites web permettant la consultation de la jurisprudence administrative. Voir <http://www.consetat.ci/>; <http://coursupreme.sn/index.php>.

⁷⁰ P.-F. GONIDEC, « Avant-propos », in *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, op. cit., : « Il est urgent que les gouvernements africains s'appliquent à trouver des solutions aux problèmes de la documentation ».

⁷¹ L'*open data* est un mouvement visant à rendre accessibles à tous, via internet et sans aucune contrepartie, des informations d'intérêt public et général utiles à la communauté. C'est en général un souhait de l'Etat et des organismes publics. C'est donc une donnée libre de droit. Dans un contexte culturel, l'*open data* répond à une philosophie du partage du savoir avec le plus grand nombre. Dans un contexte politique, l'*open data* répond à une démarche de transparence et d'implication des citoyens. Son intérêt est lié au *big data*.

⁷² En France on peut évoquer la loi Lemaire de 2016 qui a fini par se perdre au gré des changements politiques. Jusqu'à la dernière loi de programmation justice de 2018 qui a remis en selle ce projet, mais dont on attend encore les décrets de mise en application.

symptomatique d'une certaine diversité du référé administratif sous les cieux africains, tant du point de vue de la législation que de celui des politiques et techniques jurisprudentielles initiées çà et là. Cela laisse augurer la persistance de particularismes et spécificités propres à contrebalancer les constantes dégagées ci-dessus. À la vérité, les textes comme l'habitude des tribunaux, pour reprendre la définition donnée par le Doyen Carbonnier⁷³ à la jurisprudence, recèlent une bonne part de **variantes (II)**.

I - Les constantes

Dans le contentieux administratif africain, la ventilation de l'évolution⁷⁴ du référé administratif peut être appréciée au niveau de ses constantes réelles. D'ailleurs, Pierre-François GONIDEC fait remarquer qu'en Afrique « (...) *les différents droits nationaux ont des caractéristiques communes, dont certains plongent leurs racines dans un passé lointain précolonial, mais aussi dans un passé plus récent, le passé colonial* »⁷⁵. Ces propos sont toujours d'actualité. Les constantes permettent de préciser les règles de procédure et de fond applicables au regard des principes de célérité et de protection effective des droits et libertés. Les constantes prétoriennes font en outre l'objet d'un examen approfondi.

L'analyse des textes et de la jurisprudence des juges des référés administratifs en Afrique révèle deux tendances : l'existence des constantes textuelles (A) et prétoriennes (B).

A- Les constantes textuelles

La législation des Etats africains régissant le référé administratif présente des traits communs, des similitudes, des traits de ressemblances, des traits de fraternité. Les législateurs nationaux ont conféré des caractéristiques identiques au référé administratif. Celles-ci résident non seulement dans le conditionnement positif (1), mais aussi négatif (2) de la procédure qui mène au référé.

1° - Une procédure positivement conditionnée

Si comme le remarque Seydou TRAORE, « Le contentieux administratif remplit une fonction de protection des administrés contre l'administration ⁷⁶ », il faut donc convenir qu'en contentieux administratif africain, l'institution du référé constitue, de prime abord, une révolution copernicienne dans la technique⁷⁷ de protection des droits et libertés. En effet, déjà plus théorique que réelle dans bien des cas, ainsi que l'a expliqué le Professeur Rivero⁷⁸, à propos des limites du recours pour excès de pouvoir, le référé administratif est considéré comme un « *bing bang* du contentieux administratif ». On pourrait parler à son propos de « *divine procédure*⁷⁹ » dans le système africain de protection des droits et libertés. Le référé

⁷³ J. CARBONNIER, « Le procès et le jugement », Cours de sociologie juridique, 1961-1962, Association corporative des étudiants en droit, Paris, 1962, p. 262. Cf. également, J. CARBONNIER, « Droit civil, Introduction », PUF, 27^e éd., 2002, n° 142.

⁷⁴ J.-L. RONGE, « L'évolution du référé administratif », *Journal du droit des jeunes*, 2001/7 (N° 207), p. 27-29.

⁷⁵ P.-F. GONIDEC, « Avant-propos », in *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, op. cit.

⁷⁶ « Référé-injonction et voie de fait. Vers un retour à l'orthodoxie en matière de voie de fait », *Droit Administratif* n° 4, Avril 2001, *chron.* 9

⁷⁷ A.D. OLINGA, « L'Afrique face à la « globalisation » des techniques de protection des droits fondamentaux », *Présence Africaine* 1999/1 (N° 159), p. 25-45.

⁷⁸ J. RIVERO, « Le Huron au Palais-Royal, ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », *D.* 1962. *Chron.* 37.

⁷⁹ L'expression est empruntée au Professeur Dominique ROUSSEAU.

administratif est une procédure d'urgence définie par les textes applicables en contentieux administratif. En fonction de ces textes, les choix des modalités de procédure sont plus ou moins étendus, ce qui laisse une marge de manœuvre importante au juge lors de l'appréciation des requêtes à cet effet. Cette liberté se traduit évidemment par des procédures très similaires à travers les différentes législations et qui ont quasiment toutes les mêmes objectifs. Les détails des conditions de la procédure de référé permettent d'apporter des précisions sur les similitudes des différents textes africains. En effet, la procédure de référé repose sur le respect de deux principes apparemment antagonistes, à savoir l'urgence et le respect des procédures juridictionnelles. Le respect de ces principes n'a eu de cesse de rééquilibrer le contenu des dispositions des différents textes y afférents ainsi que les rapports entre l'administration et le citoyen. À la lumière des référés civils, « la souplesse de la saisine (...) et la rapidité de son intervention », l'intervention du juge administratif des référés permet de prendre toute la mesure de l'efficacité de cette procédure.

Sur les sentiers de la procédure, s'il est évident qu'en France⁸⁰, l'intervention du juge des référés administratifs est soumise à certaines conditions positives à savoir, l'urgence⁸¹, l'utilité des mesures⁸² et leur caractère provisoire⁸³, il reste que les Etats d'Afrique noire francophone ne se différencient pas de la Métropole. Le survol des aires géographiques d'Afrique de l'ouest et d'Afrique centrale établit la preuve de la réception de ce conditionnement positif du juge des référés. Les législateurs africains ont positivement conditionné l'intervention du juge des référés administratifs. La législation des Etats témoins le cantonne à l'urgence et au prononcé des mesures utiles ayant un caractère provisoire. Les lois des Etats d'Afrique de l'ouest l'attestent foncièrement et celles des pays d'Afrique centrale le confirment aisément.

Au Bénin⁸⁴, au Burkina Faso⁸⁵, en Côte d'Ivoire⁸⁶, au Mali⁸⁷, au Niger⁸⁸ et au Sénégal⁸⁹, par exemple, l'intervention de la juridiction présidentielle des référés administratifs est positivement conditionnée par l'urgence, l'utilité des mesures et leur caractère provisoire.

⁸⁰ Le référé administratif a été créé par la loi n° 55-1557 du 28 novembre 1955 instituant le référé administratif et modifiant l'article 24 de la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre devant les Conseils de préfecture, *Journal officiel de la République française*, 1^{er} décembre 1955, p. 11646 : « Article 1^{er}. – L'article 24 de la loi du 22 juillet 1889 est modifié ainsi qu'il suit :

Article 24. – Dans tous les cas d'urgence et sauf pour les litiges intéressant l'ordre et la sécurité publique, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue peut ordonner toutes mesures utiles sans faire préjudice au principal et sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative ».

⁸¹ Article L.521-1 du Code de justice administrative : « (...) lorsque l'urgence le justifie ».

⁸² Article L521-2 du Code de justice administrative : « (...) Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence ».

⁸³ Article L511-1 du Code de justice administrative : « Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire ».

⁸⁴ Articles 38 et 39 de la loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême. Conformément à l'article 839 de la loi n° 2008-07 du 28 février 2011 portant Code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes, le juge des référés en matière administrative peut, sur simple requête, ordonner toutes mesures utiles ou une mesure conservatoire provisoire.

⁸⁵ Articles 48 de la loi n° 011-2016/AN du 26 avril 2016 portant création, composition, attributions, fonctionnement des tribunaux administratifs et procédure applicable devant eux : « Le président du tribunal administratif, ou tout juge qu'il délègue, statue (...) par des mesures qui présentent un caractère provisoire » ; article 49 de ladite loi : « (...) lorsque l'urgence le justifie (...) ». Voir aussi articles 51 de la loi précitée pour l'urgence ; article 52 : « (...) ordonner toutes mesures utiles ».

⁸⁶ Article 71 de la loi n° 2018-978 du 27 décembre 2018 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat : « dans tous les cas d'urgence, le Président du Conseil

Au Cameroun⁹⁰ et au Gabon⁹¹, les juges des référés administratifs sont également encadrés par l'urgence, le prononcé des mesures utiles qui présentent un caractère provisoire. La synthèse du dispositif normatif épars relatif au référé administratif en Afrique révèle un « *macro-mimétisme* »⁹² du conditionnement positif du juge des référés administratifs français.

Le caractère « squelettique des textes »⁹³ offrira au juge des référés un large pouvoir d'appréciation en matière d'urgence. L'urgence conditionne le prononcé des mesures utiles par le juge des référés administratifs. Le Doyen VEDEL et Pierre DELVOLVÉ font remarquer que « *par mesures utiles, il faut entendre celles qui, compte tenu de l'urgence, sont de nature à permettre la préservation des droits des administrés ou de l'Administration* »⁹⁴. Ces mesures utiles ont un caractère provisoire. Le juge des référés ne peut prononcer que des mesures temporaires. C'est là, la volonté des législateurs nationaux en Afrique. Mais, la juridiction présidentielle des référés est aussi négativement conditionnée.

2° - Une procédure négativement conditionnée

Dans les textes africains sur le référé administratif, une procédure négativement conditionnée apparaît comme un élément de base partagé allant jusqu'à promouvoir un modèle commun de contentieux administratif. D'une redoutable efficacité, le référé doit toutefois satisfaire à certaines conditions de recevabilité qui limitent parfois son utilisation. La sanction de la procédure apparaît comme l'un des éléments⁹⁵ qui offrent des épis à glaner lorsqu'il s'agit d'en apprécier l'étendue. Le champ d'action du juge des référés administratifs a été restreint par les textes juridiques institutifs. Les conditions négatives érigées en barrière à l'intervention du juge des référés administratifs sont traditionnellement la proscription de faire préjudice au principal et la prohibition de faire obstacle à l'exécution d'une décision

d'Etat peut, même en son hôtel, sur simple requête : - désigner un expert pour constater, sans délai, des faits susceptibles de donner lieu à un litige devant le Conseil d'Etat ; - ordonner toutes autres mesures utiles, [...] ».

⁸⁷ Articles 26 et 27 de la loi n° 2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, respectivement « : « En cas d'urgence (...) le juge des référés peut ordonner (...) toutes mesures conservatoires utiles (...) » ; « (...) lorsque l'urgence le justifie (...) ».

⁸⁸ Article 121 de la loi n° 2013-02 du 23 janvier 2013, déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'Etat : « Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire » ; voir aussi article 124 : « (...) en cas d'urgence (...) », et article 126 : « (...) le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles (...) ».

⁸⁹ Article 83 de la loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017 sur la Cour suprême : « Il est institué un juge des référés en matière administrative. Il statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire » ; article 84 : « (...) lorsque l'urgence le justifie (...) » ; article 85 : « Saisi d'une demande justifiée par l'urgence (...) » article 86 « En cas d'urgence (...), le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles (...) ».

⁹⁰ Article 27 (1) de loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006, fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs au Cameroun : « Dans les cas d'urgence, le président du tribunal ou le magistrat qu'il délègue peut, sur requête et si le demandeur justifie de l'introduction d'un recours gracieux, les parties convoquées et après conclusions du ministère public, ordonner, en référé, toutes les mesures utiles (...) ».

⁹¹ Article 142 de la loi n° 17/84 du 29 décembre 1984 portant code des juridictions administratives, *Hebdo Informations*, n° 83, 23 février 1985, p. 30 : « En cas d'urgence et sauf pour les litiges intéressant l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publique, le président ou le juge délégué peut, sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de toute décision administrative préalable, ordonner toutes mesures utiles (...) »

⁹² Nous reprenons le terme utilité par Demba SY, *Droit administratif*, op. cit., p. 39.

⁹³ B. LE BAUT-FERRARÈSE, « Les procédures d'urgence et le langage du droit », *RFDA*, n° 2, mars-avril 2002, p. 298.

⁹⁴ G. VEDEL, P. DELVOLVÉ, *Droit administratif 2*, Paris, PUF, 11^e éd., 1990, p. 180.

⁹⁵ N.P.NGWESSE et J.BINYOUM, « Eléments de contentieux administratif camerounais », L'Harmattan, 2010.

administrative. Selon la formule textuelle usuelle, le juge des référés statue « *sans faire préjudice au principal* », « *ni faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* ». En France, le juge des référés administratifs « *n'est pas saisi du principal* »⁹⁶, et dans certains cas « *ne peut faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* »⁹⁷.

En Afrique, il est possible de distinguer entre les pays qui consacrent explicitement la prohibition de préjudicier au principal et ceux qui la consacrent implicitement. Le Cameroun⁹⁸, la Côte d'Ivoire⁹⁹, le Gabon¹⁰⁰, le Mali¹⁰¹, le Niger¹⁰² et le Sénégal¹⁰³, à titre d'illustration, sont les Etats témoins qui consacrent explicitement l'interdiction de préjudicier au principal.

Les pays qui consacrent implicitement l'interdiction de préjudicier au principal sont le Bénin¹⁰⁴ et le Burkina Faso¹⁰⁵. L'absence formelle de l'interdiction de préjudicier au principal, ne doit pas conduire à penser que cette condition négative n'existe pas. Au contraire, dans le principe, elle existe, car, « *l'interdiction de préjudicier au principal est l'essence du référé* »¹⁰⁶. Pour respecter cette exigence, « *le juge des référés s'abstient de se livrer à des considérations plus ou moins accessoires sur le bien-fondé des prétentions des parties* »¹⁰⁷. Jugée sévère¹⁰⁸ par la doctrine, l'interdiction de préjudicier au principal tend à exclure que le juge des référés puisse statuer sur des questions de droit relevant de la compétence du juge du principal¹⁰⁹, c'est-à-dire des questions de fond. L'interdiction faite « *au juge des référés de préjudicier au principal répond aussi au souci de donner à la*

⁹⁶ Article L511-1 du Code de justice administrative.

⁹⁷ Article 521-3 du Code de justice administrative.

⁹⁸ Article 27 (1) de la loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006, fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs au Cameroun : « (...) le président du tribunal ou le magistrat qu'il délègue peut (...) ordonner, en référé, toutes mesures utiles, sans faire préjudice au principal ».

⁹⁹ Article 71 de la loi n° 2018-978 du 27 décembre 2018 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat : « dans tous les cas d'urgence, le Président du Conseil d'Etat peut, même en son hôtel, sur simple requête : - désigner un expert pour constater, sans délai, des faits susceptibles de donner lieu à un litige devant le Conseil d'Etat ; - ordonner toutes autres mesures utiles (...) ».

¹⁰⁰ Article 142 de la loi n° 17/84 du 29 décembre 1984 portant code des juridictions administratives : « (...) le président ou le juge délègue peut (...) ordonner toutes mesures utiles sans préjudicier au principal ni faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative ».

¹⁰¹ Articles 26 et 27 de la loi n° 2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, respectivement « : « En cas d'urgence (...) le juge des référés peut ordonner (...) toutes mesures conservatoires utiles (...) » ; « (...) lorsque l'urgence le justifie (...) ».

¹⁰² Article 121 de la loi n° 2013-02 du 23 janvier 2013, déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'Etat : « Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal (...) ».

¹⁰³ Article 83 de la loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017 sur la Cour suprême : « Il est institué un juge des référés en matière administrative. Il statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal ».

¹⁰⁴ Articles 38 et 39 de la loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême. Conformément à l'article 839 de la loi n° 2008-07 du 28 février 2011 portant Code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes, le juge des référés en matière administrative peut, sur simple requête, ordonner toutes mesures utiles ou une mesure conservatoire provisoire.

¹⁰⁵ Articles 52 de la loi n° 011-2016/AN du 26 avril 2016 portant création, composition, attributions, fonctionnement des tribunaux administratifs et procédure applicable devant eux : « Le président du tribunal ou le magistrat délégué peut (...) ordonner toutes mesures utiles (...) sans que celles-ci ne fassent obstacle à l'exécution d'une décision administrative ».

¹⁰⁶ R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien E.J.A, 6^e éd., 1996, p. 1089.

¹⁰⁷ R. CHAPUS, *Ibid.*, p. 1090.

¹⁰⁸ C. BROUELLE, *Contentieux administratif 2017-2018*, Paris, L.G.D.J Lextenso éditions, 5^e éd., 2017, p. 460.

¹⁰⁹ R. CHAPUS, *Ibid.*, p. 1082.

procédure de référé la célérité nécessaire »¹¹⁰. D'une façon générale, la prohibition de préjudicier au principal interdit au juge des référés de satisfaire ni de rejeter des prétentions sur lesquelles le juge du principal aura à statuer. Le juge des référés ne peut « [...] trancher une question de fond, dont la solution ne peut être donnée que dans le cadre de la procédure contentieuse normale »¹¹¹.

S'agissant de la proscription de faire obstacle à l'exécution des décisions administratives, elle empêche le juge des référés administratifs d'en paralyser les effets. Elle interdit notamment « le prononcé d'annulation ou la prescription du sursis à exécution »¹¹². Cette condition négative est très présente dans les textes juridiques des Etats témoins. C'est dire que des contraintes négatives pèsent sur le juge des référés¹¹³. Le juge des référés « ne doit pas se soustraire aux conditions légales auxquelles son intervention est assujettie »¹¹⁴. *Grosso modo*, les textes juridiques recèlent des convergences qui traduisent l'indéfectible attachement des Etats d'Afrique noire au droit administratif français. Ne dit-on pas que « le droit administratif en Afrique est un héritage de la colonisation française. Les pays francophones d'Afrique ont reproduit dans une large mesure les éléments institutionnels et normatifs du droit français »¹¹⁵. En effet, « le droit administratif des États africains de succession française reste, à bien des égards, marqué par le droit administratif français, quel que soit l'ordre juridictionnel choisi : moniste ou dualiste. Il en est ainsi tant du droit administratif légiféré que du droit administratif jurisprudentiel »¹¹⁶.

B. Les constantes prétorienne

Le dépouillement radioscopique de la jurisprudence administrative relative au référé en Afrique fait émerger une récurrente confusion suris-référé (1) à laquelle s'ajoute un rituel plébiscite du rejet de la requête (2).

1°- Une récurrente confusion sursis-référé

Devant le juge administratif africain, le référé se cherche mais peine à se trouver. A cet effet, la confusion conceptuelle au niveau du juge permet d'en prendre toute la mesure. Le juge se méprend souvent sur le sens des mots ; pour s'en convaincre, il suffirait de relire quelques arrêts qui portent justement sur la distinction entre référé et sursis. Mais le principal reproche opposable aux différentes solutions est ailleurs. Il fait naître un doute sur la réelle volonté d'instaurer une culture de l'urgence et de conceptualiser une théorie des procédures d'urgence en droit administratif. Souvent, les juges s'appuient précisément sur une conception discutable pour estimer que les conséquences sont négligeables et ne justifient pas la

¹¹⁰ B.-R. GUIMDO DONGMO, *Le juge administratif camerounais et l'urgence. Recherches sur la place de l'urgence dans le contentieux administratif camerounais*, op. cit., p. 391.

¹¹¹ G. VEDEL, P. DELVOLVÉ, *Droit administratif 2*, op. cit., p. 181.

¹¹² R. CHAPUS, *Ibid.*, p. 1081.

¹¹³ C. BROUELLE, *Ibid.*, p. 435.

¹¹⁴ C. BROUELLE, *Contentieux administratif 2017-2018*, op. cit., p. 439.

¹¹⁵ D. SY, « Justice administrative et droit administratif en Afrique. Un bilan », op. cit., p. 653.

¹¹⁶ M. BLÉOU, « Le service public dans la jurisprudence de la Chambre administrative de la Cour suprême de la Côte d'Ivoire », in *Espaces du service public, Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de Gaudusson*, Ferdinand Mélin-Soucramanien (contributions réunies), Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, Tome I, 2013, p. 45.

suspension ou les mesures nécessaires. La plupart du temps, la motivation laisse perplexe. À cet égard, on pourrait penser que, depuis quelques temps et surtout face aux difficultés de conceptualiser les règles du droit administratif, la matière se stabilise difficilement et n'offre, en jurisprudence, guère plus de précisions quant à la notion de référé et leur typologie que quelques décisions d'espèce. Pourtant, ce paradoxe ne ferait pas oublier le caractère éminemment prétorien du droit administratif et le fait que, compte tenu de l'évolution de ses règles de procédures et leur alignement sur les règles du droit privé, certaines questions conceptuelles restent encore largement sans réponse. Il en est ainsi de celle relative à la distinction des différents types de référés qui, s'ils ont été consacrés par les textes, sont toutefois encore mal employés par les juridictions. Non seulement, il s'agit de faire du neuf avec du vieux¹¹⁷, même si le sursis permet, certes, d'obtenir la suspension d'un acte administratif, il est évident qu'il perd, toutefois, une grande partie de son intérêt lorsque le juge n'a pas les pouvoirs d'assortir la suspension d'une injonction.

Si pour l'ancien président de la haute juridiction administrative ivoirienne, «Le sursis à exécution se donne comme une décision par laquelle la juridiction administrative, saisie à la demande du requérant, suspend provisoirement l'exécution d'un acte administratif dont la légalité est contestée par suite de l'exercice d'un recours pour excès de pouvoir. Ainsi, l'objectif du sursis à exécution est de paralyser provisoirement les effets d'une décision administrative. Il correspond, à quelques variances près, au référé-suspension¹¹⁸», il reste que *malgré la différence réelle entre les deux types de procédures*, la première tendance constante observée dans la jurisprudence des juges des référés administratifs en Afrique de l'ouest comme en Afrique centrale, est la confusion entre le sursis à exécution et le référé administratif. Cette confusion est tantôt imputable au requérant, tantôt imputable à la juridiction présidentielle des référés. Les exemples sont légions dans la jurisprudence continentale.

En Côte d'Ivoire, par exemple, Yédoth Sébastien LATH relevait que la Côte d'Ivoire connaît « deux principales procédures d'urgence : les demandes de sursis à exécution et les référés »¹¹⁹. Ces deux procédures d'urgence sont souvent confondues par les requérants. En la matière, la juridiction présidentielle ivoirienne des référés a eu à juger que la demande du requérant « (...) fait obstacle à l'exécution de l'arrêté n°15 0002/MCLAU/SAJC/DML/CA du 26 janvier 2015 du Ministre de la Construction [...] s'analyse plutôt comme une demande de sursis à exécution d'une décision administrative, ne peut être obtenue par la voie de référé »¹²⁰. En fait, le travail de conceptualisation différenciée de ces notions n'existe pas, aussi bien dans la doctrine que dans la jurisprudence, ce qui constitue une source de

¹¹⁷ B. SEILLER, « Du neuf avec du vieux : l'urgence en matière de référé-suspension », *Recueil Dalloz* 2001, p.1414.

¹¹⁸ « Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : Bilan et perspectives », *Communication à l'occasion du colloque international de l'AA-HJF TOGO*, Lomé, 12-14 décembre 2016, www.consetat.ci/app/webroot/img/files/pdfs/Colloque_AAHJF_Togo2016.pdf, Consulté le 12/01/2019 à 18h 40.

¹¹⁹ Y.S. LATH, « Le contentieux administratif dans le système ivoirien d'unité de juridiction : éléments d'une typologie », in Alioune SALL et Ismaïla Madior FALL (dir.), *Mélanges en l'honneur de Babacar KANTÉ, Actualité du droit public et de la science politique en Afrique*, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2017, p. 560.

¹²⁰ Cour suprême de Côte d'Ivoire, le président de la chambre administrative, ordonnance de référé n° 5 du 10 mars 2016, SOTEL-CI C/SOCIETE RICHBON, requête n° 2015-642 réf du 10 décembre 2015.

complication. Deux autres affaires jugées respectivement le 27 avril 2016¹²¹ et le 27 juillet 2016¹²² confirment cette tendance à la confusion conceptuelle.

Le Cameroun est une terre fertile de la confusion entre le sursis à exécution et le référé administratif. Maurice KAMTO affirme que les « *camerounais perdent leurs procès administratifs avant de les avoir commencés alors même qu'ils ont des moyens juridiques sérieux quant au fond (...) la faute (...) est bien souvent hélas imputable aux Conseils des parties, certains avocats et autres juristes de fortune qui, par négligence ou par ignorance, se mettent en porte-à-faux par rapport à tel aspect de la procédure devant la juridiction administrative* »¹²³. Dans le même sens, C. KEUTCHA TCHAPNGA a constaté lui aussi la confusion sursis-référé¹²⁴. Saisi aux fins d'ordonner la restitution des clés de la boutique n° 47 du marché central de Douala faisant office de siège du requérant, le juge camerounais a considéré qu'« *en l'espèce (...) le juge des référés administratifs, ferait obstacle à l'exécution de la décision du Préfet en ordonnant la mesure sollicitée par l'ASCOMSED et outrepasserait de ce fait ses pouvoirs ; que les règles de compétence étant d'ordre public ; il y a lieu de se déclarer incompétent* »¹²⁵. La même confusion est présente dans l'affaire Entreprise des travaux publics et Génie civil SARL (ETPGC) contre Etat du Cameroun¹²⁶. Face à cette récurrente confusion entre le sursis à exécution et le référé administratif, la juridiction présidentielle camerounaise a dû faire preuve de pédagogie en de termes éloquentes qu'il convient de reproduire : « (...) *il résulte de la combinaison de ces textes que, malgré l'unicité de l'organe de décision, les deux procédures qu'ils régissent sont distinctes par leur objet, entraînant de ce fait, une réelle dichotomie de compétence. Qu'en effet, la procédure de référé (...) permet au juge administratif, sans toucher au fond du litige, ni faire obstacle à l'exécution de la décision administrative contestée, d'ordonner des mesures provisoires destinées à préserver les intérêts des parties à l'exemple des expertises ou autres mesures d'instruction. Tandis que celle du sursis à exécution (...) permet au requérant d'obtenir du*

¹²¹ Cour suprême de Côte d'Ivoire, la juridiction présidentielle de la chambre administrative, ordonnance n° 8 du 27 avril 2016, La Société Abidjanaise de dépannage dite SOAD C/ District Autonome d'Abidjan, requête n° 2016-005 REF DU 06 janvier 2016 : « (...) les demandes soumises au Président de la Chambre Administrative ont pour objet, en réalité, de neutraliser les effets de la décision de résiliation de la convention de concession du 24 novembre 2015 par laquelle le District Autonome d'Abidjan a mis en demeure la SOAD d'avoir à libérer le site litigieux ; que de telles mesures, qui s'analysent en un sursis à exécution d'une décision administrative, n'entrent pas dans les compétences du juge du référé »

¹²² Cour suprême de Côte d'Ivoire, la juridiction présidentielle de la chambre administrative, ordonnance n° 20 du 27 juillet 2016, SESS ESSIAGNE Daniel C/ EHOUMAN Gislaine Olga Sylvie, Requête n° 2016-270 REF/AD DU 02 Juin 2016 : « (...) la demande soumise au Président de la Chambre Administrative a pour objet, en réalité, de neutraliser les effets du certificat de propriété n° 05008330 du 13 novembre 2012 ; qu'une telle mesure, qui s'analyse en un sursis à exécution d'une décision administrative n'entre pas dans les compétences du juge du référé ».

¹²³ M. KAMTO, *Droit administratif processuel camerounais*, Yaoundé, PUC, 1990, p. 1.

¹²⁴ C. KEUTCHA TCHAPNGA (dir.), *Les grandes décisions annotées de la juridiction administrative du Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 1^{er} éd., 2017, p. 574.

¹²⁵ Cour suprême, le conseiller à la chambre administrative chargé des actions en référé et des demandes de sursis à exécution, ordonnance de référé n° 03 du 29 janvier 2010, Association des commerçants du Marché Central de Douala c/ Etat du Cameroun (Préfecture du département du Wouri) in C. KEUTCHA TCHAPNGA (dir.), *Les grandes décisions annotées de la juridiction administrative du Cameroun*, op. cit., p. 574.

¹²⁶ Cour suprême, la présidente de la Chambre administrative de la, ordonnance de référé n° 12/OR/2019 du 17 juillet 2009, Affaire Entreprise des travaux publics et Génie civil SARL (ETPGC) C/ Etat du Cameroun (MINTP) citée par C. KEUTCHA TCHAPNGA *Ibid.*

même Magistrat, une mesure différant l'exécution de la décision en cause jusqu'à ce qu'il soit éventuellement statué sur le fond du litige »¹²⁷. Il est cependant arrivé, par le passé, que le juge des référés camerounais infléchisse sa position en ordonnant la suspension de certaines décisions litigieuses¹²⁸. Deux espèces rendues respectivement en 1986¹²⁹ et 1994¹³⁰ illustrent cette tendance. C'est « une confusion qui est de nature (...) à jeter le trouble dans l'esprit des justiciables »¹³¹, car, elle a remis en cause « la séparation fonctionnelle qui existe entre le juge des référés et le juge du sursis »¹³².

Le Sénégal n'est pas non plus exempté de l'amalgame entre le sursis à exécution et le référé administratif. Le sursis à exécution a été « considéré comme une procédure d'urgence ayant un caractère exceptionnel »¹³³ par Mamadou SECK. Pour sa part, Alioune SALL écrivait que « répondant à la nécessité de faire provisoirement barrage à la déferlante de l'action administrative (...) il est bien un étalon de la mesure de l'Etat de droit (...) »¹³⁴. Cependant, le sursis à exécution a été supprimé par la loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017 sur la Cour suprême. Il a été remplacé par le référé administratif. Mouhamadou Moustapha AÏDARA fait remarquer qu'« il s'agit d'une évolution importante du fait que le droit des procédures d'urgence devant la Cour s'est limité depuis l'indépendance au sursis à exécution (...) »¹³⁵. Pourtant, le dépouillement des ordonnances du juge des référés sénégalais en matière administrative, dévoile une confusion référé-sursis. L'affaire opposant la Société sénégalaise des Eaux dite SDE à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics dite A.R.M.P. et Etat du Sénégal¹³⁶ en est la parfaite illustration. Dans son mémoire produit en défense, l'A.R.M.P a mentionné en intitulé « requête aux fins de sursis de la décision ». La SDE a conclu à l'irrecevabilité du mémoire en défense en raison de la référence au sursis à exécution. Le juge des référés administratifs sénégalais déclare qu'« (...) aux termes de l'article 41 de la loi organique sur la Cour suprême, les mémoires ainsi que toutes les pièces de la procédure sont déposées au greffe central, après communication à la partie adverse ; qu'ainsi, le mémoire en défense produit dans les délais prévus par l'article 38 de la loi organique et soumis à la Cour, suivant les prescriptions formelles sus indiquées, doit être reçu ; qu'il y a lieu de rejeter l'exception d'irrecevabilité soulevée par la SDE ».

¹²⁷ Cour suprême, chambre administrative, ordonnance de référé n° 13/OR/2009 du 17 juillet 2009, affaire Collectivité MVOG Ella C/Etat du Cameroun citée par KEUTCHA TCHAPNGA, *Ibid.*, pp. 575-576.

¹²⁸ B.-R. GUIMDO DONMO, *Le juge administratif camerounais et l'urgence. Recherches sur la place de l'urgence dans le contentieux administratif camerounais*, op. cit., p. 404.

¹²⁹ Ordonnance de référé n° 01/ORSE/PCA/CS/86-87 du 23 octobre 1986, affaire La succession Roggow contre Etat du Cameroun.

¹³⁰ Ordonnance de référé n° 12/OR//PCA/93-94 du Société SINTRABOIS, affaire So'o Georges c/Etat du Cameroun.

¹³¹ C. KEUTCHA TCHAPNGA, Note sur l'ordonnance de référé n° 06/OR/PCA/CS/PCA/98-89 du 08 décembre 1998, affaire Sosso Emmanuel contre Etat du Cameroun, *Juridis Périodique*, n° 45, janvier-février 2001, p. 45.

¹³² B.-R. GUIMDO DONMO, *Ibid.*, p. 407.

¹³³ M. SECK, « Le sursis à exécution des décisions administratives devant le Conseil d'état sénégalais », *Revue internationale de droit africain EDJA*, n° 53, avril-mai-juin 2002, p. 51.

¹³⁴ A. SALL, « Le sursis à exécution des décisions administratives dans la jurisprudence sénégalaise », op. cit., pp. 10-11.

¹³⁵ M.M. AÏDARA, « Référé administratif et unité de juridiction au Sénégal », op. cit., p. 1.

¹³⁶ Cour suprême du Sénégal, ordonnance n° 05 du 11 octobre 2019, La Société Sénégalaise des Eaux dite SDE C/ L'Autorité de Régulation des Marchés Publics dite A. R. M. P et Etat du Sénégal, n° J/299/RG/1922/7/19.

Au Mali, la confusion entre le sursis à exécution et le référé administratif a été entretenue par le juge des référés administratifs lui-même. Dans l'arrêt n° 11 de l'année 2000, la Cour suprême rappelle que « *par jugement n° 004 du 19 mars 1999, le T.A.K a ordonné de surseoir à l'exécution dudit permis d'habiter et du permis de construire* ». Elle en déduit qu'« *il s'agit là d'un référé administratif, une procédure d'urgence provisoire ne touchant nullement le fond des débats* »¹³⁷. Elle a estimé « (...) *qu'il échet en conséquence de déclarer que le juge a agi en bon droit* ». La doctrine a relevé que la « *qualification du juge dans cette affaire est très étonnante, car il précise bien que le juge administratif de droit commun de Kayes a suspendu certaines décisions* »¹³⁸. La même confusion s'est reproduite en 2011¹³⁹. En 2012¹⁴⁰, la Cour suprême jugea que « *que le présent référé relatif à la suspension de la mesure de retrait de la caution n'affecte en aucune manière le contenu du dit marché* ». Il conclut que « *la requête en référé est par conséquent recevable* ». Pour la doctrine, « *la raison est que le juge administratif malien est apparemment pressé de voir le législateur reproduire la loi française du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives* »¹⁴¹.

Toutefois, la consécration du référé-suspension en 2018 au Mali n'a pas permis de mettre fin à la confusion sursis à exécution et référé administratif. L'affaire du 22 février 2019 opposant Mohamed Cisse à la Mairie de la Commune I du District de Bamako¹⁴² en est l'illustration éloquent. Le requérant sollicitait du juge des référés d'ordonner le sursis à l'exécution de l'Arrêté n° 2018-0052/MCI-DB du 14 Décembre 2018 portant arrêt des travaux relatifs au titre foncier n° 998 de la Commune I sis à Djéliougou et le sursis à l'exécution de l'arrêté n°2018-0053/MCI-DB du 17 décembre 2018 portant annulation de l'autorisation de construire n° 00393 du 07 Décembre 2018 tous deux du Maire de la Commune I du District de Bamako. Le juge malien estime que « *le requérant invoque, en plus, l'urgence de prescrire le sursis à l'exécution desdits arrêtés au vu des dommages qui lui pourraient être causés par leur exécution (...)* ». Il en déduit qu'« *il convient de prescrire la suspension de leur exécution* ».

¹³⁷ C.S.-S.A, Arrêt n° 11 du 23 mars 2000, le Maire de la Commune Kayes c/ le jugement n° 004 du 19 mars 1999, inédit. Cité par Kalilou DOUMBIA, *Contribution à l'étude du contentieux administratif malien de 1960 à 2016*, thèse, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 2017, p. 357.

¹³⁸ K. DOUMBIA, *Ibid.*, p. 358.

¹³⁹ C.S.-S.A, Ordonnance de référé enregistrée sous l'arrêt n° 197 du 13 septembre 2011, entre l'entreprise de construction Métal BAHAMANE « ECMB-SA » et la Direction Générale des Impôts, inédit. : « Le juge « *ordonne la suspension des actes de poursuite* » au motif qu'« *il est de jurisprudence que le juge administratif des référés est compétent pour ordonner la suspension de la décision prise par le Trésorier payeur général d'engager des poursuites* » puisqu'il s'agit, selon lui, « *de la transposition au référé suspension d'une solution dégagée pour le sursis à exécution* », cité par Kalilou DOUMBIA, *Ibid.*, p. 358.

¹⁴⁰ Cour suprême du Mali, section administrative, arrêt n° 321 du 29 août 2012, Entreprise Générale Mariko EGM SARL C/ Etat du Mali (Direction générale du Centre national d'appareillage orthopédique).

¹⁴¹ K. DOUMBIA, *Contribution à l'étude du contentieux administratif malien de 1960 à 2016, op. cit.*, p. 358.

¹⁴² AC Tribunal administratif de Bamako, jugement n° 04 du 22 février 2019, Mohamed Cissé C/ La mairie de la Commune I du District de Bamako, R. G : 107/19 ; R.C : 107/19.

Enfin, au Niger, dans une ordonnance du 27 mai 2015¹⁴³, le requérant demandait au juge des référés la suspension de l'exécution de la décision n° 08/DRES/ZR en date du 13 janvier 2015 du Directeur régional des Enseignants secondaires de Zinder portant exclusion de l'élève Hamssatou Issoufou en classe de 3^{ème}. Le juge des référés nigérien a jugé « *qu'il s'ensuit que le recours aux fins de sursis ne peut être que déclaré irrecevable* ». Cependant, le juge des référés emploie le terme de « *le recours aux fins de sursis* » en lieu et place de « *recours aux fins de suspension* ». S'il est vrai que la différence sémantique est quasiment nulle, juridiquement, dans le cadre du référé administratif, l'usage de l'expression « *sursis* » traduit une confusion entre le sursis à exécution et le référé administratif. Il s'agit d'une réelle difficulté de maniement des concepts du droit administratif.

À la vérité, l'amalgame entre le sursis à exécution et le référé administratif en Afrique est le signe révélateur d'une difficulté d'appropriation du référé administratif par les parties et par le juge des référés. Celle-ci se manifeste à travers le rituel plébiscite du rejet de la requête.

2° - Un rituel plébiscite du rejet de la requête

La seconde tendance jurisprudentielle en matière de référé administratif en Afrique est le rituel plébiscite du rejet de la requête. Ce qui perce les yeux c'est qu'à travers les textes de notre champ de recherche, l'on voit transparaître d'évidence les variables juridiques, voulues par chaque législateur, se traduisant censément par des procédures différenciées, expression de l'originalité de chaque régime contentieux du référé administratif. Cela signifie que le nombre de requêtes rejetées est considérablement élevé dans les différents Etats témoins. Ce qui s'apparente à un rituel. Les chiffres et les statistiques le révèlent.

En Côte d'Ivoire, l'année judiciaire 2017-2018¹⁴⁴ a été marquée par une disette des mesures provisoires. Sur un total de 31 ordonnances rendues, on dénombre seulement 4 ordonnances octroyant des mesures provisoires (suspension de démolition et désignation d'un expert, expulsion, cessation de trouble de jouissance...), 19 rejets, 1 irrecevabilité, 1 désistement, 1 sans objet, 1 rétractation et 4 rectifications. L'année judiciaire 2015-2016¹⁴⁵ aussi n'a pas été prolifique en termes de mesures provisoires octroyées. Sur une somme de 28 ordonnances de référé, il y a eu 2 mesures provisoires octroyées (Une expulsion et une inscription aux livres fonciers), 11 rejets, 4 irrecevabilités, 3 incompétences et 3 rectifications et 5 désistements. Durant l'année judiciaire 2014-2016¹⁴⁶, le juge des référés administratifs a rendu au total 18 ordonnances, dont 6 ordonnances d'octroi des mesures provisoires (expulsion ou désignation d'expert) ; 5 ordonnances de rejet, 2 ordonnances d'irrecevabilité, 1 ordonnance d'incompétence, 3 rectifications. L'année judiciaire 2013-2014¹⁴⁷ a été marquée par 19 ordonnances en matière de référé, 13 mesures provisoires ont été ordonnées. Pendant,

¹⁴³ Conseil d'Etat du Niger, chambre du contentieux, conseiller en service ordinaire, juge des référés, ordonnance de référé n° 009/15 du 27 mai 2015, Souley Abdou C/ Etat du Niger (Directeur Régional des Enseignants secondaires de Zinder).

¹⁴⁴ Rapport sur les activités de la chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire, année judiciaire 2017-2018.

¹⁴⁵ Rapport sur les activités de la chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire, année judiciaire 2015-2016.

¹⁴⁶ Rapport sur les activités de la chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire, année judiciaire 2014-2015.

¹⁴⁷ Rapport de la chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire, année judiciaire 2013-2014.

l'année judiciaire 2012-2013¹⁴⁸, le juge des référés a été saisi de 9 requêtes. Il a ordonné deux expulsions, prononcé 4 rejets et 3 rectifications.

Au Niger, sur un total de 18 ordonnances consultées, il y a eu 9 rejets¹⁴⁹, 6 octrois¹⁵⁰ de suspension de l'exécution de décision et 3 déclarations d'irrecevabilité¹⁵¹.

Au Sénégal, le rapport annuel de la Cour suprême de 2019 n'a pas encore fait l'objet d'une publication. Qu'à cela ne tienne, sur un total de 5 ordonnances de référé consultées, il n'y a qu'une suspension octroyée¹⁵². Tandis qu'on dénombre 1 rejet¹⁵³, 2 irrecevabilités¹⁵⁴ et 1 déchéance. Le rapport annuel de la Cour suprême de 2018¹⁵⁵ recense 13 ordonnances rendues en matière de référé administratif, dont 1 référé-liberté octroyé, soit 7, 69 % ; 1 référé-suspension, soit 7, 69 % ; 3 irrecevabilités, soit 23, 08 % ; 6 déchéances, soit 46,15 % ; 2 désistements, soit 15,38 %. Toutefois, le rapport annuel de la Cour suprême de 2017¹⁵⁶

¹⁴⁸ Rapport de la chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire, année judiciaire 2012-2013.

¹⁴⁹ Conseil d'Etat du Niger, Chambre du contentieux, Conseiller au Conseil d'Etat, juge des référés, ordonnance de référé n° 40/14, (date non indiquée), requête du 15 septembre 2014, Société Celtel-Niger SA et la Société Atlantique Télécom-Niger SA C/ARTP ; le Président de la chambre du contentieux du Conseil d'Etat, juge des référés, ordonnance de référé du 18 avril 2014, requête n° 042, Société Gaz Industriels du Niger (SOGANI SA) C/Etat du Niger ; Conseiller, juge des référés, ordonnance de référé n° 17/15, (date non indiquée), requête du 23 septembre 2015, Idrissa Hassane Sabou C/Etat du Niger ; Président de la Chambre du contentieux du Conseil d'Etat, juge des référés, ordonnance n° 18/15 du 05 novembre 2015, Abdoulwahab Tari C/Etat du Niger ; Président du Conseil d'Etat, juge des référés, ordonnance de référé n° 14/15 du 3 juillet 2015, Chambre Nationale des Notaires du Niger C/Etat du Niger (Ministre de la justice) ; Premier président du Conseil d'Etat, juge des référés, ordonnance n° 12/15 du 29 juin 2015, Syndicat National des Agents de la justice (SNAJ) C/ Etat du Niger ; Conseiller en service ordinaire au Conseil d'Etat, juge des référés, ordonnance de référé n° 010/17 du 18 mai 2017, Karimou Boureïma et autres C/Etat du Niger (Gouverneur de Tillabéry) ; Conseiller en service ordinaire au Conseil d'Etat, juge des référés, ordonnance de référé n° 15/17 du 14 juillet 2017, Karimou Boureïma et Mamadou Amadou C/ Etat du Niger (Gouverneur de la région de Tillabéry).

¹⁵⁰ Conseil d'Etat du Niger, Chambre du contentieux, Président de la chambre du contentieux, juge des référés, n° 001/15 du 19 janvier 2015, Yacouba Mahamadou et 203 autres agents de la police municipale ; ordonnance de référé n° 006/15 du 21 avril 2015, Sani Korgom Yaou et 4 autres candidats à la chefferie de Korgom C/Etat du Niger ; Conseiller en service ordinaire au Conseil d'Etat, juge des référés, ordonnance de référé n° 19 du 13 novembre 2015, Assane Adamou C/Etat du Niger ; Conseil d'Etat du Niger, Chambre du contentieux, conseiller en service ordinaire, juge des référés, ordonnance de référé n° 012/16 du 25 octobre 2016, Me Harouna Abdou C/Etat du Niger (la juridiction paritaire d'Appel) ; ordonnance de référé n° 011/17 du 1^{er} juin 2017, Alhousseini Alghoubass C/Etat du Niger (le Président de la République) ; le Président de la Chambre du contentieux, juge des référés, ordonnance de référé n° 38 du 23 novembre 2018, Youssouf MAYAKI C/Etat du Niger (Préfet du Département de Kourfey).

¹⁵¹ Conseil d'Etat du Niger, conseiller en service ordinaire, juge des référés, ordonnance de référé n° 009/15 du 17 mai 2015, Souley Abdou C/Etat du Niger (Directeur Régional des Enseignements secondaires de Zinder) ; conseiller au Conseil d'Etat, juge des référés, ordonnance de référé n° 007/16 du 23 juin 2016, Aminou Malam et autres C/ Conseil de ville de Zinder ; Président de la Chambre du contentieux, juge des référés, ordonnance de référé n° 05/17 du 21 mars 2017, Commune rurale de Dzirataoua C/Commune rurale de Safo.

¹⁵² Cour suprême du Sénégal, ordonnance de référé n° 03 du 11 juillet 2019, Amadou Guèye, Moussa Malle C/Etat du Sénégal, affaires n° J/260/RG/1925/6/19, n° J/261/RG/1926/6/19.

¹⁵³ Cour suprême du Sénégal, ordonnance de référé n° 02 du 25 avril 2019, Greenwich Meridian International Trading (GMT) SUARL C/ Etat du Sénégal, affaire n° J/069/RG/19 25/02/19.

¹⁵⁴ Cour suprême du Sénégal, ordonnance de référé n° 01 du 16 janvier 2019, Pierre Goudiaby Atépa, Samuel Sarr, Cheikh Hadjibou Soumaré, C/Conseil constitutionnel, Etat du Sénégal, affaires n° J/001/RG/19 4/01/19, n° J/002/RG/19 4/01/19, n° J/003/RG/19 4/01/19, n° J/004/RG/194/01/19, n° J/005/RG/19 4/01/19 ; ordonnance n° 05 du 11 octobre 2019, La Société Sénégalaise des Eaux dite SDE C/ L'Autorité de Régulation des Marchés Publics dite A. R. M. P, Etat du Sénégal, n° J/299/RG/19 22/7/19.

¹⁵⁵ Rapport annuel de la Cour suprême 2018, Dakar, 2019, p. 36.

¹⁵⁶ Rapport annuel de la Cour suprême du Sénégal 2017, Dakar, 2018.

occulte les ordonnances rendues par le juge des référés en matière administrative. Néanmoins, sur un total de 11 ordonnances dépouillées, on compte, 3 octrois de suspension¹⁵⁷ (référé-suspension),

4 rejets¹⁵⁸, 1 irrecevabilité¹⁵⁹, 2 déchéances¹⁶⁰, 1 incompétence¹⁶¹. Cela confirme le constat fait par la doctrine qui relevait la réticence du juge sénégalais à l'égard des demandes de référé¹⁶².

Au Mali, le juge des référés rejette également les recours qu'il estime « *mal fondés* »¹⁶³.

Les pays d'Afrique centrale ne sont pas en reste. Au Cameroun, dans une ordonnance du 17 juillet 2009, le juge des référés camerounais rejette le recours en considérant « *qu'il en résulte que la saisine du juge des référés administratifs doit être consécutive à un recours gracieux. Attendu en l'espèce, que l'Entreprise demanderesse ne justifie pas de l'introduction d'un tel recours. Qu'ainsi, ladite Entreprise ne s'étant pas conformé au texte précité, son recours est irrecevabilité* »¹⁶⁴. Deux espèces rendues respectivement le 17 juillet 2009¹⁶⁵ et 29 janvier 2010¹⁶⁶ confirment cette tendance. Elles ne sont pas exclusives¹⁶⁷.

¹⁵⁷ Cour suprême du Sénégal, ordonnance de référé n° 6 du 18 mai 2017, L'Agence DEKMANN IMMOBILIERS SUARL C/Le Chef du Bureau des Domaines de Rufisque, affaire n° J/032/RG/17 du 31/01/17 ; ordonnance de référé n° 07 du 18 mai 2017, Eglise du Christianisme Céleste « Paroisse Jehovah Elyon » C/Préfet du Département de Dakar, affaire n° J/132/RG/17 du 05/04/17 ; ordonnance de référé n° 11 du 12 octobre 2017, Hassan SALOUMOUN & Fatah Abdel JOAWAD C/Maire de la Commune de Dakar – Plateau, affaire n° J/360/RG/17 du 11/09//17.

¹⁵⁸ Cour suprême du Sénégal, ordonnance de référé n° 02 du 30 mars 2017, Héritiers feu Arona SENE, feu Moustapha SENE et feu Momar SENE C/Sous-Préfet des Almadies -Héritiers feu Ndiouga KEBE et feu Bécaye SENE, affaire n° J/082/RG/17 du 09/03/17 ; ordonnance de référé n° 10 du 18 mai 2017, Omar Um Niobé DIA C/Etat du Sénégal, affaire n° J/306/RG/17 du 28/07/17 ; ordonnance de référé n° 12 du 12 octobre 2017, L'A.I.T.D.S.P. dite « BESKENT EGITIM » C/Etat du Sénégal, affaire n° J/362/RG/17 du 13/09//17 ; ordonnance de référé n° 13 du 21 décembre 2017, Institut Pasteur de Dakar (IPD) C/Etat du Sénégal, affaire n° J/408/RG/17 du 27/10//17.

¹⁵⁹ Cour suprême du Sénégal, ordonnance de référé n° 08 du 18 mai 2017, Colette GUEYE C/Etat du Sénégal, affaire n° J/137/RG/17 du 06/04/17.

¹⁶⁰ Cour suprême du Sénégal, ordonnance de référé n° 03 du 12 avril 2017, Chaoul SAID C/ Le préfet du département de Dakar, n° J/119/RG/17 ; ordonnance de référé n° 04 du 12 avril 2017, Christian SISSOKHO C/Le préfet du département de Dakar, affaire n° J/118/RG/17

¹⁶¹ Cour suprême du Sénégal, ordonnance de référé n° 09 du 8 juin 2017, L'E.B.G.E.T. C/L'A.R.M.P. & la Mairie de Golf Sud, affaire n° J/051/RG/17 du 10/02/17.

¹⁶² D. SY, *Droit administratif, op.cit.*, p. 157. N.M.F. DIAGNE, *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, Thèse de doctorat, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 1995, p. 239.

¹⁶³ AC Tribunal administratif de Bamako, jugement n° 34 du 25 janvier 2019, Le Village de Thing C/Etat du Mali (le Sous-préfet d'Arrondissement de Pogo, R.G : 30/19, R.C : 30/19 ; jugement n° 44 du 31 janvier 2019, le Comité de gestion scolaire de l'école communautaire de Sogoniko C/Maire de la Commune VI du District de Bamako, R. G : 36/19, R.C : 36/19.

¹⁶⁴ Ordonnance de référé n° 12 du 17 juillet 2019, affaire Entreprise des travaux publics et Génie civil SARL (ETPGC C/ Etat du Cameroun.

¹⁶⁵ La présidente de la Chambre administrative de la Cour suprême, ordonnance de référé n° 12/OR/2019 du 17 juillet 2009, Affaire Entreprise des travaux publics et Génie civil SARL (ETPGC) C/ Etat du Cameroun (MINTP), *op. cit.*

¹⁶⁶ Cour suprême, le conseiller à la chambre administrative chargé des actions en référé et des demandes de sursis à exécution, ordonnance de référé n° 03 du 29 janvier 2010, Association des commerçants du Marché Central de Douala c/ Etat du Cameroun (Préfecture du département du Wouri). *op. cit.*,

¹⁶⁷ Cour suprême du Cameroun, président de la chambre administrative, ordonnance de référé n°38/OR/PCA/CS/99-2000 du 13 juin 2000, affaire Belibi François contre Etat du Cameroun (rejet pour incompétence). Dans cette affaire, le juge des référés se déclare incompétent pour connaître des contestations

Au Gabon, la juridiction présidentielle du Tribunal administratif de Libreville a jugé que « (...) les mesures prises par le juge des référés demeurent circonscrites à l'objet et au type de référé dont il est saisi : référé-urgence, référé-instruction et référé-provision ; qu'en l'espèce, en saisissant le juge des référés pour demander la suspension des travaux entrepris par la Société SANTULLO SERICOM GABON, la demande du requérant n'entre dans aucune des catégories de référés susmentionnés ». Le juge des référés conclut que « le président du Tribunal de céans statuant en matière de référé, ne saurait sans outrepasser ses pouvoirs ordonner la suspension escomptée (...) une telle mesure ne relève pas de son champs de compétence ». Dans une autre affaire¹⁶⁸, le juge des référés du Conseil d'Etat affirme qu'« au fond (...) le requérant ne démontre pas l'urgence de la mesure sollicitée, les éléments à prendre en compte pour ce faire n'ayant en l'occurrence aucun caractère fugitif ou temporaire (...) qu'il suit de là que la demande doit être rejetée ». Tout cela fait conduit à penser que « la tendance générale qui se dégage de la jurisprudence consultée du juge des référés gabonais est la rareté des mesures conservatoires »¹⁶⁹. Cette jurisprudence est constante¹⁷⁰. Toutes ces constatations mettent en exergue le difficile enracinement du référé administratif dans le contentieux administratif en Afrique. C'est une convergence négative. Mais, au-delà de ces convergences, des divergences fondamentales subsistent, justifiant l'analyse des variantes.

II - Les variantes

Comme on ne sait beaucoup plus sur les tendances géométriques du référé et ses constantes euclidiennes, s'agissant de ses variantes on peut s'en tenir à ce qu'en aurait pensé Pierre-François GONIDEC, pour qui, « (...) chaque Etat, usant de sa souveraineté, tend à adapter le droit à ses propres besoins, ce qui produit un facteur de diversification dans les systèmes juridiques africains »¹⁷¹. Cela débouche sur des variables textuelles (A) et prétoriennes (B).

A- Les variantes textuelles

La « moisson des textes »¹⁷² juridiques régissant le référé administratif en Afrique fait ressortir une consécration différenciée du référé (2) attribuée à une éclectique juridiction présidentielle (1).

1° - Une éclectique juridiction présidentielle

En Afrique, « l'étude d'un système juridictionnel administratif (...) n'est pas aisée, tant les pays considérés, même s'ils partagent un legs juridique commun, semblent vouloir affirmer de plus en plus leur identité »¹⁷³. La diversité des formules est frappante¹⁷⁴. La

relatives à la démolition d'un immeuble sur un terrain dont une partie a fait l'objet d'expropriation pour cause d'utilité publique.

¹⁶⁸ Conseil d'Etat du Gabon, ordonnance de référé du 26 avril 2007, Société Privée Immobilière c/État Gabonais, Répertoire n° 5/2006-2007.

¹⁶⁹ S. SEKOULA, *Le juge gabonais et la protection des droits et libertés*, op. cit., p. 43.

¹⁷⁰ Premier président du Conseil d'Etat, ordonnance de référé du 11 août 2011, affaire Thomas Franck EYA C/État Gabonais (Ministère des sports), Répertoire n° 05/2010-2011.

¹⁷¹ P.-F. GONIDEC, « Avant-propos », in *Encyclopédie juridique de l'Afrique, L'Etat et le droit*, op. cit.

¹⁷² A. BOCKEL, « Le juge et l'administration en Afrique noire francophone. Introduction à l'étude du problème », *Annales africaines*, 1973, p. 13.

¹⁷³ C. MOMO, « L'évolution du modèle de justice administrative en Afrique subsaharienne francophone », *Revue juridique et politiques des Etats francophones*, n° 3, 2013, p. 321.

¹⁷⁴ A. BOCKEL, *Ibid.*, p. 13

doctrine a constaté la prédominance du modèle d'unité de juridiction sur le modèle de dualité de juridiction resté embryonnaire¹⁷⁵. Pourtant, « aucun système juridique idéal n'existe par définition »¹⁷⁶. Cette tendance semble toutefois s'inverser. Mais, après l'étude des modèles d'organisation juridictionnelle, il faut désormais envisager les modèles de juridiction présidentielle. Les Etats africains ont opté pour certains modèles en fonction de leurs propres besoins, mais aussi de la volonté des décideurs politiques. De l'exégèse des textes des Etats témoins, il est possible de dégager deux grands modèles de juridiction présidentielle des référés. Le premier modèle qu'il est possible d'appeler le « modèle pluriel », se caractérise par l'existence de plusieurs juridictions présidentielles des référés administratifs au sein du système juridictionnel. Le second est constitué par le « modèle d'unicité » qui n'admet qu'un juge unique des référés administratifs. À côté de ces deux grands modèles, il faut relever l'existence d'un modèle particulier, modèle ivoirien qui ne peut être rangé dans ces deux premières catégories.

Le « modèle pluriel » de juridiction présidentielle des référés administratifs est présent au Burkina Faso, au Mali et au Gabon. Au Burkina Faso, l'article 48¹⁷⁷ de la loi n° 011-2016/AN du 26 avril 2016 portant création, composition, attributions, fonctionnement des tribunaux administratifs et procédure applicable devant eux, crée une juridiction présidentielle au sein du tribunal administratif, le président de ladite juridiction ou le juge qu'il délègue. Les ordonnances de ce dernier sont susceptibles d'appel devant le premier président de la Cour d'appel administrative¹⁷⁸. C'est le deuxième juge des référés administratifs. Le législateur burkinabè a créé une juridiction présidentielle des référés administratifs au sein du Conseil d'Etat, le premier président ou tout juge qu'il délègue. Ce dernier statue en premier et dernier ressort sur les recours aux fins de suspension de décrets ou des actes administratifs dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort d'un seul tribunal administratif¹⁷⁹. Au Mali, le législateur institue aussi trois juges des référés administratifs. Est d'abord juge des référés, le président du Tribunal administratif ou le juge qu'il aura désigné¹⁸⁰. Toutefois, il existe une

¹⁷⁵ P.M. SY, « Entre l'unité et la dualité de juridiction : l'Afrique noire francophone à la quête d'un modèle d'organisation de la justice administrative », *Nouvelles Annales africaines*, n° 2/2011, p. 273.

¹⁷⁶ A. BOCKEL, « Sur la difficile gestation d'un droit administratif sénégalais. Brèves réflexions à partir de quelques décisions rendues en plein contentieux », *Annales africaines*, 1973, p. 146.

¹⁷⁷ Article 48 : « Le président du tribunal administratif, ou tout juge qu'il délègue, statue suivant la procédure de référé dans les hypothèses et conditions définies au présent chapitre par des mesures qui présentent un caractère provisoire ».

¹⁷⁸ Article 56 : « Les ordonnances de référé rendues par le président du tribunal administratif sont susceptibles d'appel devant la juridiction du premier président de la Cour administrative d'appel dans un délai de quinze jours à compter de leur prononcé ou de leur notification ». Voir aussi article 50 de la loi n° 010-2016/AN du 26 avril 2016 portant création, composition, organisation, attributions, fonctionnement de la Cour administrative d'appel et de la procédure applicable devant elle : « Sauf exception prévue par la loi, le président de la Cour administrative d'appel, ou tout juge qu'il délègue, statue sur les recours contre les ordonnances rendues par le président du tribunal administratif siégeant en matière de référé ».

¹⁷⁹ Article 87 de la loi organique n° 032-2018/AN du 26 juillet 2018 portant composition, organisation, attributions, fonctionnement du Conseil d'Etat et procédure applicable devant lui : « Le premier président du Conseil d'Etat ou tout juge qu'il délègue, statue en premier et dernier ressort suivant la procédure de référé sur les recours aux fins de suspension des décrets ou des actes administratifs dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort d'un seul tribunal administratif ».

¹⁸⁰ Article 24 de la loi n° 2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des Tribunaux Administratifs : « Sous réserve de la sauvegarde de l'ordre public, le Président du Tribunal administratif ou le juge qu'il aura désigné peut, sur simple requête, désigner un expert pour constater sans délai des faits qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant les juridictions administratives. Avis en est donné ».

formation collégiale en cas de difficulté sérieuse¹⁸¹. Est ensuite, juge des référés¹⁸², le président de la Cour administrative d'appel ou le juge qu'il délègue pour connaître des ordonnances de la juridiction présidentielle de première instance. Est enfin, juge des référés, le président de la Section administrative de la Cour suprême du Mali¹⁸³. Au Gabon, les juridictions présidentielles du référé administratif sont le président du tribunal administratif et le premier président du Conseil d'Etat¹⁸⁴ ou les juges qu'ils délèguent.

Par contre, d'autres pays africains expérimentent le « *modèle d'unicité* » de juridiction présidentielle. Ces Etats témoins sont le Bénin, le Niger, le Sénégal et le Cameroun. Au Bénin¹⁸⁵, en attendant l'installation des chambres administratives des tribunaux de première instance et des cours d'appel, le président de la chambre administrative de la Cour suprême assume les fonctions de juge des référés administratifs. Au Niger¹⁸⁶, est juge des référés administratifs, le président de la Chambre du contentieux du Conseil d'Etat ainsi que les conseillers d'Etat que ce dernier désigne. En 2017¹⁸⁷, le Sénégal a pour la première fois institué, un juge des

directement aux défendeurs éventuels ». Article 33 : Les ordonnances rendues en matière de référé peuvent être attaquées par voie d'appel devant la Cour Administrative d'appel dans la quinzaine de leur notification

¹⁸¹ Article 32 de la loi n° 2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des Tribunaux Administratifs : « Sauf cas de difficultés sérieuses, les ordonnances de référé sont rendues par le Président du tribunal administratif, ou le juge qu'il aura désigné, avec l'assistance d'un greffier et hors la présence du rapporteur public.

En cas de difficultés sérieuses, il est fait recours à une formation collégiale présidée par le Président du tribunal qui statue en présence du rapporteur public ».

¹⁸² Article 33 de loi n° 2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des Tribunaux Administratifs : Les ordonnances rendues en matière de référé peuvent être attaquées par voie d'appel devant la Cour Administrative d'appel dans la quinzaine de leur notification ». Article 50 de la loi n° 010-2016/AN du 26 avril 2016 portant création, composition, organisation, attributions, fonctionnement de la Cour administrative d'appel et la procédure applicable devant elle : « Sauf exception prévue par la loi, le président de la Cour administrative d'appel, ou tout juge qu'il délègue, statue sur les recours contre les ordonnances rendues par le président du tribunal administratif siégeant en matière de référé ».

¹⁸³ Article 241 de la loi n° 2016-046/du 23 septembre 2016 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour suprême et la procédure suivie devant elle : « Dans tous les cas d'urgence et à moins que l'intérêt de l'ordre public ne s'y oppose, le Président de la Section Administrative ou le magistrat qu'il délègue peut, sur simple requête, même en l'absence d'une décision administrative préalable (...) ».

¹⁸⁴ Article 142 de la loi n° 17/84 du 29 décembre 1984 portant Code des juridictions administratives :

« En cas d'urgence et sauf pour les litiges intéressant l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publique, le président ou le juge délégué peut, sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de toute décision administrative préalable, ordonner toutes mesures utiles sans préjudicier au principal ni faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative (...) »

Cette décision est susceptible de recours devant le Conseil d'Etat dans le mois de sa notification ».

En cas d'appel, le président du Conseil d'Etat peut immédiatement et titre provisoire ordonner la suspension de l'exécution de la décision ».

¹⁸⁵ Article 38 de loi n° 2004- 07 du 23 Octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême.: En attendant l'installation des chambres administratives des tribunaux de première instance et des cours d'appel, il est institué à la chambre administrative de la Cour Suprême une procédure de référé et de constat d'urgence. » ; Article 39 : La procédure prévue à l'article 38 est organisée ainsi qu'il suit :

- dans tous les cas d'urgence ou lorsqu'il s'agira de statuer provisoirement sur les difficultés relatives à l'exécution d'un acte administratif, le président de la chambre administrative peut sur simple requête recevabilité même en l'absence d'une décision administrative préalable, prescrire par ordonnance toute mesure utile d'expertise ou d'instruction ; ».

¹⁸⁶ Article 122 de la loi organique n° 2013-02 du 23 janvier 2013, déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'Etat : « Sont juges des référés le Président de la Chambre du contentieux ainsi que les conseillers d'Etat qu'il désigne à cet effet ».

¹⁸⁷ Article 83 de la loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017 sur la Cour suprême : « Est juge des référés, le premier président de la Cour suprême ou le magistrat qu'il désigne à cet effet ».

référés en matière administrative, en l'occurrence le premier président de la Cour suprême ou au magistrat qu'il délègue. Mouhamadou Moustapha AÏDARA a fait remarquer que « *le législateur organique confère la qualité de juge des référés au seul président de la Cour Suprême ou au magistrat qu'il désigne [...]* »¹⁸⁸. À la vérité, il y a une exclusion injustifiée du tribunal de grande instance du droit de l'urgence¹⁸⁹. La doctrine a évoqué « *la difficulté de la réforme, dans la mesure où les pouvoirs publics africains répugnent naturellement à réformer un système de protection juridictionnelle qui fonctionne mal au profit de sa toute-puissance. Le poids des habitudes a très souvent laminé les velléités réformatrices* »¹⁹⁰. Au Cameroun¹⁹¹ à la différence du Sénégal, la juridiction des référés administratifs est le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue.

En Côte d'Ivoire, le référé administratif relève non seulement de la compétence du président du Conseil d'Etat¹⁹², mais aussi de la compétence de la juridiction présidentielle de droit commun, en particulier le juge civil des référés. La reconnaissance de la compétence du juge de droit commun, constitue une privatisation du référé administratif. Par le passé, Yédoh Sébastien LATH faisait remarquer que face aux empiétements des juridictions ordinaires, la Cour suprême a par quatre arrêts rendus le même jour, affirmé que « l'article 79 de la loi n° 94-440 du 16 août 1994 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour suprême modifiée par la loi n° 97-243 du 25 avril 1997, (...) fait de la juridiction présidentielle de la Chambre administrative de la Cour suprême l'unique juge des référés lorsqu'un acte administratif est en cause ; Qu'il en résulte que le tribunal civil, encore moins le juge civil des référés (...) sont incompétents pour connaître de ce contentieux »¹⁹³. Mais, le problème n'est pas pour autant résolu ; il subsiste. Il appartiendra au législateur ivoirien de clarifier sa volonté.

2° - Une consécration différenciée du référé

¹⁸⁸ M.M. AÏDARA, « Référé administratif et unité de juridiction au Sénégal », *op. cit.*, p. 5.

¹⁸⁹ M.M. AÏDARA, *Ibid.*, p. 6.

¹⁹⁰ C. MOMO, « L'évolution du modèle de justice administrative en Afrique subsaharienne francophone », *op. cit.*, p. 361.

¹⁹¹ Article 27 (1) de la loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs : « Dans les cas d'urgence, le président du tribunal ou le magistrat qu'il délègue peut, sur requête et si le demandeur justifie de l'introduction d'un recours gracieux, les parties convoquées et après conclusions du ministère public, ordonner, en référé, toutes les mesures utiles, sans faire préjudice au principal » ; Article 29 : « - L'ordonnance de référé est susceptible d'appel devant la Chambre Administrative de la Cour Suprême. Toutefois, elle est exécutoire par provision ». Le décret n° 2012/119 du 15 mars 2012, portant ouverture des tribunaux administratifs. Article 108 de la loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême : « (1) En cas de pourvoi contre les ordonnances de référé administratif, la procédure à suivre est celle prévue aux articles 89 à 103 de la présente loi. Toutefois, les délais prévus auxdits articles à l'exception de l'article 94, sont réduits à cinq (5) jours.

(2) Il est statué par arrêt de la Cour ».

¹⁹² Article 71 de loi n° 2018-978 du 27 décembre 2018 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat.

¹⁹³ Cour suprême de Côte d'Ivoire, chambre administrative, arrêts n° 36 du 18 février 2015, Jacques Aka et Robert TABA C/ N'guessan Yaro ; n° 37 du 18 février 2015, Jacques AKA et Robert Taba c/ Bakary KAMBEGA ; n° 38 du 18 février 2015, Jacques Aka et Robert TABA c/ Salanon Antoine Gérard ; n° 39 du 18 février 2015, Jacques AKA et Robert TABA c/ L'association pour le développement des femmes ivoiriennes pour la solidarité et de la participation dite F.I.S.P.A cité par Y.S. LATH, « Le contentieux administratif dans le système ivoirien d'unité de juridiction : éléments d'une typologie », *op. cit.*, p. 562.

Olivier DUGRIP a relevé que « *la juridiction administrative paraît éprouver depuis toujours de grande difficultés pour régler efficacement les situations d'urgence* »¹⁹⁴. C'est pourquoi, en France, les procédures d'urgence ont été réformées par la loi du 30 juin 2000 relative au référé administratif. Cette loi crée notamment le référé-suspension¹⁹⁵ et le référé-liberté¹⁹⁶ ainsi que d'autres référés non subordonnés à l'urgence¹⁹⁷. Le référé-liberté est « *une procédure originale et entièrement nouvelle de protection des libertés fondamentales* »¹⁹⁸ soumise à « *des conditions draconiennes* »¹⁹⁹. Le référé-constat²⁰⁰ connaît « *un regain de jeunesse depuis qu'un décret du 22 novembre 2000 a supprimé la condition d'urgence pour y recourir* »²⁰¹. Plus ancien des référés administratifs, le référé-conservatoire ou référé-mesures utiles²⁰² connaît « *une seconde jeunesse* ». Le référé-instruction²⁰³ n'est pas en reste. Le référé-déféré²⁰⁴ a été créé. En sus, ont été créés des référés en matière contractuelle : référé précontractuel²⁰⁵ et le référé-contractuel²⁰⁶ étudiées par la doctrine²⁰⁷.

¹⁹⁴ O. DUGRIP, « Les procédures d'urgence : l'économie générale de la réforme », *RFDA*, n° 2, mars-avril 2002, p. 245 ; R. VANDERMEEREN, « La réforme des procédures d'urgence devant le juge administratif », *AJDA*, septembre 2000, pp.706-721 ; B. LE BAUT-FERRARÈSE, « Les procédures d'urgence et le langage du droit », *RFDA*, n° 2, mars-avril 2002, pp. 296-314.

¹⁹⁵ Article L521-2 de Code justice administrative : « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures ». G. BACHELIER, « Le référé-liberté », *RFDA*, n°2, mars-avril 2002, pp. 261-268.

¹⁹⁶ Article L521-1 du Code de justice administrative : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ». R. VANDERMEEREN, « Le référé-suspension », *RFDA*, n° 2, mars-avril 2002, pp. 250-260.

¹⁹⁷ J. BARTHÉLEMY, « Les référés non subordonnés à la condition d'urgence », *RFDA*, n°2, mars-avril 2002, pp. 272-278.

¹⁹⁸ O. LE BOT, La protection des libertés fondamentales par la procédure du référé-liberté. Étude de l'article L.521-2 du Code de justice administrative, Thèse, Université Paul Cézanne-Aix-Marseille III, 2006, p. 6.

¹⁹⁹ O. LE BOT, *Ibid.*, p. 223.

²⁰⁰ Article R.531-1 du Code de justice administrative : « S'il n'est rien demandé de plus que la constatation de faits, le juge des référés peut, sur simple requête qui peut être présentée sans ministère d'avocat et même en l'absence d'une décision administrative préalable, désigner un expert pour constater sans délai les faits qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant la juridiction. Il peut, à cet effet, désigner une personne figurant sur l'un des tableaux établis en application de l'article R. 221-9. Il peut, le cas échéant, désigner toute autre personne de son choix ».

²⁰¹ G. LEBRETON, *Droit administratif général, op. cit.*, p. 537.

²⁰² Article L521-3 du Code de justice administrative : « En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative ».

²⁰³ Article R532-1 du Code de justice administrative : « Le juge des référés peut, sur simple requête et même en l'absence de décision administrative préalable, prescrire toute mesure utile d'expertise ou d'instruction ».

²⁰⁴ Articles L554-1 et L554-3 du Code de justice administrative.

²⁰⁵ Article L551-1 et suivants du Code de justice administrative.

²⁰⁶ Article L551-13 et suivants du Code de justice administrative.

²⁰⁷ J. D. DREYFUS, « L'amélioration de l'efficacité des procédures de recours en matière de passation des contrats de la commande publique », *AJDA*, 2009, p. 1145 ; L. PREUD'HOMME, *L'articulation des voies de droit dans le contentieux de la commande publique à l'initiative des tiers au contrat*, thèse, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 2013, pp.15-69 ; D.M. NTSAME, *L'évolution du droit des contrats administratifs en France*, Mémoire, Université Amadou Hampaté Ba de Dakar, 2017, pp.16-36.

Un auteur affirmait que « *le droit de la justice administrative en Afrique francophone n'est pas figé ou immuable. Il peut faire l'objet de réformes pour coller à l'air du temps* »²⁰⁸. C'est aussi ce qui se dégage sur le terrain législatif du Sénégal. Trois dates charnières correspondent aux quatre réformes de l'organisation judiciaire sénégalais et du contentieux administratif : il s'agit de la période 1960-1992, de la période 1992- 2008 et celle de 2017. Pour les procédures d'urgences, ces trois réformes se caractérisent par mimétisme et régression, résurgence et conformisme.

Deux tendances divergentes sont observables dans la consécration du référé administratif en Afrique. La première tendance consiste à réceptionner les référés administratifs issus de la loi française du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives. C'est la tendance dominante en Afrique de l'Ouest. Tandis que la deuxième tendance s'articule autour du maintien du référé administratif classique inspiré du legs colonial. C'est la tendance prégnante en Afrique centrale.

En Afrique de l'Ouest, les pays ayant greffé les référés administratifs français créés par la loi de 2000 sont le Niger, le Burkina Faso, le Mali et le Sénégal. Le premier pays, semble-t-il à réformer ses procédures de référés administratifs, est le Niger. En effet, la loi organique n° 2013-02 du 23 janvier 2013, déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'État consacre le référé-suspension²⁰⁹ et le référé-liberté²¹⁰. Il y a là un copier-coller. Toutefois, le référé-suspension est soumis à l'exigence du recours administratif préalable. Hormis ces procédures, le législateur nigérien consacre le référé-mesures utiles²¹¹ classique.

À la suite du Niger, le Burkina Faso a institué par la loi n° 011-2016/AN du 26 avril 2016 portant création, composition, attributions, fonctionnement des tribunaux administratifs et procédures applicables devant eux, le référé-suspension²¹², le référé-liberté²¹³, le référé-

²⁰⁸ C. MOMO, « L'évolution du modèle de justice administrative en Afrique subsaharienne francophone », *op. cit.*, p. 343.

²⁰⁹ Article 123 : « Quand une décision d'une juridiction administrative rendue en dernier ressort fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. Il en est de même lorsqu'une décision de l'administration, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation » ;

²¹⁰ Article 125 : Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit (48) heures ».

²¹¹ Article 126 : En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative ».

²¹² Article 49 : « 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 du tribunal 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 ».

²¹³ Article 51 : « En cas d'urgence, le président du tribunal peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale dans l'exercice d'un de ses pouvoirs ».

provision²¹⁴, le référé-constat et le référé-instruction²¹⁵. Toutefois, l'efficacité du référé-suspension a été altérée par la limitation relative à l'ordre public²¹⁶. Aussi, en matière de référé-liberté, le délai de 48 heures prévu en droit français, a été supprimé au Burkina Faso. Il y a donc une tentative de remodelage des référés, une sorte de tropicalisation.

Après le Burkina Faso, le Mali a accueilli à sa manière les référés administratifs par la loi n° 2016-046/du 23 septembre 2016 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour suprême et la procédure suivie devant elle. À travers l'article 241, cette loi consacre également le référé-suspension et le référé-liberté. Cependant, le délai d'intervention du référé-liberté a été étendu à 72 heures. Mais, l'attachement du législateur malien au droit français s'est manifesté par l'importation du référé-déféré. Bien que l'article 23 de la loi n° 2018-031 du 12 Juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs énonce que « les référés administratifs comprennent : le référé constat, le référé mesures utiles, le référé liberté et le référé provision ». Sa consécration à l'article 28²¹⁷ ne soulève aucun doute.

L'épilogue de la réception de nouvelles procédures de référé administratif a été le pays de la Téranga, le Sénégal. Au Sénégal, la loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017 sur la Cour suprême a opéré une refonte profonde et considérable du droit de l'urgence par la greffe des référés administratifs français. Demba SY relevait que la loi organique de 2017 prévoit notamment « le référé-suspension ou le référé-liberté »²¹⁸. Pour sa part, Sangoné FALL affirmait que « l'avènement d'une loi organique relative à la Cour suprême en janvier 2017, instituant les procédures de référé, met en exergue le rôle important et crucial que doit jouer la juridiction administrative suprême dans le domaine des droits fondamentaux »²¹⁹, Mouhamadou Moustapha AÏDARA constatait que « le contentieux administratif sénégalais s'est enrichi d'une nouvelle voie de recours »²²⁰. Gilbert Yabré ZONGO notait que « l'institution du référé administratif en droit sénégalais constitue une avancée en matière de protection juridictionnelle des libertés fondamentales »²²¹. Les référés administratifs français ont été importés au Sénégal. Trois référés en urgence existent : le référé-suspension qui permet d'obtenir la suspension d'une décision administrative s'il y a un doute sérieux quant à sa légalité. On dit que c'est le référé négatif équivalent à l'article 521-1 du Code Justice

²¹⁴ Article 53 : « Le président du tribunal ou le magistrat délégué peut, sans qu'il ne soit besoin de justifier de l'urgence, accorder une provision au créancier dans tous les cas où l'obligation n'est pas sérieusement contestable. Cette provision ne saurait excéder le tiers de la créance ».

²¹⁵ Article 54 : « Il peut dans les mêmes conditions :

- commettre un expert pour constater les faits susceptibles d'être la cause d'un litige devant une juridiction ;
- ordonner une expertise ou toute mesure d'instruction ».

²¹⁶ Article 50 : « La suspension de l'exécution ne peut être accordée lorsque la décision attaquée intéresse le maintien de l'ordre, la sécurité, la tranquillité, la salubrité publics ».

²¹⁷ Article 28 de la loi n° 2018-031 du 12 Juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs : « Spécialement, sur la demande de l'autorité compétente chargée du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, le juge des référés peut, lorsqu'il est soulevé un moyen propre à créer un doute sérieux sur la légalité de l'acte attaqué, ordonner la suspension de l'exécution de la décision d'une collectivité territoriale faisant l'objet d'un déféré en annulation ou en réformation pendant devant le Tribunal administratif ».

²¹⁸ D. SY, « Un demi-siècle de jurisprudence administrative au Sénégal : de l'émergence à la maturation », *op. cit.*, p. 627.

²¹⁹ S. FALL, « Le juge administratif sénégalais et la protection des droits et libertés », *op. cit.*, p. 85.

²²⁰ M.M. AÏDARA, « Référé administratif et unité de juridiction au Sénégal », *op. cit.*, p. 21.

²²¹ G.Y. ZONGO, « Le juge administratif et la protection des libertés publiques au Burkina Faso et au Sénégal », *op. cit.*, p. 323.

administrative ; le référé-liberté, qui permet d'obtenir toute mesure du juge en cas d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, constitue une simple réplique de l'article 521-2 du Code de Justice administrative ; le référé-mesures utiles qui permet d'obtenir en urgence toute autre mesure utile que la suspension. C'est le référé positif prévu à l'article 521-4 du Code de justice administrative. Il s'agit d'un mimétisme d'une rare densité. C'est pourquoi, Yves GAUDEMET affirmait que « *la France a exporté le droit administratif parce qu'il est un art appliqué, au plus haut degré de perfection* »²²². Selon ce dernier, « *l'influence que le droit administratif français exerce à l'étranger est ancienne, importante et durable [...]* »²²³. Jean du Bois de GAUDUSSON a mis en relief « *les recopies d'articles [...], la reprise des systèmes forgés ailleurs [...], un copier-coller* »²²⁴. Sans doute d'autres pays suivront cette voie.

Quant à la deuxième tendance, elle est constituée par le maintien des référés administratifs classiques. Il s'agit du Bénin qui connaît le référé-instruction et le référé provision²²⁵. En Côte d'Ivoire, sous l'empire de l'article 79 de la loi n° 94-440 du 16 août 1994 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour suprême, deux procédures en référé existait : « *d'une part le référé-constat d'urgence et d'autre part le référé conservatoire ou référé mesures utiles* »²²⁶. Le législateur ivoirien conserve exclusivement ces deux procédures²²⁷. Le Cameroun a fait le choix du référé-mesures utiles ou référé conservatoire²²⁸. Le législateur camerounais le soumet à l'exigence du recours gracieux²²⁹, considérée par certains comme « *véritable verrou protecteur de l'administration* », et par d'autres comme « *le casse-tête du contentieux administratif* ».

²²² Y. GAUDEMET, « L'exportation du droit administratif français. Brèves remarques en forme de paradoxe », *op. cit.*, p. 431.

²²³ *Ibid.*, p. 437.

²²⁴ J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « Le mimétisme postcolonial, et après ? », *op. cit.*, p. 47.

²²⁵ Article 39 de la loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême : « La procédure prévue à l'article 38 est organisée ainsi qu'il suit :

- dans tous les cas d'urgence ou lorsqu'il s'agira de statuer provisoirement sur les difficultés relatives à l'exécution d'un acte administratif, le président de la chambre administrative peut sur simple requête recevable même en l'absence d'une décision administrative préalable, prescrire par ordonnance toute mesure utile d'expertise ou d'instruction;

- le président de la chambre administrative peut accorder une provision du créancier qui a saisi la Cour d'une demande au fond lorsque l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable. Il subordonne le versement de la provision à la constitution d'une garantie ; (...).

²²⁶ Y.S. LATH, « Le contentieux administratif dans le système ivoirien d'unité de juridiction : éléments d'une typologie », *op. cit.*, p. 562.

²²⁷ Article 71 de loi n° 2018-978 du 27 décembre 2018 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat : « Dans tous les cas d'urgence, le Président du Conseil d'Etat peut, même en son hôtel, sur simple requête : - désigner un expert pour constater, sans délai, des faits susceptibles de donner lieu à un litige devant le Conseil d'Etat ;

- ordonner toutes autres mesures utiles, sans faire préjudice au principal ni obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative ».

²²⁸ Article 27 (1) de la loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs : « Dans les cas d'urgence, le président du tribunal ou le magistrat qu'il délègue peut, sur requête et si le demandeur justifie de l'introduction d'un recours gracieux, les parties convoquées et après conclusions du ministère public, ordonner, en référé, toutes les mesures utiles, sans faire préjudice au principal ».

²²⁹ J. BIPELE KEMFOUEDIO, O. FANDJIP, « Le nouveau procès administratif au Cameroun : réflexions sur le recours gracieux au Cameroun : réflexion sur le recours gracieux en matière d'urgence », *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 64, n° 4, 2012, p. 985 : « L'étude de la procédure administrative contentieuse au Cameroun, notamment celle issue de la réforme de la réforme de 2006, permet de souligner que le caractère d'ordre public du recours précontentieux a été affirmé particulièrement en ce qui concerne le référé administratif ».

camerounais »²³⁰. Un auteur a évoqué « la difficulté d'accès au prétoire »²³¹ résultant « la complexité de la procédure d'introduction du recours, les conditions de recevabilité du recours »²³². L'absence de saisine préalable de l'administration entraîne donc « l'irrecevabilité de la requête, quel que soit le contentieux en cause »²³³. À cela s'ajoute l'obligation des « conclusions du ministère public »²³⁴.

En l'état actuel²³⁵ du droit du contentieux administratif au Gabon, l'article 142 du Code des juridictions administratives, n'aurait consacré que le référé-instruction²³⁶. C'est du moins ce que soutient la doctrine²³⁷. Mais, interprétant la disposition précitée, la juridiction présidentielle affirme que « (...) les mesures prises par le juge des référés demeurent circonscrites à l'objet et au type de référé dont il est saisi : référé-urgence, référé-instruction et référé-provision »²³⁸. En réalité, le juge des référés tente maladroitement d'identifier et d'élargir les types de référé administratif au Gabon.

À la vérité, à travers l'article 142, le législateur gabonais ne consacre que le référé-mesures utiles²³⁹ non soumis au recours administratif préalable. Cette tendance présage des variables prétoriennes.

²³⁰ M. KAMTO, *Droit administratif processuel du Cameroun*, op. cit., p. 153.

²³¹ D. SY, « Justice administrative et droit administratif en Afrique. Un bilan », op. cit., pp. 666-667.

²³² D. SY, *Ibid.*

²³³ C. KEUTCHA TCHAPNGA, « Réflexions sur l'apport du législateur camerounais à l'évolution de la procédure administrative contentieuse de 1990 à 1997 », *Revue internationale de droit africain EDJA*, n° 45, avril-mai-juin 2000, p. 67.

²³⁴ B.-R. GUIMDO DONGMO faisait remarquer que « Comme en matière de sursis à exécution, l'avis du Ministère Public doit être requis et suivi par le juge administratif lorsqu'il statue sur des demandes en référé. Il s'agit d'une obligation contenue dans l'article 122 de la loi n° 75 du 8 décembre 1975 qui énonce que « dans tous les cas d'urgence, le Président de la Chambre Administrative (...) peut, après avis conforme du Ministère Public, ordonner toutes mesures utiles (...) » in B.-R. GUIMDO DONGMO, *Le juge administratif camerounais et l'urgence. Recherches sur la place de l'urgence dans le contentieux administratif camerounais*, op. cit., p. 372. Cette rigidité a été atténuée par la réforme de 2006 qui n'exige que les conclusions du Ministère public. Le juge des référés n'est plus tenu de les suivre.

²³⁵ Une réforme de la loi n° 17/84 du 29 décembre 1984 portant code des juridictions administratives est envisagée. Mais, en attendant son adoption, le droit des procédures contentieuses administratives a pour base légale cette loi.

²³⁶ Article 142 de la loi n° 17/84 du 29 décembre 1984 portant Code des juridictions administratives :

« En cas d'urgence et sauf pour les litiges intéressant l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publique, le président ou le juge délégué peut, sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de toute décision administrative préalable, ordonner toutes mesures utiles sans préjudicier au principal ni faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative (...) ». Cette disposition est une réplique identique de l'article 24 de la loi française du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre devant les Conseils de préfecture modifiée par la loi n° 55-1557 du 28 novembre 1955 instituant le référé administratif. C'est dire la vétusté du référé administratif gabonais.

²³⁷ S. KWAHOU, *Le contentieux administratif gabonais en 13 leçons*, op. cit., p. 115 : « Au Gabon, à l'analyse de la mission dévolue au juge dans la mise en œuvre de la procédure de référé administratif, le droit du contentieux administratif ne connaît que le référé-instruction qui se limite à prescrire dans l'urgence des expertises, des enquêtes ou des vérifications administratives, en somme des mesures faciles à ordonner ». En réalité l'auteur s'aligne sur la démarche jurisprudentielle pour indiquer le type de référé administratif. Celle-ci n'est pas conforme à la lettre et à l'esprit de l'article 142 qui, rappelons-le, est la copie conforme de l'article 24 de loi française du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre devant les Conseils de préfecture.

²³⁸ Le président du Tribunal administratif de Libreville, ordonnance du 13 novembre 2015, affaire Ministère du Budget et des comptes publics C/Société Groupement Santullo Sericom Gabon SA, Répertoire n° 02/2014-2015.

²³⁹ L'article 142 de la loi n° 17/84 du 29 décembre 1984 portant code des juridictions administratives au Gabon est un vestige colonial résultant de l'article 24 de loi française du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre devant les Conseils de préfecture. Or, cette disposition consacrait le référé-mesures utiles. Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Droit administratif, cours thèmes de réflexions, commentaires d'arrêts avec corrigés*, Paris, L.G.D.J Lextenso éditions, 14^e éd., 2015, p. 648 : « mesure traditionnelle, ce référé (...) permet au juge

B- Les variantes prétorienne

La jurisprudence de la juridiction présidentielle des référés administratifs en Afrique, révèle une tendance à la variabilité des conditions d'octroi du référé (1) et des mesures provisoires prononcées (2).

1°- La variabilité des conditions d'octroi du référé

Les conditions d'octroi du référé administratif sont positives et négatives. L'attitude des juges des référés africains varie quant à l'appréhension des conditions positives et négatives.

L'octroi des mesures provisoires par le juge des référés administratifs est positivement conditionné par l'urgence. Cela s'explique par une raison évidente, « *l'urgence est l'âme du référé* »²⁴⁰. Cependant, l'urgence ne fait pas l'objet d'une définition légale²⁴¹. Dit-on, c'est « *une notion (...) insaisissable (...) l'urgence n'est pas susceptible d'une définition formelle* »²⁴². Ce serait même « *une notion indéfinissable* »²⁴³. Certains ont affirmé que « *définir l'urgence d'une façon rigoureuse est une entreprise vouée à l'échec* »²⁴⁴. C'est parce que l'urgence a « *caractère « diffus » et « vague »* »²⁴⁵. Tout cela donne la latitude au juge des référés d'en déterminer les contours.

Les Etats témoins ayant consacré le référé-suspension et le référé-liberté, développent une conception prétorienne divergente de « l'urgence » en matière de référé-suspension. Le juge des référés du Niger considère dans une espèce du 19 janvier 2015²⁴⁶ qu'il y a urgence lorsque « *l'exécution de l'arrêté litigieux est susceptible de porter à la situation des requérants une atteinte grave et immédiate* ». Dans une affaire du 21 avril 2015²⁴⁷, le juge estime que « *si les élections venaient à se dérouler avec une candidature illégitime, cette situation porterait aux droits des requérants une atteinte grave et immédiate pour caractériser une situation d'urgence* ». Le juge des référés nigérien consolide sa définition de

d'ordonner « toutes mesures utiles » destinées à sauvegarder les droits des parties. Il intervient sur simple requête, recevable même en l'absence de décision administrative préalable ». Article L.521-3 du Code de justice administrative français : « En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative ».

²⁴⁰ J.-M. AUBY, R. DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, Paris, L.G.D.J., Tome II, 2^e éd., 1975, p. 48.

²⁴¹ B.-R. GUIMDO DONGMO, *Le juge administratif camerounais et l'urgence. Recherches sur la place de l'urgence dans le contentieux administratif camerounais*, op. cit., p. 360.

²⁴² G. PAMBOU TCHIVOUNDA, « Recherches sur l'urgence en droit administratif français », *R.D.P.*, janvier-février 1983, p. 82.

²⁴³ A. SALL, *La notion d'urgence en droit international*, thèse, Paris, Presses Universitaires du Septentrion Villeneuve, 1998, p. 29.

²⁴⁴ Ph. JESTAZ, *L'urgence et les principes classiques du droit civil*, thèse, Paris, L.G.D.J., 1968, p. 7.

²⁴⁵ B.-R. GUIMDO DONGMO, *Le juge administratif camerounais et l'urgence. Recherches sur la place de l'urgence dans le contentieux administratif camerounais*, op. cit., p. 15.

²⁴⁶ Conseil d'Etat du Niger, le président de la Chambre du contentieux, ordonnance de référé n° 001/15 du 19 janvier 2015, Yacouba Mahamadou C/Etat du Niger.

²⁴⁷ Conseil d'Etat du Niger, le juge des référés, ordonnance de référé n° 006/15 du 21 avril 2015, Sani Korgom Yaou et 4 autres candidats à la chefferie de Korgom C/Etat du Niger.

l'urgence dans une affaire rendue le 14 juillet 2017²⁴⁸. Dans une espèce du 23 novembre 2018²⁴⁹, il fait preuve d'une audace relevant d'office l'existence du moyen propre à créer un doute décision quant à la légalité de la décision administrative. Après avoir constaté que le requérant n'a pas su démontrer l'urgence et l'existence d'un moyen propre, il rappelle que « devant le juge des référés, qui est juge de l'urgence et de l'évidence, il doit obligatoirement être fait cas d'un moyen propre à créer en l'état de l'instruction un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée ». Il précise que « ce moyen doit être décelable à l'examen même sommaire de la décision et en tout cas, sans investigations approfondies ». La jurisprudence du juge des référés nigérien révèle une prééminence²⁵⁰ de cette condition sur l'urgence.

Au Sénégal, en matière de référé-suspension, selon le juge des référés, « il y a urgence lorsque la décision contestée porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou à ses intérêts »²⁵¹. Il s'agit d'une définition générale de l'urgence constituant, une réplique « copier-coller » de la jurisprudence administrative française²⁵². Un observateur avisé du droit administratif en Afrique écrivait que « (...) le juge est dans une position délicate. Il est critiqué s'il reste trop fidèle au droit français et il l'est aussi s'il s'en éloigne peu ou prou. (...) on l'incite souvent à s'aligner sur la jurisprudence française. On en guette les évolutions pour les proposer au juge africain coupable d'hérésie et condamné sans appel dès qu'il s'en démarque un tant soit peu »²⁵³. Dans le domaine du référé-liberté, pour la juridiction présidentielle des référés, l'urgence renvoie à « une urgence caractérisée »²⁵⁴, laquelle « résultant nécessairement d'une atteinte

²⁴⁸ Conseil d'Etat du Niger, Conseiller en service ordinaire, juge des référés, ordonnance de référé n° 15/17 du 14 juillet 2017, Karimoun Boureima et Mamadou Adamou C/Etat du Niger (Gouverneur de la région de Tillabéry).

²⁴⁹ Conseil d'Etat du Niger, le président de la chambre du contentieux, ordonnance de référé n° 38 du 23 novembre 2018, Youssouf MAYAKI C/Etat du Niger (Préfet du Département de Filingué).

²⁵⁰ Conseil d'Etat du Niger, Conseiller en service ordinaire, juge des référés, ordonnance n° 011/17 du 1^{er} juin 2017, Alhousseini Albghoubass C/Etat du Niger : « Que de ce fait les moyens soulevés par le requérant sont de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité du décret n° 2017-297/PRN/MJ du 26 avril 2017 » (suspension fondée uniquement sur ce moyen).

²⁵¹ Cour suprême, ordonnance de référé n° 06 du 18 mai 2017, L'Agence DEKMANN IMMOBILIERS SUAR C/Le Chef du Bureau des Domaines de Rufisque, affaire n° J/032/RG/17 du 31/01/17 ; ordonnance de référé n° 07 du 18 mai 2017, Eglise du Christianisme Céleste « Paroisse Jehovah Elyon » C/Préfet du Département de Dakar, affaire n° J/132/RG/17 du 05/04/17 ; ordonnance de référé n° 08 du 18 mai 2017, Colette GUEYE C/Etat du Sénégal, affaire n° J/137/RG/17 du 06/04/17 ; ordonnance de référé n° 10 du 18 mai 2017, Omar Um Niobé DIA C/ Etat du Sénégal, affaire n° J/306/RG/17 du 28/07/17 ; ordonnance de référé n° 11 du 12 octobre 2017, Hassan SALOUMOUN & Fatah Abdel JOAWAD C/Maire de la Commune de Dakar – Plateau, affaire n° J/360/RG/17 du 11/09/17 ; ordonnance de référé n° 01 du 5 juillet 2018, Docteur Hachem Diab El HADI C/Etat du Sénégal, Affaire n° J/105/RG/17 du 22/3/18 ; ordonnance de référé n° 02 du 25 avril 2019, Greenwich Meridian International Trading (GMT) SUARL C/ Etat du Sénégal, affaire n° J/069/RG/19 25/02/19 ; ordonnance de référé n° 03 du 11 juillet 2019, La Société « DELGAS ASSAINISSEMENT » C/ L'Autorité de Régulation des Marchés Publics dite A. R. M. P, n° J/211/RG/19 28/5/19.

²⁵² Conseil d'Etat, section 19 janvier 2001, Confédération nationale des radios libres, *Rec.* 29 ; *RFDA* 2001.378, concl. TROUVET ; *AJDA*, 2001.150, chr. GUYOMAR et COLLIN ; *D.* 2001.1414, note SEILLER : « la condition de l'urgence... doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il défend ».

²⁵³ D. SY, « Justice administrative et droit administratif en Afrique. Un bilan », *op. cit.*, p. 659.

²⁵⁴ Cour suprême du Sénégal, ordonnance de référé n° 02 du 30 mars 2017, Héritiers feu Arona SENE, feu Moustapha SENE et feu Momar SENE C/Sous-Préfet des Almadies et Héritiers feu Ndiouga KEBE et feu Bécaye SENE, affaire n° J/082/RG/17 du 09/03/17.

grave et manifestement illégale »²⁵⁵ portée à une liberté fondamentale. Ainsi, le juge des référés sénégalais distingue l'urgence du référé-suspension et du référé-liberté. Cela est logique, car, l'urgence du référé-liberté n'est pas identique à l'urgence du référé-suspension, dans la mesure où le référé-liberté nécessite une mesure dans un délai de 48 heures. À l'image du juge français²⁵⁶, les atteintes susceptibles de justifier l'intervention du juge du référé-liberté en matière de protection des libertés fondamentales, la prise²⁵⁷ en compte de la protection de ces droits fondamentaux, l'assimilation²⁵⁸ du comportement de l'administration à des atteintes graves et manifestement illégales provoquent l'utilité des mesures susceptibles d'être ordonnées par le juge du référé-liberté. À ce niveau, l'appréciation de l'urgence à l'aune de l'utilité de prendre la mesure en quarante-huit heures²⁵⁹ s'accompagne de l'appréciation de l'utilité des mesures à ordonner à l'aune de l'action²⁶⁰ de l'administration. C'est dire que l'urgence du référé-liberté est plus urgente que l'urgence du référé-suspension.

En Côte d'Ivoire, le juge des référés ne dégage pas une définition générale de l'urgence, mais sa jurisprudence contient en filigrane, sa conception de celle-ci. De sa jurisprudence, il ressort que la juridiction présidentielle des référés de Côte d'Ivoire « *apprécie l'urgence par référence aux intérêts qui risquent d'être compromis* »²⁶¹. Dans cette ordonnance, il ressort que le juge prend en compte l'intérêt public. Mais, Il tient aussi compte de l'intérêt privé du requérant pour ordonner l'arrêt des travaux et l'enlèvement des panneaux publicitaires²⁶² ou la

²⁵⁵ Cour suprême du Sénégal, ordonnance n° 05 du 4 septembre 2018, Abdoul Mbaye c/Le Ministre de l'Intérieur, affaire n° J/357/RG/18 28/8/18.

²⁵⁶ Conseil d'Etat, Juge des référés, 22 décembre 2012, n° 364584, Section française de l'observatoire international des prisons ; syndicat des avocats de France ; Conseil national des barreaux ; Ordre des avocats au barreau de Marseille, Publié au Recueil Lebon.

²⁵⁷ Justiciabilité des normes conventionnelles, qui constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative et de l'article 85 Loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017 abrogeant et remplaçant la organique n° 2008-35 du 08 août 2008 sur la Cour suprême; Le juge administratif français l'avait déjà rappelé, au moins pour le droit à la vie (CE, sect., 16 novembre 2011 Ville de Paris et Société d'économie mixte Parisienne); le juge prend ainsi en compte l'atteinte qui est de nature à engendrer un « risque ou trouble pour les justiciables, constituant par là même une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

²⁵⁸ Assimilation du comportement de l'administration, qui crée une violation caractérisée pour les droits des personnes ou les expose à être soumises de manière caractérisée à une atteinte grave et manifestement illégale à leurs libertés fondamentales.

²⁵⁹ Nécessité que la situation permette de prendre « utilement » des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures, le juge des référés peut, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser la situation résultant du comportement de l'administration. En référé-liberté, le Conseil d'Etat français exige que : « la situation permet[te] de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures » (CE, sect., 16 novembre 2011 Ville de Paris et Société d'économie mixte Parisienne). Certaines modalités d'action de l'administration resteront, en dépit des progrès qu'elles constituent, insuffisantes pour remédier de manière efficace à cette situation. En France, eu égard à « l'urgence qui s'attache au prononcé de mesures de sauvegarde », le juge a estimé nécessaire de prescrire à l'administration de prendre, dans un délai de dix jours à compter de la notification de l'ordonnance, toutes les mesures utiles susceptibles de faire cesser « au plus vite » une situation Conseil d'Etat, Juge des référés, 22 décembre 2012, n° 364584, Section française de l'observatoire international des prisons ; syndicat des avocats de France ; Conseil national des barreaux ; Ordre des avocats au barreau de Marseille, (considérant 11).

²⁶⁰ Engager une mise aux normes de la situation au regard de l'exigence concernée, notamment en matière de prévention ; l'administration sera tenue d'observer un comportement « immédiate » à travers des mesures efficaces « dans les plus brefs délais ».

²⁶¹ Cour suprême de Côte d'Ivoire, ordonnance n° 20 du 22 décembre 2017, Port Autonome d'Abidjan C/ L'Union des Armateurs à la pêche Fraiche dite UAPF, requête n° 2017-492 réf du 28 septembre 2017.

²⁶² Cour suprême de Côte d'Ivoire, ordonnance n° 03 du 12 mars 2019, NANAN KOUAME Ernest c/KOUADIO OI KOUADIO Société Royan Investissement international, requête n° 2018-539 du 12 décembre 2018.

suspension la démolition et désigner un expert, en considérant que « *la mesure sollicitée présente un caractère d'urgence, eu égard à la décision de mise en demeure de démolition prise par le Directeur du domaine public de l'Etat* »²⁶³.

Au Gabon, sans donner une définition générale de l'urgence, la juridiction présidentielle des référés considère que « *le requérant ne démontre pas l'urgence de la mesure sollicitée, les éléments à prendre en compte pour ce faire n'ayant en l'occurrence aucun caractère fugitif ou temporaire* »²⁶⁴. Le juge administratif africain doit faire preuve de pragmatisme en s'autorisant à innover, à créer, à l'instar d'autres juges administratifs²⁶⁵.

Au Cameroun, selon un auteur « *c'est un truisme de dire que le temps est inhérent, voire consubstantiel à l'urgence. Par définition, l'urgence est une question de temps* »²⁶⁶. Il se dégage des ordonnances de référé rendues par le juge administratif camerounais que, dans l'attente de l'examen au fond, il est amené à appréhender l'urgence sur le plan temporel dans deux hypothèses : d'un côté par rapport au risque de préjudice matériel²⁶⁷, et, de l'autre, par rapport au risque de préjudice financier²⁶⁸. Dans une ordonnance en date du 26 novembre 2019²⁶⁹, le juge des référés camerounais estime qu'« *en l'absence d'une indemnisation préalable (...) le sieur BANDA Emmanuel n'a pas pu valablement être mis en demeure de libérer son hôtel SOFFA à Ebolawa région du Sud au lieu-dit Nkovos* ». Il s'en suit qu'« *il y a en conséquence lieu de l'autoriser à continuer à l'exploiter* ». Ainsi, le juge des référés tient compte du préjudice financier pour appréhender l'urgence.

En réalité, l'urgence s'apprécie à la fois « *objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de chaque espèce, c'est-à-dire globalement* »²⁷⁰. Au niveau de la doctrine, « *on peut dégager deux tendances. L'une appréhende l'urgence à partir de ses effets*²⁷¹,

²⁶³ Cour suprême de Côte d'Ivoire, ordonnance n° 02 du 19 janvier 2018, Collège Anador c/ Ministère de la construction et de l'urbanisme, requête n° 2017-527 du 19 octobre 2017.

²⁶⁴ Conseil d'Etat, ordonnance de référé du 26 avril 2007, Société Privée Immobilière c/Etat Gabonais, Répertoire n°5/2006-2007.

²⁶⁵ U. NGAMPIO-OBÉLÉ-BÉLÉ, « La place de la jurisprudence et des principes généraux du droit », in Demba SY et Alioune Badara FALL (dir.), *La justice administrative en Afrique*, Actes des deuxièmes rencontres de Dakar, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2017, p. 140.

²⁶⁶ B.-R. GUIMDO DONGMO, *Le juge administratif camerounais et l'urgence. Recherches sur la place de l'urgence dans le contentieux administratif camerounais*, op. cit., p. 361.

²⁶⁷ Ordonnance de référé n° 01/ORSE/PCA/CS/86-87 du 23 octobre 1986, affaire La Succession Roggow C/Etat du Cameroun. Ordonnance de référé n°06/OR/PCA/CS/93-94 du 25 novembre 1993, affaire Collectivité de Maképé II C/Etat du Cameroun cité par B.-R. GUIMDO DONGMO, *Ibid.*

²⁶⁸ Ordonnance de référé n°12/OR/PCA/CS/93-94 du 04 mars 1994, affaire société SINTRABOIS contre Etat du Cameroun cité par B.-R. GUIMDO DONGMO, *Ibid.*

²⁶⁹ Tribunal administratif du Centre de Yaoundé, ordonnance n° 32/REF/TA/YDE du 26 novembre 2019, affaire BANDA Emmanuel C/Etat du Cameroun (PM), recours n° 420/RG/2017 du 13 juillet 2017.

²⁷⁰ M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLVÉ, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 21^e éd., 2017, p. 722.

²⁷¹ L. NIZARD, *Les circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence administrative*, thèse, Paris, LGDJ, 1962, p. 114 : « l'urgence d'une mesure c'est (donc) le fait qu'elle soit prise rapidement (...). L'urgence ne saurait se déduire des faits. Car dans les mêmes conditions de fait, une mesure paraîtra ou non urgente suivant la nature ou l'importance des intérêts à préserver par une action rapide. Ainsi s'explique que bien souvent les opinions divergent sur l'urgence d'une mesure comme sur sa nécessité ». Voir aussi G. DUPUIS, *Les privilèges de l'Administration*, thèse Droit, Paris, 1962, p. 485, cité par B.-R. GUIMDO DONGMO, *Le juge administratif camerounais et l'urgence. Recherches sur la place de l'urgence dans le contentieux administratif camerounais*, op. cit., p. 16.

*l'autre l'appréhende par rapport à une situation de fait donnée*²⁷² »²⁷³. Néanmoins, on peut admettre qu'« au cœur de l'urgence sied le facteur temps. L'urgence n'apparaît vraiment que lorsqu'il n'y a plus de temps à perdre (...) au regard de la décision à prendre pour répondre à une situation peu commune. Pour tout dire, l'urgence, c'est un contexte, un climat, une ambiance qui suscitent par eux-mêmes un comportement approprié à la préservation d'un intérêt (...) menacé »²⁷⁴. L'urgence permet « au juge d'ordonner des mesures provisoires. Cette urgence doit être constatée par le juge lui-même »²⁷⁵.

Par ailleurs, un autre point de divergence entre le juge des référés ivoirien et sénégalais concerne la conception de la mesure de résiliation du contrat administratif et la notion d'acte détachable du contrat qui conditionne la recevabilité du référé administratif. Le pouvoir de résiliation du contrat administratif est « une originalité remarquable du contrat administratif »²⁷⁶. La mesure de résiliation du contrat administratif est-elle un acte détachable du contrat administratif ? La mesure de résiliation d'un contrat administratif relève-t-elle de la compétence du juge des référés ? Les réponses à ces interrogations sont divergentes. En France, le Conseil d'Etat a créé un recours de plein contentieux en annulation de la mesure de résiliation et tendant à la reprise des relations contractuelles, lequel peut être assorti du référé-suspension²⁷⁷.

En Côte d'Ivoire, la juridiction présidentielle des référés estime que « les actes du gestionnaire du domaine public portant modification ou résiliation d'une convention domaniale sont des actes détachables pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant la Chambre administrative ; qu'il s'ensuit que le Président de la Chambre administrative est compétent pour statuer, en référé, sur une demande d'expulsion d'un occupant du domaine public portuaire »²⁷⁸.

Au Sénégal, le juge des référés administratifs statuant en matière de référé-suspension, adopte la position contraire en considérant que « le Port autonome de Dakar, société nationale, est lié à la société SENEMER Fishing Industries par une convention portant sur l'occupation du domaine public portuaire qui s'analyse comme un contrat administratif dont le contentieux relève de la compétence des tribunaux de grande instance, en vertu de l'article 139 du Code des Obligations de l'Administration ; Qu'il s'ensuit que le recours en suspension formé contre la décision attaquée qui a pour objet de mettre fin à ce contrat est

²⁷² Chr. GABOLDE, *Essai sur la notion d'urgence en droit administratif français*, thèse de droit, Paris, 1951 p.71 : « la caractéristique dominante de l'urgence est d'être une notion de pur fait. L'administration placée en face de certains problèmes, de certaines difficultés ou de certains événements peut estimer que la situation présente un caractère d'urgence. Ce sont les faits et eux seuls qui motivent en principe la décision administrative ou jurisprudentielle de considérer les circonstances d'une espèce déterminée comme urgentes » cité par B.-R. GUIMDO DONGMO, *Ibid*, p. 17.

²⁷³ B.-R. GUIMDO DONGMO, *Ibid*, p. 15.

²⁷⁴ G. PAMBOU TCHIVOUNDA, « Recherches sur l'urgence en droit administratif français », *op. cit.*, p. 83.

²⁷⁵ C. DEBBASCH, J.-C. RICCI, *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 6^e éd., 1994, p. 366.

²⁷⁶ A. De LAUBADÈRE, Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, Paris, L.G.D.J, 16^e éd., 2001, p. 704.

²⁷⁷ CE Sect., 21 mars 2011, Commune de Béziers c/Commune de Villeneuve-lès-Béziers, n° 304806, *Rec.*117, concl. Cortot-Boucher ; *RFDA* 2011.507, concl. 518, note Pouyaud ; *GAJA*, 21^e éd., 2017, p. 861.

²⁷⁸ Cour suprême de Côte d'Ivoire, chambre administrative, ordonnance n° 20 du 22 décembre 2017, Port Autonome d'Abidjan c/ L'Union des Amateurs de la pêche fraîche dite UAPF, déjà citée.

irrecevable »²⁷⁹. La prise en charge des situations d'urgences dans le contentieux administratif sénégalais est une nécessité. Cette dernière résulte de la particularité de ce contentieux : droit d'équilibre car mettant en cause deux intérêts contradictoires. En effet, le régime de l'urgence administrative confère des prérogatives importantes à l'administration et justifie des dérogations voire des atteintes aux droits et libertés des citoyens. À cela s'ajoute le fait qu'en vertu du privilège du préalable, les décisions de l'administration s'appliquent immédiatement, pour éviter l'arbitraire administratif et les violations flagrantes, l'urgence est utilisée comme un rempart contre les abus. D'où la justification pour le Sénégal de renforcer les procédures d'urgences dans le contentieux administratif surtout celui de l'excès de pouvoir. Pourtant, curieusement, le système juridictionnel sénégalais ne consacre pas un juge des référés administratifs au sein du tribunal de grande instance. Il n'est donc pas possible d'y exercer un référé-suspension. Mouhamadou Moustapha AÏDARA avait constaté « *une exclusion injustifiée du tribunal de grande instance* »²⁸⁰ du droit de l'urgence. Il existe ce que l'on peut qualifier de paradoxe dans le recours aux procédures d'urgence dans le contentieux administratif sénégalais. Alors qu'elles sont peu prises en considération dans le contentieux de l'excès de pouvoir ou devant la cour suprême, le tribunal de grande instance, juge du plein contentieux en fait souvent recours à travers des procédures accélérées. Il faut préciser qu'au Sénégal, toutes les ordonnances sur référé rendues au niveau du tribunal de grande instance ne sont pas des procédures d'urgences. En effet, une étude a pu en répertorier six : le référés mesures d'expulsion, le référés sur difficultés, le référés distractions d'objet saisie, le référés expertise, l'opposition à titre de perception en contentieux fiscal, référés suspension ou continuation de travaux. Parmi ces procédures, seul le référés expertise et le référés suspension de travaux sont rendues en urgence (Voir l'article 155 du code de procédure civile sénégalais, voir l'ordonnance de référés Aly Dabo c/ président de la communauté rurale de Darou Khoudoss, Tribunal régional de Thiès, 08/ 10/2009, ordonnance numéro 331).

En outre, une divergence existe entre les juridictions présidentielles africaines quant à l'appréciation de la condition négative relative à l'interdiction de préjudicier au principal. En Côte d'Ivoire, le juge des référés respecte rigoureusement la proscription de préjudicier au principal. Le juge des référés ivoirien affirme qu'il « *ne doit [...] pas « faire préjudice au principal* » »²⁸¹. La juridiction présidentielle de Côte d'Ivoire développe une conception stricte de l'interdiction de préjudicier au principal.

Au Gabon, dans une ordonnance du 11 août 2011²⁸², saisie par le sieur Thomas Franck Eya aux fins d'annulation de la décision du Ministre des sports, la juridiction présidentielle a affirmé que « *le pouvoir d'annulation des actes administratifs individuels n'est reconnu qu'au juge de l'excès de pouvoir, juge du fond, régulièrement saisi à cette fin, le juge du provisoire ne saurait retenir sa compétence (...) Monsieur Thomas Franck Eya est renvoyé à se pourvoir*

²⁷⁹ Cour suprême du Sénégal, ordonnance de référés n° 03 du 5 juillet 2018, Société Fishing Industries SA C/ Port Autonome de Dakar, affaire n° J/197/RG/17 24/5/18 ; Ordonnance de référés n°04 du 5 juillet 2018, Société Fishing Industries SA C/Port Autonome de Dakar, n° J/198/RG/17 24/5/18.

²⁸⁰ M.M. AÏDARA, « Référé administratif et unité de juridiction au Sénégal », *op. cit.* p. 6.

²⁸¹ Cour suprême de Côte d'Ivoire, ordonnance de référés n° 06 du 19 avril 2019, Société des entreprises Koman dite SEK C/ Conservateur de la propriété foncière et des hypothèques de Cocody, requête n° 2019-119 Réf du 13 mars 2019 ; ordonnance de référés n° 020 du 29 juillet 2016, SESS Essiagne Daniel C/ Ehouman Gislaine Olga Sylvie, requête n° 2016-270 Réf/AD du 02 juin 2016.

²⁸² Conseil d'Etat du Gabon, le premier président, ordonnance du 11 août 2011, Thomas Franck EYA C/Etat Gabonais (Ministère des sports), Répertoire n° 05/2010-2011.

au principal ». Cela constitue un respect scrupuleux de la prohibition de préjudicier au principal.

À l'opposé de ses homologues ivoirien et gabonais, le juge des référés sénégalais, a une conception souple de la prohibition de préjudicier au principal. À la vérité, dans certaines affaires, il préjudicie au principal en procédant à la jonction du recours pour excès de pouvoir et du référé-suspension. Deux ordonnances rendues en 2019 l'illustrent. Dans l'affaire Amadou Guèye et Moussa Malle²⁸³, le juge des référés estime que « *le recours en annulation et la requête en référé suspension présentent un lien de connexité certain ; que pour une bonne administration de la justice, il y a lieu d'ordonner la jonction des procédures* ». Statuant sur la recevabilité du recours pour excès de pouvoir, le juge des référés considère que les requérants « *n'établissent pas leurs qualité et intérêt à agir, ont introduit leur recours le 26 juin 2019, soit plus de deux mois après la publication des décrets attaqués, et encourent, par conséquent, la déchéance* ». Il conclut que « *cette déchéance affecte tant le recours en annulation de ces décrets que la demande tendant à la suspension de leur exécution* ». Dans la seconde affaire, Société sénégalaise des Eaux dite SDE²⁸⁴, il consolide sa première décision.

Outre la confusion évidente entre la déchéance et l'irrecevabilité dans l'esprit du juge des référés sénégalais, il y a une confusion flagrante entre la mission du juge des référés statuant en matière de référé-suspension et celle du juge de l'excès de pouvoir. En contrôlant les conditions de recevabilité du recours pour excès de pouvoir, notamment le délai, la qualité et l'intérêt à agir, le juge des référés sénégalais se substitue au juge de l'excès de pouvoir, d'autant plus qu'il conclut au rejet de la requête en annulation. À l'avenir, le juge des référés sénégalais doit se raviser, car, il est juge du provisoire et non de l'excès de pouvoir. L'article 83 de loi organique de 2017 est formel, le juge des référés n'est pas juge du principal. De plus, au regard de l'article 84 de loi organique de 2017 sur la Cour suprême, la mission dévolue au juge des référés relativement au recours en annulation, consiste simplement à vérifier qu'une décision administrative fait l'objet d'une requête en annulation. Il s'agit là d'une condition de recevabilité du référé-suspension. En réalité, en contrôlant les conditions de recevabilité du recours pour excès de pouvoir, notamment le délai, la qualité, l'intérêt à agir et les conditions de forme de la requête, le juge des référés sénégalais affirme son indéfectible attachement à « *la doctrine* » du Conseil d'Etat français²⁸⁵. Placide MOUDOUDOU faisait remarquer que « *le juge administratif ne fait pas preuve d'innovations ; (...) Il lui manque l'esprit d'initiative ; lorsqu'il tente d'inventer, il le fait presque toujours par rapport au droit administratif français. Bref, l'ombre du Conseil d'Etat*

²⁸³ Cour suprême du Sénégal, ordonnance n° 4 du 25 juillet 2019, Amadou Guèye, Moussa Malle C/Etat du Sénégal, affaires n° J/260/RG/1925/6/19, n° J/261/RG/1926/6/19.

²⁸⁴ Cour suprême du Sénégal, ordonnance n° 5 du 11 octobre 2019, La Société Sénégalaise des Eaux dite SDE C/ L'Autorité de Régulation des Marchés Publics dite A. R. M. P, Etat du Sénégal, affaire n° J/299/RG/1922/7/19.

²⁸⁵ CE, 11 mai 2001, Commune de LOCHES, req. n° 231802, Inédit au recueil *Lebon*, RDI 2001, p. 404, Obs. L. DEREPAZ : « *pour écarter une fin de non-recevoir opposée par la COMMUNE DE LOCHES à la demande de suspension dont il était saisi et tirée de ce que la requête tendant à l'annulation de la décision en cause avait été introduite après l'expiration du délai de recours contentieux, le juge des référés du tribunal administratif d'Orléans a jugé qu'il ne lui appartenait pas de rechercher si la requête en annulation était recevable ; qu'il a ainsi entaché l'ordonnance par laquelle il a fait droit à la demande de suspension d'une erreur de droit ; que, dès lors, la COMMUNE DE LOCHES est fondée à en demander l'annulation* ».

français plane encore au-dessus de nos Palais de justice »²⁸⁶. Roland VANDERMEEREN affirmait que « *du caractère accessoire de la procédure de référé suspension, il résulte que la validité de la demande de suspension est subordonnée à la recevabilité du recours principal qu'elle accompagne* »²⁸⁷. Selon ce dernier, « *l'irrecevabilité du recours en annulation a pour conséquence de vouer à l'échec l'instance de référé* »²⁸⁸. Ainsi, le juge administratif français saisi du référé-suspension contrôle la qualité à agir²⁸⁹ et le délai du recours au principal²⁹⁰. Le référé-suspension se trouve donc dépourvu d'indépendance procédurale²⁹¹. Il est l'accessoire du recours pour excès de pouvoir.

Toutefois, nous pensons que les juges des référés administratifs africains ne doivent pas faire du « *psittacisme juridique* » en reprenant mécaniquement les solutions françaises. Ils doivent mettre en œuvre le pouvoir normatif afin d'élaborer, de créer, d'innover et d'adapter les procédures de référé administratif aux réalités et au contexte africains. Rien n'interdit aux juges des référés africains de construire leurs propres politiques jurisprudentielles. Le laconisme des textes relatifs au référé administratif dans les Etats témoins ouvre les portes à la création prétorienne. Au Gabon, Max REMONDO constatait que le « *juge du contentieux administratif s'est même refusé à appliquer des solutions législatives ou jurisprudentielles dégagées ailleurs. Ainsi, le Tribunal administratif de Libreville a jugé en 1962 qu'étant un « organisme juridictionnel faisant partie d'un Etat souverain et indépendant », il « ne saurait être lié par la jurisprudence administrative d'un Etat étranger* »²⁹².

Par ailleurs, l'ordre public est une condition négative du référé administratif singulière au Mali et au Gabon. Au Mali, la jurisprudence du juge des référés malien montre qu'il fait une stricte application de cette condition négative. Dans une espèce du 25 janvier 2019²⁹³, le juge des référés malien rejette la demande de suspension en considérant qu'« (...) *en aucun cas, le tribunal ne peut prescrire la suspension de l'exécution d'une décision intéressant l'ordre public* ».

Au Gabon, selon la juridiction présidentielle du Tribunal administratif de Libreville : « (...) *le Président du Tribunal administratif de Libreville, agissant en qualité de juge des référés, a le pouvoir d'ordonner, en cas d'urgence et sauf pour les litiges intéressant l'ordre, la sécurité et la tranquillité publique toute mesure à la solution du litige dont sa juridiction est ou sera saisie* »²⁹⁴. Ce qui fait dire à Max REMONDO que le référé administratif « *ne peut être utilisée que (...) si le maintien de l'ordre public n'est pas en cause (...)* »²⁹⁵. La doctrine a

²⁸⁶ P. MOUDOUDOU, *Droit administratif congolais*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 12.

²⁸⁷ R. VANDERMEEREN, « Le référé-suspension », *op. cit.*, p. 251.

²⁸⁸ R. VANDERMEEREN, *Ibid.*, p. 252.

²⁸⁹ CE, ord., 4 octobre 2001, Mlle Djament et autres, req n° 238515 ; CE 26 novembre 2001, Mlle Baeckeroot, req., n° 240125 ; 20 février 2002, Association de la lutte pour la sauvegarde de la Conchyliculture en baie des Veys et Lévêque, req. n° 242474.

²⁹⁰ CE, ord., 12 juillet 2001, Syndicat national des ingénieurs et des cadres de l'aviation civile (SNICAC), req. n° 235688.

²⁹¹ R. VANDERMEEREN, *Ibid.*, p. 251.

²⁹² M. REMONDO, *Le droit administratif gabonais*, *op. cit.*, p. 25. Tribunal administratif, 7 février 1962, Indjendjet-Gondjout, R.J.A., 1960-1963, p. 71.

²⁹³ AC Tribunal administratif de Bamako, jugement n° 34 du 25 janvier 2019, Le village de THING C/Etat du Mali (le Sous-préfet de l'Arrondissement de Pogo), déjà cité.

²⁹⁴ Le président du Tribunal administratif de Libreville, ordonnance du 13 novembre 2015, SCI SANIA C/Etat Gabonais (ANUTTC), Répertoire n° 03/2014-2015, *op. cit.*

²⁹⁵ M. REMONDO, *Le droit administratif gabonais*, *op. cit.*, p. 233.

relevé qu'en matière d'urgence, les décisions administratives relatives à l'ordre public jouissent d'une « *immunité juridictionnelle consacrée par le législateur* »²⁹⁶ et « *docilement acceptée par le juge administratif gabonais* »²⁹⁷. La juridiction présidentielle des référés gabonaise contrôle rigoureusement et systématiquement que le litige dont elle est saisie ne concerne pas l'ordre public. Certains pensent que « *cette attitude juge administratif gabonais est liberticide quand on sait que les décisions relatives à l'ordre public par nature sont attentatoires aux libertés fondamentales* »²⁹⁸. Cette condition négative, est un héritage colonial²⁹⁹.

Cette variabilité observée dans l'appréciation des conditions d'octroi du référé administratif débouche sur une variabilité des mesures provisoires.

2° - La variabilité des mesures prononcées

Il y a longtemps Jean RIVERO³⁰⁰ étalait sa critique savoureuse d'une annulation juridictionnelle sans injonction ainsi que celle d'une annulation juridictionnelle sans effets. Cette critique pourrait être atténuée, aujourd'hui, par les mesures prononcées en référé. Aujourd'hui, les objections à l'égard du huron ont été infléchies voire renversées. À ce propos, il est devenu quasi impossible de soutenir qu'il n'est pas permis au juge : « d'imposer à l'Administration une obligation de faire, ni, à plus forte raison, de substituer sa décision à celle qu'il a censurée ; même dans le plein contentieux, il ne peut la condamner qu'à payer ; dans le contentieux de l'excès de pouvoir, il lui est interdit d'aller au-delà de la pure et simple annulation de l'acte.³⁰¹ ». S'il y a un pouvoir d'injonction, c'est parce que les mesures qui peuvent être prononcées en référé sont passées par là.

« *Juge à part, mais juge à part entière* »³⁰², le juge des référés administratifs prononce des mesures provisoires. Les mesures provisoires prononcées par les juridictions présidentielles des référés en Afrique varient en fonction des types de référés consacrés dans les Etats témoins. Il est possible de distinguer la suspension de l'exécution d'une décision administrative dans le cadre du référé-suspension, tendance dominante en Afrique de l'Ouest, des mesures provisoires classiques, tendances prépondérante en Afrique centrale.

Au Bénin, le juge des référés a prononcé la suspension de l'exécution d'une décision de la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC)³⁰³. Au Niger, les mesures provisoires essentiellement constatées dans la jurisprudence du juge des référés durant la période de 2014 à 2018 portent sur la suspension des décisions administratives³⁰⁴ par la voie

²⁹⁶ S. SEKOULA, *Le juge gabonais et la protection des droits et libertés*, op. cit., pp. 35-37.

²⁹⁷ S. SEKOULA, *Ibid.*, p. 38.

²⁹⁸ S. SEKOULA, *Ibid.*, p. 39.

²⁹⁹ L'article 142 susvisé est une réplique identique de l'article 24 de la loi française du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre devant les Conseils de préfecture modifié par la loi n° 55-1557 du 28 novembre 1955 instituant le référé administratif.

³⁰⁰ « Le Huron au Palais-Royal, ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », *D. 1962. Chron. 37*

³⁰¹ J. RIVERO, « Le Huron au Palais-Royal, ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », op. cit.

³⁰² S. HUBAC, Y. ROBINEAU, « Droit administratif : vues de l'intérieur », op. cit. p. 121.

³⁰³ Cour suprême du Bénin, chambre administrative, 31 mai 2017, Aboubakar TAKOU C/ Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC), n° 001/CA du Répertoire, n° 2016-170/CA2 du greffe.

³⁰⁴ Conseil d'Etat du Niger, président de la Chambre du contentieux, ordonnance de référé n° 38 du 23 novembre 2018, Youssouf MAYAKI C/Etat du Niger (suspension d'office) ; Conseiller en service ordinaire au Conseil d'Etat, ordonnance de référé n° 011/17 du 1^{er} juin 2017, Alhousseini Alghoubass C/Etat du Niger ; Conseiller en

du référé-suspension. Au Mali, le juge des référés ordonne « *le sursis à exécution* »³⁰⁵ des décisions administratives ou « *la suspension de l'exécution du Bail emphytéotique* »³⁰⁶. Au Sénégal, les mesures prononcées par le juge des référés dans la période 2017 à 2019, sont principalement, des mesures de suspension de l'exécution des actes administratifs unilatéraux dans le cadre du référé-suspension³⁰⁷. Il y a une marginalisation du référé-liberté³⁰⁸ et de l'arsenal de ses mesures par la juridiction présidentielle. Les juges des référés africains doivent s'approprier le référé-liberté et déployer la palette de mesures qu'il regorge. C'est la condition de la protection des libertés fondamentales. Pourtant, « *il y a là une volonté manifeste du législateur de donner au juge les moyens d'avoir un rôle créateur plus affirmé. Mais le problème demeure toujours celui de la spécialisation du magistrat qui sera désigné (...)* »³⁰⁹. Le juge étant la sentinelle des libertés³¹⁰, il doit s'approprier le référé-liberté.

Toutefois, la Côte d'Ivoire ayant maintenu, le référé administratif classique, un survol des ordonnances rendues par le juge des référés durant la période 1999 à 2019 permet de constater que les mesures provisoires prononcées sont les suivantes : désignation d'experts³¹¹, suspension de démolition et désignation d'un expert³¹², expulsion³¹³, arrêt des travaux et enlèvement des panneaux publicitaires³¹⁴ et cessation de trouble de jouissance³¹⁵. Le juge des

service ordinaire au Conseil d'Etat, ordonnance de référé n° 19 du 13 novembre 2015, Assane Adamou C/Etat du Niger (Préfet de Kollo).

³⁰⁵ AC Tribunal administratif de Bamako, jugement n° 291 du 23 mai 2019, Ousmane COULIBALY et Arouna BOUARE C/La mairie de la Commune de Méguetan, R.G : 311/19, R.C : 311/19.

³⁰⁶ AC Tribunal administratif de Bamako, jugement n° 05 du 22 février 2019, Mohamed CISSE C/La mairie de la Commune I du District de Bamako.

³⁰⁷ Cour suprême du Sénégal, ordonnance de référé n° 06 du 18 mai 2017, L'Agence DEKMANN IMMOBILIERS SUARL C/Le Chef du Bureau des Domaines de Rufisque, affaire n° J/032/RG/17 du 31/01/17 ; ordonnance de référé n° 07 du 18 mai 2017, Eglise du Christianisme Céleste « Paroisse Jehovah Elyon » C/Préfet du Département de Dakar, déjà citée ; ordonnance de référé n° 11 du 12 octobre 2017, Hassan SALOUMOUN & Fatah Abdel JOAWAD C/Maire de la Commune de Dakar – Plateau, affaire n° J/360/RG/17 du 11/09/17 ; ordonnance de référé n° 01 du 5 juillet 2018, Docteur Hachem Diab El HADI C/Etat du Sénégal, affaire n° J/105/RG/17 22/3/18 ; ordonnance de référé n° 03 du 11 juillet 2019, La Société « DELGAS ASSAINISSEMENT » C/L'Autorité de Régulation des Marchés Publics dite A. R. M. P, affaire n° J/211/RG/19 28/5/19.

³⁰⁸ Le juge des référés africain préfère ordonner les mesures prévues par le référé-suspension. Bien souvent les requérants le saisissent en référé-liberté et en référé-suspension. Il délaisse alors le référé-liberté soit par la technique de l'économie des moyens.

³⁰⁹ D. SY, « Réflexion sur la création du droit administratif par le juge sénégalais », *Revue de l'Association sénégalaise de droit pénal*, n° 3-4, janvier-décembre 1996, p. 21.

³¹⁰ I.D. SALAMI, « Le recours pour excès de pouvoir : contribution à l'efficacité du procès administratif au Bénin (1990-2010) », *Revue Béninoise de Sciences juridiques et Administratives*, n° 25, janvier 2011, p. 97.

³¹¹ Cour suprême de Côte d'Ivoire, ordonnance n° 1 du 30 août 1999, Dame Djadji Djaba Sophie C/1-Ministère du logement et de l'urbanisme 2-Gnakou Goth Philippe, Requête n°99-250/REP du 15 Juillet 1999 ; ordonnance n° 1 du 23 Mars 2001, Doumbia Mohamed C/1-Conseil de l'ordre de Pharmaciens 2) Ministre de la santé, requête n° 2000-063 REF du 15 mars 2000 ;

³¹² Cour suprême de Côte d'Ivoire, ordonnance n° 02 du 19 janvier 2018, Collège Anador C/ Ministre de la construction et de l'urbanisme, requête n° 2017-527 REF du 19 octobre 2017.

³¹³ Cour suprême de Côte d'Ivoire, ordonnance n°1 du 13 janvier 2016, Port Autonome d'Abidjan C/ Gondo Michel, déjà cité ; ordonnance n° 20 du 22 décembre 2017, Port Autonome d'Abidjan C/ L'Union des Amateurs à la pêche fraîche dite UAPF, déjà citée.

³¹⁴ Cour suprême de Côte d'Ivoire, ordonnance n° 03 du 12 mars 2019, Nanan Kouame Ernest C/ Kouadio Oi Kouadio Société royal investissement international, requête n° 2018-539 REF du 12 décembre 2018.

³¹⁵ Cour suprême de Côte d'Ivoire, ordonnance de référé n° 17 du 17 novembre 2017, Société civile immobilière dite SCI SICAM C/ Ministre de la construction et de l'urbanisme, requête n° 2017-364 EF du 26 juillet 2017.

référés gabonais est un adepte de la désignation d'un expert³¹⁶ et de la communication des documents administratifs³¹⁷ indispensable au procès au fond. Cette dernière est justifiée par « (...) la détention quasi monopolistique de l'information (...) »³¹⁸ par l'administration.

Toutes ces décisions, avec des variables, sont rendues dans un délai relativement long. Ce qui n'est pas conciliable avec la procédure d'urgence, le référé administratif. Cela constitue un obstacle à l'efficacité de la juridiction présidentielle des référés en Afrique. Demba SY fait remarquer que les obstacles sont liés à la lenteur de la justice, notamment la longueur des délais pour statuer et la parcimonie dans l'utilisation des procédures d'urgence de référés³¹⁹.

* *
*

CONCLUSION

Comme on a pu l'écrire, « dans les faits, avoir raison dix ans après le trouble causé en droit, c'est encore avoir perdu. Vient le moment où statuer tard équivaut à ne pas statuer »³²⁰. Ce constat, qui vivifie le Chancelier d'AGUESSEAU, a indubitablement renforcé la volonté d'une meilleure prise en charge de la revendication citoyenne d'un meilleur fonctionnement de l'administration. Pour le juge Kéba MBAYE, « l'idée de droit ne va pas sans une reconnaissance formelle et une protection efficace des droits et libertés de chaque individu »³²¹. Ce faisant, l'urgence, jadis temporalité d'exception, s'impose aujourd'hui comme temporalité normale. De tous côtés se multiplient cet emballement de la temporalité juridique, en atteste le développement remarqué du référé administratif.

Les pays, à l'honneur dans le cadre de cette étude, ont adhéré à ce vaste mouvement de consécration de la procédure du référé administratif comme mécanisme de protection des droits et libertés des justiciables. L'analyse des textes et de l'œuvre prétorienne permet de relever des modalités de mise en œuvre et une politique sensiblement différentes. Pour autant, les difficultés rencontrées dans l'exercice du référé semblent fédérer nos différents pays. À l'aune de ses résultats, force est de constater que le bilan de ces procédures d'urgence devant la juridiction administrative n'est pas très satisfaisant. « Une comparaison avec le référé civil pourrait conduire à penser que les procédures d'urgence ont du mal à s'acclimater au droit

³¹⁶ Conseil d'Etat du Gabon, ordonnance de référé du 26 avril 2007, Mboumba Bigoundou Jean Claude c/Etat Gabonais, Répertoire n°6/2006-2007.

³¹⁷ Président du Tribunal administratif de Libreville, ordonnance du 13 novembre 2015, SCI SANIA C/Etat Gabonais (ANUTTC) : « (...) la mesure sollicitée présente un double caractère d'utilité exigée (...) » ;

Ordonnons

Article 1^{er} : le titre de propriété et les documents relatifs à la parcelle litigieuse seront déposés par l'Agence Nationale de l'Urbanisme, des Travaux Topographiques et du Cadastre et de la SCI Aménagement d'AVORBAM afin d'être communiqués à la partie requérante ; ».

³¹⁸ D. LOCHAK, « Le droit administratif, rempart contre l'arbitraire ? », *op. cit.*, p. 52.

³¹⁹ D. SY, « Justice administrative et droit administratif en Afrique. Un bilan », *op. cit.*, p. 667.

³²⁰ M. A. FRISON-ROCHE, note sous Trib. Gr. Inst. Paris, 5 nov. 1997, D., 1998 ; *Jurispr.*, p. 9.

³²¹ K. MBAYE, « Sources et évolution du droit africain », in *Mélanges offerts à P.F. GONIDEC, L'Etat moderne : horizon 2000 Aspects internes et externes*, Paris, L.G.D.J., 1985, p. 342.

*administratif*³²²». Ce constat est partagé par Demba SY lors qu'il écrit : « *le droit administratif a eu du mal à s'acclimater dans les différents pays africains* »³²³. En effet, la situation enviable du référé administratif en France³²⁴ tranche assez nettement avec sa timide implémentation dans les Etats étudiés. Cela autorise de reprendre, à notre compte, l'interrogation du Doyen BOCKEL sur la justice administrative en Afrique, « *quelles perspectives ?* »³²⁵, pour l'appliquer au référé administratif en Afrique.

Au terme de cette analyse du « référé administratif en Afrique », on voudrait rappeler la pensée de René CHAPUS pour qui, « *le signe extérieur d'une bonne justice, c'est l'excellence de ses procédures d'urgence* »³²⁶. À l'aune de ses résultats, force est de constater que le bilan du « *référé administratif en Afrique* », à l'honneur dans ce travail, apparaît en demi-teinte. Le dialogue entre les deux grandes communautés d'Afrique francophone, « l'Afrique de l'ouest » et « l'Afrique centrale », dévoile des constantes et des variables. Relativement au dialogue entre l'Afrique et la métropole, de l'exégèse des textes régissant le référé administratif africain, un constat patent se dégage, les Etats africains reproduisent et acclimatent le référé administratif de la métropole, qu'il s'agisse de l'héritage colonial ou du droit actuel. Il y a donc des déformations dans certains cas. Mouhamadou Moustapha AÏDARA a mis en exergue « *un aménagement lacunaire du droit de l'urgence* »³²⁷.

Même si on doit se féliciter du fait que les justiciables découvrent et sollicitent, de plus en plus, les mesures d'urgence pour la préservation de leurs droits et intérêts, il nous faut relever certaines faiblesses qui contrarient l'épanouissement du référé administratif en Afrique noire de tradition juridique francophone.

Les faiblesses du référé administratif en Afrique sont d'une part, formelles, d'autre part, substantielles. Les faiblesses formelles concernent l'organisation du référé administratif, ses conditions de recevabilité et son implantation dans l'ordre juridictionnel. Dans certains Etats africains, la recevabilité du référé administratif est soumise à l'exigence du recours administratif préalable. Au Cameroun, le législateur impose un recours gracieux³²⁸. Au Niger, le référé suspension est soumis à l'exigence d'un recours administratif préalable gracieux ou hiérarchique. Ce recours administratif préalable obligatoire alourdissant la procédure, est inapproprié et inconciliable avec l'accélération du temps juridique par le référé administratif.

³²² Rapport de la chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire, année judiciaire 2012-2013. Rapport présenté par son Président, Kobo Pierre CLAVER.

³²³ D. SY, « Droit administratif et communicabilité en Afrique », *op. cit.*, p. 35.

³²⁴ Mme Nicole BELLOUBET, ministre de la justice, concluant le colloque du Conseil d'Etat français en date du 29 novembre 2019 portant sur : « Le référé : les 20 de la juridiction administrative de l'urgence ». <https://www.conseil-etat.fr/actualités/colloques-seminaires-et-conferences/le-refere-les20-ans-de-la-justice-administrative-de-l-urgence>, consulté le 10/12/2019 à 19 h 40.

³²⁵ A. BOCKEL, « Avant-propos. Quelle justice administrative en Afrique noire francophone ? », *In* Demba SY et Alioune Badara FALL (dir.), *La justice administrative en Afrique*, Actes des deuxièmes rencontres de Dakar, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2017, p. 19

³²⁶ R. CHAPUS, Rapport de synthèse *in* CNRS et IFSA, Actes du colloque du trentième anniversaire des tribunaux administratifs, édition du CNRS, 1986, p.338.

³²⁷ M.M. AÏDARA, « Référé administratif et unité de juridiction au Sénégal », *op. cit.*, p.5.

³²⁸ J. BIPELE KEMFOUEDIO, O. FANDJIP, « Le nouveau procès administratif au Cameroun : réflexions sur le recours gracieux au Cameroun : réflexion sur le recours gracieux en matière d'urgence », *op. cit.*, p. 986 : « Les avantages d'une telle réforme résident dans le fait que le législateur camerounais a bien voulu, d'une part, mettre fin à l'embarras dans lequel la jurisprudence relative à l'exigence du recours gracieux en matière de référé avait plongé les justiciables, et, d'autre part, il a saisi l'occasion pour rappeler au juge administratif qu'il ne doit jamais, de manière délibérée, s'éloigner des dispositions textuelles ».

Au Sénégal, la première faiblesse du référé administratif est l'incomplétude de sa consécration. Le référé administratif n'a été consacré que devant la Cour suprême. Le législateur doit donc poursuivre son œuvre en instituant un juge des référés administratifs au sein des tribunaux de grande instance. La seconde faiblesse du référé administratif réside dans la règle de la signification de la requête à la partie adverse par le requérant. Cet obstacle processuel obstrue l'efficacité du référé administratif et constitue un fardeau qui pèse sur la partie demanderesse. Cette exigence débouche sur de nombreuses déclarations de déchéance. Nous ne partageons pas l'opinion de Sangoné FALL lorsqu'il affirme que « (...) *les requérants gagneraient à signifier leurs requêtes en même temps qu'ils introduisent le recours (...)* »³²⁹. Nous pensons plutôt qu'il est d'urgence impérieuse que le législateur sénégalais fasse peser la signification de la requête sur le greffe.

En Côte d'Ivoire, la faiblesse essentielle constatée repose sur la privatisation du référé administratif. Le juge civil des référés tente d'affirmer sa compétence en matière de référé administratif.

Les faiblesses substantielles renvoient aux conditions d'octroi du référé administratif, en particulier aux conditions négatives. Les législateurs de certains Etats témoins ont conféré une immunité aux décisions relatives à l'ordre public. Celles-ci ne peuvent faire être paralysées par la voie du référé administratif. Au Burkina Faso et au Mali, le législateur a limité l'efficacité du référé suspension par l'ordre public. Au Gabon, les litiges intéressant l'ordre public ont également été soustraits au référé administratif. Or, les décisions relatives à l'ordre public sont les plus attentatoires aux valeurs de l'Etat de droit dont ces pays se réclament.

Toutes ces pesanteurs empêchent le référé administratif d'être un instrument efficace de préservation et de protection des droits et libertés des justiciables en général, en particulier des administrés, avant tout procès au fond.

Par conséquent, outre la nécessité de faire mieux connaître ces procédures dans leur mécanisme et portée véritables, des réformes, avec l'intervention du législateur, s'imposent. La réforme législative devrait viser à assouplir les conditions d'octroi du référé et à rapprocher son régime contentieux afin d'en faciliter et d'en accélérer le prononcé. C'est à ce prix, croyons-nous, qu'elles deviendront des instruments efficaces au service des justiciables pour la défense de leurs droits et intérêts en leur offrant « *l'avantage de l'économie de temps* ». Ce que fait remarquer Bernard-Raymond GUIMDO DONGMO en ces termes : « *le référé ne présente d'intérêt que s'il permet au juge de répondre efficacement aux exigences de situation de fait qui lui sont soumises* »³³⁰. Il renchérit en ces termes : « *c'est un truisme de dire que le temps est inhérent, voire consubstantiel à l'urgence* »³³¹.

Par ailleurs, à côté de la réforme législative visant à améliorer le mécanisme d'octroi des mesures d'urgence, il importe que les magistrats « *acquièrent la culture de l'urgence* »³³², car, « *l'urgence est l'âme du référé (...)* »³³³. Il apparaît évident que le temps est, aujourd'hui, au

³²⁹ S. FALL, « Discours d'usage », *op. cit.*, pp. 89-90.

³³⁰ B.-R. GUIMDO DONGMO, *Le juge administratif camerounais et l'urgence. Recherches sur la place de l'urgence dans le contentieux administratif camerounais*, *op.cit.*, p. 358.

³³¹ B.-R. GUIMDO DONGMO, *Ibid.*, p. 361.

³³² K. P. CLAVER, « Rapport de la chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire », Année judiciaire 2012-2013.

³³³ J.-M. AUBY, R. DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, Paris, L.G.D.J., Tome II, 2^e éd., 1975, p.48.

cœur de l'office du juge et, singulièrement, celui en charge du contentieux administratif. Il est dès lors possible, communiant avec René CHAPUS, d'affirmer que « *le signe extérieur d'une bonne justice, c'est l'excellence de ses procédures d'urgence* »³³⁴. Faute de diligence dans le traitement des requêtes, peut-on exclure de se retrouver dans la situation dénoncée par DRAI : « *dans une société où la voie de droit tend à s'insinuer hypocritement ou, à l'inverse, à s'imposer grossièrement aux relations nées de la vie courante, il est bon et juste qu'un juge, toujours présent et toujours disponible, puisse agir et faire en sorte que l'illicite ne s'installe et ne perdure par le seul effet du temps qui s'écoule ou de la procédure qui s'éternise* »³³⁵. C'est aussi, une culture qui doit maintenant imprégner l'ensemble de la juridiction administrative.

Enfin, un rapide survol de l'espace africain, de façon globale renseigne sur la variété des solutions adoptées en matière de référé administratif.

Premièrement, on peut constater, pour le regretter, la méconnaissance de cette procédure d'urgence administrative en terres congolaises et guinéennes qui fait état d'enfant abandonnique. Cependant, la Loi organique du 15 octobre 2016 semble consacrer une revanche du référé administratif sur le référé civil. En effet, si partout on a relevé le triomphe du référé civil, sur les terres congolaises cette vérité est conspuée par les textes, même si une lueur d'espoir semble naître avec l'article 49 de l'Acte Uniforme du 10 avril 1998 portant Organisation des Procédures Simplifiées de Recouvrement et Voies d'Exécution, qui fait désormais partie du droit positif congolais, depuis son adhésion à l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires³³⁶. En effet, l'article 49 de l'Acte uniforme portant procédures simplifiées de recouvrement des créances et des voies d'exécution ci-après l'AUPSRVE, du 10 avril 1998 dispose que : « *La juridiction compétente pour statuer sur tout litige ou toute demande relative à une mesure d'exécution forcée ou à une saisie conservatoire est le président de la juridiction statuant en matière d'urgence ou le magistrat délégué par lui* ».

Deuxièmement, en Algérie la Loi n° 08-09 du 25 février 2008 consacre la dualité de juridiction et le caractère éclectique de la juridiction présidentielle. Cependant, sa caractéristique principale se retrouve dans la nature collégiale de la juridiction compétente en matière de référé. Les dispositions de l'article 917 de la loi susmentionnée se passent de commentaires : « Il est statué en matière de référé par la formation collégiale chargée de

³³⁴ R. CHAPUS, Rapport de synthèse in CNRS et IFSA, Actes du colloque du trentième anniversaire des tribunaux administratifs, édition du CNRS, 1986, p.338.

³³⁵ P. DRAI, cité en exergue par G. DE LEVAI in « *Le référé en droit judiciaire privé* », Act. Droit, 1992, p. 855.

³³⁶ Le système juridique de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du Droit des affaires (OHADA) est l'une des expériences d'intégration juridique les plus réussies de la fin du 20^e siècle. Créée par le traité de Port-Louis du 17 octobre 1993 (révisé le 17 octobre 2008 à Québec-Canada), l'OHADA est une organisation internationale de plein exercice, dotée d'une personnalité juridique internationale, qui poursuit une œuvre d'intégration juridique entre les 17 pays qui en sont membres.

statuer sur le fond ». Cette singularité est partagée en Europe avec le modèle grec³³⁷ de la juridiction présidentielle. Au Maroc c'est la loi n° 41-90 du 10 septembre 1993³³⁸ organise la procédure du référé administratif. On peut relever qu'au royaume chérifien, le code de procédure civile, n'établit pas des types de référé. Il n'y a d'ailleurs pas de distinction entre le référé civil et le référé administratif. En Tunisie, une brève archéologie du concept de référé doit d'abord mentionner qu'il est apparu au XIX^e siècle³³⁹.

Troisièmement, l'analyse du système malgache permet de relever le caractère éclectique de la juridiction présidentielle et une consécration variée du référé.

³³⁷ C. MORLOT-DEHAN, « La protection provisoire devant les juridictions administratives dans l'Union européenne. L'exemple de l'Allemagne, de la Belgique, de l'Espagne, de la France, de la Grèce et de l'Italie. », *Revue internationale de droit comparé*, Année 2004, 56-2, pp. 459-474.

³³⁸ Loi n° 41-90 du 10 septembre 1993 instituant les tribunaux administratifs, *Bulletin officiel du Royaume du Maroc*, n° 4227 du 3 novembre 1993, p. 595.

³³⁹ La compétence d'un juge unique, le juge judiciaire, fut d'abord implicitement reconnue en Tunisie où prévalait l'unité de juridiction (ce qui levait les obstacles d'ordre technique). En effet, au XIX^e siècle, les juges de paix, juges uniques, se sont déclarés compétents dans les affaires administratives « où des remises prolongées étaient impossibles ». Le décret Beylical du 27 novembre 1888 laissa à ses sujets la faculté de statuer par voie de référé, en matière administrative, en cas de circonstances exceptionnelles nécessitant que l'on se dispense des délais qu'entraînait la procédure ordinaire. Cf. S. BEN ACHOUR-DEROUICHE, « La genèse du contentieux administratif », in *l'œuvre jurisprudentielle du tribunal administratif tunisien* ; Tunis, Centre d'études, de recherches et de publications, 1990, p. 26.