

## La motivation des décisions des juridictions administratives en Afrique subsaharienne francophone

Par Meïssa DIAKHATE  
Enseignant-Chercheur  
à la Faculté des Sciences juridiques et politiques  
de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar/ Sénégal

On apprend de la pensée de l'un des pionniers de l'étude du contentieux administratif en Afrique subsaharienne francophone<sup>1</sup> que le "juge de l'Administration"<sup>2</sup> - de plus en plus envisagé sous l'appellation de "juge administratif"<sup>3</sup> - joue un rôle éminent dans la formation du droit administratif. Ceci a le mérite d'attirer l'attention sur ce que doit être, notamment, la motivation qui source « la connaissance argumentée et raisonnée »<sup>4</sup> du droit administratif.

---

<sup>1</sup> Babacar Kanté, *Unité de juridiction et droit administratif. L'exemple du Sénégal*, Thèse, Université d'Orléans, 1983, p. 6.

<sup>2</sup> Un processus historiquement justifié a permis, en France, d'instituer un « juge spécial à l'Administration ». Par contre, dans le système d'unité de juridiction, comme au Sénégal, le juge de l'Administration est en principe le juge ordinaire qui dispose d'une compétence de droit commun en toute matière : ainsi est réalisée de façon très poussée la préoccupation fondamentale d'unification de la justice. L'expression est adaptée au système d'unité de juridiction et de dualité des contentieux. C'est pourquoi, la doctrine marque sa préférence pour l'expression « *juge de l'Administration* », du fait de l'absence d'une juridiction administrative. Mais avec l'avènement du renouveau démocratique, la question de l'existence de véritables juridictions administratives spécialisées suscite moins d'hésitations. Voir Alain Bockel, « Le juge et l'Administration en Afrique noire francophone. Introduction à l'étude du problème », *Annales africaines*, 1971-1972, p. 14 ; Babacar Kanté, « Rapport général du colloque », in *Conseil d'Etat et Etat de droit. La contribution des hautes juridictions administratives à l'édification de l'Etat de droit. France-Afrique* (colloque, 9-10 mars 1998), *Revue administrative*, numéro spécial 6, 1999, p. 113.

<sup>3</sup> En dépit de la tradition d'unité de juridiction, certaines dispositions de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales au Sénégal, modifiée, font pourtant référence à la notion de « juge administratif ». Ainsi, l'article 231 disposant que dans le cas où le conseil refuse d'agir en justice, le représentant de l'Etat peut autoriser le demandeur à s'y substituer. Elle [La décision du représentant de l'Etat] doit être motivée. Elle est susceptible de recours devant « le juge administratif ». Les 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> alinéas de l'article 246 en font autant. Voir JORS n° 6765 du 28 décembre 2013. En outre, l'emploi de l'expression « juge administratif » est de moins en moins un tabou dans la doctrine juridique : Mamadou Demba Mbaye, *Le juge administratif et la Constitution : de l'attractivité du droit public français dans l'espace africain francophone*, Thèse de doctorat en Droit, Université de Bordeaux IV, 2010, 492 p. ; Bernard-Raymond Guimdo Dongmo, *Le juge administratif camerounais et l'urgence. Recherche sur la place de l'urgence dans le contentieux administratif camerounais*, Université de Yaoundé II, Faculté des Sciences juridiques et politiques, 2003, 607 p. ; Babakane D. Koulibaley, « Le juge administratif, rempart de protection contre l'Administration en Afrique noire francophone », <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex>, consulté 04 juillet 2018 ; Henri Claude Njoke, « Le juge administratif camerounais est-il dans le maquis ? », *Revue internationale de Droit africain*, EDJA, n° 70, 2010, pp. 145-178 ; Omar Dia, « Le juge administratif sénégalais et la construction de l'Etat de droit », in *Librairies d'Etudes juridiques africaines*, Vol. 12, 39 p. ; Célestin Keutcha Tchapnga, « Le juge constitutionnel, juge administratif au Bénin et au Gabon », *RFDC*, n° 75, 2008, pp. 551 à 583 ; Sangoné Fall, « Le juge administratif sénégalais et la protection des droits et libertés », *Les nouvelles tendances du droit administratif en Afrique*, Presses PUT 1 Capitole, 2008, pp. 85-95 ; Célestin Sietchoua Djuichoko, « Le juge des comptes, le juge administratif et l'application du droit administratif au Cameroun », in *Cinquante ans de droit administratif en Afrique*, Presses universitaires Toulouse 1 Capitole, pp. 135-158 ; Cour suprême du Sénégal, « Le juge et la protection des libertés : regards croisés des juges administratifs et des juges judiciaires », Journées d'Etudes organisées les 26-27 novembre 2018.

<sup>4</sup> Propos du juge Coke, dans l'affaire des *Prohibitions* de 1607, rapportés par Aurélie Duffy-Meunier, « La réforme de la motivation des décisions du Conseil constitutionnel à l'épreuve des modèles étrangers : l'exemple du Royaume-Uni », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2017/2, p. 45.

En Afrique subsaharienne francophone, le contexte politique a évolué et, corrélativement, le droit est en mouvement. La perspective de l'émergence d'un ordre juridictionnel administratif nous inspire la faculté de comprendre que l'avènement de hautes juridictions administratives y est l'innovation fondamentale. Encore que « les raisons qui poussent à cette mutation sont liées à la volonté de plus de spécialisation dans le saut qualitatif vers l'Etat de droit »<sup>5</sup>. Aussi est-il donné de comprendre que la germination de l'Etat de droit donne sens à l'existence d'un système juridique dans lequel le juge est garant de la sécurité juridique dans la double perspective d'un raffermissement de l'Etat de droit et du confort démocratique. L'occasion est ainsi propice pour citer Jacques Chevallier : « Alors qu'il s'agissait d'une notion juridique, au contenu éprouvé, il a été mis au centre des débats politiques concernant le rôle de l'Etat et le jeu des mécanismes démocratiques. La référence à l'Etat de droit est indissociable d'un double mouvement de réévaluation de la logique démocratique et de juridicisation des rapports sociaux, qu'elle contribue à légitimer et à alimenter »<sup>6</sup>.

Il n'est plus permis à la juridiction administrative, comme il en était au lendemain des indépendances, de faire valoir de simples arguments d'autorité<sup>7</sup>. Ce contexte politique, social et juridique avait, selon Alain Bockel, engagé le droit administratif africain dans l'action déterminée par les gouvernants ; « c'est un instrument du pouvoir »<sup>8</sup>.

Désormais, c'est le temps de la décompression démocratique. L'analyse de Dodzi Kokoroko en est pertinemment illustrative car, affirme-t-il, « [...] l'année 1990 fait corps avec un système politique ouvert, construit sur le principe de maximisation des droits et libertés devant permettre aux serviteurs de l'Administration publique une cure de dépolitisation et un retour vers la neutralité administrative »<sup>9</sup>. Dans le même sillage, Demba Sy observe que « le juge de l'Administration a connu une seconde jeunesse »<sup>10</sup>. Ainsi, le sursaut démocratique donne du relief à la motivation sur le plan à la fois juridique et politique,

Pour paraître sous des " habits neufs"<sup>11</sup> aux mesures exactes de sa nouvelle mission, les juridictions administratives en Afrique subsaharienne francophone portent des préoccupations juridiques et des principes démocratiques logés dans la motivation, considérée comme l'une des parties les plus instructives de la décision de justice administrative. En plus d'interpréter les couches de l'ordre juridique, il est clair que la motivation doit apporter une réponse aux

---

<sup>5</sup> Claude Momo, « L'évolution du modèle de justice administrative en Afrique subsaharienne francophone », *Revue juridique et politique des Etats francophones*, Juillet-Septembre, 2013, p. 356.

<sup>6</sup> Cité par Joël Andriantsimbazovina et al., *Dictionnaire des Droits de l'Homme*, Paris, PUF, 2008, p. 389.

<sup>7</sup> Gérard Conac, « Le juge de l'Etat en Afrique francophone », in Jean du Bois de Gaudusson et Gérard Conac, *La justice en Afrique*, revue *Afrique contemporaine*, numéro spécial, 1990, pp. 13-20.

<sup>8</sup> Alain Bockel, *Droit administratif*, NEA, Dakar-Abidjan, 1978, pp. 31-32. Non moins critique, Thierry Michalon estime que « les administrations africaines actuelles (...) semblent fonctionner beaucoup plus pour répartir des privilèges entre leurs agents que pour assurer des services ». Cité par Max Remondo, *Le droit administratif gabonais*, Paris, LGDJ, 1987, p. 27.

<sup>9</sup> Dodzi Kokoroko, « La politique et l'administration publique au Togo », in Ferdinand Mélin-Soucramenien (Contributions réunies), *Espaces du service public*, (Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de Gaudusson), Tome 1, Presses universitaires de Bordeaux IV, 2014, p. 367.

<sup>10</sup> Demba Sy, « Justice administrative et droit administratif en Afrique. Un bilan », in Ferdinand Mélin-Soucramenien (Contributions réunies), *ibid.*, p. 653.

<sup>11</sup> Jacques Arrighi de Casanova, « *Les habits neufs du juge administratif* », in *Juger l'administration, administrer la justice*, (Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle), Paris, Dalloz, 2007, p. 11.

prétentions adressées par les requérants, afin de jouer une partition majeure dans le procès administratif<sup>12</sup>. Dans l'optique d'accomplir cette fonction, il est nécessaire que soit attaché de l'intérêt au principe de la motivation pour identifier les effets par lesquels la juridiction administrative doit réjouir l'esprit des parties à un procès administratif.

Ce n'est pas sans doute un hasard si l'origine de la motivation des décisions judiciaires remonte au début de la Révolution française<sup>13</sup>, même si la disposition spéciale relative au principe d'une motivation obligatoire de la décision du juge administratif fut révélée à la faveur de la loi du 21 juin 1961 et du décret du 30 décembre 1962. En écho, l'article L9 du Code de Justice administrative français prescrit que « les jugements sont motivés » ; une disposition qui est applicable en l'absence de toute disposition législative contraire<sup>14</sup>. Au vu de ces dispositions, la tradition jurisprudentielle française confère à la motivation une valeur de « règle générale de procédure applicable à l'ensemble des juridictions administratives même sans texte »<sup>15</sup> devant toutes les juridictions administratives.

A des fins d'appropriation conceptuelle, il est d'importance de savoir que le verbe "motiver", du latin *movere* (mettre en mouvement), renvoie au ressort psychologique de l'action. Associée au registre juridique, la motivation d'une décision consiste à en exprimer les raisons ; « c'est par là même obliger celui qui la rend à en avoir »<sup>16</sup>. Ainsi, Claude-Joseph de Ferrière souligne, dans le *Dictionnaire de droit et de pratique* (1704), que « les motifs étant l'âme du jugement, se servir d'un arrêt sans en rapporter le motif, c'est se servir d'un corps sans âme »<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Le procès peut être « envisagé en tant qu'activité contentieuse, c'est-à-dire opposant des intérêts ; c'est ce qu'exprime la notion de litige ; pour qu'il ait contentieux, il faut que le litige soit d'ordre juridique et qu'il se déroule devant une juridiction ». Henry Motulsky cité par Daniel Giltard, « Les principes directeurs du procès administratif », p. 277, <https://hrcak.srce.hr/file/177144>, p. 277, consulté le 06 juillet 2018.

<sup>13</sup> Par la célèbre loi des 11-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, à l'article 15 de son Titre V, la motivation des décisions de justice, fille de la Révolution française, est appliquée au contentieux administratif en vertu de la disposition selon laquelle tout jugement devait comporter « *les motifs qui auront déterminé le juge* ». Elle sera répliquée dans la Constitution du 5 frimaire an III. Par l'arrêt C.E, 13 février 1924, *Sieurs Legillon*, le juge administratif français abandonna ainsi la vertu légale de l'obligation de motiver, auparavant tirée de la loi du 20 avril 1810 relative à l'organisation judiciaire.

<sup>14</sup> A noter que les dérogations à cette disposition sont peu fréquentes. L'alinéa premier de l'article R 621-6-4 (article 39 du décret n° 2010-164 du 22 février 2010) dispose : « Si l'expert acquiesce à la demande de récusation, il est aussitôt remplacé. Dans le cas contraire, la juridiction, par « une décision non motivée », se prononce sur la demande, après audience publique dont l'expert et les parties sont avertis ». De même, la motivation doit rester silencieuse sur les motifs d'un jugement dans lequel le litige soulève des « secrets prééminents » (secret médical, défense nationale). Laëtitia Janicot, « Les silences du jugement », *RDP*, 2012/4, p. 1065.

<sup>15</sup> Une constellation d'expressions rend compte de l'autorité et de la valeur de la motivation : « *principe général du droit* », « *règle de droit public* », « *règle générale de procédure* », « *garantie fondamentale* », « *garantie quasi constitutionnelle des droits de l'Homme* », « *droit naturel* ». Quant au rattachement du principe de motivation au « *droits de la défense* », il a la faveur de la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) qui considère, sur le fondement de l'article 6-1 de la Convention régissant le principe du droit au procès équitable, que les tribunaux sont tenus de motiver leurs décisions. Cela ne s'entend pas comme exigeant une obligation détaillée car, précise-t-elle, « l'étendue de ce pouvoir peut varier selon la nature de la décision, la diversité des moyens soulevés, les différences dans les Etats en matière de dispositions légales, coutumes, conceptions doctrinales, présentations des décisions ». Jean-Claude Bonichot, Paul Cassia et Bernard Pujade, *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 14<sup>e</sup> éd., 2014, pp. 1151-1152 ; Jacques Leroy, « La force du principe de motivation », in *La motivation* (Actes du colloque Limoges, 1998, Association Henri Capitant des amis de la culture), T. 2, Paris, LGDJ, 2000, pp. 42-43.

<sup>16</sup> Tony Sauvel, « Histoire du jugement motivé », *RDP*, 1955, p. 5.

<sup>17</sup> Cité par Papa Assane Touré, *La réforme de l'organisation judiciaire du Sénégal. Commentée et annotée*, Dakar, L'Harmattan-Sénégal /CREDILA, 2016, p. 320.

A l'analyse, la juridiction administrative doit, par la réflexion, réunir les raisons juridiques ou factuelles qui, à la lecture de la décision, expliquent tout au moins la légalité ou l'illégalité du jugement prononcé. Cette vertu fait de la motivation l'un de « ces grands principes dont on dit volontiers qu'ils "dominent" le droit »<sup>18</sup>

Quant à l'expression " décisions des juridictions administratives", il convient, sous le bénéfice des critères de définition les mieux étudiés et les plus pratiqués en droit administratif, d'observer que la formule se prête ici à une interprétation sous les angles formel et matériel. En effet, de telles décisions désignent toutes celles rendues par un juge spécial compétent en matière administrative. Ce point de vue ne manque pas de sens, particulièrement dans un contexte où le juge constitutionnel est également compétent pour connaître du contentieux des actes administratifs (Gabon, Bénin)<sup>19</sup>. Mais relativement à l'orientation de la présente étude, la notion recouvre des proportions plus maîtrisées, à savoir les décisions rendues par les juridictions administratives suprêmes appliquant le droit administratif. Au demeurant, la position éminente de la juridiction administrative lui attribue « une importance essentielle du point de vue de l'adoption des méthodes et de leur unification »<sup>20</sup>. Tout propos qui sous-tend, à la lumière de la spécificité du contentieux administratif en Afrique subsaharienne francophone<sup>21</sup>, le choix porté sur la jurisprudence rendue soit par les Conseils d'Etat soit par les chambres ou sections administratives instituées au sein des Cours suprêmes<sup>22</sup>.

L'apport des juridictions administratives à la construction pertinente d'un système administratif africain est recherché. Après le temps d'assimilation active du droit administratif français, le moment est venu de songer à faire justice « de certains préjugés »<sup>23</sup>, notamment la fidélité de la jurisprudence africaine à la jurisprudence française, la faiblesse de l'autonomie du droit administratif africain par rapport au droit privé et l'improbable développement du droit administratif par la jurisprudence. A l'idée de « mimétisme », il faut préférer celle « d'héritage »<sup>24</sup>, « appréhendé à travers le legs d'un "patrimoine" normatif et jurisprudentiel »<sup>25</sup>.

Dans le but de comprendre la façon dont une juridiction administrative exerce la raison, il nous semble utile de donner une compréhension à la question suivante : quelles sont les fonctions de

---

<sup>18</sup> Tony Sauvel, « Histoire du jugement motivé », *op. cit.*, p. 5.

<sup>19</sup> Voir Célestin Keutcha Tchapnga, Le juge constitutionnel, juge administratif au Bénin et au Gabon ?, *Revue française de Droit constitutionnel*, 2008/3, pp. 551-583 ; Placide Moudoudou, « Réflexions sur le contrôle des actes réglementaires par le juge constitutionnel africain : cas du Bénin et du Gabon », *Annales de l'Université Marien Ngouabi* 2011-2012, pp. 65-91

<sup>20</sup> Yves Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, Paris, LGDJ, 2014, p. 10.

<sup>21</sup> Voir, par exemple, Kalilou Doumbia, *Contribution à l'étude du contentieux administratif malien de 1960 à 2016*, Thèse de doctorat en droit public, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 2017, 611 p.

<sup>22</sup> La spécificité du contentieux administratif est à l'origine du fractionnement en plusieurs chambres des Cours suprêmes. Gérard Conac, « Le juge et la construction de l'Etat de droit en Afrique francophone », in *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1996, p. 108.

<sup>23</sup> Gérard Conac et Jean du Bois de Gaudusson, *Les cours suprêmes en Afrique. La jurisprudence administrative*, Paris, Economica, 1988, p. 6.

<sup>24</sup> Mamadou Badji, « Préface », in Demba Sy et Alioune Badara Fall, *Cinquante ans de droit administratif en Afrique*, Presses universitaires Toulouse 1 Capitole, 2016, p. 11.

<sup>25</sup> Jean-Marie Breton, « Propos impromptus sur cinquante ans de droit administratif en Afrique noire francophone », in Demba Sy et Alioune Badara Fall, *ibid.*, p. 28.

la motivation des décisions des juridictions administratives en Afrique subsaharienne francophone ?

Une réflexion alignée sur cette considération renseigne sur la finalité du raisonnement juridique. Par la motivation, la juridiction administrative s'emploie à répondre sur la base des "motifs" à l'ensemble des moyens invoqués. Aux moyens, c'est-à-dire les arguments dont les parties se prévalent pour fonder leurs prétentions ou leurs défenses, elle réplique par des motifs au soutien de sa décision. Ce qui amène à penser que la motivation fait du droit jurisprudentiel « l'expression de la raison parfaite »<sup>26</sup>. La vocation de la justice étant d'assumer un service public<sup>27</sup>, la juridiction administrative doit répondre aux demandes des usagers. Pour que cette fonction ait la plénitude de ses effets, il faut que les solutions soient juridiquement justifiées et socialement acceptées.

L'étude des fonctions de la motivation des décisions en contentieux administratif nous conduit à fonder des interrogations les plus nécessaires sur la place de la juridiction administrative dans un contexte tout aussi particulier que celui du droit administratif des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone. Malgré l'existence d'écrits faisant le pari de la mise en accusation, ce droit connaît des progrès relatifs à la particularité du contexte. Au crédit des évolutions transformationnelles, on est fondé à suivre, parallèlement à l'érosion des fondamentaux de la matière<sup>28</sup>, le processus de mutation<sup>29</sup> du droit administratif subsaharien francophone.

Enfin, on aperçoit que la question de la motivation des décisions de justice administrative manque à l'appel, pour n'avoir pas été encore discutée, à la différence de celle de la motivation des actes administratifs qui, quant à elle, est abondamment débattue<sup>30</sup>. Plus encore, le pari d'explication n'ignore pas le commandement d'un certain fétichisme épistémologique considérant que la motivation est « comme une boîte noire dont on n'arrive jamais à livrer tous les secrets »<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> William Blackstone, juriste britannique (1723-1780), cité par Aurélie Duffy-Meunier, « La réforme de la motivation des décisions du Conseil constitutionnel à l'épreuve des modèles étrangers : l'exemple du Royaume-Uni », *op. cit.*, p. 55.

<sup>27</sup> Voir Fabrice Hourquebie (dir.), *Quel service public de la justice en Afrique francophone ?*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 214 p.

<sup>28</sup> Abdou Aziz Daba Kébé, « Le déclin de l'exorbitance du droit administratif sénégalais sous l'effet du droit communautaire », [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Le\\_declin\\_de\\_l\\_exorbitance\\_du\\_droit\\_administratif\\_senegalais.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Le_declin_de_l_exorbitance_du_droit_administratif_senegalais.pdf), consulté le 10 juillet 2018.

<sup>29</sup> Voir Demba Sy, « Un demi-siècle de jurisprudence administrative au Sénégal : de l'émergence à la mutation », in *Actualités du droit public et de la science politique en Afrique* (Mélanges en l'honneur de Babacar Kanté), Dakar, L'Harmattan, 2017, pp. 619-635 ; Célestin Keutcha Tchapgna, « Les mutations récentes du droit administratif camerounais », <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/1doc4keutcha.pdf>, consulté le 10 juillet 2018 ; Salomon Bilong « La crise du droit administratif camerounais », *Revue juridique et politique*, n° 1, 2011, pp. 45-75.

<sup>30</sup> Ce thème est abondamment étudié : Eric Marcel Ngango Youmbi, « L'obligation de motivation des actes administratifs au Cameroun », in François Anoukaha et Alain Didier Olinga, *L'obligation, Mélanges en l'honneur de Paul Gérard Pougoué*, Yaoundé, L'Harmattan, 2015, pp. 473-612. ; Célestin Keutcha Tchapgna, « L'obligation de motiver certaines décisions administratives au Cameroun », *Juris périodique*, n° 31, Juillet-Septembre 1997, pp. 60-66 ; Abdoulaye Dièye, « Le juge et la motivation des actes administratifs au Sénégal », *Revue internationale de Droit africain*, EDJA, n° 81, 2009, pp. 11-36.

<sup>31</sup> Emmanuelle Jouannet, « La motivation ou le mystère de la boîte noire », in Hélène Ruiz Fabri et Jean-Marc Sorel, *La motivation des décisions des juridictions internationales*, Paris, A. Pedone, 2008, pp. 253-253.

A cela se greffe une préoccupation inspirée par des considérations méthodologiques qui ne manquent pas d'éveiller notre esprit sur l'apport des instruments juridiques les plus connus et les plus aboutis en droit administratif. En tenant compte des spécificités du contexte africain, il sera mis à contribution, relativement au droit administratif, l'analyse des textes constitutionnels, internationaux, communautaires, législatifs ou réglementaires, de la doctrine universitaire (ouvrages de droit administratif, thèses, articles tirés des revues ou des mélanges), de la doctrine organique (notes des arrêtistes, communiqués, rapports annuels, études de juridictions administratives suprêmes), de la doctrine administrative (prises de position, commentaires ou interprétations). Les arrêts auront spécifiquement toute leur importance. Ils répondent à leur finalité qui est d'enrichir un domaine précis du droit administratif dès lors que « 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 les domaines où il n'y pas de loi du tout »<sup>32</sup>.

A ces égards, il y a lieu de comprendre qu'en cherchant à départager les parties à un différend, la motivation des décisions juridictions administratives en Afrique subsaharienne francophone accomplissent d'essentielles fonctions, à savoir la garantie de l'Etat de droit (I) et l'affermissement de la fonction sociale du droit (II).

## **I. La garantie de l'Etat de droit**

La motivation n'est pertinente que si elle s'apprécie en tenant compte de l'adéquation et de l'efficacité de la réponse apportée par la juridiction administrative aux moyens et prétentions des parties. Au sens d'un devoir à la charge du juge, elle est une source de garantie fondamentale pour l'administré contre l'arbitraire de la puissance publique. La lecture des décisions des juridictions administratives en Afrique subsaharienne occupe l'esprit à identifier la méthode et les techniques particulières par lesquelles la motivation satisfait ou contrarie l'esprit des parties à un procès administratif. Dans les deux cas, il est soumis à l'obligation de conduire un raisonnement juridique articulé par des arguments qui sont juridiquement justifiés.

Sous l'angle juridictionnel, la motivation découle de l'impératif d'assurer une protection de l'ordre juridique (A) et un contrôle de la justice administrative (B).

### **A. Un ordre juridique protégé**

L'ordre juridique est envisagé comme l'ensemble des règles en vigueur dans un Etat et à un moment donné, définissant le statut des personnes publiques et privées et les rapports juridiques qui se tissent entre elles.

---

<sup>32</sup> Guy Braibant, *Le droit administratif français*, Paris, Presses de la fondation nationale des Sciences politiques et Dalloz, 3<sup>e</sup> éd., 1992, p. 36.

Sa protection présume la mise en œuvre de « fonctions normatives »<sup>33</sup> étudiées, en l'occurrence, sous le double prisme de la concrétisation du droit (1) et de la contribution au droit (2).

## 1. La concrétisation du droit

Par les influences libérales, l'expression « Etat de droit » - traduite de l'allemand *Rechtsstaat* - s'est sémantiquement enrichie. Au sens contemporain, l'Etat n'est de droit que lorsqu'il se soumet à des règles inspirées par un système de droits et de libertés<sup>34</sup>. C'est l'assurance d'un accès à la citoyenneté administrative : « Le droit administratif change d'axe. Il n'est plus orienté vers la défense objective de la légalité, mais davantage vers la défense des droits subjectifs des administrés »<sup>35</sup>. L'essor élogieux des jurisprudences administratives en matière de promotion des droits fondamentaux n'est pas sans rapport avec la consécration de nouveaux droits et de garanties constitutionnellement attribués aux citoyens. A ce titre, « *la motivation sert à la construction de la règle dans le cas concret* »<sup>36</sup>.

D'ailleurs, la question de la protection juridictionnelle des libertés est, depuis 1990, au centre du statut du juge camerounais comme garant des droits et libertés. La motivation de l'ordonnance n° 36 du 30 novembre 1994, *Eglise Presbytérienne camerounaise c/ Et du Cameroun (MINAT)*, en est illustrative à la lecture de la subtile motivation faisant savoir que « le gouverneur de la Province du Centre est matériellement incompétent pour suspendre l'activité d'une association ou d'en ordonner la dissolution ou encore moins l'interdiction des activités de ladite association »<sup>37</sup>. Au Cameroun, il résulte de l'article 13 de la loi n° 90/053 du 19 décembre 1990 que seul le Ministre chargé de l'Administration territoriale peut, sur proposition motivée du préfet, suspendre, pour un délai maximum de trois mois, l'activité d'une association ou la dissoudre par arrêté ; encore que la loi n'a pas prévu le cas d'interdiction d'activité.

Dans le même esprit d'analyse, le juge ivoirien, rejetant les motifs brandis par le Maire (caractère injurieux et provocateur, trouble, nécessité de maintien de l'ordre public) pour interdire, sur l'étendue de la Commune et sans limitation, les danses *Simpa*, justifie l'annulation de l'arrêté par l'interdiction générale et absolue des danses traditionnelles, « symbole de la liberté d'expression, essentielle à un régime démocratique »<sup>38</sup>.

Cette réalité commande une plus grande implication des juridictions administratives dans le renforcement de l'ordre juridique<sup>39</sup>. C'est la conviction exprimée par l'idée que « l'objectif

---

<sup>33</sup> Thomas Delanlssays, *La motivation des décisions juridictionnelles du Conseil d'Etat*, Université Lille II, 2017, pp. 537-743.

<sup>34</sup> Jean-Paul Costa cité par Agathe Van Lang, Génèvrièrè Gondouin, Véronique Inserguet-Brisset, *Dictionnaire de droit administratif*, Paris, Sirey, 7<sup>e</sup> éd., 2015, p. 200.

<sup>35</sup> Pascale Gonod, Fabrice Melleray, Philippe Yolka, *Traité de droit administratif*, Tome 1, Paris, Dalloz, 2011, p. 233.

<sup>36</sup> Camille-Julia Guillermet, *La motivation des décisions de justice. La vertu pédagogique de la justice*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 53..

<sup>37</sup> Célestin Keutcha Tchapnga (dir.), *Les grandes décisions annotées de la jurisprudence administrative du Cameroun*, Cameroun, L'Harmattan, 2017, 1<sup>re</sup> éd., p. 602.

<sup>38</sup> Martin Bléou, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative ivoirienne*, Abidjan, CNDJ, 2012, p. 279.

<sup>39</sup> Cité par Madjiguène Diagne, « La contribution du Conseil d'Etat sénégalais à la construction de l'Etat de droit », *Revue administrative*, numéro spécial, 1999, pp. 81-89.

traditionnel de la motivation des décisions de justice est de permettre au juge de prouver qu'il applique rigoureusement la lettre du droit, renforçant par là même l'idée de son entière neutralité »<sup>40</sup>.

L'effectivité du contrôle juridictionnel de la personne publique dans ses rapports avec les particuliers garantit l'intégrité de l'ordre juridique. Il est apparu dans les écrits de Jean Rivero que, l'argumentaire est convaincant, « l'Etat de droit » est tributaire, dans une large mesure, « de l'état du droit » en vigueur<sup>41</sup>. La mise en œuvre du droit appelle l'existence d'une autorité juridictionnelle pour que l'ordre juridique soit corps de règles sanctionnées. Dans le contexte post-transitionnel en Afrique subsaharienne francophone, la protection de la légalité et la garantie des droits et libertés sont des composantes essentielles de l'Etat de droit.

Le principe de "juridicité" - préféré à celui de "légalité" – devient le corollaire, voire « l'expression de l'Etat de droit en droit administratif »<sup>42</sup>. Sous le vocable, sont réunies toutes les règles de droit hiérarchisées auxquelles sont généralement soumises les autorités administratives, législatives et juridictionnelles. C'est la portée des dispositions de l'article 105 de la loi n° 2006/016 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême camerounaise prescrivant qu' « ils (les arrêts de la Chambre administrative) sont motivés et indiquent les dispositions législatives, réglementaires, les principes généraux de droit ou les dispositions jurisprudentielles dont il est fait application »<sup>43</sup>. Le contrôle de légalité est l'un des mécanismes, les plus efficaces qui soient, pour priver juridiquement d'effet les normes illégales. Les particuliers qui sont victimes d'une illégalité peuvent prétendre à une réparation prononcée par les juridictions compétentes. Il semble exact alors de remarquer qu'« [...] au cœur de ce système, c'est l'institution du juge qui est fondamentale »<sup>44</sup>. Ce propos exprime l'évidence que le principe de légalité constitue « une garantie pour les citoyens contre l'arbitraire, l'incohérence ou l'inefficacité de l'action administrative »<sup>45</sup>. D'ailleurs dans sa thèse, Alioune Badara Fall fait valoir que « le Sénégal, comme tous les Etats démocratiques modernes, se veut un Etat de droit. Par conséquent, l'Administration y est soumise au principe de légalité, c'est-à-dire à l'idée selon laquelle, elle doit agir conformément à la règle, elle doit agir conformément à la règle de droit. Au final, le contrôle du respect de la légalité permet d'asseoir la sécurité juridique des justiciables et de contenir le risque d'arbitraire. La finalité du principe de légalité est bien d'agir par le droit. L'efficacité du système de contrôle est à la mesure de la solidité des compartiments du bloc de légalité.

Le renforcement du contentieux administratif est également un progrès considérable. Sans doute a-t-on pu justement écrire que « sous le rayonnement du recours pour excès de pouvoir, l'existence d'un droit administratif ivoirien n'est plus à contester, tant la jurisprudence connaît

---

<sup>40</sup> Wanda Mastor, *La motivation des décisions des cours constitutionnelles*, in Sylvie Caudal, *La motivation en droit public*, Paris, Dalloz, 2013, p. 241.

<sup>41</sup> Voir Jean Rivero, « Etat de Droit, état du droit », in *L'Etat de droit* (Mélanges Guy Braibant), Paris, Dalloz, 1996, pp. 609-614.

<sup>42</sup> Demba Sy, *Droit administratif*, 2<sup>e</sup> édition, Dakar, L'Harmattan, 2014, p. 60.

<sup>43</sup> <http://www.cvuc-uccc.com/minat/textes/6.pdf>, consulté le 31 juillet 2018.

<sup>44</sup> Alain Moyrand, « Réflexions sur l'introduction de l'Etat de droit en Afrique noire, francophone », *RIDIC*, 4-1991, p. 859.

<sup>45</sup> Jacqueline Morand-Deville, Pierre Bourdon et Florian Poulet, *Droit administratif*, Paris, LGDJ, 2017, 15<sup>e</sup> éd., p. 296.

aujourd'hui une belle floraison»<sup>46</sup>. Mieux encore, on peut vérifier l'hypothèse d'une polarisation du contentieux administratif par d'autres problématiques contentieuses, autrefois de caractère « résiduel » ou « accessoire » du fait, sous le jugement de Salif Yonoba, de la monopolisation du prétoire du juge par les fonctionnaires et agents publics vivant dans les centres urbains au détriment d'autres requérants qui entendent se faire justice à propos d'un litige foncier, de la protection des libertés publiques, de l'engagement de la responsabilité de la puissance publique et de ses agents<sup>47</sup> ou de la garantie du principe de la libre administration des collectivités territoriales<sup>48</sup>. Faut-il encore pour autant conclure à l'efficacité des juridictions administratives en Afrique subsaharienne francophone ? En réponse à cette question, celles-ci se sont montrées obligeantes dans la protection de la légalité ainsi que des droits et libertés. A la lumière des motivations des récentes décisions, le renouveau démocratique s'est traduit par une tendance vers le contrôle renforcé de l'Administration<sup>49</sup> à travers, entre autres, la voie de fait<sup>50</sup>, l'erreur manifeste d'appréciation<sup>51</sup> et la proportionnalité<sup>52</sup>.

---

<sup>46</sup> Yédoh Sébastien Lath, « Le contentieux administratif dans le système ivoirien d'unité de juridiction : éléments d'une typologie », in *Actualités du droit public et de la Science politique en Afrique* (Mélanges en l'honneur de Babacar Kanté), *op. cit.*, p. 552.

<sup>47</sup> Salif Yonoba, *Droit et pratique du contentieux administratif burkinabé : de l'indépendance à nos jours*, Presses universitaires de Ouagadougou, 3<sup>e</sup> éd., 2015, p. 23 et p. 275. Dans le même ordre d'idées : Serge-Alain Meschériakoff, « Le déclin de la fonction administrative contentieuse au Cameroun », *RJPIC*, n° 4, 1980, pp. 834-837 ; Mouhamadou Moctar Mbacké, « Le contrôle juridictionnel de l'Administration », *Revue internationale de Droit africain*, EDJA, Juillet-Août 1987, p. 5.

<sup>48</sup> Ismaïla Madior Fall, « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales », *Afrilex*, n° 5, 2004, pp. 64-110, <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/le-controle-de-legalite-des-actes.html>, consulté le 31 juillet 2018.

<sup>49</sup> Voir Pape Mamour Sy, « Le Conseil d'Etat et le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation », *Revue de l'Association sénégalaise du Droit pénal*, 1997-1998, n° 5, 6, 7, 8, pp. 171-206 ; Aboubakar Sango, « Les tendances actuelles du contrôle juridictionnel de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'Administration en Afrique : étude comparée à partir des cas du Bénin, du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire », 32 p., <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf>, consulté le 31 juillet 2018.

<sup>50</sup> Pour la première confirmation de la voie de fait au Cameroun, voir arrêt C.S., Ass. 29 décembre 1994, *Ministère public et Okala Eman Benjamin c/ Ndongo Simon, Ndjana Fouda et Mévobiyo'o* qui mentionne qu'au regard de l'application dénaturée des dispositions du Code général des Impôts prescrivant l'arrestation et la garde à vue des contribuables défaillants ou réfracteurs (alors qu'en l'espèce, c'est un collecteur qui est cause), la décision n°40/D/J04.06/BAEF du 22 septembre 1992 du Sous-préfet d'Ombessa est illégale et que, de ce fait, l'attestation et la garde à vue d'Okaka Eman Benjamin constituent une « voie de fait administrative ». Célestin Keutcha Tchapnga (dir.), *Les grandes décisions annotées de la jurisprudence administrative du Cameroun*, *op. cit.*, pp. 371-372. Au Sénégal, le juge judiciaire, par une sage motivation, donne raison à la Cour d'Appel qui a retenu que l'illégalité, constitutive de voie de fait, résultant aussi bien de la résiliation du bail et que de son exécution procédant d'une chaîne de mesures manifestement illégales, « écarte l'application de l'article 74 du COA et soumet l'Administration au droit commun ». En effet, aux termes de l'article 74 du Code des Obligations de l'Administration, « le juge ne peut pas adresser d'injonction à l'Administration. Il ne peut pas la condamner directement ou sous astreinte à une obligation de faire ou de ne pas faire ». Cette jurisprudence clarifie et plaide l'application du droit privé à la voie de fait alors que le juge administrative semble privilégier le droit administratif motif pris de la présence d'une personne publique (critère organique). Cour de Cassation, arrêt n° 74 du 18 juillet 2007, *La Commune de Dakar c/ Mamadou Issa Sarr*, in *Bulletin des arrêts de la Cour de cassation*, année 2007, pp. 31-32.

<sup>51</sup> Au Sénégal, arrêt C.E. du 27 octobre 1993, *Comité international de la Croix rouge c/ Etat du Sénégal*, in Demba Sy (dir.), *Répertoire de jurisprudence : droit administratif (Recueil des arrêts du Conseil d'Etat) 1993-1994-1995*, Dakar, CREDILA, p. 42. ; au Bénin, arrêt C.S./C.A. du 16 novembre 2000, *Dahoundo c/ Préfet de l'Atlantique*, in *Rec. C.S.6 Bénin*, pp. 16-22 ; en Côte d'Ivoire, C.S./C.A., arrêt 61 du 21 décembre 2005, *Société CEMOI Côte d'Ivoire c/ Société sciage et moulure de Côte d'Ivoire dite SMCI*, in [www.consetat.ci](http://www.consetat.ci), consulté le 25 juillet 2018.

<sup>52</sup> En Côte d'Ivoire, arrêt C.S./C.A. du 18 décembre 2002, *Touré Nebetien c/Ministre du Travail et de la Fonction Publique*, et C.S./C.A. du 15 mars 1989, *Néa Gahou Maurice c/Ministère de la Fonction Publique*, in

Par ailleurs, la normativité semble ne plus suffire. De plus en plus, l'appel à la doctrine se ressent dans les motivations des décisions des juridictions administratives. Ainsi, le juge camerounais est motivé, dans l'arrêt C.S./C.A. 27 avril 1995, *Nguenang Jean-Pierre c/ Etat du Cameroun (MIFOPRA)*, à considérer que « selon la doctrine, [la motivation de la sanction disciplinaire] qui est placée sous le contrôle de la juridiction administrative, juge de la légalité, doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision. Elle doit être aussi explicite et complète que possible »<sup>53</sup>.

Plus remarquablement, le juge malien fréquente plus assidûment la doctrine administrativiste. Il est un modèle unique dans la citation systématique ; en quelque sorte, sa vérité jurisprudentielle semble être gagée surtout sur la réputation scientifique de certains auteurs de manuels de droit administratif. L'arrêt C.S./S.A. 09/10/2015, *Hamady Bathily c/ les Décisions n° 2015-25-004/MDEAF-DNDC-DU, n° 2015-005, n° 2015-001, n° 2015-0012 du 13/03/2015, inédit*, sont le bel exemple d'une jurisprudence accablée de références doctrinales. Pour fonder ses développements, le juge malien, statuant en matière de recours pour excès de pouvoir, dévoile ses sources : « Pour tous ces points, il faut se reporter à Charles Debbasch, "*Droit administratif*, 6<sup>ème</sup> édition", 2002, ED. Economica, pp. 788-793 » ; « cf. René Chapus, "*Droit administratif général*, Tome 1, 15<sup>ème</sup> édition, Collection DOMAT-Droit public", 2001, ED. Montchrestien, p. 1145 n° 1335 » ; « cf. Daniel Chabanol, "*La pratique du contentieux administratif*, 9<sup>ème</sup> édition, Collection droit et Professionnels-Procédures", 2011, ED. Lexis-Nexis, p. 352 ».

Ce souci d'enrichissement doctrinal renforce les vertus pédagogiques de la motivation. Il reste néanmoins à s'interroger sur l'intérêt, pour le citoyen, d'être renvoyé à des indications bibliographiques - en l'espèce, des ouvrages généraux - dont il n'a aucune connaissance.

## 2. La contribution au droit

Concomitamment à la consolidation des sources écrites du droit administratif<sup>54</sup>, « l'ascension du pouvoir jurisprudentiel »<sup>55</sup> glorifie la juridiction administrative. La motivation devient un support d'expression non négligeable dans l'évolution du droit administratif. Sous l'effet d'une orientation didactique, elle enrichit la matrice jurisprudentielle lorsque le juge discute, clarifie ou relativise les principes, règles et institutions qui déterminent l'action administrative. En tant que siège de la règle de droit interprétée, on n'ignore pas que la motivation puisse contenir une démonstration de nature à expliquer et à justifier la décision.

---

www.consetat.ci; consulté le 25 juillet 2018 ; au Burkina Faso, arrêt C.E. du 25 octobre 2002, *Compaoré Rasmane*, in Salif Yonoba *ibid.* p. 296.

<sup>53</sup> Salomon Bilong, *Mémento de la jurisprudence administrative du Cameroun*, Presses universitaires de Dschang, 1<sup>re</sup> éd., 2004, p. 489.

<sup>54</sup> En 1959 au Cameroun, le domaine du contentieux administratif fait l'objet d'une détermination législative. Dès 1965 au Sénégal, certaines matières administratives de tout premier plan se trouvent être dotées d'un statut législatif. Voir, d'une part, Joseph-Marie Bipoun-Woum, « Recherches sur les aspects actuels de la réception du droit administratif dans les Etats d'Afrique noire d'expression française : le cas du Cameroun », *RJPIC*, n° 3, Juillet-Septembre 1972, p. 364) et, d'autre part, la loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 portant du Code des Obligations de l'Administration, JORS, 1965, p. 945.

<sup>55</sup> Moustapha Ngaidé, « La notion de matière administrative : évolution de la jurisprudence sénégalaise », *Revue de l'Association sénégalaise de Droit pénal*, n° 5, 6, 7, 8 p. 151.

L'acte juridictionnel crée ainsi « une situation juridique nouvelle »<sup>56</sup> prédite dans la motivation. L'analyse dépasse les simples effets d'une « norme juridictionnelle individuelle de jugement ». Mais, comment s'opère le procédé de mise au point du droit ? Naturellement, « le juge qui souhaite conférer à une décision l'autorité d'un arrêt de principe, le précise dans la partie de l'arrêt qui est, le plus totalement, sa création : la motivation »<sup>57</sup>.

Bien plus pour la juridiction administrative, la motivation accorde le pouvoir de contribuer à l'enrichissement de l' « ordre juridictionnel administratif »<sup>58</sup>. Il en est ainsi de l'arrêt C.S./C.A. 17 juin 2009, *Société GETMA-CI c/SIPRO et PAA*, par lequel la Chambre administrative de la Cour suprême ivoirienne lie la compétence à la présence d'une personne morale de droit public<sup>59</sup>. Expressément, il ressort de sa motivation « qu'en l'absence de toute personne morale de droit public au litige, la Chambre administrative, saisie en cassation, doit se déclarer incompétente et renvoyer la requérante à mieux se pourvoir »<sup>60</sup>. Non moins instructive serait pourtant l'interrogation sur une présomption d'administrativité car, bien qu'étant une personne morale de droit privé (en tant que société d'Etat), le Port autonome d'Abidjan agit comme une autorité administrative lorsqu'il gère un service public et conclut à cet effet des contrats.

Dans la jurisprudence C.S./C.A. 31 juillet 1992, *Daligou Dadi c/ Ministère de la Sécurité intérieure*, l'irrecevabilité du recours n'a pas empêché le juge ivoirien de consacrer des exceptions à l'idée bien familière que la notation du fonctionnaire est, en principe, insusceptible de recours pour excès de pouvoir. Suivant la motivation, « les appréciations générales critiquées ne constituent pas une décision administrative ; qu'il n'est pas non plus allégué qu'elles ont servi de base à une décision administrative nuisant à la carrière du requérant ; qu'enfin, il n'est pas démontré qu'elles procèdent de mobiles étrangers au service »<sup>61</sup>.

En parcourant les considérants de motivation, on rencontre souvent des aménagements du formalisme régissant la procédure administrative contentieuse. C'est l'esprit du juge burkinabé dans l'arrêt C.S./C.A. 10 août 1993, *Mme Valentino et vingt autres*. Tout en réaffirmant que l'absence de décision préalable rend irrecevable le recours, il considère « cependant que, lorsque l'Administration répond aux prétentions des requérants, sa réponse constitue la réponse préalable explicite liant le contentieux »<sup>62</sup>. L'intervention de la décision au fond suivant une

---

<sup>56</sup> Léon Duguit cité par Marcel Waline, « *Le pouvoir normatif de la jurisprudence* », in *La technique et les principes du droit public* (Etudes en l'honneur de Georges Scelles), Paris, LGDJ, 1950, p. 614

<sup>57</sup> Yves Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, op. cit., 228.

<sup>58</sup> Magloire Ondoua, « Le droit administratif français en Afrique francophone : Contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne », *RJPIC*, Septembre-Décembre 2002, p. 356.

<sup>59</sup> Seul un contrat auquel est partie une personne publique est susceptible d'être administratif et qui de surcroît satisfait à au moins une des conditions identifiées par la jurisprudence. A ce propos, il est loisible à Edouard Gn. Tonnang de parler de « *l'encensement du critère organique* ». Note sous les arrêts C.S./C.A. du 31 août 2005 et du 18 juin 2008, *UM NTJAM François Désiré et Fils c/ Etat du Cameroun (MINEF)*. Célestin Keutcha Tchapinga (dir.), *Les grandes décisions annotées de la jurisprudence administrative du Cameroun*, op. cit., p. 628.

<sup>60</sup> <http://www.consetat.ci/les-publications/les-decisions/accedez-a-la-base-de-decisions-de-la-chambre-administrative-de-1986-a-2014.html>, consulté le 02 août 2018.

<sup>61</sup> Martin Bléou, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative ivoirienne*, op. cit., p. 79.

<sup>62</sup> Salif Yonoba, *Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabé : Droit administratif*, Université de Ouagadougou, UFR de Sciences juridiques, 2004, p. 137.

procédure contradictoire a corrigé le défaut de décision préalable au recours contre l'Administration.

Les motivations matérielles apparaissent également dans la jurisprudence administrative. Il n'est pas rare de voir les juridictions administratives dégager la signification de certaines notions juridiques. Par exemple, la formalité substantielle est présentée au sens d'une formalité dont l'omission « affecte les droits fondamentaux du requérant »<sup>63</sup>.

Du reste, il n'est besoin que de mettre en exergue l'apport prodigieux du Conseil d'Etat français à l'édification du droit administratif démontrant que la motivation est un maillon essentiel à la fabrication jurisprudentielle du droit. Pour preuve, la Haute Juridiction administrative a fini de convaincre de sa capacité à systématiser les règles générales de droit ou d'orienter, par des directives, l'action de l'Administration. Tout porterait à croire qu'elle accomplit un office de législateur et un office d'administrateur.

Mais toute réflexion faite, l'état des sources du droit administratif africain se pose dans un contexte où l'œuvre prétorienne n'est pas aussi prolifique qu'en droit français. La jurisprudence y joue un « rôle subsidiaire [...] aussi bien d'un point de vue quantitatif que d'un point de vue qualitatif »<sup>64</sup>. Sur les traces de cette doctrine, Urbain Ngampio-Obélé-Bélé accorde à son tour « une place marginale », voire « encore en construction »<sup>65</sup> des sources non écrites dans le contentieux administratif. Placide Moudoudou, au sujet du droit administratif congolais, précise que « l'intervention du législateur congolais revêtant une portée systématique et plus complète, le rôle créateur du droit qui revient au juge y est par définition moindre et cède à juste titre le pas à la sanction de la légalité et à la protection des droits subjectifs des citoyens »<sup>66</sup>. Mais sur cette problématique, la direction de l'appréciation devrait être plus optimiste en qualifiant la jurisprudence de « source non négligeable du droit administratif en Afrique »<sup>67</sup>.

Manifestement, la contribution de la motivation à la protection de l'ordre juridique a pour prolongement l'importance d'exercer un contrôle juridictionnel sur les décisions principalement rendues par les tribunaux et cours d'appel administratifs.

## **B. Une justice administrative contrôlée**

Le contrôle exercé sur la motivation des décisions de justice administrative procède de l'indispensable surveillance du gardien de la légalité administrative. La motivation éclaire

---

<sup>63</sup> Au Sénégal, arrêt C.E. 27 octobre 1993, *Mactar Traoré* cité par Madjiguène Diagne, « La contribution du Conseil d'Etat sénégalais à la construction de l'Etat de droit », *op. cit.*, p. 85.

<sup>64</sup> Ainsi s'exprime Demba Sy, *Droit administratif, op. cit.*, p. 45

<sup>65</sup> Urbain Ngampio-Obélé-Bélé, « La place de la jurisprudence et des principes généraux du droit dans le contentieux administratif africain francophone », in Demba Sy et Alioune Badara Fall, *La justice administrative en Afrique*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2017, p. 113.

<sup>66</sup> Placide Moudoudou, *Droit administratif congolais*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 28

<sup>67</sup> Sylvestre Kwahou, « L'état de la jurisprudence gabonaise en matière de responsabilité de l'administration », *Revue juridique et politique*, 2016, p. 379.

l'office de la juridiction supérieure compétente pour statuer sur le bien-fondé des décisions de justice administrative qui lui sont déférées<sup>68</sup>.

Le juge administratif doit, dès lors, satisfaire à l'exigence de motivation (1). C'est le moyen le meilleur pour éviter qu'une motivation fautive, insuffisante ou contradictoire subisse la sanction du juge d'appel ou de cassation (2).

### 1. L'exigence de motivation

L'obligation de motiver donne lieu à des dispositions formellement inscrites dans les législations des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone. L'alinéa premier de l'article 49 de la loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 2008-35 du 08 août 2008 sur la Cour suprême du Sénégal dispose : « Les arrêts de la Cour suprême sont motivés. Ils visent les textes dont il est fait application ». Cette obligation est consacrée, à l'identique, par l'alinéa premier de l'article 27 (nouveau) de la loi n° 97-243 du 25 avril 1997 modifiant et complétant la loi n° 94-440 du 16 août 1994 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour suprême de Côte d'Ivoire : « Les arrêts sont motivés et visent les textes dont il fait application ». En conséquence, l'exposé des motifs, attribut d'une justice de qualité, informe la partie perdante<sup>69</sup> sur l'opportunité d'accéder aux voies de recours, en l'occurrence l'appel ou le pourvoi en cassation.

L'appel désigne, en matière contentieuse, la voie de recours ouverte contre les jugements rendus en premier ressort, qui, normalement, s'exerce devant une juridiction administrative d'appel. Il porte sur le contrôle de la régularité du jugement avec la réformation comme probable effet correctif. En principe, cette possibilité est offerte au plaideur en cas de jugements rendus en « premier ressort ».

Quant au contrôle du juge de cassation, il a la particularité de s'intéresser aux vices pouvant affecter la régularité du jugement rendu en dernier ressort, notamment la méconnaissance de règles de compétence, de procédure ou de forme (empiétement sur la compétence d'une autre juridiction, atteinte au principe du contradictoire, absence ou insuffisance de motivation, défaut de réponse à toutes les conclusions et moyens). En outre, le juge de cassation est censé vérifier que la décision n'a pas occulté « les données factuelles de nature à justifier l'application de la règle de droit »<sup>70</sup>. Le grief de dénaturation est favorablement accueilli quand le juge de fond porte une appréciation inadéquate sur les faits. C'est un resserrement de la qualification souveraine des faits traditionnellement reconnue au juge du fond.

La garantie contre l'arbitraire est vérifiée par la compétence du juge suprême de contrôler la validité formelle du syllogisme. Pour contrôler minutieusement l'enchaînement logique du

---

<sup>68</sup> Jean Duclos Ngon A Mouloung, *Les critères du procès administratif équitable en droit positif camerounais*, mémoire master 2, Université de Yaoundé 2 Soa, 2012, [www.memoireonline.com/03/17/9700/m\\_Les-criteres-du-proces-administratif-equitable-en-droit-positif-camerounais75.html](http://www.memoireonline.com/03/17/9700/m_Les-criteres-du-proces-administratif-equitable-en-droit-positif-camerounais75.html), consulté le 10 août 2018.

<sup>69</sup> La notion de « partie perdante » est relative : « *Le demandeur qui n'a pas pu faire reconnaître par le juge administratif les droits qu'il prétend avoir, est partie perdante. Si ces droits sont reconnus, c'est le défendeur qui se trouve partie perdante* ». Gilles J. Guglielmin et Georges Salon « La notion de partie perdante en contentieux administratif français », *Droit public* (Etudes en l'honneur de Georges Dupuis), 1997, p. 147

<sup>70</sup> Camille Broyelle, *Contentieux administratif*, Paris, LGDJ, 2011, p. 366.

raisonnement, « en premier lieu, le juge doit, conformément à son office, apprécier l'admissibilité, la pertinence et la force probante des faits. Puis, une fois le fait établi, il appartient au juge de faire entrer le fait qualifié dans la catégorie juridique correspondante en reconnaissant dans le fait brut les éléments caractéristiques de la notion de droit concernée. Ces opérations de sélection et de qualification imposent au juge d'expliquer à chaque instant sa démarche. En second lieu, le juge doit affirmer sa connaissance du droit. A ce titre, s'il peut, dans certaines circonstances, affirmer directement la règle de droit, il doit le plus souvent l'interpréter pour des raisons tenant à son obscurité, à son silence ou à ses lacunes »<sup>71</sup>.

Il ne lui suffit pas d'alléguer une suspicion d'illégalité. Pour faciliter l'accès à l'une des voies de recours aménagées, la motivation de la décision rendue en premier ressort doit, de manière claire et précise, exposer les éléments de fait et de droit à la base du soupçon d'illégalité. Cette condition a pour fonction de fournir à la juridiction administrative d'appel ou de cassation les matériaux factuels et juridiques utiles à l'exercice de son office.

La compréhension de la signification juridique de la motivation fait penser de nouveau aux écrits de Demba Sy : « La décision doit être motivée. Elle vise les textes et fait référence aux faits et arguments invoqués par les parties. Le jugement doit se borner à statuer dans les limites des conclusions des parties »<sup>72</sup>. Les conclusions émanant, soit du requérant, soit du défendeur<sup>73</sup> se rapportent aux prétentions, c'est-à-dire à ce qui est demandé au juge. En vertu de la règle de neutralité, la juridiction administrative se plie aux conclusions des parties subordonnées à l'interdiction de statuer *ultra petita et infra petita*<sup>74</sup>.

L'obligation de statuer sur les moyens est-elle absolue ? Ce qui revient à se demander si l'obligation de statuer est expressément élargie à tous les moyens. Sur ce point précis, le principe de l'économie des moyens a un trait particulier. La juridiction administrative est fondée à sélectionner un seul des moyens invoqués, du moins s'il n'a pas matière à relever d'office un moyen d'ordre public<sup>75</sup>. Par le moyen le plus influent, elle « statuera sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête »<sup>76</sup>. Dans cette hypothèse, le moyen le plus solide est seulement retenu par le juge pour prononcer une annulation, au regard de la règle de

---

<sup>71</sup> Sophie Gjidara, « La motivation des décisions de justice : impératifs anciens et exigences nouvelles », *Petites affiches*, 2004, n° 105, pp. 6-7.

<sup>72</sup> Demba Sy, *Droit administratif*, op. cit., 2014, p. 158.

<sup>73</sup> Dont les conclusions peuvent être aussi offensives : en plus du rejet des conclusions du requérant, il peut demander la condamnation de celui-ci (conclusions reconventionnelles).

<sup>74</sup> Cette soumission peut être allégée par la mise en œuvre des pouvoirs propres du juge qui le contraint, par exemple, à supprimer les passages « injurieux, outrageants ou diffamatoires ». Camille-Julia Guillermet, *La motivation des décisions de justice. La vertu pédagogique de la justice*, op. cit., p. 127.

<sup>75</sup> Déjà la Cour suprême du Sénégal, dans son arrêt du 27 mai 1981, *Amadou Lamine BA, inédit*, a sauvé l'annulation en soulevant d'office l'existence d'un vice d'incompétence qui ne figurait pas dans les moyens au soutien du raisonnement du requérant. L'autorité signataire, à savoir le Secrétaire général du Ministère, n'était pas habilitée à signer la décision du blâme infligé au fonctionnaire de la hiérarchie. Aussi est-il rappelé qu'aux termes du décret du 10 décembre 1963, modifié, les sanctions disciplinaires étaient exclues dans le champ d'application de la délégation.

<sup>76</sup> Frédéric Dieu, « La règle de l'économie de moyens doit-elle paralyser le pouvoir d'injonction du juge administratif ? », *AJDA*, 2009, p. 1082.

l'économie des moyens appliquée selon la formule : « Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête »<sup>77</sup>.

Sans que cela soit nécessairement demandé par l'une des parties, le moyen d'ordre public est un moyen dont la violation est si grave que le juge administratif doit le soulever d'office (incompétence du juge administratif, tardiveté du recours, défaut d'intérêt pour agir, décision ne faisant pas grief, etc.). On dit que le juge vient au secours du requérant ou du défendeur. Si le moyen d'ordre public a été soulevé par le juge, la formulation dans le jugement sera « sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens de la requête ». Cette formule trouve une application satisfaisante au Sénégal, dans l'arrêt C.E. 27 octobre 1993, *Seydou Mamadou Diarra*<sup>78</sup>. En l'espèce, l'annulation est fondée sur « le moyen tiré du défaut de motifs, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ».

Mais l'efficacité de ce procédé est discutée par Marie-Claire Ponthoreau qui s'interroge ainsi : « Dans l'intérêt général, ne serait-il pas nécessaire de connaître tous les vices qui entachent la décision annulée pour en informer l'administration et ainsi l'inciter à ne pas les commettre à nouveau ? »<sup>79</sup>.

De la même manière, il est de l'obligation du juge du fond de se prononcer sur toutes les conclusions et sur tous les moyens soulevés, « à l'exception des moyens inopérants »<sup>80</sup>. En contentieux administratif, il lui est fait obligation de statuer sur toutes les conclusions formulées par les parties, sous peine de voir sa décision totalement ou partiellement annulée.

Il faut aussi compter avec la « fin de non-recevoir ». Alors que, de toute manière, la requête doit être rejetée au fond, le juge a la possibilité de ne pas s'expliquer sur la recevabilité, en faisant précéder cet examen de la mention « sans qu'il soit besoin d'examiner la recevabilité de la requête »<sup>81</sup>.

Mais encore, ce sont les moyens formulés par les parties qui instruisent la juridiction administrative sur les circonstances de fait mais davantage exposent les arguments nécessaires à l'accueil favorable des prétentions (sanction d'une illégalité, indemnisation d'un préjudice, etc.). Ceci suppose l'exigence minimale, pour les parties, de connaître au moins intuitivement la règle de droit.

Ainsi le juge sénégalais, dans l'arrêt C.E. 27 avril 1994, *Dembo Bâ*, constate l'irrecevabilité du recours au motif que le requérant, « s'est simplement borné à décrire les conditions de fait qui ont conduit l'autorité administrative à prendre la décision attaquée, sans énoncer expressément

---

<sup>77</sup> Jean-Claude Bonichot, Paul Cassia et Bernard Poujade, *Les grands arrêts du contentieux administratif*, op. cit., p. 1156.

<sup>78</sup> Demba Sy (dir.), *Répertoire de jurisprudence : droit administratif*, op. cit., p.19.

<sup>79</sup> Marie-Claire Ponthoreau, « Réflexions sur la motivation des décisions juridictionnelles en droit administratif français », *RDP*, 1994, p. 747.

<sup>80</sup> Marceau Long et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 20<sup>e</sup> éd., 2015, p. 324.

<sup>81</sup> Jean-Michel Lemoyne de Forges ; « *La motivation des décisions des juridictions administratives* », p.218docplayer.fr/50504340-Jean-michel-lemoyne-de-forges-professeur-emerite-de-l-universite-pantheon-assas-paris-ii.htmlP, consulté le 24 septembre 2018,

et développer les moyens indiquant, de façon précise, en quoi ladite décision a violé la loi »<sup>82</sup>. La jurisprudence administrative camerounaise en répète ici la confirmation : « [...] tels que présentés, les moyens soulevés [...] ne sont pas articulés, ni développés et ne visent aucun texte de loi que le jugement attaqué aurait violé ou le principe de droit faussement appliqué. Qu'il s'ensuit qu'ils sont irrecevables et que l'appel encourt le rejet. Qu'il y a lieu de confirmer le jugement entrepris »<sup>83</sup>.

Finalement pour les parties, le droit à la motivation « ce n'est pas seulement le droit de savoir, c'est aussi l'amorce du droit de contester »<sup>84</sup>. L'implication est logique. Pour la juridiction administrative, motiver sa décision, c'est essentiellement expliquer pourquoi il en rejette ou en admet le bien-fondé au moment de statuer sur des moyens que lui présentent les parties ou qu'il relève d'office quand ils sont d'ordre public<sup>85</sup>. Il doit donner une suite aux moyens car le défaut de réponse constitue une cause d'irrégularité propice à l'annulation devant les juridictions d'appel ou de cassation.

## 2. La sanction de la motivation

Un contrôle de l'action de la juridiction administrative s'interprète sans doute comme « une garantie contre l'erreur du juge dès lors qu'elle permet à la juridiction hiérarchiquement supérieure de juger du bien-fondé et de la légalité de la décision »<sup>86</sup>. Dès lors, une motivation doit être parfaite pour que puissent être mis en œuvre les voies de recours reconnues et l'exercice de l'office dévolu aux juges d'appel ou de cassation. Pour être parfaite, elle doit être suffisante, c'est-à-dire justifier, par des motifs pertinents, tous les chefs du dispositif<sup>87</sup>.

Une fois cette condition réalisée, l'obligation est faite à la juridiction administrative de statuer sur l'ensemble des moyens. Ainsi, la motivation s'opère, généralement, par « la méthode de l'examen successif de tous les moyens invoqués »<sup>88</sup>. Au Sénégal, dans l'arrêt C.E. 24 novembre 1993, *Africamer*, les moyens successifs tirés de la violation de la loi et du manque de base légale sont au moins juridiquement analysés avant d'être écartés par le juge sénégalais.

---

<sup>82</sup> Demba Sy (dir.), *Répertoire de jurisprudence : droit administratif ... op. cit.*, p. 133..

<sup>83</sup> Arrêt C.S./C.A. du 09 mars 2011, *Etat du Cameroun (MINDAF) et Wabo Fosto Jean Jacques c/Foiding Michel*, in Keutcha Tchapnga (dir.), *Les grandes décisions annotées de la jurisprudence administrative du Cameroun*, op. cit., pp. 329-330.

<sup>84</sup> Michel Grimaldi, « Introduction », in *La motivation*, Travaux de l'Association Henri Capitant, Paris, L.G.D.J., 2000, p. 2.

<sup>85</sup> Jacques Petit, « La motivation des décisions du juge administratif français », in Sylvie Caudal, *La motivation en droit public*, op. cit., p. 215.

<sup>86</sup> Sophie Gjidara, « La motivation des décisions de justice : impératifs anciens et exigences nouvelles », *Petites affiches*, n° 105, 2004, p. 5.

<sup>87</sup> Cette qualité de la motivation semble être agréée par le juge communautaire de la CEMAC. L'arrêt n° 001/CJ/CEMAC/CJ/10-11 du 25 novembre 2010, *Affaire Ecole inter-Etats des Douanes c/ Djeukam Michel*, la Cour de Justice a acté l'obligation, telle qu'elle incombe au juge national, de motiver la suspicion légitime. En l'espèce, le sentiment de la Cour se lit à travers la motivation de son arrêt : « La Cour d'Appel de Bangui qui ne dit pas en quoi la légalité de la décision n° 23/CEMAC/EIED concernée est contestée, ne met pas la Cour en l'état d'apprécier la validité de cette décision ».

<sup>88</sup> De même, le juge a recours à « la méthode de réunion des moyens invoqués » en rassemblant les moyens relevant de la même catégorie. Voir Ndèye Madjiguène F. Diagne, *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, Thèse de doctorat d'Etat en droit, Université Cheikh Anta Diop, 1995, pp. 269-274.

Dans sa fonction de gardienne de la rectitude juridique, les juridictions administratives d'appel ou de cassation exercent sur la motivation des décisions deux types de contrôle quasi indissociables : d'une part, un contrôle normatif visant à s'assurer de la légalité des décisions et de la bonne interprétation de la loi par les juges de fond et, d'autre part, un contrôle disciplinaire se rapportant aux obligations qui pèsent sur les juges inférieurs quant à la façon dont ils doivent rendre et rédiger les décisions<sup>89</sup>.

La sanction de l'inexistence de la motivation intervient sous le régime de deux qualifications juridiques. La première, appréciée sous la qualification de vice de forme, se fonde sur l'insuffisance, l'absence ou la contradiction de motifs, l'incohérence dans le raisonnement (entre motifs eux-mêmes ou entre les motifs et le dispositif), le défaut de réponse à conclusions, les motifs dubitatifs et hypothétiques (« il semble » ; « il paraît » ; « laisser penser ») et l'ambiguïté dans des motifs (« il est vraisemblable » ; « il est permis de penser » ; « il peut arriver que »). La seconde, opérant sous la qualification de défaut de base légale ou vice de fond, évalue la qualité de la motivation. Ce n'est plus l'allure mais la substance de la motivation qui dégage de l'intérêt pour le juge.

Sont ainsi sanctionnées, pour défaut de base légale, les décisions insuffisamment motivées en fait car la connaissance des faits est indispensable au juge de cassation pour vérifier que la règle de droit leur a été exactement appliquée<sup>90</sup>. Ces propos font sens au regard des motivations déficientes ou contradictoires. En Côte d'Ivoire, l'arrêt C.S./C.A. du 20 décembre 2006, *Madame Koua Ama Marie-Agnès c/ Etat de Côte d'Ivoire et Société I.G.S., Agence France immobilier* en fait état en considérant que « la Cour d'Appel s'est déterminée par des motifs contradictoires qui privent sa décision de base légale » en statuant « sans indiquer les différents postes de préjudice spécifiquement réparés » par la somme allouée à Madame Koua<sup>91</sup>.

De cette réflexion, il ressort que les juridictions administratives puisent dans la motivation les moyens indispensables à la protection de l'ordre juridique. Toujours est-il que cette fonction devient indissociable des attentes démocratiques.

## II. L'affermissement de la fonction sociale du droit

Le bon fonctionnement de l'Etat et de ses services administratifs contribue à la consolidation de l'Etat de droit. Ceci implique l'existence d'une justice administrative favorable à la régulation du système démocratique. En plus d'être un discours argumentatif, expression d'une technique juridique, le raisonnement du juge doit « persuader l'auditoire »<sup>92</sup>. C'est là une nette affirmation de la finalité démocratique de la motivation des décisions des juridictions

---

<sup>89</sup> Babacar Diallo et Jean Aloïse Ndiaye (Rapporteurs), « Thème : "Le contrôle normatif et le contrôle disciplinaire », in *Bulletin d'information*, n° 5-6, Cour suprême du Sénégal, 2014, pp. 11-27.

<sup>90</sup> Voir C.E. 20 février 1948, *Dubois*, D. 1948, p. 557. D'ailleurs, la Haute Juridiction administrative française a annulé un jugement rendu par le Tribunal administratif de Bordeaux s'est limité à relever que « l'éducateur du foyer départemental de l'enfance d'Eysines a exercé une surveillance insuffisante constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité du Département de la Gironde », sans préciser aucun des éléments de fait dont elle a pu déduire qu'ils étaient constitutifs d'une faute ; qu'ainsi la cour n'a pas mis le juge de cassation à même d'exercer son contrôle ». C.E. 29 juin 1994, *inédit au Recueil Lebon*, [www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin](http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin), consulté le 26 septembre 2018.

<sup>91</sup> Martin Bléou, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative ivoirienne*, op. cit., p. 463.

<sup>92</sup> Thomas Delanlssays, *La motivation des décisions juridictionnelles du Conseil d'Etat*, op. cit., p. 22.

administratives. Pour insister sur ces points, il faut rappeler, avec Jean-Marc Sauvé, que « la position du juge dans notre société évolue : celui-ci ne manque pas de s'interroger, sous l'effet de chocs exogènes multiples, et, en particulier des interpellations de la société, sur la façon dont peuvent être perçues ses décisions, sur leur intelligibilité et, au-delà, sur le rôle et même la légitimité qui sont les siens »<sup>93</sup>.

En cela, le choix est fait de mettre l'accent sur deux déterminants démocratiques que, en l'occurrence, une transparence objectivée (A) et une légitimation justifiée (B).

### **A. Une transparence objectivée**

La transparence administrative<sup>94</sup>, que réalisent l'information et la participation du public à l'élaboration des décisions réglementaires et au contrôle de l'Administration (commissions paritaires, organes consultatifs, appels aux entreprises des secteurs régulés), est plus que jamais un signe du temps. Ainsi, la transparence dans la motivation des décisions juridictionnelles est un déterminant de premier rang dans la soumission de la partie qui succombe sous l'autorité de la chose jugée.

Sous ce rapport, les juridictions administratives des Etats d'Afrique subsaharienne francophone se soumettent à l'effort de garantir l'objectivité du raisonnement juridique (1) et d'améliorer la clarté du style (2).

#### **1. Le raisonnement juridique**

A la base de l'objectivité du raisonnement, on retrouve le syllogisme juridique. La motivation des décisions des juridictions administratives suit habituellement un raisonnement pensé par Dominique Garat-Aîné : « 1° Dans la majeure, retracer une vérité générale avouée de tout le monde, et par conséquent la loi dans le syllogisme-jugement, car il n'y a là de vérité générale qu'avouée par la loi ; 2° Dans la mineure, déterminer le rapport particulier du sujet contentieux à la vérité générale et par conséquent, dans le jugement syllogistique, le rapport à ce sujet, ou du fait contentieux à la loi, car il n'y a là d'autre vérité que celle que la loi détermine ; 3° Dans la conséquence, déclarer ce que la loi ordonne du sujet contentieux, car, là encore, ainsi que dans la majeure et dans la mineure, la loi seule est la vérité suprême qui règle tout »<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> Jean-Marc Sauvé cité par Clotilde Deffigier, « Qualité formelle et qualité substantielle des décisions de justice administrative », *Revue française d'Administration publique*, 2016/3, p. 764.

<sup>94</sup> A titre d'exemples, au Burkina Faso : la loi n° 051-2015 CNT portant Droit d'Accès à l'Information publique et aux Documents administratifs pour l'Information du public ; au Bénin : la loi n° 2017-04 du 19 octobre 2017 portant Code des Marchés publics pour la mise en concurrence en matière de commande publique ; au Sénégal : d'une part, la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales concernant l'accès des citoyens aux informations budgétaires et financières ainsi qu'aux délibérations des conseils des collectivités territoriales, d'autre part, loi n° 70-14 du 6 février 1970 fixant les règles d'applicabilité des lois, des actes administratifs à caractère réglementaire et des actes administratifs à caractère individuel, modifiée, relative à la publicité des actes administratifs. Voir aussi, Ousmane Khouma, « La démocratie administrative au Sénégal. A la recherche d'un couple improbable », <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/la-democratie-administrative-au.html>, consulté le 26 septembre 2018.

<sup>95</sup> Yves Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, op. cit., pp. 90-91.

L'analyse de la structure syllogistique montre que les faits constituent la « mineure ». La règle de droit à rechercher dans les textes, (loi, décret, règlement, contrat)<sup>96</sup> forme la « majeure ». La corrélation de la règle de droit aux faits détermine la « conclusion » ou la solution<sup>97</sup>. On note qu'il y a là « un constant va-et-vient du droit au fait, les faits ayant vocation à être régis par le droit et le droit étant destiné à régir les faits »<sup>98</sup>. Cette logique réalise le pouvoir d'« annexer les faits à la réalité juridique »<sup>99</sup>.

De manière générale, le syllogisme juridique est une opération intellectuelle par laquelle, du rapport de deux termes avec un même troisième, on conclut à leur relation logique. Dès lors, la preuve des faits et la clarté de la règle de droit doivent aboutir à une conclusion objective. En permettant de déterminer la solution du procès, le syllogisme devient ainsi la clé du dénouement objectif d'un différend relevant du contentieux administratif. Par la motivation, les prétentions des requérants sont reçues et orientées vers des solutions juridiquement objectives. Cela donne lieu à l'énonciation de solutions ancrées dans la motivation avant d'être affichées dans le dispositif. Dans la plupart des pays, le syllogisme juridique est d'usage fréquent. Les décisions des juridictions administratives y sont introduites par des règles de droit, lesquelles sont mises en correspondance avec des faits rapportés.

Cette construction a persuadé la démarche du juge togolais. Par l'arrêt C.S/C.A. 17 novembre 2014, *Société Atlantique télécom Togo (ATT) c/ Autorité de Réglementation des Secteurs de Postes et de Télécommunications (ART&P)*, le juge se prononce sur la légalité de la décision contestée suivant la raison syllogistique (appel aux dispositions relatives au cahier des charges), compréhension des faits (quote-part des personnes physiques et morales de nationalité togolaise de moins de 5% au lieu de 30% légalement fixée, manquement à ses obligations justifiant la promesse faite à l'ART&P de mandatement d'une société de gestion et d'intermédiation aux fins de désignation de partenaires pouvant entrer au capital social), déduction de la décision (rejet du recours en annulation aux motifs que c'est à bon droit qu'après la mise en demeure contestée par la société ATT, l'ART&P a pris la décision attaquée)<sup>100</sup>.

Au Sénégal, la motivation de l'arrêt C.E. du 27 avril 1994, *Ousmane Kane Kamara, Babacar Mboup, Ibrahima Sy c/ Etat du Sénégal* est l'exemple d'une application pédagogique du syllogisme juridique. Pour répondre « sur le moyen tiré du défaut de motif », le juge invoque

---

<sup>96</sup> Souvent, la majeure est annoncée à travers la déclinaison des visas. C'est l'exemple de la Cour suprême du Togo dans l'arrêt C.S/C.A. 17 novembre 2014, *Société Atlantique télécom Togo (ATT) c/ Autorité de Réglementation des Secteurs de Postes et de Télécommunications (ART&P)* qui, outre les mentions générales de saisine et de compétence, cite les textes spécifiques : la loi n° 2002-018 du 17 décembre 2012 sur les communications électroniques, la « loi » du 30 janvier 2014 portant Acte uniforme de l'OHADA relatif au Droit des Sociétés commerciales et du Groupement d'Intérêt économique (AUSC-GIE), le décret n° 2014-088/PR du 31 mars 2014 portant sur les régimes juridiques applicables aux activités de communications électroniques ; vu le cahier des charges du 21 décembre 2009, ([http://www.coursupremetogo.tg/documents/A\\_17novembre2014.pdf](http://www.coursupremetogo.tg/documents/A_17novembre2014.pdf), consulté le 05 octobre 2018).

<sup>97</sup> L'exemple le plus connu est le syllogisme d'Aristote il y a plus de 2 300 ans : 1. Tous les hommes sont mortels, 2. Or Socrate est un homme, 3. Donc Socrate est mortel. Schématiquement, Si A = B et que B = C, alors A = C. : les deux premières propositions (la majeure et la mineure) sont appelées les « prémisses ».

<sup>98</sup> Jean-Louis Bergel, *Méthodologie juridique*, Paris, PUF, 2001, p. 135.

<sup>99</sup> Denis Alland et Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Quadrige/ Lamy- Paris, PUF, 2003, p. 1018.

<sup>100</sup> Suivre le lien : [www.coursupremetogo.tg/documents/A\\_17novembre2014.pdf](http://www.coursupremetogo.tg/documents/A_17novembre2014.pdf), consulté le 05 octobre 2018.

la règle de droit (l'obligation de motiver une décision infligeant une sanction), rapporte les faits (procédure disciplinaire ayant donné lieu à l'établissement d'un procès-verbal duquel il résulte une participation à l'escorte de six camions chargés de marchandises prohibées, etc.) et conclut au rejet du moyen car, considère-t-il, « même s'il est exact que les éléments de fait contenus dans les conclusions de l'enquête diligentée par le conseil d'enquête ne sont pas incorporés dans le texte même de la décision, il n'en reste pas moins certain qu'ils sont étroitement liés à elle »<sup>101</sup>. Le retour sur cette jurisprudence est riche en enseignements car la jurisprudence qui en découle valide la référence à un document joint ou précédemment adressé à l'intéressé pour motiver une décision administrative. Il n'est plus exclu que les motifs soient exposés dans un document annexé à la décision administrative (procès-verbal, lettre d'accompagnement, avis, rapports, etc.). Cette jurisprudence a même inspiré l'arrêt C.E. 13 janvier 2015, *Sidia Bayo, inédit* : la Chambre administrative a usé de son pouvoir d'injonction afin d'obtenir de l'autorité administrative les éléments de fait qui sous-tendent la décision. Il s'agit de documents justifiant le motif tiré de la nécessité de la préservation et de la sauvegarde de l'ordre public : deux procès-verbaux d'interrogatoire et d'une note, estampillée confidentielle, adressée au Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique.

Egalement en contentieux administratif burkinabé, la preuve du syllogisme juridique est fournie par la décision C.E. du 28 mars 2008, *Chancelier, Président de l'Université c/ Ouédraogo Jean-Bernard*, rendue à la suite d'une requête en appel, qui énonce les termes de l'article 11 du kiki an III-108 du 12 novembre 1990 portant réglementation des stages de formation ou de spécialisation, rapporte des faits relatifs à une position d'absence irrégulière et prononce une conclusion sur la recevabilité de l'appel et l'annulation du jugement attaqué<sup>102</sup>.

Etant entendu que la majeure doit relever du droit positif ; il peut être même posé une règle jurisprudentielle ou une énonciation doctrinale. En ce sens, la décision du C.E. du 09 février 2010, *Chancelier, Président de l'Université c/ Ouédraogo Jean-Bernard*, rendue en chambres réunies à la suite d'un pourvoi en cassation, renferme une découverte : « Considérant qu'il est de jurisprudence et doctrine unanimes qu'une juridiction ne peut être saisie d'une cause que dans la mesure où les règles de fond et celles de procédure lui donnent le pouvoir de la juger ; que ce pouvoir c'est la "compétence" ; et que la compétence est envisagée à plusieurs points de vue, dont du point de vue matériel ou "compétence d'attribution" »<sup>103</sup>.

Pareillement dans l'arrêt du Conseil d'Etat gabonais du 11 mars 2005, *Cabinet A.U.A c/ Etat gabonais (OPT), inédit*, la majeure réitère une jurisprudence sur les critères du contrat administratif en considérant qu' « il est de règle » que les contrats conclus entre personnes publiques et personnes privées sont administratifs dès lors qu'ils ont pour objet l'exécution d'un service public, sans qu'il importe que lesdits contrats comportent ou non des clauses exorbitantes du droit commun. Dans le cas d'espèce, le contrat ayant été conclu entre un établissement public à caractère industriel et commercial et un cabinet privé, le Conseil en

---

<sup>101</sup> Demba Sy (dir.), *Répertoire de jurisprudence : droit administratif, op. cit.*, pp. 137-138.

<sup>102</sup> Salif Yonoba, *Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabé : Droit administratif, op. cit.*, pp. 414-415.

<sup>103</sup> *ID. Ibid. id.*

déduit que « cette circonstance, au regard de la règle susvisée, confère, à elle seule, le caractère administratif au contrat dont il s'agit et justifie la compétence du juge administratif ».

Leur homologue nigérien en a fait autant dans l'arrêt C.E. du 14 mai 2014, *Atlantique télécom S.A., Celtel S.A. c/Etat du Niger*, inédit, dans lequel il reproduit la jurisprudence sur la prorogation du délai de recours contentieux à la suite d'un recours gracieux ou hiérarchique.

Comme il en est apparent dans la jurisprudence administrative camerounaise, l'ordre des termes du syllogistique n'est pas toujours figé. C'est ainsi que dans l'arrêt C.S/C.A. du 30 novembre 1995, *Société Renault-Cameroun c/Etat du Cameroun*, l'édition de la solution du litige procède d'un exposé préalable des faits, suivi de l'énonciation de la règle de droit applicable. A la suite du constat qu'une portion du terrain exproprié a été effectivement utilisée sans d'ailleurs une indemnisation préalable, cette décision réitère la dualité du contentieux de l'expropriation pour cause d'utilité publique (le contentieux des actes et contentieux de l'indemnisation) et pose les jalons du contentieux de la rétrocession en rapport avec le constat de caducité de l'acte prononçant la déclaration d'utilité publique et l'analyse de la notion d'expropriation effective<sup>104</sup>.

Cette façon de motiver n'est pas sans retentissement jurisprudentiel au Sénégal. L'arrêt C.E. du 05 mai 2009, *Etat du Sénégal c/Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP), Comité de Règlement des Différends de l'ARMP et Agence autonome des Travaux routiers*, inédit, se lisent successivement les faits (le requérant fait grief au Comité de s'être érigé en juge de légalité en écartant les dispositions de l'article 37, paragraphe 3 du Code des Marchés publics, non contraires aux articles 13 et 14 de la directive 04/2005/CM/UEMOA), la règle de droit (le représentant du contrôle financier ne saurait être pris comme un des observateurs prévus par l'article 14 de la directive, mais plutôt comme membre ayant voix consultative aux termes des articles 37, 38 et 39 combinés du Code) et la conclusion (la décision du Comité prise en violation de la loi doit être annulée).

La démarche est-elle exclusivement une figure syllogistique au sens strict ? Si ce sont les controverses logiques qui fécondent le raisonnement juridique, il va sans dire que, en pratique, les techniques de raisonnement ne sont pas uniformes. Les juridictions administratives se voient obligées d'articuler des démarches pour transcender la complexité des faits juridiques. L'éclectisme, en tant que figure de la liberté de raisonnement, donne souvent du sens à la décision. Le juge progresse souvent par une démarche « amplifiante » favorable à la découverte de principes généraux du droit étudiés soit du point de sa valeur juridique, soit sous l'angle du

---

<sup>104</sup> Salomon Bilong, *Mémento de la jurisprudence administrative du Cameroun*, op. cit., pp. 501-505.

pouvoir normatif de la jurisprudence<sup>105</sup> soit encore, sous l'inspiration propre à Alain Ondoua, relativement à une matière juridique<sup>106</sup>.

Non moins curieusement, le raisonnement que suit souvent le juge malien est sans doute la conséquence d'une construction narrative. L'option ainsi prise n'obéit pas une logique prédéterminée, sauf à correspondre, comme une « fiche d'arrêt », à « une suite de déductions logiques ordonnées les unes par rapport aux autres »<sup>107</sup>. Celle-ci n'est donc pas élaborée autour de prémisses et d'une conclusion car le juge débite son raisonnement. Par des déductions successives, l'arrêt C.S.S.A. du 11 juillet 2002, *Mory Koné c/ Ministère de la Santé, inédit*, comporte : « Faits et procédure » : par sa décision du 09 août 2001, le Ministre de la Santé abrogeait toutes les décisions d'autorisation d'ouverture de dépôts de produits pharmaceutiques accordées à certains des anciens salariés dans le cadre de la restructuration de la pharmacie populaire du Mali » ; « En droit, en la forme » : respect des conditions de délai légal de recours contentieux, d'intérêt et de qualité, d'amende de consignation ; « Au fond » : demande par le conseil des requérants de l'annulation pour excès de pouvoir de l'acte portant abrogation des décisions sous les arguments de violation du principe de non-rétroactivité des actes administratifs et de l'intangibilité des effets des actes individuels créateurs de droits, conclusion au rejet de la requête comme mal fondée par la Direction générale du Contentieux de l'Etat ; « Discussion juridique » : le moyen allégué et relatif aux droits acquis ne saurait prospérer, le moyen de non-rétroactivité est tout aussi inopérant dans la mesure où la décision d'abrogation dans le cas présent ne vaut que pour l'avenir et n'a aucun effet rétroactif, le Ministère de la Santé ne saurait étendre aux localités de Kangaba et Bandiagara - dans lesquelles aucune décision ne fait état de l'ouverture d'une officine de pharmacie - la décision portant abrogation des décisions d'ouverture de dépôts de produits pharmaceutiques sans commettre un excès de pouvoir.

## 2. La qualité du style

Le sens privilégié qui est affecté ici au concept de "style" a trait à la qualité de « l'écriture du droit »<sup>108</sup>, c'est-à-dire une certaine manière propre à la juridiction administrative de s'exprimer, en termes de raisonnement et d'énonciation d'une motivation de jugement. Le style permet d'établir le lien supposé entre la motivation et les principes directeurs du procès administratif. La motivation doit être claire pour le justiciable et pour les juridictions supérieures. L'entrée du prétoire s'en trouve démocratisée. En plus de permettre aux parties à un procès d'évaluer l'issue

---

<sup>105</sup> Demba SY, « Le juge sénégalais et la création du droit administratif », in Dominique Darbon et Jean du Bois de Gaudusson (dir.), *La création du droit en Afrique, Karthala*, 1997 ; pp. 395-407 ; Martin Bléou, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative ivoirienne, op. cit.*, pp. 135-137 ; Ubain Ngampio-Obélé-Bélé, « La place de la jurisprudence et des principes généraux du droit dans le contentieux administratif africain francophone », *op. cit.*, pp. 31-57.

<sup>106</sup> Alain Ondoua, « Les principes généraux du droit relatifs à la fonction publique », in *Le droit administratif : Permanence et convergences*, (Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume), Paris, LGDJ, 2007, pp. 777-791.

<sup>107</sup> Yves Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif, op. cit.*, p. 93.

<sup>108</sup> Bruno Bachini, « La motivation des décisions de la Cour administrative fédérale d'Allemagne : l'héritage de Savigny », *RFDA*, 2017, p. 1009.

d'une éventuelle voie de recours, la motivation détermine la prévisibilité du droit et intéresse le public.

De ce point de vue, la remarque peut être faite que la motivation, principe obligatoire de bonne justice, emporte une nécessité sociologique. On peut penser que la qualité du style des juridictions administratives en Afrique subsaharienne francophone est un argument sérieux pour questionner la logique de transparence dans le cadre du contentieux administratif. La motivation répond, selon le mot de René Chapus, à une « exigence de la démocratie »<sup>109</sup>. C'est un paramètre dans le contrôle de la décision. L'exigence de motiver est d'ailleurs d'ordre constitutionnel dans certains régimes politiques subsahariens francophones.

Cette nature est consacrée par les termes du deuxième alinéa de l'article 141 de la Constitution rwandaise du 04 juin 2003 qui disposent que « tout jugement ou arrêt doit être motivé et entièrement rédigé ; il doit être prononcé avec ses motifs et son dispositif en audience publique ». Dit ainsi, le constituant entend astreindre le juge à l'obligation de clarté dans la motivation de ses décisions<sup>110</sup>.

Traditionnellement, le style de motivation imprime une certaine spécificité à la jurisprudence administrative. Mais, la connaissance des droits reconnus ou sanctionnés par le juge ne saurait souffrir d'une quelconque asymétrie dans la compréhension du raisonnement juridique entre le plaideur et le juriste. D'après ces considérations, « le droit, à l'instar de la médecine, n'est plus en effet de ces spécialités qui, dans une culture classique marquée par l'élitisme, restaient l'apanage de quelques-uns, et dont la société était invitée à bénéficier sans être jugée apte à les comprendre »<sup>111</sup>.

En effet, le « charme mystérieux des jurisprudences d'autrefois »<sup>112</sup> réside dans leur brièveté impériale<sup>113</sup> chère au Conseil d'Etat français dont l'explication a des racines historiques : « Au Conseil d'Etat, c'est le roi qui parle, qui décide, qui ordonne : son langage doit être bref, concis, impératif. A la Cour de Cassation, ce sont des magistrats qui interprètent la loi, et qui doivent rendre raison aux justiciables de leurs décisions »<sup>114</sup>. L'*imperatoria brevitatis*, traduisant la manière très concise de motiver, a laissé des traces légendaires de son influence sur les décisions

---

<sup>109</sup> René Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 2008, 13<sup>e</sup> éd., p. 1062.

<sup>110</sup> Les dispositions de l'article 93 de la Constitution grecque (révision 27 mai 2008) prescrivent : « *Toute décision juridictionnelle doit être motivée de manière spéciale et complète; elle est prononcée en audience publique. La loi fixe les effets juridiques qui s'ensuivent et les sanctions qui sont infligées en cas de violation de l'alinéa précédent. L'opinion dissidente est obligatoirement publiée (...)*. Sur le principe, voir aussi l'article 111 de la Constitution italienne et l'article 97 de la Constitution belge. Dans les systèmes moins diserts sur l'exigence constitutionnelle, comme en France, la valeur constitutionnelle de la motivation se déduit en tant que composante des droits de la défense. En effet, au titre des garanties constitutionnelles comprises dans les droits de la défense, on peut rallier l'obligation de motiver les décisions juridictionnelles.

<sup>111</sup> Discours prononcé en ouverture des travaux de la commission de réflexion dédiés à la motivation, lundi 14 septembre 2015 par Monsieur Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation, [www.courdecassation.fr/publications\\_26/prises\\_parole\\_2039/discours\\_2202/premier\\_president\\_7084/discours\\_2015\\_7547/commission\\_reflexion\\_32508.html](http://www.courdecassation.fr/publications_26/prises_parole_2039/discours_2202/premier_president_7084/discours_2015_7547/commission_reflexion_32508.html), consulté le 05 novembre 2018.

<sup>112</sup> René Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 2006, 12<sup>e</sup> éd., p. 1034.

<sup>113</sup> Christoph Schönberger, « "Mi attendu, mi dissertation". Le style des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne », *Droit et Société*, 2015/3, n° 91, p. 507.

<sup>114</sup> Denis Serrigny, *Traité de l'organisation de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative*, 1865, Vol. 1, p. VI.

du Conseil d'Etat<sup>115</sup>. Suivant une formule inspirante, « le terme qui, depuis l'origine, revient sur toutes les lèvres pour qualifier le style du Conseil d'Etat est celui de "laconisme" »<sup>116</sup>. S'interrogeant sur le phénomène, le doyen Vedel écrit que « le droit administratif est un droit secret où la règle de droit n'existe que comme déchiffrement d'un message codé à plusieurs degrés »<sup>117</sup>.

A l'occasion d'une motivation, l'énoncé de principes et règles normatifs n'est embelli que par un rappel allusif des faits, une description raccourcie des moyens et conclusions, une analyse sobre des arguments juridiques et une formulation absconse du dispositif<sup>118</sup>. Les raisons au fait que la motivation des décisions soit « brève dans ses énoncés et pour partie secrète dans ses motifs » sont de deux ordres. En premier lieu, le caractère prétorien du droit administratif français situe la motivation dans le cadre d'une politique jurisprudentielle à la croisée du droit et du pouvoir. En second lieu, la brièveté des motifs s'explique par le premier objet de la justice administrative qui est la défense de l'institution d'utilité publique<sup>119</sup>.

L'idée générale est que les arrêts ne doivent pas être trop brefs, hermétiques ou incompréhensibles. Le cas contraire, est mal ressenti à une époque où l'on magnifie la communication et la transparence. Il ne paraît pas sans intérêt de dire que l'hermétisme juridique entretenu par des notions aussi vaguement définies en l'absence d'éléments concrets (puissance publique, service public, nécessités d'une bonne administration) souffre d'une absence de compatibilité avec les mises à jour démocratiques de la société. La stigmatisation de l'ésotérisme et la condamnation du style emphatique contraignent le juge à accroître l'accès et la compréhension de la motivation de ses décisions<sup>120</sup>.

Le Conseil d'Etat français a récemment proposé de lever les obstacles à la compréhension dressés par la massification des « que », des « point-virgule », des « considérant » afin d'améliorer la manière d'écrire les décisions de justice administrative. Les propositions portent sur l'emploi de phrases courtes, en style direct, ponctuées de points ainsi que sur une présentation en paragraphes courts afin de garantir la rigueur du raisonnement et d'accroître la lisibilité de la décision<sup>121</sup>.

---

<sup>115</sup> Voir Marc Noël, « Les motifs dans les décisions des juridictions administratives », *RDP*, 1924, pp. 350-384 ; André Laubadère, « Le conseil d'Etat et l'incommunicabilité », *EDCE*, n° 31, 1979-2980, pp. 17-22.

<sup>116</sup> Pierre Brunet, « Le style déductif du Conseil d'Etat et la ligne de partage des mots », *Droit et Société*, 2015/3, n° 91, p. 546.

<sup>117</sup> Georges Vedel, « Le droit administratif peut-il rester indéfiniment jurisprudentiel ? », *EDCE*, 1979-1980, p. 31

<sup>118</sup> Le laconisme de la motivation, rattaché au raisonnement syllogistique d'origine romano-germanique, contraste avec le style explicatif et narratif de la *common law*.

<sup>119</sup> Grégoire Bigot, « Histoire de la motivation en droit public français », in Sylvie Caudal, *La motivation en droit public, op. cit.*, pp. 56-57.

<sup>120</sup> Didier Péano, « Qualité et accessibilité des décisions des juridictions administratives », *AJDA*, 2011, p. 612.

<sup>121</sup> Voir Conseil d'Etat, *Rapport du groupe de travail sur la rédaction des décisions de la justice administrative*, 2012, p. 38. Le Conseil d'Etat, dans un vade-mecum que les magistrats sont tenus de respecter depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, livre ses recommandations : "Dans un souci de lisibilité, les termes qui n'appartiennent pas ou plus au langage usuel ne sont pas employés, sauf quand leur usage est indispensable à une expression plus exacte et élégante, ou dont l'emploi garantit la rigueur du raisonnement juridique". Ainsi, sont à bannir les expressions et formules suivantes : anglicismes et latinismes, comme *infra petita*, *ultra petita* (soit le fait d'accorder plus qu'il n'a été demandé ou de statuer sur une prétention qui n'a pas été soumise au juge) ; "Il appert de" (= il ressort de) ; "décision querellée", "juridiction de céans", "interjeter appel", "ester en justice" ; le préfixe -sus, comme dans

L'accessibilité et la clarté de la motivation aident à réduire le déséquilibre dans l'entendement du droit et dans la perception de l'activité juridictionnelle<sup>122</sup>. Sous ce rapport, les décisions de justice administrative deviennent des outils prédictifs. Une plus grande attention portée à la motivation favoriserait une meilleure prévisibilité dans certaines matières administratives. Etant une qualité recherchée de la sécurité juridique, « la prévisibilité est ressentie comme une qualité essentielle de la prestation juridictionnelle [...]. Elle se mesure à l'aptitude des parties ou de leurs conseils à anticiper avec un degré de certitude suffisant la façon dont le litige sera traité mais aussi son issue »<sup>123</sup>.

Sous l'effacement des stigmates de « l'idéologie socialisante et toujours très nationaliste »<sup>124</sup> héritée du système administratif africain des trois premières décennies d'indépendance, la justice administrative subsaharienne francophone s'affranchit progressivement de l'extrême laconisme. Avec les récents progrès, les justifications juridiques ne procèdent plus par affirmations et assertions mais plutôt par arguments développés. On serait passé « de l'énigme à la pédagogie »<sup>125</sup>. Ainsi, par une tournure "professorale" de la motivation, la juridiction administrative clarifie le régime juridique de certaines institutions juridiques. Comparable à un cours magistral de droit administratif général, l'arrêt du juge gabonais, C.E. 11 mars 2005, *Cabinet A.U.A c/ Etat gabonais (OPT)*<sup>126</sup>, professe sur les critères du contrat administratif.

Surtout, la question de la qualité des décisions de justice administrative est en intime union avec l'indispensable vision managériale fondée sur la performance. La mise en œuvre de cette doctrine appelle l'adoption de « méthodes du management avec des normes de références, des indicateurs chiffrés, des procédures d'évaluation périodiques, une définition d'objectifs de performance et de rendement [...] »<sup>127</sup>. Ainsi, la qualité des décisions de justice peut être l'une des figures de pilotage, par les résultats, de l'organisation et du fonctionnement de l'Administration de la justice moderne. Les critères de clarté et d'intelligibilité de la motivation des décisions sont un indicateur de performance pour une Administration tant soit peu attentive à la qualité des services délivrés aux usagers de la justice.

---

"susmentionné" ou "susvisé" ; les "car", "en effet", "parce que" qui alourdissent le propos. Les expressions maintenues : "action subrogatoire/ récursoire" ; "exciper" ; "nonobstant", etc. Le Conseil d'État préconise aussi l'usage de phrases courtes et de paragraphes "*ne devant en aucun cas dépasser une demi-page*", "*Tout bavardage superflu est à exclure*". L'enjeu est de rendre ces décisions intelligibles pour le justiciable, sans perdre en solennité, rigueur et précision Voir Dossier : *rédiger une décision de justice au XXIe siècle*, revue *AJDA*, 2018 ; <https://www.franceinter.fr/justice/ultra-petita-irrepetible-susvisé-des-décisions-de-justice-desormais-compréhensibles-par-tous>, consulté le 31 décembre 2018.

<sup>122</sup> S'agissant de la loi, « l'accessibilité et l'intelligibilité » sont hissées à la dignité d'objectif de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel français. Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, *Loi portant habilitation du gouvernement à procéder par ordonnances à l'adoption de certains codes* ; <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1999/99421DC.htm>, consulté le 15 novembre 2018.

<sup>123</sup> Institut Montaigne, *Justice : faites entrer le numérique*, novembre 2017, p. 27.

<sup>124</sup> Alain Bockel, « Quelle justice administrative en Afrique noire francophone ? », in Demba Sy et Alioune Badara Fall, *La justice administrative en Afrique*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>125</sup> Olivier Le Bot cité par Pierre Brunet, « Le style déductif du Conseil d'Etat et la ligne de partage des mots », *Droit et Société*, 2015/3, n° 91, p. 547.

<sup>126</sup> Conseil d'Etat du Gabon, *Répertoire n° 18/2004-2004*.

<sup>127</sup> Hélène Colombet, Alice Gouttefangeas, « La qualité des décisions de justice. Quels critères ? », *Droit et Société*, 2013/1, n° 83, p. 158.

## B. Une légitimation justifiée

La motivation des décisions des juridictions administratives organise un espace de règlement des différends mettant aux prises le droit et le justiciable. L'acceptation de la fonction juridictionnelle emporte l'adhésion des protagonistes à la raison du juge. Les enjeux affiliés à la motivation sont importants car celle-ci, de par sa place qui dépasse le seul fait de trancher un litige, explique la décision rendue et prouve la justesse du raisonnement juridique. C'est donc l'une des finalités de la motivation de nourrir le débat sur la légitimité du juge.

Dans le cas présent, la question de la légitimité peut être approfondie à travers la fonction de persuasion (1) et l'objectif d'efficacité (2).

### 1. La fonction de persuasion

Ordonnée en « considérants » ou « attendus »<sup>128</sup> dans la rédaction des décisions, la motivation est « un élément essentiel à la compréhension de ce qui est jugé, donc à la légitimité de la justice »<sup>129</sup>. La légitimité du juge au sein des démocraties installe un rapport de confiance entre le juge et le justiciable. Comme l'écrit Bruno Odent, c'est l'esprit même des rapports entre le juge et les parties qui est ici en cause<sup>130</sup> car, et nous en avons la même convenance, c'est au sein de la motivation que le juge explique et justifie son raisonnement<sup>131</sup>. La motivation soutient l'office du juge dans la fonction sociale. Il n'est, pour s'en convaincre, que de songer à son exigence dans le contexte d'une société plus que jamais fascinée par la démocratie. A l'évidence, « rien n'est pire que de perdre sans avoir saisi pourquoi, c'est le plus sûr moyen de crier au déni de justice et à la prétendue collusion du juge avec l'Administration »<sup>132</sup>. Les jugements étant prononcés « Au nom du Peuple »<sup>133</sup>, la motivation doit être l'expression audible de « la démocratie qui règne à l'intérieur des prétoires »<sup>134</sup>. En motivant leurs décisions, les juridictions administratives accomplissent une fonction de persuasion : la justification, l'explication et l'incitation à l'action. Elles doivent emplier les attentes d'un pacte démocratique. C'est le sens du paradigme d'une société ouverte à la communication<sup>135</sup>. Pour Chaïm Perelman, « détenteur d'un pouvoir, dans un régime démocratique, le juge doit rendre compte de la manière dont il en use par la motivation »<sup>136</sup>.

---

<sup>128</sup> Notons la présence de la mention « Considérant » dans les arrêts des Chambres ou Sections administratives des Cours suprêmes, notamment, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Sénégal et du Togo ; et celle de la mention « Attendu », spécialement employée par le juge judiciaire, au Cameroun et dans les "décisions" du juge administratif burkinabé (avant d'être récemment abandonnée).

<sup>129</sup> David Bailleul, *Le procès administratif*, Paris, LGDJ, 2014, pp. 144-145.

<sup>130</sup> Bruno Odent, « Cassation civile et cassation administrative », in *Juger l'administration, administrer la justice* (Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle), Paris, Dalloz, 2007, p. 685.

<sup>131</sup> Christophe Alonso, « La motivation didactique des décisions juridictionnelles du Conseil d'Etat », Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, p. 2 ; [books.openedition.org/putc/438?lang=fr](https://books.openedition.org/putc/438?lang=fr), consulté le 29 novembre 2018.

<sup>132</sup> Christian Pujalte et Edouard De Lamazé, *L'avocat et les juridictions administratives*, Paris, PUF, 2014, p. 239.

<sup>133</sup> Voir article 105 (1) de la loi n° 2006/016 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême.

<sup>134</sup> Pascale Gonod, Fabrice Melleray et Philippe Yolka, *Traité de droit administratif*, Paris, Dalloz, 2011, p. 581.

<sup>135</sup> Thomas Delanlssays, *La motivation des décisions juridictionnelles du Conseil d'Etat*, Université Lille II, 2017, pp. 747-859

<sup>136</sup> « La motivation des décisions de justice, essai de synthèse », in Chaïm Perelman et Paul Foriers, *La motivation des décisions de justice*, Bruxelles, Bruylant, 1978, p. 415.

De fort belle manière, c'est un moyen de pouvoir se libérer, au prix d'effort pédagogique, d'une créance envers ce Peuple au nom duquel les jugements sont rendus. En effet, l'un des éléments constitutifs de la définition du procès administratif, complémentaire à la substance formée par l'existence d'un différend porté devant un tribunal, est que le litige doit être soumis à une autorité légitime à l'égard des parties, c'est-à-dire l'intervention « d'un tiers légitime »<sup>137</sup>. De ce fait, c'est grâce à la motivation que le contentieux administratif se transforme en espace de socialisation. La raison peut paraître simple : « Les aspirations citoyennes ne trouvant plus à s'exprimer par le biais de l'instance parlementaire, la justice fait l'objet d'un nouvel investissement par le citoyen »<sup>138</sup>. La dimension psychologique dans la motivation en est une réalité. Ce qui prédispose à penser que « toute décision, notamment juridictionnelle, intervient dans un litige où des plaideurs se confrontent et s'affrontent. Sa solution modifie leur environnement ; tenus de l'exécuter, il est judicieux qu'ils la comprennent et qu'ils y adhèrent. Cette approbation se fonde alors sur la force persuasive de la décision »<sup>139</sup>.

Mieux, la motivation est un gage d'impartialité et d'indépendance d'esprit du juge. C'est par celle-ci qu'il fonde la légitimité démocratique du pouvoir juridictionnel. A défaut d'être un dépositaire du pouvoir souverain, à l'instar de l'exécutif et du législatif, le juge peut se prévaloir d'être ainsi une institution médiatement représentative. Cela corrige le déséquilibre dans l'Etat démocratique. Dans la mesure du propos qui précède, force est de reconnaître que la motivation est l'indicateur de la légitimité du juge. Le pouvoir politique que constitue le bloc législatif/exécutif, socle d'une bipartition de la séparation des pouvoirs, n'a qu'un seul contre-pouvoir : le pouvoir judiciaire. Le rôle du juge s'inscrit désormais dans le contexte de « l'Etat de droit comme garantie contre l'écrasement du citoyen par la nouvelle totalisation du pouvoir »<sup>140</sup>. Mais ce rôle, il ne peut le jouer que moyennant une légitimité démocratique.

C'est logiquement qu'on aboutit à comprendre que la motivation trouve sa place dans une réflexion sur le sens de la Justice. La finalité est d'inspirer l'adhésion des justiciables à la justice administrative.

## **2. La recherche de l'efficacité**

En droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne francophone, l'articulation concordante des solutions jurisprudentielles et des nécessités de la vie sociale est aux commandes de la motivation.

Le nouveau visage de la jurisprudence administrative est caractérisé sans doute par l'expansion des sources formelles, l'assouplissement du formalisme administratif, l'expansion de la fonction économique des personnes publiques et la "désouverainisation" accrue de l'Etat<sup>141</sup>. Ce qui installe la recherche de l'efficacité au cœur de l'action de la juridiction administrative. En effet, une motivation effective s'appuie sur une argumentation socialement optimale. A la base

---

<sup>137</sup> Serge Guinchard et al., *Droit processuel. Droit commun et droit comparé du procès*, Paris, Dalloz, 2<sup>e</sup> éd., 2003, p. 27.

<sup>138</sup> Camille-Julia Guillermet, *La motivation des décisions de justice. La vertu pédagogique de la justice*, op. cit., p. 43.

<sup>139</sup> *ID. ibid.*, p. 18.

<sup>140</sup> Pierre Pescatore, « La légitimité du juge en régime démocratique », *Europe*, Commentaire, 2000, n° 90, p. 339.

<sup>141</sup> Par Jean Waline, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 26<sup>e</sup> éd., 2016, p. 747.

de cette affirmation, il y a un souci de remettre en cause l'approche théorique, voulant abstraire le réalisme dans le raisonnement juridique. La légalité et la rationalité juridiques ne sont pas les points essentiels qui doivent justifier la motivation du juge. Le droit et la raison »<sup>142</sup> doivent être contextualisés.

La juridiction administrative doit se garder, tel un être inanimé, d'être la bouche qui prononce les paroles de la loi, qui n'en peut « modérer ni la force ni la rigueur »<sup>143</sup>. Ainsi, la recherche de l'efficacité a pour effet une contextualisation des solutions afin de les rendre utiles et équitables. Le principe de légalité est suppléé par le souci d'effectivité. Le raffermissement des traits de caractère du juge en Afrique subsaharienne francophone devient une donnée réelle.

La jurisprudence administrative produit désormais une variété de solutions aux couleurs du réalisme juridique. La contextualisation de chaque affaire prime sur le conformisme juridique. Sur ce point, la pensée de Magloire Ondoua est d'une sagesse d'esprit : « Le droit n'est pas en effet un corps de règles désincarnées, transposables en tout temps et en tout lieu. Nécessairement contextualisé, il procède d'un milieu et reflète une conception des relations sociales propres à ce dernier »<sup>144</sup>. La justice administrative n'est plus réductible au pré-carré juridictionnel. L'évolution des mentalités sur la finalité de la justice et le sens de l'office du juge font raisonnablement dire que « ce n'est pas aux faits de suivre le droit, c'est au droit de suivre les faits, c'est-à-dire la vie »<sup>145</sup>.

Cette démarche réaliste impacte la fonction socio-politique dévolue au juge de la *common law*. Ainsi que nous l'enseigne Fabrice Hourquebie, l'appel à des paramètres extra-judiciaires (notamment sociologiques, économiques) motive la mise en œuvre d'un raisonnement conséquentialiste tendu vers la quête du « résultat équitable et socialement acceptable », une balance des intérêts met la motivation à la recherche des conséquences favorables ou défavorables. Par ces précisions, « l'argument conséquentialiste pourrait être considéré comme une forme d'inversion du raisonnement du juge et de renversement du sens de la motivation »<sup>146</sup>. L'évaluation de l'influence des conséquences est ainsi à la charge du juge.

La réalité socioculturelle de l'Afrique subsaharienne francophone est à la base d'une motivation tendant à la modulation des règles juridiques applicables<sup>147</sup>. Une réflexion de Wanda Mastor

---

<sup>142</sup> Michel Taruffo, « Les justifications des décisions fondées sur des "standards", *Revue de la Recherche juridique*, 1984-4, p. 1126. Par ailleurs, il ressort de la lecture de l'article que la référence à un standard accorde une ouverture qui a pour implication de ne pas renvoyer, pour l'application de la règle, à d'autres règles ou principes internes à l'ordre juridique mais de renvoyer à des critères ou règles fondées sur des valeurs (une norme hétéro-intégrée, donc fondée sur des critères métajuridiques ou extra juridique), p. 1124.

<sup>143</sup> Charles Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu, *De l'Esprit de lois*, Livre XI, chap. VI

<sup>144</sup> Magloire Ondoua, « Le droit administratif français en Afrique francophone : Contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne », *RJPIC*, Septembre-Décembre 2002, p. 307.

<sup>145</sup> Alland et Rials, *Dictionnaire de la Culture juridique*, *op. cit.*, p. 1018.

<sup>146</sup> Fabrice Hourquebie, « L'emploi de l'argument conséquentialiste par les juges de *common law* », in Fabrice Hourquebie et Marie-Claire Ponthoreau (dir.), *La motivation des décisions des Cours suprêmes et Cours constitutionnelles*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 32.

<sup>147</sup> On peut rapporter les effets bénéfiques de la « *cause manifestement juste* », notion introduite en droit burkinabé par l'ordonnance du 29 août 1985 - qui aujourd'hui n'a qu'une valeur documentaire - dans le sens de réduire au minimum les cas de déni de justice solidairement favorisés par la brièveté des délais de recours en matière de recours pour excès de pouvoir, l'exacerbation du formalisme procédural, l'ésotérisme des règles du droit. Salif Yonoba, *Droit et pratique du contentieux administratif burkinabé : de l'indépendance à nos jours*, *op. cit.*, p. 125.

est là pour le prouver : « Une décision juste est celle qui est conforme au droit, mais aussi à d'autres éléments que le syllogisme ne peut exprimer. Ainsi le juge qui cherche à "rendre justice » prend en compte l'équité, envisage les conséquences de la décision qu'il va rendre, utilise ses émotions plus que son savoir juridique »<sup>148</sup>. A ce titre, les moyens parallèles ou informels (communiqué ou compte rendu radiodiffusé, insert dans la presse écrite, crieur public) sont considérés comme des modes de publicité valables des actes administratifs alors que, à bon droit, ils ne sont pas des moyens réguliers. La raison est d'ordre social : ceux-là peuvent, compte tenu de « l'environnement socio-culturel d'oralité et du niveau de conscience administrative et civique des citoyens, servir d'amplificateurs aux modes réguliers de publicité »<sup>149</sup> que constituent la notification à l'intéressé et la publication au Journal officiel.

Dans l'affaire *Mak* [...] du 22 décembre 2000, la Cour suprême congolaise rejette, pour absence d'avocat, le recours en annulation exercé contre une décision implicite du Recteur de l'Université Marien Ngouabi refusant de le nommer professeur de deuxième classe en raison du motif suivant : « Attendu que Mak [...] invoque l'inopposabilité de la loi du 20 août 1992 en ce qu'elle n'a jamais été publiée au Journal officiel ; attendu que nonobstant la précision figurant dans la loi précitée au sujet de sa publication au Journal officiel, la forme de publicité d'une loi est une question que le juge apprécie souverainement en se rapportant au contexte socio-économique du pays ; attendu qu'il est concevable que dans une conjonction de récession financière constante, les mesures de publicité puissent prendre diverses formes, notamment la publicité dans la presse publique ou privée, pourvu que les modalités choisies soient adaptées à leur objet et procurent aux citoyens la connaissance de l'existence de la loi ; attendu qu'en l'espèce, Mak dont la requête aux fins d'annulation d'un acte administratif est datée du 17 avril 1993, ne saurait prétendre ignorer la loi promulguée le 20 août 1992 »<sup>150</sup>.

Au nom des valeurs d'efficacité, les juridictions administratives des Etats d'Afrique subsaharienne francophone accueillent favorablement des recours maladroitement introduits. Ainsi, la Chambre administrative de la Cour suprême béninoise a jugé recevable un recours préalable contre un arrêté ministériel qui a été de préférence adressé au Président de la République. Le juge de l'excès de pouvoir estime que « dans l'organisation administrative béninoise, le titulaire principal du pouvoir réglementaire, c'est le chef de l'Etat, chef du gouvernement. A ce titre, il peut recevoir tout recours administratif préalable, même pour un acte réglementaire pris par un de ses ministres »<sup>151</sup>.

En outre, des atteintes libérales sont apportées aux délais de recours légaux prévus pour l'introduction de recours juridictionnels. C'est le cas avec la recevabilité d'un recours contentieux précocement ou tardivement introduit par un requérant. Comme on peut se le rappeler, le recours contentieux exercé avant le terme des délais de recours administratif, soit

---

<sup>148</sup> Wanda Mastor, *La motivation des décisions des cours constitutionnelles*, in Sylvie Caudal, *La motivation en droit public*, op. cit., p. 241.

<sup>149</sup> Cour suprême du Bénin, arrêt n° 97-07/C.A. 15 mai 1998, *Collectif des Enseignants de l'ENA c/ MENRS*, Rec., 1998, p. 123.

<sup>150</sup> Placide Moudoudou, *Droit administratif congolais*, op. cit., p. 91.

<sup>151</sup> Cour suprême du Bénin, arrêt n° 24/C.A. 24 octobre 1997, *Socobe ICB-CCB c/ Ministre des Finances*, Rec., 1997, p. 174.

deux mois, est irrecevable. Par une jurisprudence adverse, le juge béninois s'est incliné à considérer que « depuis 1968, le requérant, par diverses correspondances adressées au Préfet de l'Atlantique, s'est opposé auprès de cette autorité à la vente de la parcelle [...], objet du permis d'habiter [...] qu'en conséquence de ce qui précède, la Cour décide souverainement qu'est recevable le recours du requérant contre le permis d'habiter [...] »<sup>152</sup>. Cette tendance libérale, preuve d'une inflexion dans l'application ascétique des règles de procédure, met au clair l'efficacité du recours pour excès de pouvoir en faisant, comme l'a fort bien souligné Ibrahim Salami, « reculer les frontières de l'arbitraire administratif et prévaloir le respect de la légalité »<sup>153</sup>. Dans tous les cas, dit-il, le privilège bénéficie au requérant. La jurisprudence de la Chambre administrative de la Cour suprême béninoise se situe dans cette logique d'« endogénéisation » du droit administratif<sup>154</sup>. L'arrêt C.A. /C.S. 07 octobre 1999, *Institut de Formation en Organisation et Gestion sociale (INFOGES) et Ecole « Loyola » c/ Ministre de l'Education nationale et de la Recherche scientifique (MENRS)* suscite de la curiosité : une décision administrative même verbale peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, il suffit que l'existence de la décision ne soit pas contestée. Là encore, le primat des arguments socio-culturels oriente la motivation des décisions des juridictions administratives. L'arrêt C.S. /C.A. 20 septembre 2001, *Lucien Nagnobhou c/MFPTRA-MAEC*, commenté par l'auteur précité, dégage l'air d'un juge compatissant qui relève le requérant de l'irrecevabilité de son recours. Prenant acte de « l'état séquellaire en particulier neurologique, psychiatrique, urologique et diabétique grave du requérant », il valide l'impossibilité d'accomplir par lui-même tous les actes d'une vie normale équilibrée.

### Conclusion

De façon générale et constante, la régulation de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat par le droit justifie les problématiques de contrôle juridictionnel et de promotion de la démocratie par les juridictions administratives. Ainsi, la motivation est aujourd'hui l'une des expressions les plus parfaites de la finalité du contentieux administratif en Afrique subsaharienne francophone. Elle répond au besoin d'un droit ancré dans les aspirations contemporaines du corps social.

<sup>152</sup> Cour suprême du Bénin, arrêt n° 3/C.A. 11 avril 1997, *Zonon Daniel Roger C/Préfet de l'Atlantique*, Rec. 1977, p. 94.

<sup>153</sup> Ibrahim Salami, « L'efficacité de la justice administrative au Bénin : cas du recours pour excès de pouvoir », in Fabrice Hourquebie (dir.), *Quel service public de la justice en Afrique francophone ?*, op. cit., p. 72.

<sup>154</sup> Cette volonté d'originalité, la jurisprudence administrative sénégalaise l'exprimait déjà dans l'arrêt de la Cour d'Appel Dakar, 09 janvier 1970, *Mor Diaw c/Commune de Dakar*. En l'espèce, la « faute de service » est définie comme étant un fonctionnement défectueux du service public par rapport à son fonctionnement normal, « compte tenu des difficultés présentées pour l'exercice de cette activité et des moyens dont disposait l'administration pour éviter le dommage ». Le juge clarifie la notion de faute de service prévue à l'article 142 du Code des Obligations de l'Administration. Mais ce qui rend la motivation captivante, c'est qu'elle déborde, ainsi que l'exprime avec une acuité particulière Alioune Badara FALL, les termes de la loi en exigeant un seuil plus élevé dans les conditions de mise en œuvre de cette responsabilité. Alioune Badara FALL, « Le Code des Obligations de l'Administration au Sénégal ou la transposition de règles de droit administratif français en Afrique par la codification », in Ferdinand Mélin-Soucramanien (Contributions réunies), *Espaces du service public. Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de Gaudusson*, Tome 1, Presses Universitaires de Bordeaux IV, 2014, pp. 236-237.

L'enceinte des droits dressée autour de l'homme, pour le protéger, fonde l'impératif de renforcer la démocratie. En effet, le juge cherche dans la motivation de sa décision le moyen le plus efficace d'exercer ses pouvoirs juridique et politique. Ce faisant, il contribue à la manifestation de l'idéal de justice et au progrès social. Il se transforme en acteur de socialisation du droit administratif, véritable empreinte de la démocratie contemporaine

Tout bien considéré, il reste à soumettre au débat, à travers la motivation, l'interrogation des fonctions des juridictions administratives à l'échelle internationale. L'analyse avisée fait dépendre le perfectionnement des techniques juridictionnelles et la légitimité du juge de la solidarité jurisprudentielle. De plus en plus, les questions d'application et d'interprétation du droit communautaire transparaissent dans les jugements. La motivation devient ainsi la partie de la décision de justice administrative la plus fécondée par le dialogue des juges.