



LA JUSTICIABILITÉ DES ACTES NON DÉCISOIRES EN DROITS IVOIRIEN ET SÉNÉGALAIS.

Agnero Privat MEL, Maître-Assistant, UFR SJAG – Université Alassane OUATTARA

Résumé : S'ils doivent être rigoureusement observés par les agents de l'administration qui en sont les destinataires dans le cadre de l'organisation et le fonctionnement du service public, les actes non décisifs sont *a priori*, dénués d'effet juridique qui justifierait leur invocabilité devant le juge de l'excès de pouvoir en vue de leur annulation. C'est cette injusticiabilité que les juges ivoiriens et sénégalais ont remis en cause il y a peu de temps, consacrant le principe de la justiciabilité des actes non décisifs. Les motivations tiennent principalement à la mutabilité de la nature desdits actes et à leurs effets préjudiciables pour leurs destinataires.

Mots clés : justiciabilité – actes non décisifs – décision administrative – actes de gestion interne – actes faisant grief – caractère réglementaire – caractère impératif – atteinte aux situations et droits des destinataires – juges administratifs ivoirien et sénégalais – excès de pouvoir.

Sommaire :

I – UNE JUSTICIABILITÉ DÉCLENCHÉE PAR LA MUTABILITÉ DE LA NATURE DES ACTES NON DÉCISOIRES

A – Une justiciabilité d'actes réglementaires déguisés

1 – Un critère actualisé

2 – Un critère controversé

B – Une justiciabilité d'actes impératifs dévoilés

1 – Des actes implicitement impératifs

2 – Des actes explicitement impératifs

II – UNE JUSTICIABILITÉ ACCENTUÉE PAR LES EFFETS PRÉJUDICIALES DES ACTES NON DÉCISOIRES

A - Une justiciabilité d'actes attentatoires aux situations et droits des destinataires

1 - Des actes affectant la situation d'agents de l'administration

2 - Des actes affectant les droits des administrés

B – Une justiciabilité d'actes attentatoires formellement diversifiés

1 – Des atteintes d'actes formalisés

2 – Une extension aux atteintes d'actes non formalisés



La justiciabilité des actes non décisifs¹ est au nombre des éléments symptomatiques du développement récent de la construction du droit administratif en Afrique francophone². Les droits jurisprudentiels ivoirien³ et sénégalais⁴, à titre illustratif, viennent de poser le principe de la justiciabilité d'une circulaire liée, notamment, à la révélation de sa normativité d'une part, ainsi qu'à ses effets graves sur la situation ou les droits de ses destinataires, d'autre part. L'intérêt pour cette actualité jurisprudentielle trouve son explication dans le fait que les actes non décisifs étaient fortement marqués il y a encore peu de temps, du sceau de l'injusticiabilité⁵. L'injusticiabilité de ces actes était l'expression de leur confinement dans « la cuisine interne » de l'administration pendant de longues années par les droits jurisprudentiels administratifs en Afrique francophone⁶.

Autant dire que la justiciabilité des actes non décisifs offre un nouveau visage au contentieux des actes de l'administration et un bouleversement de la catégorie des actes administratifs⁷. L'administration effectivement, fait des actes non décisifs un outil plus pratique d'exécution des lois ou de l'action administrative. En ce sens, la justiciabilité de ces actes est une évolution fulgurante dans leur approche contentieuse.

Au surplus, avant ce changement, cette justiciabilité ne pouvait être considérée, ainsi que l'a notée le Doyen Dégni-Ségui⁸, que comme une rare exception au principe bien ancré de l'injusticiabilité de ces actes. Ce changement n'est pas étranger au mouvement de renforcement de l'Etat de droit dans lequel le juge administratif n'est plus en reste. Cette évolution laisse

¹ Richard Anicet EYEBE, *La circulaire en droit administratif camerounais*, Thèse de doctorat/ Ph. D. en droit public, Université de Douala, 2020, 397 p. ; Lionel ABESSO, *L'acte non décisif en droit administratif camerounais*, Thèse de doctorat en droit public, Université Yaoundé II, 2016, 308 p. ; Emmanuel DJÈ BI, *Les actes administratifs unilatéraux non décisifs*, Mémoire de Master Droit public fondamental, Université Alassane Ouattara, 2016, 80 p. ; Wojciech ZAGORSKI, *Le contentieux des actes administratifs non décisifs. Contribution à une typologie du droit souple*, Paris, Editions mare et martin, 2015, 484 p.

² Alioune Badara FALL, Demba SY, *Les nouvelles tendances du droit administratif en Afrique : Troisièmes Rencontres de Dakar*, [3-5 juillet 2017] ; [organisées par la Faculté des sciences juridiques et politiques de Dakar, Laboratoire d'études juridiques et politiques, LEJPO et par le LAM-CERDRADI], Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, 2018, 233 p.

³ CSCA (Côte d'Ivoire), Arrêt n° 48 du 29 janvier 2020, *SOPHIA SA et autres contre Garde des sceaux, Ministre de la Justice*.

⁴ CSCA (Sénégal), Arrêt n°24 du 12 avril 2018, *La Société ZENITH COMPANY SARL et 22 autres Sociétés et Groupements d'intérêt économique contre État du Sénégal*.

⁵ La dernière édition du manuel du doyen DÉGNI-SÉGUI, *Droit administratif général. L'action administrative*, Tome 2, Abidjan, 2012, 446 p. a été achevée dans le 4^e trimestre de l'année 2012 avant que le 19 décembre 2012 le juge ivoirien de l'administration n'admette la justiciabilité des actes non décisifs. Voir aussi Joseph BINYOUM, *Droit administratif*. Cours photocopié, Université de Yaoundé, 1985, 127 p.

Célestin KEUTCHA TCHAPNGA, « L'irrecevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les actes préparatoires au Cameroun : à propos de quelques décisions jurisprudentielles », *Revue marocaine d'Administration locale et de Développement (REMALD)* n° 26, Rabat, janvier-février-mars 1999, pp. 65-76 ; Pierre SERRANT, Paul SZWEDO (dir. de), *L'injusticiabilité : émergence d'une notion ?* Hommage au Professeur Jacques Leroy, Cracovie, Université Jagellonne, 2018, 198 p.

⁶ CS/CA (Cameroun), Jugement n° 29, 27 décembre 1979, *Hayatou Souaibou* ; CSCA (Côte d'Ivoire), Arrêt n° 46, 29 octobre 1986, *René Dégni-Ségui contre Université Nationale*.

⁷ Robert MBALLA OWONA, *La notion d'acte administratif unilatéral en droit administratif camerounais. Contribution à la théorie générale de la décision administrative*, Editions universitaires européennes, 2011, 688 p.

⁸ René DÉGNI-SÉGUI, *Droit administratif général. L'action administrative*, Tome 2, Abidjan, 2012, p. 280.



plutôt apparaître la justiciabilité comme une brèche importante, ouverte par le juge administratif dans la muraille de l'injusticiabilité des actes non décisifs.

Il est pour ces raisons, curieux que cette évolution jurisprudentielle, remarquable depuis une dizaine d'années dans cet espace africain⁹, n'ait fait l'objet de peu d'études par la doctrine¹⁰. S'il est difficile de le comprendre, il est certain que le changement récent d'approche jurisprudentielle de la question vient en tout cas et à tout le moins, mettre en exergue ses conséquences sur l'identification des actes administratifs. Dès lors, une meilleure lisibilité de cet attelage « justiciabilité » et « actes non décisifs » impose de serrer au plus près ces termes.

Concernant la justiciabilité, une recherche du terme et de sa signification tant dans les textes que dans le droit jurisprudentiel administratif, demeure infructueuse. Cependant, pour une acception générale, il est possible de retenir que la justiciabilité des normes était entendue comme les « normes susceptibles d'être appliquées par un organe juridictionnel »¹¹. En ce sens, la justiciabilité a un rapport aux normes applicables à un litige par le juge. Mais, la justiciabilité recouvre d'autres sens. C'est ainsi que la justiciabilité a pu être appréhendée comme « l'accès à la justice »¹². Sous cet angle, la justiciabilité exprime « un droit au juge » ; celui de soumettre sa cause à un juge ; dans le but de voir le juge préserver les droits du requérant. Dans ce cas, la justiciabilité peut être saisie comme la protection accordée par le juge au saisissant. Ici, la justiciabilité opère novation de l'individu en justiciable ; celui qui réclame que justice lui soit rendue. Ce dernier se dit de « l'individu en tant qu'il peut être entendu ou appelé en justice pour y être jugé ; en tant qu'il peut obtenir justice et être soumis à la justice »¹³. Il en résulte que la justiciabilité « renvoie soit à un droit susceptible d'être invoqué devant un tribunal, soit à une personne susceptible d'émettre une prétention devant ce tribunal »¹⁴. En outre, la justiciabilité peut non sans quelques confusions, être envisagée au regard du contentieux administratif. De ce point de vue, la doctrine rend compte d'une dualité conceptuelle de la justiciabilité. D'un côté, la justiciabilité formellement¹⁵, est dite objective, se rapportant au contentieux des normes, c'est-à-dire le contrôle de légalité. Et, elle est dite subjective lorsqu'elle vise l'obtention d'un droit à réparation en nature ou par compensation. D'un autre côté, la justiciabilité en son objet¹⁶, consiste en l'invocation d'un droit ou d'un acte devant le juge et dans le contrôle exercé par le juge. La justiciabilité ouvre ainsi l'accès au juge quand l'injusticiabilité s'y oppose. L'injusticiabilité a été principalement justifiée par l'incompétence du juge, l'irrecevabilité de la requête et l'impossibilité d'invoquer la norme mobilisée au soutien de la demande¹⁷. De ce

⁹ En France, la doctrine témoigne de la construction lointaine et progressive de la justiciabilité des actes non décisifs par le juge administratif. La jurisprudence reconduite, dans de nombreux Etats africains francophones, *Notre Dame du Kreisker* (CE, Ass., 29 janvier 1954) à propos d'un type d'actes non décisifs, notamment les circulaires réglementaires, a permis de lever l'injusticiabilité de ces actes.

¹⁰ Par exemple : Richard Anicet EYEBE, *La circulaire en droit administratif camerounais*, précité. ; Lionel ABESSO, *L'acte non décisif en droit administratif camerounais*, précité ; Emmanuel DJÈ BI, *Les actes administratifs unilatéraux non décisifs*, précité.

¹¹ Hartwig KANTOROWICZ, *The definition of law*, Cambridge University Press, 1958, intr. A. L. Goodhart, p. 79, cité et traduit par Wojciech ZAGORSKI, *Le contentieux des actes administratifs non décisifs. Contribution à une typologie du droit souple*, Paris, Editions mare et martin, 2015, p. 30, note de bas de page n° 30.

¹² René DÉGNI-SÉGUI, « L'accès à la justice et ses obstacles », *Verfassung und Recht in Übersee*, vol. 28, 1995, pp. 449-467.

¹³ Gerard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2019, pp. 594-595.

¹⁴ Pierre SERRANT, Paul SZWEDO (dir. de), op. cit.

¹⁵ Guy BRAIBANT, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Paris, Éd. du Seuil, 2001, p. 45-46.

¹⁶ Wojciech ZAGORSKI, *Le contentieux des actes administratifs non décisifs*. Op. cit., pp. 99 et suiv.

¹⁷ Pierre SERRANT, Paul SZWEDO (dir. de), op. cit., p. 9.



qui suit, nous pouvons retenir que la justiciabilité a une dimension procédurale qui s'entend de la recevabilité d'un acte juridique par le juge, c'est-à-dire dans le cadre de cette étude, l'invocabilité des actes non décisifs devant le juge administratif.

Relativement à ces actes, notons d'emblée que ce terme fait référence aux actes unilatéraux de l'administration à l'exclusion de ceux contractuels¹⁸. Ces actes sont évoqués, d'ailleurs, sous différents vocables tels que « actes non décisifs »¹⁹, « actes unilatéraux non exécutoires »²⁰ ou encore « acte administratif unilatéral non décisif »²¹. Ce sont des actes d'une grande variété (lettres²², procès-verbal²³, informations²⁴, renseignements, avis²⁵, recommandations²⁶, directives, circulaires²⁷, etc.) et de formes diverses (écrit, verbal, action, abstention). La doctrine en a proposé des classifications qui globalement se rejoignent²⁸. Le Doyen Dégni-Ségui relève les « mesures « accompagnant » la décision administrative et les mesures d'ordre intérieur »²⁹. Les premiers se composent d'actes ou mesures antérieurs à la décision administrative, d'où la dénomination « actes préparatoires » (avis, recommandations, vœux, renseignements, etc.) et des actes postérieurs (mesures de publicité, actes confirmatifs, déclaratifs, interprétatifs, etc.) à la décision administrative. Dans cette catégorie, certains actes, à l'instar des mises en demeure, interviennent tant antérieurement que postérieurement à la décision administrative. Les seconds sont constitués d'actes qui réglementent la vie interne des services publics (circulaires et actes préparatoires), autrement dit, des mesures d'ordre intérieur. Ces deux catégories d'actes sont globalement définies par opposition à l'acte décisif. A propos de ce dernier, la jurisprudence administrative a pu retenir qu'il « faut entendre par décision administrative une décision qui modifie l'ordonnement juridique en faisant grief à la personne qui veut en obtenir l'annulation »³⁰. L'acte décisif, constituant une décision, est un acte administratif. En d'autres termes, il s'agit d'un acte doté d'effet juridique. Les droits positifs, ivoirien et sénégalais, exigent effectivement ce lien entre décisions administratives et actes administratifs³¹ qui sont des synonymes. Il suit de là que l'absence de caractère décisif est un marqueur des actes non décisifs. Comme le souligne Professeur Kobo, « ce sont des actes qui ne constituent pas des

¹⁸ Charles EISENMANN, *Cours de droit administratif*, Paris, LGDJ, Anthropologie Du Droit, 2013, p. 33.

¹⁹ Joseph BINYOUM, *Droit administratif*. Cours photocopié, Université de Yaoundé, 1985, pp. 62 et suiv.

²⁰ René DÉGNI-SÉGUI, *Droit administratif*, précité, pp. 276 et suiv.

²¹ Bertrand SEILLER, *Acte administratif : identification*. Répertoire du contentieux administratif, Paris, Dalloz, 2015, paragraphe 399.

²² C.S.C.A. (Côte d'Ivoire), 19 février 2014, *Djè N'dri contre Ministre de la Construction, de l'Urbanisme et de l'Habitat* ; C.S.C.A. (Sénégal), 8 novembre 2012, *La SONATEL SA contre État du Sénégal*.

²³ C.S.C.A. (Côte d'Ivoire), 21 mars 2018, *Mme N'guessan Juliette contre Ministre de l'Agriculture* ; C.S.C.A. (Sénégal), 27 mars 2017, *Association des propriétaires et résidents des cités ouest foire contre État du Sénégal*.

²⁴ C.S.C.A. (Côte d'Ivoire), 22 novembre 2017, *Mme Amon née Assipo Marie Chantal contre Ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration*.

²⁵ C.S.C.A. (Côte d'Ivoire), 20 juin 2012, *Mme Bakayoko Mariame contre Ministre des infrastructures économiques*.

²⁶ C.S.C.A. (Côte d'Ivoire), 20 avril 1988, *Dame Morin Micheline contre Ministère du Tourisme*.

²⁷ CSCA (Sénégal), Arrêt n°24 du 12 avril 2018, *La Société ZENITH COMPANY SARL et 22 autres Sociétés et Groupements d'intérêt économique contre État du Sénégal*.

²⁸ René DÉGNI-SÉGUI, *Droit administratif*, précité, p. 276 ; Joseph BINYOUM, précité, p. 63, les regroupait en quatre catégories : actes conservatoires, préparatoires et autres ; mesures d'ordre intérieur, circulaires et directives.

²⁹ René DÉGNI-SÉGUI, *Droit administratif*, précité, p. 276.

³⁰ CSCA (Côte d'Ivoire), Arrêt n° 3, 23 janvier 2013, *D'Agostino Norbert Sauveur*.

³¹ Voir l'article 13 de la loi du 17/12/2020 sur le Conseil d'Etat ivoirien et l'article 74 de la loi du 17/01/2017 relative à la Cour suprême sénégalaise.



décisions tout en exprimant une manifestation de volonté de l'administration »³². Professeur Delvolvé a écrit, à ce propos, que ce sont des « mesures qui, même si elles sont des décisions, n'atteignent pas le degré d'autorité suffisant pour que leur soit reconnue la nature d'acte administratif pouvant faire l'objet d'un recours contentieux »³³. Mais, il précise immédiatement qu'« il ne s'agit pas d'un « acte juridique » au sens exact de l'expression »³⁴.

Il en résulte qu'à défaut de juridicité, les actes non décisifs ne peuvent être revêtus d'administrativité. Autant dire que, sur le plan de la « justiciabilité objective » ou du contentieux de l'annulation, on peut appréhender l'acte non décisif comme un acte non administratif. L'administrativité d'un acte induit sa justiciabilité. Voici, par voie de conséquence, ce qui a toujours expliqué l'injusticiabilité des actes non décisifs. Ainsi, à titre illustratif, le juge administratif ivoirien pouvait retenir que « la lettre en cause [...] ; que même si elle constitue une mise en demeure, celle-ci, quel que soit son contenu, est un acte préparatoire [...] qu'ainsi la requête de la Société Protein Kisse La dirigée contre un acte préparatoire doit être déclarée irrecevable »³⁵. C'est l'une des raisons de leur déversement dans la catégorie des actes de droit mou³⁶ n'emportant pas, par eux-mêmes, d'obligation juridique. Par conséquent, la série de justiciabilité des actes non décisifs observable dans la jurisprudence en Côte d'Ivoire et au Sénégal et plus largement en Afrique francophone, remettant en cause leur caractère de solution d'espèce ou de solution isolée, dénote plutôt le développement d'une politique jurisprudentielle récente tant de requalification juridique desdits actes que de changement de leur statut contentieux. C'est dire que l'accueil, de plus en plus favorable, fait à ces actes par le juge de l'administration s'inscrit dans une dynamique de reconceptualisation de ceux-ci. En même temps, il est notable que cette dynamique n'emporte pas disparition totale de la catégorie des actes non décisifs ; l'administration continuant d'en édicter et le juge de l'administration à ne pas tous les contrôler. Il faut, alors, admettre que la justiciabilité comme une passerelle, permet de faire sortir de cette catégorie ceux des actes non décisifs visés. Ceci est à tout le moins, révélateur de l'attention particulière pour la présente étude.

Cette attention est en occurrence perceptible à travers l'examen des raisons qui sous-tendent la requalification de certains actes non décisifs par le juge administratif. Également, cette réflexion s'inscrit dans l'actualité juridique des actes de l'administration en Afrique francophone, qui est inséparable de la justiciabilité des actes non décisifs. Cette étude met la lumière sur la multiplicité des actes non décisifs avec leur lot de piétinement de droits des administrés dont la préservation est désormais assurée par le juge administratif en Afrique francophone. Dans ce même mouvement, il est important de comprendre pourquoi le temps de l'injusticiabilité des actes non décisifs sans avoir été totalement suspendu, est révolu.

Ce nouveau visage, eu égard à la trajectoire historique de la justiciabilité des actes non décisifs, relevée plus haut, encourage à examiner les traits caractéristiques. Il s'en suit que

³² Pierre-Claver KOBO, *Droit administratif général*, Abidjan, ABC, 4^{ème} édition, 2008, p. 99.

³³ Pierre DELVOLVÉ, « La définition des actes administratifs », *RFDA* 2016, P. 35, paragraphe 3. L'auteur retient que les mesures d'ordre intérieur font partie des mesures décisives sans portée juridique.

³⁴ Pierre DELVOLVÉ, *op. cit.*, paragraphe 7.

³⁵ CSCA, Arrêt n° 03 du 19 mars 2008, *Société Protein Kisse La contre Ministre de la Construction et de l'Urbanisme*.

³⁶ Benjamin LAVERGNE, *Recherche sur la soft law en droit public français*, Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, LGDJ, Collection des thèses de l'IFR, 2013, 612p. Également, Conseil d'Etat (français), *Étude annuelle 2013. Le droit souple*, Paris, La documentation française, 2013, 298p.



porter l'attention sur le nouveau statut contentieux des actes non décisifs présente un intérêt certain d'autant plus que ce changement met à la lumière celui qui en est l'auteur, c'est-à-dire le juge administratif. La présente étude met sous les projecteurs la part importante qu'il y a prise, contrastant fortement avec l'image peu reluisante que la doctrine se faisait du juge administratif en Afrique francophone³⁷. Aussi l'attention sera portée aux décisions des juges ivoiriens et sénégalais dont l'examen contribuera à offrir une nette lisibilité de la justiciabilité des actes non décisifs. Ce choix est conforté par la similarité dans le moment de ce changement et dans la consistance des décisions des deux juges. Il est notable que les jurisprudences administratives ivoirienne et sénégalaise peuvent globalement servir de perception synoptique des positions de la majorité de leurs homologues de cet espace francophone.

Certes, ce nouveau statut contentieux peut conduire à revenir finalement sur la définition de l'acte non décisif. La juxtaposition, au sein de la catégorie des actes non décisifs, des uns injusticiables et des autres justiciables pourrait troubler, en effet, leur conception. Mais, la lecture attentive des décisions jurisprudentielles permet de voir qu'il y a une mutation de ces actes non décisifs vers les actes décisifs, autrement dit un changement de nature juridique. Il est observable, au demeurant, que l'administrativité de ceux-ci est pleinement assumée par les juges qui ont, au surplus, opté pour une requalification en « acte décisif », « acte administratif » ou « décision administrative ». En réalité, il n'y a pas lieu de s'appesantir davantage sur l'approche notionnelle des actes non décisifs³⁸ qui soulève moins de problème sérieux aujourd'hui. C'est plutôt cette novation du statut non contentieux des actes non décisifs qui mérite qu'on s'y attarde. Cette situation soulève la question suivante : comment est construite la justiciabilité des actes non décisifs en droits administratifs ivoirien et sénégalais ?

D'emblée, il est notable que la construction de cette justiciabilité est l'œuvre du juge administratif qui a décidé d'ouvrir son prétoire à des actes non décisifs en se fondant sur le rapport « acte normatif » et « acte faisant grief ». Il s'agit, donc, de pénétrer la politique jurisprudentielle récente des juges administratifs ivoirien et sénégalais pour cerner les fondements de l'immixtion de ces juges dans la « gestion interne de l'administration ». L'étude impose d'examiner, bien au-delà de l'étude technique du contentieux de ces actes, les implications de cette justiciabilité. Il appert pour ce faire que les juges administratifs des Etats sous étude procèdent à une analyse approfondie des effets des actes non décisifs en cause en vue de délivrer ou non un « certificat de justiciabilité ». Ces juges mobilisent – cumulativement ou séparément – les deux fondements ou critères que sont : la normativité et le caractère d'acte faisant grief des actes non décisifs. La normativité est la portée de la mutabilité de la nature des actes non décisifs et le caractère d'acte faisant grief se rapporte aux effets préjudiciables de ces actes. Il ressort donc des droits ivoirien et sénégalais que la justiciabilité est d'une part, déclenchée par la mutabilité de la nature des actes non décisifs (I) et d'autre part, accentuée par les effets préjudiciables desdits actes (II).

³⁸ Lire par exemple : René DÉGNI-SÉGUI, *Droit administratif*, précité, p. 276 ; Lionel ABESSO, *L'acte non décisif en droit administratif camerounais*, précité, pp. 8-11 ; Wojciech ZAGORSKI, *Le contentieux des actes non décisifs...*, op. cit, pp. 33 et suiv.



I – UNE JUSTICIABILITÉ DÉCLENCHÉE PAR LA MUTABILITÉ DE LA NATURE DES ACTES NON DÉCISOIRES

Peuvent franchir l'étape de la recevabilité de la requête, seuls, ceux des actes non décisifs qui ont été requalifiés en actes décisifs en raison de leur normativité. Les juges ivoiriens et sénégalais y parviennent par une approche à la fois inductive et conséquentialiste³⁹ de la relation entre la normativité et la justiciabilité qui n'est perceptible qu'en saisissant ces actes à travers leur *negotium*. La mutabilité de la nature des actes non décisifs rend compte ici, de la révélation de l'administrativité desdits actes ou de la mise à nue d'actes administratifs présentés sous la forme d'actes non décisifs. L'administrativité est traduite par le recours aux notions d'« acte réglementaire » et d'« acte impératif ». La mutabilité s'appréhende également au regard de l'évolution dans le recours à ces deux notions. Aussi, la justiciabilité des actes non décisifs a d'abord porté sur les actes réglementaires déguisés (A) et ensuite, sur les actes impératifs dévoilés (B).

A – Une justiciabilité d'actes réglementaires déguisés

De l'examen minutieux des juges ivoiriens et sénégalais sur les actes non décisifs en cause, il en est ressorti que plusieurs de ces actes avaient le caractère réglementaire. Ces juges laissent nettement apparaître un rapport entre la nature réglementaire et la justiciabilité de ces actes. Les juges se sont appuyés sur la distinction traditionnelle entre les circulaires interprétatives et celles réglementaires. Celles-là ne peuvent voir leur légalité contrôlée par ces juges alors que celles-ci ne sauraient y échapper. De plus, le moment du recours à cette distinction par les juges ivoirien et sénégalais n'est pas anodin. Aussi est-il intéressant d'analyser ce critère traditionnel de normativité actualisé par ces juges (1) et de montrer que ce critère d'attaquabilité des actes non décisifs est controversé (2).

1 – Un critère actualisé

Le nouveau Conseil d'Etat ivoirien vient tout récemment de juger qu'« il est de principe que le recours en annulation pour excès de pouvoir ne peut être dirigé que contre les circulaires à caractère réglementaire »⁴⁰. Il en va différemment du juge administratif sénégalais qui a eu recours à ce critère du « caractère réglementaire » dès la fin des années 1970 en matière de justiciabilité des circulaires.

A cet égard, il est notable que tant le juge administratif ivoirien que son homologue sénégalais ont repris la distinction opérée dans l'arrêt *Notre Dame du Kreisker* du Conseil d'Etat français de 1954⁴¹. « Le ministre de l'Education nationale ne s'est pas borné à interpréter les textes en vigueur, mais a, dans les dispositions attaquées, fixé des règles nouvelles relatives à la constitution des dossiers de ces demandes de subventions ; que, par suite, ladite circulaire a, dans ces dispositions, un caractère réglementaire » avait soutenu le juge administratif français.

³⁹ Fabrice HOURQUEBIE, « L'argument conséquentialiste dans les décisions de justice », *Les Cahiers de la Justice*, vol. 2, no. 2, 2014, pp. 199-217 ; Sylvie SALLES, *Le conséquentialisme dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Thèse de Doctorat, Université de Montpellier, 2015 ; Neil MacCORMICK, *Raisonnement juridique et théorie du droit*, Paris, PUF, Les voies du droit, 1996, 322 p.

⁴⁰ C.S.C.A. Arrêt n° 48 du 29 janvier 2020, *SOPHIA SA et autres...*, précité.

⁴¹ CE, 29 janvier 1954, *Notre Dame du Kreisker*.



Le juge sénégalais a eu recours pour la première fois à ce critère en 1978⁴². Puis, en 2018⁴³, s'inscrivant dans le même mouvement que le juge français, il a fait référence expressément au critère de l'impérativité. Ce nouveau critère dégagé par le Conseil d'Etat français dans l'arrêt *Mme Duvignères*⁴⁴ de 2002 a été, c'est selon, substitué⁴⁵ ou ajouté⁴⁶ au critère traditionnel. Dans ce contexte, l'on peut être surpris de voir le critère traditionnel de la nature réglementaire de la circulaire être posé sous forme de principe par le juge administratif ivoirien en 2020.

La circulaire peut être définie comme un ensemble d'actes de l'administration regroupant « les instructions, recommandations, explications adressées par les chefs de service, et notamment les ministres [...] aux personnels dont ils ont à diriger l'action »⁴⁷. La nature réglementaire des actes non décisifs a été dévoilée par une analyse minutieuse de la légalité de ladite circulaire par le juge administratif. Cette analyse a permis au juge, d'aller au-delà de l'objet de la circulaire, c'est-à-dire l'interprétation de la législation pour rechercher la normativité de cet acte non décisif.

Dès lors, en considération de sa nature juridique, « la circulaire est réglementaire, lorsqu'elle ajoute quelque chose à l'ordonnement juridique, soit en procurant des droits nouveaux, soit en imposant des obligations nouvelles aux administrés. Elle pose ainsi une règle juridique nouvelle. Elle constitue de ce fait un acte administratif » a pu écrire le Doyen Dégni-Ségui⁴⁸. Les actes non décisifs, la circulaire y compris, étaient réputés n'avoir aucun effet juridique sur leurs destinataires extérieurs à l'administration, notamment les administrés. Il en est différemment des agents publics qui, se trouvant dans un lien de subordination avec leur supérieur hiérarchique, sont soumis à une obligation de respecter ces actes d'ordre interne. C'est ce que soutient dans une démarche pédagogique, le juge camerounais en ces termes : « dans l'activité administrative, il est important de distinguer, du point de vue de l'étendue des effets, les actes qui intéressent directement les particuliers et ceux dont les effets juridiques se limitent à l'intérieur de l'institution administrative [...] ; que l'exemple typique est celui des circulaires par lesquelles le supérieur hiérarchique donne des directives aux subordonnés, en ce qui concerne l'interprétation des lois et règlements qu'ils ont à appliquer ; ces directives ne constituent pas un acte administratif s'imposant aux administrés »⁴⁹.

Il en ressort que l'absence de caractère réglementaire induit l'absence de normativité de l'acte non décisif. Le juge sénégalais avait indiqué effectivement que « la circulaire invoquée n'a aucun caractère réglementaire et tend simplement à orienter l'action des Ministres et Secrétaires d'Etat »⁵⁰. Dans le même sens, le juge administratif ivoirien, à propos de la nature juridique de la circulaire a retenu « Qu'il s'agit donc d'une circulaire à caractère interprétative ». Le juge

⁴² CS, 21 février 1978, *PDS*.

⁴³ CSCA, Arrêt n°24 du 12 avril 2018, *La Société ZENITH COMPANY SARL*...précité.

⁴⁴ CE, Sect. 18 décembre 2002, *Mme Duvignères*.

⁴⁵ Les auteurs qui soutiennent cette position parlent même d'abandon du critère traditionnel. Lire Célestin KEUTCHA TCHAPNGA, *Précis de contentieux administratif au Cameroun. Aspects de l'évolution récente*, Yaoundé, L'Harmattan, 2013, p. 58 (note 62) ; Guillaume ODINET, Rapporteur public, Conclusions sur l'arrêt CE, 12 juin 2020, *GISTI*.

⁴⁶ René CHAPUS, op. cit., p. 523 ; Marcel LONG, Prosper WEIL, Guy BRAIBANT, Pierre DELVOLVÉ, Bruno GENEVOIS, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris Dalloz, 2013, p. 848.

⁴⁷ René CHAPUS, *Droit administratif général. Tome 1*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 513. Lire dans le sens, René DÉGNI-SÉGUI, précité, p. 281.

⁴⁸ René DÉGNI-SÉGUI, *Droit administratif général*, op. cit., p. 282.

⁴⁹ CS/CA, Jugement n° 29 du 27 décembre 1979, *Hayatou Souaibou*.

⁵⁰ CE, Arrêt n° 0097 du 26 avril 1995, *Abdou Fouta Diakhoumpa*.



ivoirien justifie la qualification qu'il a donnée comme suit : « il résulte des énonciations de l'acte attaqué, que son auteur n'a fait que reprendre les dispositions de l'article 4 de l'arrêté du Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Côte d'Ivoire du 04 novembre 2015 ». La circulaire visée n'a prescrit aucune règle juridique nouvelle ; ayant repris des dispositions d'une décision administrative. La circulaire qui n'ajoute rien au droit ne saurait être qualifiée d'acte normatif. Dès lors, la circulaire interprétative est celle « qui ne peut modifier de façon unilatérale la situation juridique du requérant »⁵¹ avait jugé le Conseil d'Etat sénégalais.

À l'inverse, la normativité de l'acte non décisoire est induite par la qualification d'acte à caractère réglementaire. C'est ce qu'on a pu déduire d'un autre arrêt, rendu en 2005, de la défunte Chambre administrative de la Cour suprême ivoirienne à la faveur d'une affaire dans laquelle n'était pas mise en cause la circulaire. En l'espèce, le juge ivoirien avait qualifié ladite circulaire de « circulaire réglementaire ». Il a justifié sa qualification par le fait qu'il s'était agi d'« une circulaire [...] du Directeur Général des Douanes tendant à instituer immédiatement de nouvelles valeurs de référence sur certains produits à l'importation »⁵². Dans les faits, de nouvelles taxes douanières avaient été instituées par voie de circulaire. Le caractère réglementaire de la circulaire s'explique par le caractère de l'innovation ici, l'imposition d'obligations nouvelles aux administrés. À la vérité, dans cet arrêt, le juge ivoirien avait bien qu'indirectement, défini la circulaire réglementaire comme l'acte qui institue des obligations juridiques nouvelles modifiant l'ordonnancement juridique.

C'est encore le cas lorsque sous couvert d'une lettre d'informations, la circulaire impose aux administrés une modification de l'ordonnancement juridique en matière de sports. Ainsi, l'analyse du juge ivoirien dans l'arrêt *La FISAM contre Ministre des sports*⁵³ a permis de requalifier la nature juridique d'une lettre dite d'information, ayant *a priori*, pour objet de donner des informations reçues. Le juge a pu dévoiler certes, sans utiliser l'expression « caractère réglementaire », un acte normatif de nature administrative emportant dissolution d'une fédération existante et création de deux nouvelles fédérations sportives. La normativité de la lettre-circulaire dite d'information justifiait sa recevabilité. La détermination de la nature juridique réglementaire de l'acte non décisoire permet de révéler son régime juridique : la justiciabilité ou l'attaquabilité de l'acte non décisoire. Ce critère reste néanmoins controversé.

2 – Un critère controversé

Dans l'arrêt *Sophia SA et autres*⁵⁴, le Conseil d'Etat ivoirien vient de juger que « le recours en annulation pour excès de pouvoir ne peut être dirigé que contre les circulaires à caractère réglementaire ». Il est éloquent que le juge a très clairement, repris la distinction traditionnelle entre les circulaires interprétatives et les circulaires réglementaires. Il y a lieu, d'emblée, de préciser que s'il s'agit de la seule décision rendue par le juge ivoirien faisant directement application du critère traditionnel de normativité des actes non décisores, en occurrence les circulaires, le juge sénégalais en a rendu plusieurs⁵⁵. Pour autant, l'on peut s'interroger sur la

⁵¹ CE, Arrêt n° 0005 du 28 mai 1995, *El Hadji Guissé*.

⁵² CSCA, Arrêt n° 22 du 27 avril 2005, *Etat de Côte d'Ivoire-Direction Générale des Douanes contre Les Etablissements NOVATEX*.

⁵³ CSCA, Arrêt n° 134 du 19 décembre 2012, *La Fédération des Sports Automobiles et Motocyclisme dite FISAM contre Ministre des Sports*.

⁵⁴ C.S.C.A. Arrêt n° 48 du 29 janvier 2020, *SOPHIA SA et autres...*, précité.

⁵⁵ CS, 21 février 1978, *PDS* ; CE, Arrêt n° 0005 du 28 mai 1995, *El Hadji Guissé* ; CE, Arrêt n° 0097 du 26 avril 1995, *Abdou Fouta Diakhoumpa*.



question de savoir si le juge sénégalais a abandonné ce critère depuis son arrêt de 2018 mobilisant le critère de l'impérativité⁵⁶.

Ces espèces offrent de voir que les juges administratifs ivoirien et sénégalais ont fondé les réponses aux questions à eux posées sur la relation entre la nature juridique de l'acte non décisoire contesté et la recevabilité du recours en annulation visant ledit acte. Il en ressort que, sur le plan du régime juridique, ces juges établissent un lien étroit entre la nature réglementaire de l'acte non décisoire et son attaquabilité. La nature réglementaire est présentée comme la condition *sine qua none* de l'invocabilité d'un acte non décisoire par la voie du recours pour excès de pouvoir. L'attaquabilité des actes non décisaires est donc circonscrite aux seuls actes de nature réglementaire. Les juges en infèrent qu'en raison de sa nature réglementaire, l'acte non décisoire est, non seulement, opposable à l'administration, mais surtout, peut être invoqué ou attaqué par les administrés devant le juge de l'excès de pouvoir.

Autant dire que l'annulation d'un acte non décisoire ne peut être poursuivie devant ces juges que s'il n'a pas la nature interprétative. C'est au surplus, la conclusion à laquelle est parvenue le Conseil d'Etat ivoirien dans l'espèce récemment évoquée. Le juge a retenu « Qu'il s'agit donc d'une circulaire à caractère interprétative, laquelle est insusceptible de faire l'objet d'un recours en annulation pour excès de pouvoir ; qu'il y a lieu de déclarer la requête de la société SOPHIA SA et autres irrecevable »⁵⁷. Le lien entre la normativité et la justiciabilité de l'acte contesté est le point crucial de l'analyse qui a conduit à la déclaration d'irrecevabilité. En d'autres termes, en mettant en rapport le caractère interprétatif de cette circulaire et l'exigence de normativité de l'acte non décisoire en vue de la recevabilité de la requête, la logique suivie par le juge ivoirien ne pouvait que le conduire à refuser l'attaquabilité de cette circulaire. L'acte non décisoire, dénué de normativité, ne saurait donc subir un contrôle de légalité au fond ; ne pouvant être attaqué devant le juge administratif. On en déduit qu'après le passage des actes non décisaires au tamis, seuls peuvent être invoqués devant le juge, ceux qui au regard de leur contenu, sont porteurs de règles juridiques nouvelles.

Aussi, pour tenter de comprendre le recours par le juge ivoirien à ce critère traditionnel de normativité « innovatoire », il y a lieu de rappeler qu'avant 2020, la normativité des actes non décisaires était traduite dans le droit jurisprudentiel administratif ivoirien par l'administrativité desdits actes. Il est également ainsi, en ce point précis, dans la jurisprudence administrative sénégalaise avant 2018. A titre évocateur, dans l'espèce *Koula Kanhi Désirée Nathaly et 21 autres* rendue, à propos d'une circulaire ministérielle, le juge ivoirien avait soutenu que « même si elle n'est pas en soi une sanction disciplinaire, la suspension n'en reste pas moins une mesure administrative [...] ; que celle-ci est donc fondée à l'attaquer »⁵⁸. La qualification d'acte administratif ou de décision administrative voire d'acte décisoire a pu justifier la recevabilité du recours pour excès de pouvoir. Dans cette logique, le juge sénégalais avait noté que « la lettre [...] du 10 octobre 2014 du ministre portant rejet du recours hiérarchique formé par Dog et confirmation de son orientation en UVS-licence sciences économiques et de gestion est, en application de l'article 73 de ladite loi organique, un acte administratif décisoire »⁵⁹. Il suit de là que par cette mobilisation du critère traditionnel de normativité des actes non décisaires, le

⁵⁶ CSCA, Arrêt n°24 du 12 avril 2018, *La Société ZENITH COMPANY SARL*...op. cit.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ CSCA, Arrêt n° 200 du 26 juillet 2017, *Koula Kanhi Désirée Nathaly et 21 autres CONTRE Ministre de l'Education nationale et de l'Enseignement Technique*.

⁵⁹ CSCA, Arrêt n° 48 du 28 juillet 2016, *Pascal Félix Diouma Dog contre État du Sénégal*.



juge ivoirien qui y fait référence, a sûrement opté, à l'instar de son homologue français⁶⁰ dès 1954, pour un critère plus simple de justiciabilité des actes non décisifs.

Toutefois, bien que l'arrêt *Sophia SA et autres*⁶¹ soit l'unique cas d'application du critère dans la jurisprudence ivoirienne et qu'il ne soulève pas de difficulté concernant l'application du critère, avec les décisions du juge sénégalais en la matière, il y a lieu de noter que cette simplicité apparente du critère ne cache que trop mal des insatisfactions que l'analyse de la jurisprudence administrative sénégalaise et française ont permis de mettre en exergue. C'est ce que n'a pas manqué de relever le Doyen Dégni-Ségué lorsqu'il écrit que « l'application de ce critère n'est pas toujours certaine et il faut compter avec le pouvoir prétoire du juge »⁶². Le droit jurisprudentiel français offre de voir en effet, que le juge administratif n'a pas, par exemple, reconnu la nature réglementaire d'un acte non décisif prescrivant des conditions ou obligations supplémentaires⁶³ ou a mis de côté ce critère pour rechercher l'intention de l'auteur de l'acte contesté⁶⁴. Sans préjuger de l'attitude à venir du juge administratif ivoirien, ces quelques exemples peuvent alerter sur des incohérences à éviter dans le maniement de ce critère. De plus, il n'en reste pas moins qu'il est difficile de ne pas s'écarter de l'application objective du critère dans certaines espèces. Qu'en sera-t-il de l'attitude du juge ivoirien, notamment, devant une circulaire interprétative contenant des dispositions impératives⁶⁵ ? Il est, à tout le moins, possible de répondre que dans certaines espèces, l'impérativité de dispositions des actes non décisifs a été dévoilée par les deux juges qui ont, donc, admis leur justiciabilité.

B – Une justiciabilité d'actes impératifs dévoilés

En scrutant les droits jurisprudentiels ivoirien et sénégalais, l'on observe que la normativité des actes non décisifs procédant de leur justiciabilité est, sur ce point, le résultat de la révélation du caractère impératif des mesures contenues dans lesdits actes. L'impérativité, en substance, se dit de toute norme dont le contenu injonctif ou prohibitif contraint son destinataire⁶⁶. Si le caractère impératif des actes non décisifs a été récemment formulé de manière explicite (2), il est flagrant qu'antérieurement, ces juges évoquaient de manière implicite l'impérativité (1).

1 – Des actes implicitement impératifs

Quelques arrêts antérieurs à 2018 sont évocateurs de cette approche révélatrice de normes impératives contenues dans des actes non décisifs comme ceux comminatoires ou les mises en demeure. Cette évolution est importante au regard du droit jurisprudentiel ivoirien dans lequel, la Cour suprême avait jugé en 2010 que « la mise en demeure n'est pas une décision

⁶⁰ Ce critère reste encore utilisé par le juge administratif français. A titre d'exemples : CE, 22 décembre 2017, *Association SOS Education, Promotion et défense des étudiants et Droits des lycéens* ; CE, 24 novembre 2010, *Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales contre M. et Mme Korkmaz* ; CE, 10 décembre 2003, *Bouley*.

⁶¹ C.S.C.A. Arrêt n° 48 du 29 janvier 2020, *SOPHIA SA et autres...*, précité.

⁶² René DÉGNI-SÉGUI, *Droit administratif général. L'action administrative*, précité, p. 283.

⁶³ CE, 10 mai 1996, *Fédération nationale des travaux publics* ; CE, 9 avril 1954, *Union nationale des associations de parents d'élèves de l'Enseignement libre (UNAPEL)*.

⁶⁴ CE, 23 décembre 1959, *Freyssinet*.

⁶⁵ Xavier DUPRÉ de BOULOIS, « Les actes administratifs unilatéraux » in Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY, Philippe YOLKA (dir. de), *Traité de droit administratif*. Tome 2, Paris, Dalloz, 2011, pp. 161-162.

⁶⁶ Xavier DUPRÉ de BOULOIS, « Les actes administratifs unilatéraux », précité, pp. 161-164.



administrative »⁶⁷. Mieux, cette solution faisait suite à une autre par laquelle le juge ivoirien avait déjà retenu que « la lettre en cause ne fait que rappeler des conditions déjà contenues dans l'arrêté du 11 juin 1999 ; que même si elle constitue une mise en demeure, celle-ci, quel que soit son contenu, est un acte préparatoire »⁶⁸. Cette position jurisprudentielle antérieure partagée par les juges des États sous étude avait conduit à refuser – les considérant comme des actes préparatoires – la justiciabilité des mises en demeure. L'évolution du contrôle du juge administratif, dans ces États, a consisté à révéler l'impérativité formulée de manière implicite, de dispositions de ces actes en vue de leur reconnaître un statut contentieux.

Sur cette notion, à l'instar du juge administratif français, les juges ivoiriens et sénégalais ne se préoccupent pas de fournir des critères précis de définition de l'impérativité. Toutefois, l'on retiendra que « par dispositions impératives [...], il faut entendre toutes les dispositions au moyen desquelles une autorité administrative vise soit à créer des droits ou des obligations, soit à imposer une interprétation du droit applicable en vue de l'édition de décisions »⁶⁹. En d'autres termes, il s'agit, par l'analyse du contenu de l'acte visé, de savoir si son auteur a eu la volonté d'imposer, de donner force obligatoire ou contraignante à son interprétation, à la mesure édictée à l'attention des destinataires (agents publics, intermédiaires, administrés). De la sorte, de tels actes non décisifs sont constitutifs de normes formulant une injonction ou une prohibition à l'égard de leurs destinataires. Ces mesures, qui fixent (posent) des règles, sont ainsi normatives, établissant un lien entre l'impérativité et la normativité⁷⁰. De ce qui précède, l'on note dans les jurisprudences ivoirienne et sénégalaise deux formes d'impérativité implicite : l'une simple et l'autre renforcée.

L'impérativité est dite simple lorsqu'on constate que les autorités administratives n'ont pas assorti les mesures impératives contenues dans les actes non décisifs d'éléments de contrainte supplémentaires tels qu'une sanction et/ou un délai⁷¹, les juges leur reconnaissent tout de même un caractère décisif. Il existe effectivement, des règles impératives non assorties de sanction⁷². Autant dire que l'absence de ces éléments supplémentaires de contrainte n'ôte pas aux actes en cause leur impérativité. Celle-ci reste suffisante pour admettre la normativité des mesures qu'ils contiennent et induire le déclenchement de la justiciabilité desdits actes. D'ailleurs, bien que la différence de degré soit notable, le degré simple d'impérativité ou l'impérativité « au sens faible »⁷³ se dit des hypothèses où le juge ni ne met en relief, ni ne prend en considération ce degré. Il en est ainsi, à titre d'exemple, de la « mise en demeure simple »⁷⁴ à contenu impératif. De ce qui précède, l'acte non décisif est dit d'impérativité implicite lorsque le juge qui le révèle ne fait pas mention du caractère impératif dans la requalification juridique opérée.

⁶⁷ CSCA, Arrêt n° 77 du 28 juillet 2010, *Kouadio Dia Félix contre Ministre de la Construction et de l'Urbanisme*.

⁶⁸ CSCA, Arrêt n° 03 du 19 mars 2008, *Société Protein Kisse La contre Ministre de la Construction et de l'Urbanisme*.

⁶⁹ Pascale FOMBEUR, *Concl. sur CE, Sect. 18 décembre 2002, Mme Duvignères*, RFDA 2003, p. 287.

⁷⁰ Wojciech ZAGORSKI, op. cit., pp. 73 et suiv. ; Cédric GROULIER, op. cit., pp. 941-950.

⁷¹ CE (français), 25 janvier 1991, *Confédération nationale des familles catholiques*. Lire René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., pp. 529 et suiv. ; Christian LAVIALLE, « Les mises en demeure administratives », AJDA, 1980, pp. 267-281.

⁷² Jacques-Henri STAHL, « Sans sanction, plus de règle ? », *Droit administratif*, n° 11, novembre 2019, Repère 10.

⁷³ Cédric GROULIER, « L'impératif dans la jurisprudence Duvignères : réflexion sur un « sésame contentieux » », RFDA, 2008, p. 946.

⁷⁴ Dénommée ainsi par René CHAPUS. Voir l'auteur, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., p. 532.



Ainsi, en droit jurisprudentiel sénégalais, l'impérativité simple résultait de lettres de mise en demeure auxquelles le juge avait reconnu, à deux reprises, le caractère d'« acte décisoire »⁷⁵. Dans deux espèces de la même année, 2013, le juge sénégalais avait été saisi de lettres indiquant ayant pour objet « mise en demeure de... » qu'un Préfet avait adressées aux requérants en raison, dans la première espèce, d'un risque d'effondrement d'un immeuble⁷⁶ et, dans la seconde espèce, d'un bâtiment menaçant ruine⁷⁷. La gravité des situations relevée par la commission de la protection civile est à l'origine des mesures d'évacuation des locaux qu'occupaient les requérants prises par le Préfet sous forme de lettre. L'examen par le juge du contenu des lettres a révélé qu'il s'agissait, d'une « lettre du Préfet sommant la requérante d'évacuer les locaux, est un acte décisoire ». Le juge a, dans les deux espèces, qualifié ces mesures de « sommation » sans définir ce terme. L'acte de sommation peut être appréhendé comme une « invitation comminatoire [...], un appel pressant adressé à une personne déterminée afin de la décider à se conformer à l'invitation qui lui est faite »⁷⁸, en d'autres termes, un avertissement en forme solennel intimant un ordre. La sommation se rapproche ainsi de la mise en demeure – avec laquelle le juge l'assimile – qui est un « ordre adressé par les autorités administratives encore appelé acte comminatoire. La mise en demeure comporte, en général, une injonction d'agir dans un certain sens ou de s'abstenir »⁷⁹. Concrètement, la lettre contenait une mesure prescriptive qui, sans être assortie d'éléments de contrainte supplémentaire, enjoignaient aux requérants de mettre fin à l'occupation des locaux des immeubles en cause, et par voie de conséquence de cesser leurs activités commerciales. Si ce critère dit de l'impérativité simple offre au juge un maniement plus souple⁸⁰, il n'en est pas moins peu précis.

L'impérativité est dite renforcée lorsque les mesures contenues dans les actes non décisaires sont assorties de délai, de menace, de sanction. Le droit jurisprudentiel ivoirien paraît plus évocateur de l'impérativité dite renforcée. En ce sens, l'impérativité renforcée a été formulée sous forme de principe, dans un arrêt *Orange cote d'ivoire contre ARTCI* de 2016 ainsi qu'il suit : « Il est de principe que les mises en demeure assorties d'une menace de sanction et comportant des délais dans lesquels le destinataire de la mise en demeure devra se conformer à ce qui lui est demandé, sous peine de sanction, sont des actes administratifs »⁸¹. Ce principe se trouvait déjà dans un arrêt *Konan N'goran Jean-Pierre*⁸² de décembre 2012 dans lequel le juge avait retenu que « la mise en demeure [...] adressée à monsieur Konan N'goran Jean-Pierre, assortie d'injonction et de menace, est une décision... ». Il en fut de même dans un arrêt *Société Atlantique Telecom Moov-CI contre ARTCI* de 2017⁸³. Le droit jurisprudentiel français⁸⁴ a

⁷⁵ Voir CSCA, Arrêt n° 01 du 10 janvier 2013, *Zahira Saley contre État du Sénégal* et CSCA, Arrêt n° 31 du 29 mai 2013, *SIEPA contre État du Sénégal*.

⁷⁶ CSCA, Arrêt n° 01 du 10 janvier 2013, *Zahira Saley contre État du Sénégal*.

⁷⁷ CSCA, Arrêt n° 31 du 29 mai 2013, *SIEPA contre État du Sénégal*.

⁷⁸ Gerard CORNU, *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 979.

⁷⁹ Agathe VAN LANG, Geneviève GONDOUIN, Véronique INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, Paris, Sirey, 7^e édition, 2015, p. 293.

⁸⁰ Serge SLAMA, « Repousser la frontière de la justiciabilité des actes administratifs » in Association française pour la recherche en droit administratif (dir. de), *Les controverses en droit administratif*, Paris, Dalloz, 2017, pp. 187-188.

⁸¹ CSCA, Arrêt n° 109 du 22 juin 2016, *Orange cote d'ivoire contre ARTCI*.

⁸² CSCA, Arrêt n° 142 du 19 décembre 2012, *Konan N'goran Jean-Pierre contre Ministre de la Construction, du Logement, de l'Assainissement et de l'Urbanisme*.

⁸³ CSCA, Arrêt n° 70 du 22 mars 2017, *Société Atlantique Telecom Moov-CI contre ARTCI*.

⁸⁴ CE (français) Ass. 13 décembre 1957, *Rouleau* ; CE Sect. 27 mai 1988, *Hess*.



sûrement été la source d'inspiration de ce principe. Il reste que l'impérativité des actes non décisionnaires a été, également, formulée de manière explicite.

2 – Des actes explicitement impératifs

Le caractère explicite de l'impérativité des actes non décisionnaires est lié à la formulation employée par le juge administratif dans la solution retenue à propos de l'invocabilité d'un acte non décisionnaire soupçonné d'administrativité à cause du caractère impératif des mesures qu'il contient. En d'autres termes, la jurisprudence administrative contient l'affirmation, *expressis verbis*, de l'impérativité de l'acte non décisionnaire. Plus concrètement, le juge administratif sénégalais a, dans une affaire *La Société Zenith Company Sarl*⁸⁵ en date du 12 avril 2018, utilisé cette formulation. Si elle paraît une nouveauté, à l'aune des droits jurisprudentiels étudiés et en occurrence au Sénégal – à l'inverse de celui ivoirien – cette formulation explicite est présente dans la jurisprudence administrative française. Faisant suite à son arrêt *Mme Duvignères* de 2002⁸⁶, le Conseil d'Etat français a, à travers l'affaire *GISTI et a...*⁸⁷, admis le « caractère impératif » d'une circulaire.

Ainsi, il ressort de l'arrêt *La Société Zenith Company Sarl*, sus-cité, que le juge sénégalais a déclaré, en effet, que « la circulaire que l'autorité administrative prend en application des lois et règlements est susceptible d'être attaquée en excès de pouvoir lorsqu'elle revêt un caractère impératif ». Ce critère d'impérativité des mesures de l'acte non décisionnaire a été posé à propos de faits se rapportant aux effets juridiques d'une circulaire sur la situation des mareyeurs de la 3^{ème} catégorie. Effectivement, dans le but de la normalisation de la profession de mareyeur exportateur, l'autorité administrative a édicté la circulaire contestée en vue d'empêcher le renouvellement de la carte « exportateur-Afrique » à partir du 1^{er} janvier 2017. Estimant que cette mesure d'application rigoureuse les met en cessation d'activité, les requérants ont saisi le juge d'excès de pouvoir pour en obtenir l'annulation. Ce caractère impératif de la circulaire est d'ailleurs justifié par le juge ainsi qu'il suit : « la circulaire attaquée, qui fixe un délai de validité des cartes de mareyeur de la 3^{ème} catégorie et en interdit le renouvellement, revêt un caractère impératif ». L'impérativité de la circulaire se caractérise par la fixation d'un délai à l'expiration duquel les détenteurs de la carte mareyeur-exportateur 3^{ème} catégorie seront interdits de toute activité dans cette profession. Ce délai et ses effets ont dès lors, un caractère impératif.

De ce point de vue, cette solution n'est pas éloignée de celle de l'affaire *Alioune Badara N'diaye*⁸⁸ de 2017 à la faveur de laquelle – sans l'affirmer explicitement – le juge sénégalais avait reconnu l'impérativité de la mise en demeure adressée par le Gouverneur de la région de Dakar aux requérants « de remettre en état les lieux dans un délai d'une semaine ». De plus, « en les sommant de quitter les lieux dans un délai déterminé en vue de la démolition des constructions » entreprises, le caractère impératif de la mise en demeure ne faisait plus aucun doute.

Le critère de l'impérativité, ainsi, explicitement formulé par le juge administratif sénégalais apparaît comme l'aboutissement d'une construction progressive du principe de la justiciabilité des actes non décisionnaires autour du caractère prescriptif ou injonctif des mesures qu'ils

⁸⁵ CSCA, Arrêt n°24 du 12 avril 2018, *La Société ZENITH COMPANY SARL et 22 autres Sociétés et Groupements d'intérêt économique contre État du Sénégal*.

⁸⁶ CE, Sect. 18 décembre 2002, *Mme Duvignères*.

⁸⁷ CE, Ordonnance, 15 février 2007, *GISTI et a...*

⁸⁸ CSCA, Arrêt n° 14 du 23 janvier 2017, *Alioune Badara N'diaye contre État du Sénégal*.



contiennent. Le juge administratif sénégalais est, ce faisant, passé de l'impérativité implicite simple ou renforcée à l'impérativité explicite. En ce sens, la notion d'impérativité est venue unifier et simplifier les critères de la requalification des actes non décisifs qui contiennent des mesures prescriptives ou injonctives. Ce nouveau critère s'inscrit, aussi, dans l'objectivation de l'examen de la justiciabilité des actes non décisifs même s'il faille rechercher dans leurs contenus leur véritable nature.

C'est au regard de ce qui précède qu'une définition précise de l'impérativité aurait été très utile. Pour autant, bien qu'il ne propose pas de définition directe ou précise du « caractère impératif », le juge sénégalais n'en donne pas moins des indices. Il s'agit, en réalité, des éléments qui renforcent les mesures contraignantes prises par l'administration. Ils ont été mis en exergue tant par le juge ivoirien que par son homologue sénégalais ; nous en parlons relativement aux actes non décisifs à impérativité implicite renforcée. Ce sont, à titre d'exemple, l'injonction (mise en demeure⁸⁹ ou sommation⁹⁰ adressées aux destinataires des actes non décisifs), le délai d'application rigoureuse⁹¹ dans lequel est enserré cette injonction et la menace de sanction (démolition d'immeubles⁹², de constructions illégales⁹³). Sans utiliser la même formulation, il en ressort que les juges ivoiriens et sénégalais expriment la même idée d'impérativité. L'analyse de la mutabilité de la nature des actes non décisifs permet de constater une certaine sélectivité parmi lesdits actes dans l'examen des juges. Aussi le contrôle du juge administratif se voulant nettement poussé, conduit à accorder parcimonieusement le « certificat d'impérativité ». Si les actes non décisifs demeurent encore nombreux, leur justiciabilité pousse les juges ivoiriens et sénégalais à continuer d'affiner les critères de justiciabilité. Après l'analyse de la justiciabilité des actes non décisifs déclenchée par leur changement de nature, il importe de montrer que les effets préjudiciables desdits actes accentuent leur justiciabilité.

II – UNE JUSTICIABILITÉ ACCENTUÉE PAR LES EFFETS PRÉJUDICIALES DES ACTES NON DÉCISIFS

Les juges administratifs des États sous étude s'attachent particulièrement aux effets préjudiciables c'est-à-dire aux griefs dont sont souvent porteurs les actes non décisifs normatifs ou qu'ils permettent de révéler, afin de lier le contentieux. Cette approche, qui mobilise le critère traditionnel du caractère d'acte faisant grief, rend déterminant ce critère dans la justiciabilité. L'effet préjudiciable se dit ici de l'atteinte suffisamment immédiate ou grave, portée par l'acte non décisif à des situations juridiques ou à des droits⁹⁴. Cette approche, à travers l'examen minutieux du contenu des actes non décisifs, offrant une certaine subjectivisation du procès fait à ces actes. La justiciabilité est de ce fait une garantie de protection pour leurs destinataires de ces actes quelle que soit la forme sous laquelle ils se présentent. Ainsi, les juges ivoirien et sénégalais ont construit cette justiciabilité à partir des effets préjudiciables d'actes attentatoires d'un côté, aux situations et droits des destinataires (A) et, d'un autre côté, formellement diversifiés (B).

⁸⁹ CSCA, Arrêt n° 70 du 22 mars 2017, *Société Atlantique Telecom Moov-CI contre ARTCI* ; CSCA, Arrêt n 31 du 29 mai 2013, *SIEPA contre État du Sénégal*.

⁹⁰ CSCA, Arrêt n 01 du 10 janvier 2013, *Zahira Saley contre État du Sénégal*.

⁹¹ CSCA, Arrêt n° 109 du 22 juin 2016, *Orange cote d'ivoire contre ARTCI* ; CSCA, Arrêt n° 14 du 23 janvier 2017, *Alioune Badara N'diaye contre État du Sénégal*.

⁹² CSCA, Arrêt n 01 du 10 janvier 2013, *Zahira Saley contre État du Sénégal*.

⁹³ CSCA, Arrêt n° 14 du 23 janvier 2017, *Alioune Badara N'diaye contre État du Sénégal*.

⁹⁴ Bertrand SEILLER, *Répertoire du contentieux administratif. Identification*, Paris, Dalloz, 2015, pp. 91-92.



A - Une justiciabilité d'actes attentatoires aux situations et droits des destinataires

Les droits jurisprudentiels ivoiriens et sénégalais offrent de constater que les actes non décisifs justiciables ont été ainsi qualifiés en raison des effets préjudiciables pour leurs destinataires. De ce fait, la justiciabilité de ces actes se présente comme une garantie juridictionnelle de protection des destinataires de ces actes. De deux catégories distinctes, les destinataires des actes non décisifs attentatoires sont soit des agents de l'administration soit des administrés. Ainsi, les juges ivoiriens et sénégalais ont admis la recevabilité des recours dirigés contre des actes affectant gravement des agents de l'administration (1) et des administrés (2).

1 - Des actes affectant la situation d'agents de l'administration

Il résulte des jurisprudences administratives étudiées que s'ils sont appréhendés comme des actes internes à l'administration publique les actes non décisifs mettent en rapport le supérieur hiérarchique, qui en est l'auteur, et ses agents subordonnés ; ceux-ci devant appliquer les actes édictés par celui-là. Les agents dont il s'agit, ici, sont non seulement ceux qui sont dans « une situation statutaire et réglementaire »⁹⁵ dans leurs relations à l'administration publique, c'est-à-dire les fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales ou agents publics mais aussi, ceux des personnels liés par un contrat de travail à durée déterminée à l'administration publique : les contractuels⁹⁶.

À propos des agents publics, il avait été dit que le juge administratif a ainsi « fait reculer l'antique préjugé d'après lequel les fonctionnaires seraient dans la main de la puissance publique au point de ne pouvoir ni discuter la légalité de ses actes, ni faire valoir contre elle des droits »⁹⁷. Le principe de la justiciabilité en effet, offre aux agents subordonnés le droit de contester devant le juge administratif les actes non décisifs de leurs supérieurs hiérarchiques ayant le caractère d'acte faisant grief à leur statut d'agent public et par conséquent, aux droits y afférents.

En fait, avant que les droits jurisprudentiels étudiés ne révèlent des exemples de recevabilité de recours des agents publics subordonnés contre des actes non décisifs de leurs supérieurs hiérarchiques, la justiciabilité axée sur l'exigence de grief porté par un acte non décisif à la situation juridique d'un agent public n'avait été que négativement exprimée. Le juge administratif sénégalais, effectivement, avait dans l'affaire *El Hadj Guissé*⁹⁸ déduit de l'absence de caractère réglementaire des circulaires en cause que ces actes ne sauraient faire grief à un agent public dans son statut. Plus précisément, le juge avait soutenu que « l'acte attaqué ne peut être qualifié de décision susceptible de recours pour excès de pouvoir [...] puisqu'il ne peut modifier de manière unilatérale la situation juridique du requérant »⁹⁹. Cette solution montre que les juges entendaient déjà rechercher les impacts graves des actes non décisifs sur la situation juridique des agents qu'ils visaient pour admettre leur invocabilité devant le juge de l'excès de pouvoir. Le rapport de l'acte non décisif à la situation juridique de l'agent public

⁹⁵ Article 6 de la loi de 1992 portant du Statut général de la fonction publique ivoirienne ; article 6 de la loi de 1961 portant Statut général de la fonction publique sénégalaise.

⁹⁶ Article 15 de la loi de 1992 portant du Statut de la fonction publique ivoirienne.

⁹⁷ Maurice HAURIU, Note sous CE, 29 mai 1903, *Le Berre*, Rec. p. 414.

⁹⁸ CE, Arrêt n° 0005 du 28 mai 1995, *El Hadji Guissé*.

⁹⁹ Ibid.



était nettement pointé du doigt. Le juge consentait indirectement ici, à attacher des conséquences juridiques dès lors que lesdits actes sont à l'origine de la modification de la situation juridique de l'agent subordonné.

Dans ce même élan, lorsque le statut d'agent public est en cause, le juge administratif ivoirien a nettement montré l'importance des impacts de l'acte non décisoire sur ce statut pour admettre sa justiciabilité. Il a jugé qu'une « circulaire qui n'a pas pour effet de priver les inspecteurs de l'enseignement primaire de leur pouvoir de mutation du personnel pour les nécessités de service, [...] ne peut être attaqué par la voie du recours pour excès de pouvoir »¹⁰⁰. Cela revient à dire que les actes non décisores qui en raison de leurs impacts sur le statut des agents publics ne sauraient être considérés comme faisant grief, ne peuvent être invoqués devant le juge de l'excès de pouvoir. À l'inverse, dans l'affaire *Ouelogo Mariam*¹⁰¹, le juge administratif ivoirien a relevé que l'acte portant révocation de Mademoiselle Ouelogo, en raison de l'atteinte qu'il porte à son statut d'agent public, peut être invoqué devant le juge de l'excès de pouvoir.

On en déduit que les juges administratifs se préoccupaient de l'équilibre à préserver dans les rapports entre les chefs de service et leurs agents subordonnés. Cet équilibre s'appuie sur l'existence d'une exception au principe de l'inexistence de recours de l'agent subordonné contre les actes de son supérieur hiérarchique dans l'intérêt d'un bon fonctionnement du service public. Le bon fonctionnement des services publics implique que les relations entre les chefs de service de l'administration publique et leurs agents subordonnés soient fondées sur le devoir d'obéissance hiérarchique. En contrepartie du devoir d'obéissance, ces agents bénéficient d'une garantie juridictionnelle de protection contre ces mesures « dès lors qu'elles touchent au statut [...] de leur destinataire »¹⁰². La justiciabilité réalise l'équilibre en permettant le contrôle des actes dont l'injusticiabilité absolue aurait eu d'énormes conséquences préjudiciables pour ces agents.

Par ailleurs, ces conséquences peuvent concerner les actes non décisores faisant grief aux droits ou prérogatives des agents publics découlant de leur statut et liés à la fonction¹⁰³. Sur ce point, l'évolution des droits jurisprudentiels des Etats sous étude, sans avoir la même trajectoire, reste marquée par la concrétisation de la justiciabilité des actes non décisores faisant grief à ces droits. Plusieurs espèces jurisprudentielles en portent témoignage. Les actes non décisores qui ont pu être invoqués devant le juge administratif se rapportent principalement à la mise à disposition et à la suspension de fonctionnaire. Dans l'ensemble, l'administration publique avait contesté la justiciabilité de ces actes arguant de leur nature de mesures d'organisation du service ne pouvant, de ce fait, faire grief aux agents publics qui les invoquaient. Mais, faisant preuve de pragmatisme, le juge administratif a, dans ces espèces, pris le contre-pied de l'administration en s'appuyant sur le critère du caractère d'acte faisant grief. La mise à disposition d'un agent public a été définie par le juge administratif, dans l'affaire *Kouamé N'guessan*¹⁰⁴, comme « la situation du fonctionnaire qui exerce hors du service où il a vocation à servir mais qui demeure

¹⁰⁰ CSCA, Arrêt n° 2 du 19 janvier 2005, *Abouo N'guessan Charles contre Inspecteur de l'Enseignement Primaire de Sikensi*.

¹⁰¹ CSCA, Arrêt n° 40 du 30 mars 2016, *Ouelogo Mariam contre Direction Générale des Douanes et Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative*.

¹⁰² René DÉGNI-SÉGUI, *Droit administratif général*, précité p. 280.

¹⁰³ Dans la jurisprudence administrative française, voir : CE, 11 déc. 1903, *Lot*, Rec. p. 780 ; CE, Ass., 5 mars 1948, *Vuillaume*, Rec. p. 117 ; CE, Sect., 7 déc. 1956, *Delecluse-Dufresne* ; Rec. p. 466.

¹⁰⁴ CSCA, Arrêt n° 141 du 17 juin 2017, *Kouamé N'guessan contre Inspecteur Général des Finances*.



dans son corps d'origine ou cadre d'emploi où il est réputé occuper un emploi et continue à percevoir la rémunération correspondante »¹⁰⁵. Le juge a déduit de ce que Monsieur Kouamé « ne doit plus exercer à l'Inspection Générale des Finances et perd des indemnités et autres avantages liés aux fonctions d'Inspecteur des Finances » que « la mise de monsieur Kouamé N'Guessan à disposition [...] constitue une décision qui lui fait nécessairement grief ».

Quant à l'hypothèse de la suspension de fonctionnaire, l'espèce *Koula Kanhi Désirée Nathaly* du 26 juillet 2017 en donne un exemple. Le juge administratif a déclaré que « même si elle n'est pas en soi une sanction disciplinaire, la suspension n'en reste pas moins une mesure administrative qui fait grief à la personne qu'elle vise ; que celle-ci est donc fondée à l'attaquer ». Le juge s'est fondé sur l'article 77 de la loi portant statut général de la fonction publique ivoirienne, en ses alinéas 2 et 3, aux termes desquels « le fonctionnaire suspendu de ses fonctions ne peut prétendre qu'à la moitié de sa rémunération » pour relever l'atteinte que l'acte non décisoire a porté aux droits de l'agent public.

En ce qui concerne les contractuels, ils sont au service de l'administration publique et pour cette raison, sont destinataires évidemment des actes non décisores que le juge administratif leur permet d'invoquer aux fins de les voir annulés. C'est ce que met en évidence, l'affaire *Assou Charles et autres* du 19 janvier 2014 dans laquelle le Ministre de l'Intérieur, prétextant une restructuration des services de l'Office National d'Identification (ONI), a mis fin aux contrats de travail de certains employés par une note de service. Le juge a retenu que « la note de service [...] en ce qu'elle licencie des travailleurs, et porte ainsi atteinte à leur situation professionnelle, est un acte susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ». En plus des agents publics, les administrés affectés par les effets préjudiciables des actes non décisores sont admis à les contester.

2 - Des actes affectant les droits des administrés

L'analyse des droits jurisprudentiels ivoirien et sénégalais permet de mettre en exergue des espèces illustratives d'atteintes aux droits des administrés causées par des actes non décisores. Alors qu'ils ne font pas partie de la catégorie des agents publics, les administrés sont aussi des destinataires de ces actes. L'administré ou encore le particulier est une catégorie plus large de personnes – « le parent d'élève, l'étudiant, le demandeur d'un passeport ou d'une allocation, le contribuable, l'entrepreneur, l'automobiliste... »¹⁰⁶ – entretenant des relations avec l'administration. Cette hypothèse exclut l'administré qui, sous l'autorité de l'administration se voit confier la gestion d'un service public.

De ce fait, l'analyse du sort réservé par les juges administratifs des Etats de l'étude aux rapports entre les actes non décisores et les droits des administrés présente une certaine particularité. Cette particularité s'explique tant par l'externalité de la portée des actes non décisores que par l'atteinte desdits actes aux droits des administrés qui sont principalement visés. Concernant le premier aspect, il a même été écrit que « vis-à-vis de l'administré : la circulaire n'a aucun caractère obligatoire. L'interprétation donnée par le chef de service lui est par conséquent

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Patrick GÉRARD, « L'administré dans ses rapports avec l'État », *Revue française d'administration publique*, vol. 168, n° 4, 2018, p. 913.



inopposable »¹⁰⁷. En effet, extérieurs à l'administration, les administrés ne peuvent se voir être chargés de la mise en application des mesures d'organisation et de fonctionnement du service public. Ils ne sont donc pas *a priori*, admis à invoquer lesdits actes qui, en raison de ce rapport d'externalité, ne sauraient leur faire grief. Cela est d'ailleurs, sous-tendu par la logique selon laquelle « si le recours exercé contre une décision ne faisant pas grief est irrecevable, c'est pour cause de défaut d'intérêt à agir »¹⁰⁸. L'administré n'ayant pas, en la circonstance, d'intérêt direct à défendre dans la relation de subordination entre le chef de service et l'agent administratif ne peut dès lors, être admis à invoquer l'acte non décisoire visé qui lui est extérieur.

Il est des hypothèses, à l'inverse, où l'administré est plutôt visé par l'acte interne à l'administration. Dans ce cadre, en effet, il n'est pas rare que l'administration édicte par des actes non décisores des mesures à l'attention des usagers du service public. Dans les pratiques administratives, il est notable que les autorités administratives, pour leurs correspondances avec les administrés, ont recours à des actes qui empruntent les dénominations d'actes non décisores. Il est ainsi créé des relations sur la base de lettres ou encore de notes entre l'administration et les administrés. Ce sont ces relations qui sont de plus en plus auscultées par ces juges administratifs. Ces juges révèlent les rapports entre ces actes non décisores et les administrés ; soit que ceux-ci bénéficient de droits soit qu'il est porté atteinte à leurs droits. Cette singularité se trouve renforcée par la banalisation du recours aux actes non décisores pour s'adresser aux administrés.

En ce sens, la mobilisation du critère du caractère d'acte faisant grief par les juges administratifs ivoiriens et sénégalais vise à protéger les administrés dans leurs droits contre ce phénomène d'utilisation récurrente des actes non décisores dans les relations entre l'administration et les administrés. C'est l'exemple qu'offre l'espèce *Zahira Saley contre Etat du Sénégal*¹⁰⁹ du 10 janvier 2013. Dans cette affaire, à la suite de constatations faites par la Commission auxiliaire de protection civile du département de Dakar, au vu de l'état de délabrement avancé du bâtiment et des risques d'effondrement, le Préfet de Dakar a adressé à Dame Saley, locataire dudit bâtiment, une lettre d'évacuation des locaux. Saisi par Dame Saley, en vue de l'annulation de ladite lettre, le juge administratif sénégalais a déclaré le recours recevable au motif que « la lettre du Préfet sommant la requérante d'évacuer les locaux, est un acte décisoire lui faisant grief en ce qu'il remet en cause son droit de locataire ». Il en résulte que pour le juge administratif, l'évacuation des locaux constitue malgré l'état du bâtiment, un grief qui rend justiciable la lettre en cause. La protection du droit de locataire de l'administré justifie la recevabilité du recours et le contrôle de légalité. D'ailleurs, à l'issue de son contrôle, le juge administratif a pu retenir « qu'en ordonnant à la requérante d'évacuer l'immeuble pour risque d'effondrement, le Préfet a pris une décision dans un domaine où la loi ne lui donne pas compétence ; qu'il s'ensuit que son acte encourt l'annulation ».

De même, dans une autre espèce *Ahouré Gervais contre Ministre de l'Agriculture*¹¹⁰ en date du 18 avril 2018, le juge administratif ivoirien a accepté de connaître du recours d'un administré, Monsieur Ahouré, contre une attestation de plantation délivrée par une autorité administrative confiant la gestion de plantations familiales à un tiers. Le grief est caractérisé, selon le juge, par

¹⁰⁷ René DÉGNI-SÉGUI, *Droit administratif général*, op. cit., p. 281.

¹⁰⁸ René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., p. 518.

¹⁰⁹ CSCA, Arrêt n° 01 du 10 janvier 2013, *Zahira Saley contre État du Sénégal*.

¹¹⁰ CSCA, Arrêt n° 103 du 18 avril 2018, *Ahouré Gervais contre Ministre de l'Agriculture*.



le fait que « l'attestation de plantation, bien que n'étant pas un titre de propriété, confère à son détenteur le droit d'usage et la qualité d'exploitant de ladite plantation ». La détention de l'attestation par un tiers a pour conséquence, pour Monsieur Ahouré, l'interdiction d'accéder à ladite plantation et d'en troubler la jouissance. En relevant ce grief subi par la famille représentée par Monsieur Ahouré, le juge a pu attirer à son contrôle cette « attestation de plantation édictée le 07 mars 2013, sur le fondement d'une fausse déclaration des héritiers de Joseph Assouhoun » et l'a annulé. Cette approche contentieuse des actes non décisifs a permis de voir que la construction de la justiciabilité s'est faite en prenant en compte la diversité formelle sous laquelle se présentaient lesdits actes.

B – Une justiciabilité d'actes attentatoires formellement diversifiés

L'analyse des jurisprudences administratives des Etats sous étude dénote l'importance de la diversité formelle des actes non décisifs faisant grief. L'approche formelle donne d'observer une extension de l'application du principe de la justiciabilité. C'est dire que les juges ont révélés que les actes porteurs d'effets préjudiciables sont sur le plan formel, de deux types. S'il est éloquent que les actes attentatoires invocables devant le juge de l'excès de pouvoir sont principalement des actes formalisés (1), il est notable que le pragmatisme des juges les a conduits à étendre l'application du principe de la justiciabilité à des actes non formalisés (2).

1 – Des atteintes d'actes formalisés

Les actes formalisés, c'est-à-dire les actes écrits, représentent la grande majorité des actes relevant du contentieux des actes non décisifs. Au regard de ce contentieux des actes non décisifs formalisés faisant grief, il est possible de dégager un ensemble d'actes d'inégale importance quantitative. Les plus nombreux portent la dénomination « lettre », à travers laquelle l'administration édicte des circulaires¹¹¹, des notes de service¹¹² ainsi que des procès-verbaux.

L'on relève que les juges ivoiriens¹¹³ et sénégalais¹¹⁴ s'attachent de plus en plus, à révéler les griefs causés par des actes non décisifs se présentant sous la forme de lettre afin de justifier le contrôle de légalité qu'ils opèrent dorénavant sur ces actes. Il s'en suit que les autorités administratives, qu'il s'agisse de l'administration centrale (Ministres¹¹⁵, autorités de

¹¹¹ CSCA, Arrêt n° 24 du 12 avril 2018, *La Société ZENITH COMPANY SARL et 22 autres Sociétés et Groupements d'intérêt économique contre État du Sénégal*.

¹¹² CSCA, Arrêt n° 14 du 19 janvier 2014, *Assou Charles et autres contre Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur*.

¹¹³ CSCA, Arrêt n° 141 du 21 juin 2017, *Kouamé N'guessan contre Inspecteur Général des Finances* ; CSCA, Arrêt n° 70 du 22 mars 2017, *Société Atlantique Telecom Moov-CI contre ARTCI* ; CSCA, Arrêt n° 109 du 22 juin 2016, *Orange cote d'ivoire contre ARTCI* ; CSCA, Arrêt n° 207 du 25 novembre 2015, *Leffry Jean-Claude contre Ministre auprès du Premier ministre chargé du Budget* ; CSCA, Arrêt n° 26 du 28 janvier 2015, *Amon Kablan Tijan contre Ministre de la Construction, du Logement, de l'Assainissement et de l'Urbanisme* ; CSCA, Arrêt n° 3 du 21 janvier 2013, *Wognin Alligué Amanzoulé Valentin contre Préfet de Grand-Bassam*.

¹¹⁴ CSCA, Arrêt n° 14 du 23 janvier 2017, *Alioune Badara N'diaye contre État du Sénégal* ; 23 CSCA, Arrêt n° 36 du 26 mai 2016, *Ville de Dakar contre État du Sénégal* ; CSCA, Arrêt n° 31 du 29 mai 2013, *SIEPA contre État du Sénégal* ; CSCA, Arrêt n° 01 du 10 janvier 2013, *Zahira Saley contre État du Sénégal*.

¹¹⁵ CSCA, Arrêt n° 26 du 28 janvier 2015, *Amon Kablan Tijan contre Ministre de la Construction, du Logement, de l'Assainissement et de l'Urbanisme* ; CSCA, Arrêt n° 48 du 28 juillet 2016, *Pascal Félix Diouma Dog contre État du Sénégal*.



régulation¹¹⁶), ou déconcentrée (Préfets¹¹⁷ ; Sous-préfets¹¹⁸) font des lettres un usage fréquent dans l'exercice de leurs activités administratives. C'est donc sans compter sur le fait que les lettres constituent de véritables nids à problèmes alors que leur *instrumentum* faisait *a priori* office de bouclier contre toute justiciabilité. En réalité, les problèmes posés par les impacts des *negotium* de ces actes ont toujours fait l'objet de nombreuses contestations précontentieuses sans pouvoir franchir, si ce n'est qu'exceptionnellement le seuil de la recevabilité du recours en annulation.

C'est dans cette optique que le Professeur Bléou a pu écrire que « la lettre ne fait pas grief et que de ce fait, elle n'est pas un acte susceptible de recours pour excès de pouvoir, même lorsque, manifestement, la lettre fait grief soit qu'elle refuse le bénéfice d'un décret (CSCA, 31 janvier 2001 : *Bony Kacou Nathanael c/ Ministère de la Fonction publique*) soit qu'elle enjoint à son destinataire de mettre fin à sa participation au concours d'agrégation français de droit public (CSCA, 29 octobre 1986 : *René Dégni-Ségué c/ Université nationale*) »¹¹⁹. Ces quelques exemples de solutions jurisprudentielles, commentées par l'auteur sont évocateurs d'une part, de la rigueur du juge ivoirien dans l'application du principe établissant une équation entre la lettre – entendu formellement – et l'absence de grief. D'autre part, l'incohérence de cette position antérieure face à des lettres dont le contenu faisait en vérité, grief à leurs destinataires. Les jurisprudences antérieures se caractérisaient en effet par une forme d'indifférence manifestée par ce juge à l'égard du contenu des lettres. Les juges avaient tendance à minimiser les impacts des mesures qu'elles contiennent de sorte qu'elles n'étaient pas admises à faire grief à leurs destinataires.

Dès lors, la multiplication des lettres et le constat des griefs qu'elles portent justifient le récent mouvement jurisprudentiel de justiciabilité qui les frappent. La justiciabilité des lettres ouvre donc une autre appréhension de leurs impacts sur les droits et situations juridiques surtout. Voici qui explique encore le recours à l'approche conséquentialiste développée par les juges des États sous étude qui s'intéressent aux conséquences de la lettre. Faisant fi de la dénomination « lettre » retenue par l'autorité administrative, elle consiste à braquer les projecteurs sur leurs contenus pour mettre en exergue les graves effets dont elles sont porteuses.

À titre d'exemple, dans une espèce *Amon Kablan Tijan*¹²⁰ connue par le juge ivoirien, le requérant s'est vu accorder par arrêté ministériel, en 1992, la concession provisoire avec promesse de bail emphytéotique d'un terrain de l'État ivoirien. M. Kablan a reçu en 2012, une lettre de mise en demeure de retrait du terrain à lui adressée par la Commission interministérielle d'attribution de lots (CIDLI). Le juge révèle qu'en fait de lettre, il s'est agi d'une décision d'autant qu'elle contient une mesure faisant grief au requérant. Des griefs qui découlent des

¹¹⁶ CSCA, Arrêt n° 109 du 22 juin 2016, *Orange cote d'ivoire contre ARTCI* ; CSCA, Arrêt n° 70 du 22 mars 2017, *Société Atlantique Telecom Moov-CI contre ARTCI*.

¹¹⁷ CSCA, Arrêt n° 01 du 10 janvier 2013, *Zahira Saley contre État du Sénégal*; CSCA, Arrêt n° 31 du 29 mai 2013, *Société Import- Export de Pièces Automobiles dite « SIEPA » contre État du Sénégal*.

¹¹⁸ CSCA, Arrêt n° 65 du 21 mars 2018, *Katié Bomoua Charles contre S/préfet d'Adjouan* ; CSCA, Arrêt n° 23 du 20 novembre 2013, *Coffi René contre S/préfet de Grand-Bassam*.

¹¹⁹ Martin BLÉOU, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative ivoirienne*, op. cit., p. 183 ; Kabran APPIA, « Du rejet d'un recours formé contre un acte faisant grief », *Les gens de Robe*, Bulletin des Avocats de Côte d'Ivoire, 1988, n° 1, P. 6.

¹²⁰ CSCA, Arrêt n° 26 du 28 janvier 2015, *Amon Kablan Tijan contre Ministre de la Construction, du Logement, de l'Assainissement et de l'Urbanisme*.



graves effets de l'inexactitude des faits sur lesquels repose la lettre et de l'incompétence du président de la CIDLI qui s'est substitué au Ministre de la Construction et du Logement. Les graves irrégularités relevées ont donc conduit le juge à l'annulation de la lettre contestée.

En ce qui concerne le procès-verbal, c'est une espèce *Coffi René*¹²¹ de 2013 qui illustre sa justiciabilité. Un procès-verbal a été dressé et signé par le Sous/Préfet suite à une enquête de *commodo* et *incommodo* d'une trentaine de jours relativement à une demande de concession rurale faite par la famille Moho que représente M. Coffi René. Le procès-verbal contenait le refus du Sous/Préfet de faire droit à la demande de concession rurale. Définissant le procès-verbal, le juge a retenu qu'il s'agit d'« un document établi pour constater l'existence d'un fait, pour en faire le résumé et pour en conserver la trace, afin d'éclairer la décision de l'autorité administrative qu'il prépare ». Il en ressort tant en Côte d'Ivoire, à propos de procès-verbaux de réunion¹²² et de délimitation de parcelle de terre¹²³ qu'au Sénégal, concernant des procès-verbaux de visite¹²⁴ et de réunion¹²⁵, que ce sont des actes préparatoires. Mais, dans cette espèce, le procès-verbal « comporte la décision même de refus du Sous/préfet dont il est le support ». Aussi le juge y a-t-il vu une décision de refus mettant fin au processus de préparation de la décision attendue faisant grief au requérant.

Pour ce qui relève de la note de service que la doctrine assimile à la circulaire, une affaire¹²⁶ éloquente en témoigne. Il s'agit de l'affaire *Assou Charles et autres* du 19 janvier 2014 dans laquelle le Ministre de l'Intérieur, prétextant d'une restructuration des services de l'Office National d'Identification (ONI), a mis fin aux contrats de travail de certains employés par une note de service. Au stade de l'analyse de la recevabilité du recours, le juge a retenu que « la note de service [...] en ce qu'elle licencie des travailleurs [...] est un acte susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ». Autrement dit, une note de service contenant une mesure de révocation des travailleurs et une perte de revenus, c'est-à-dire leur faisant grief, est invocable devant le juge de l'excès de pouvoir. Le juge a interpellé l'autorité administrative sur le fait qu'une note de service est inappropriée à contenir une mesure de licenciement ne relevant pas, par ailleurs, de sa compétence. Aussi la justiciabilité de la note de service a-t-elle permis de la contrôler et de l'annuler. Cette application du principe de la justiciabilité aux actes non décisifs faisant grief a été étendue aux actes non formalisés.

2 – Une extension aux atteintes d'actes non formalisés

Les actes non formalisés se disent de ceux qui ne sont ni écrits, ni matérialisés, consécutifs au silence, à l'inertie voire à l'agissement de l'administration¹²⁷. Ils sont aussi assimilés aux

¹²¹ CSCA, Arrêt n° 23 du 20 novembre 2013, *Coffi René contre S/préfet de Grand-Bassam*.

¹²² CSCA, Arrêt n° 65 du 21 mars 2018, *Katié Bomoua Charles contre S/préfet d'Adjouan* ; CSCA, Arrêt n° 283 du 20 décembre 2017, *Société Les jardins d'Eden contre Commission interministérielle de règlement des litiges fonciers urbains dans le grand Abidjan*.

¹²³ CSCA, Arrêt n° 67 du 21 mars 2018, *Madame N'guessan Juliette et autres contre Ministre de l'Agriculture*.

¹²⁴ CSCA, Arrêt n° 37 du 26 mai 2017, *Association des Propriétaires et Résidents des Cités Ouest Foire contre État du Sénégal* ; CSCA, Arrêt n° 06 du 27 janvier 2017, *Association des Propriétaires et Résidents des Cités Ouest Foire contre État du Sénégal*.

¹²⁵ CSCA, Arrêt n° 41 du 8 juin 2017, *Gaston Kor contre La Commune de Niaguis*.

¹²⁶ CSCA, Arrêt n° 14 du 19 janvier 2014, *Assou Charles et autres contre Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur*.

¹²⁷ Jean MASSOT, « Décisions non formalisées et contrôle du juge de l'excès de pouvoir » in *L'Etat de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1996, pp. 521-540 ; Benson JACKSON, « La notion de décisions faisant grief dans le cadre du recours pour excès de pouvoir », *LPA*, 18 janv. 2000, n° 12, P. 14.



décisions implicites¹²⁸. Leur justiciabilité¹²⁹ qui se fait jour à travers le contrôle minutieux du juge administratif, est la manifestation éloquente tant de cette nouvelle politique jurisprudentielle que du perfectionnement du contrôle des actes faisant grief aux droits et situations de leurs destinataires qui en ignorent l'existence. Ce contrôle traduit le pragmatisme¹³⁰ et la volonté du juge de protéger les administrés face à l'attitude de l'administration en révélant des décisions immatérielles s'y rapportant. C'est un contrôle assez poussé qui permet de mettre en relief, à partir d'acte non décisoire, les griefs de décision non formalisées. Deux hypothèses se rapportant à l'attitude de l'administration en rendent compte.

La première hypothèse se caractérise généralement par l'inertie de l'administration face à une demande à elle adressée par un administré pendant un temps donné et la révélation de la décision attendue – non matérialisée – par le truchement d'un acte non décisoire soit la préparant, soit informant de son existence. Concernant ces actes, le juge administratif ivoirien a employé tantôt l'expression « décision implicite de refus » dans l'affaire *Thierno Lam*¹³¹ et tantôt l'expression « décision de refus » à la faveur de l'affaire *Leffry Jean Claude*¹³². Il y a lieu bien entendu, de distinguer l'expression « décision implicite de refus » de la décision implicite de rejet d'un recours administratif préalable qui est une phase précontentieuse, acquise dès l'expiration d'un délai de deux mois dorénavant¹³³, sans réponse de l'administration.

Ainsi dans l'arrêt *Thierno Lam* du 25 mars 2015, on note que la demande d'arrêté de concession provisoire que celui-ci a adressée au Ministre de la Construction en vue de la consolidation de ses droits sur la parcelle de terrain à lui accordée, est restée sans réponse. Le requérant a été informé par le Directeur du domaine urbain de ce que sa demande a fait l'objet d'une note de rejet. Le juge a accepté de contrôler une décision qui n'existe pas formellement. Seule est disponible « la note interne prise en préparation de l'acte sollicité sur laquelle figure la mention « rejet » ». La note interne contient l'information sur l'issue donnée à l'examen de la demande du requérant. Sur cette base, faisant preuve d'audace, le juge a dévoilé à partir de la note interne, la décision attendue qu'il qualifie de « décision implicite de refus ».

Dans l'affaire *Leffry Jean Claude* du 25 novembre 2015, les faits sont quelque peu similaires. M. Leffry, ayant introduit une demande de morcellement de sa parcelle de terrain, a été informé du rejet de cette demande aux motifs que l'arrêté ministériel, qui lui avait accordé le morcellement – sans l'en informer – fut annulé par un autre arrêté du même Ministre. En l'absence d'acte formalisé notifié au requérant, pour le juge, « cette lettre révèle en réalité une décision de refus du morcellement de sa propriété sollicitée par le requérant ». La lettre dont il

¹²⁸ CSCA, Arrêt n° 84 du 25 mars 2015, *Thierno Lam contre Ministre de la Construction, du Logement, de l'Assainissement et de l'Urbanisme*.

¹²⁹ Adjé Ahoussou Yao KONAN, « Peut-on attaquer une lettre d'information de l'administration. Décision non formalisée et recours pour excès de pouvoir devant la Chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire » (Note sous arrêt n° 40 du 30 mars 2016, Ouelogo Mariam), *La Tribune de la Chambre administrative* n° 7 – Juillet 2016 – Trimestriel, pp. 51-56.

¹³⁰ Emilie MOYSAN, « Le contrôle pragmatique du juge sur les recours en annulations formés par les associations », *LPA* 10 jan. 2019, n° 141k9, P. 12 ; Adjé Ahoussou Yao KONAN, op. cit ; Benson JACKSON, op. cit.

¹³¹ CSCA, Arrêt n° 84 du 25 mars 2015, *Thierno Lam contre Ministre de la Construction, du Logement, de l'Assainissement et de l'Urbanisme*.

¹³² CSCA, Arrêt n° 207 du 25 novembre 2015, *Leffry Jean Claude contre Ministre auprès du Premier ministre chargé du Budget*.

¹³³ Voir l'article 73 de la loi de 2020 sur le Conseil d'Etat. Ce délai était de quatre mois auparavant conformément à l'article 75 de la loi sur la Cour suprême. Une récente réforme du législateur français – loi de 2013 - fait changer le principe et le délai : un silence de l'administration de plus deux mois vaut décision implicite d'acceptation.



est question a été « adressée par le Chef du Service du Cadastre de la Riviera au Conservateur de la Propriété Foncière et des Hypothèques de la Riviera, pour l'informer du rejet de la demande de morcellement sollicitée par monsieur Leffry Jean Claude ». Il en évince que le juge a révélé, sur la base d'une lettre échangée par deux administrations, une « décision de refus » non formalisée dont l'a saisi le requérant.

Ces deux affaires ont de nombreux points en commun. Elles portent, d'abord, sur le droit foncier urbain. Ensuite, sont invocables des actes immatériels. Enfin, l'inertie de l'administration est en cause. Ces deux espèces se situent dans le perfectionnement du contrôle du juge administratif en cela que « la reconnaissance de l'existence d'une décision est parfois liée à un effort d'analyse, au terme duquel on sera en mesure d'affirmer son existence, sans toutefois pouvoir la produire »¹³⁴. Le juge incite l'administration à améliorer ses relations avec les administrés en répondant dans des délais plus courts et en assurant la publicité de ses décisions, en l'occurrence leur notification. L'inertie de l'administration est effectivement problématique au regard de la longueur de l'attente ainsi infligée aux administrés. Il est également porté fréquemment, atteinte à l'opposabilité¹³⁵ de ses actes et au droit pour les destinataires de les invoquer devant le juge¹³⁶.

La deuxième hypothèse est relative aux décisions édictées par l'administration de sa propre initiative. Ces décisions font grief à des destinataires qui ignorent leur existence. Il en est ainsi dans l'espèce *Ouelogo Mariam*¹³⁷ du 30 mars 2016. Mademoiselle Ouelogo avait découvert par hasard un acte non décisoire (lettre de compte rendu adressé par une administration à une autre administration) révélant une décision (cessation de service) la concernant, qui ne lui avait pas été notifiée. Cet arrêt édifie sur le contrôle fouillé exercé par le juge administratif pour rendre justiciable une décision immatérielle non notifiée. La lettre visée n'était pas le support de la décision contestée d'autant qu'elle ne comportait pas cette décision elle-même. C'est dire que le juge a dû considérer, bien qu'implicitement, que l'acte qui faisait grief à la requérante était la décision non formalisée révélée par la lettre soumise à son contrôle.

La posture du juge peut s'expliquer de deux manières au moins. D'une part, le juge a, sans aucun doute, eu égard aux graves effets de la décision non formalisée, fait une application souple de la règle de la décision préalable. D'autre part, l'obligation d'accompagner la requête de la copie de la décision¹³⁸ invoquée se révélait impossible à satisfaire relativement à une décision non matérialisée. Or, la jurisprudence constante du juge administratif prescrit, sous peine d'irrecevabilité, que la requête doit « préciser exactement avec indication de son contenu précis, de sa date et de son numéro »¹³⁹. En mettant en balance le strict respect de ces conditions et la révocation injustifiée de l'agent public – les faits sur lesquels repose la décision faisant

¹³⁴ René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., p. 519.

¹³⁵ Olivier FANDJIP, « Les obstacles à la publicité des actes administratifs en Afrique francophone : l'exemple du Cameroun », *RJTUM* (Revue Juridique Thémis, Université de Montréal), n° 51, 2018, pp. 465-486 ; Bernard-Junior Owona OMGBA, *La publicité des actes juridiques en droit public camerounais. Recherche sur l'accès au droit au Cameroun*, thèse de doctorat, Yaoundé, Faculté des sciences juridiques et politiques, Université de Yaoundé II, 2015.

¹³⁶ CSCA, Arrêt n° 138 du 17 juin 2015, *Madame Gebahi épouse Fakih Ouidade contre Ministre de la Construction, du Logement, de l'Assainissement et de l'Urbanisme* ; CSCA, Arrêt n° 118 du 23 juillet 2014, *Akiapo Kouadjo contre Commission Nationale des Droits de l'Homme de Côte d'Ivoire*.

¹³⁷ CSCA, Arrêt n° 40 du 30 mars 2016, *Ouelogo Mariam contre Direction Générale des Douanes et Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative*.

¹³⁸ Voir article 61, alinéa 1^{er} de la loi sur la Cour suprême abrogée par la loi de 2020 sur le Conseil d'Etat en son article 75-b.

¹³⁹ CSCA, Arrêt n° 37 du 20 mai 2009, *Adihi Akre et autres contre État de Côte d'Ivoire*.



grief étaient inexacts – le juge n'aurait pu contrôler les actes litigieux. L'audace du juge est d'avoir accepté la lettre comme preuve matérielle de l'existence de la décision non matérialisée. Le juge fait application de solutions qu'il avait dégagées en 2015 dans les affaires *Thierno* et *Leffry Jean Claude*, sus-rappelées.

En définitive, la justiciabilité des actes non décisifs se présente comme l'expression d'une certaine forme de porosité de la frontière entre les actes décisifs et les actes non décisifs. Par cela, les juges des Etats sous étude, à l'instar de leurs homologues d'Afrique d'expression française, contribuent au développement progressif de l'office du juge administratif¹⁴⁰. Plus concrètement, c'est un apport important et nécessaire à la recherche de critère plus fiable d'identification des actes justiciables de l'administration. Aussi, c'est une politique jurisprudentielle, dans l'air du temps, favorable à la protection juridictionnelle des droits et des situations juridiques des administrés et des agents de l'administration ainsi qu'un perfectionnement de son contrôle. L'élargissement de l'éventail des actes justiciables s'inscrit dans le développement de l'office du juge de l'excès de pouvoir qui, bien entendu, ne peut qu'impliquer d'engager la réflexion sur le recours administratif préalable en l'occurrence, dont la méconnaissance est un obstacle insurmontable dans de nombreuses législations d'Afrique francophone. L'obligation pour le juge de le soulever d'office en est la traduction éloquente. Eu égard aux conséquences navrantes de cette conditionnalité¹⁴¹ (un nombre impressionnant nombre d'irrecevabilité prononcée) sur l'accès au juge de l'excès de pouvoir¹⁴², les réponses envisagées – qu'il s'agisse de la suppression du recours administratif préalable ou de la possibilité pour le juge d'accorder un nouveau délai pour s'y conformer – restent encore insuffisantes car, le silence gardé par l'administration dans cette démarche de dialogue initié par l'administré reste un obstacle sérieux.

¹⁴⁰ Alioune Badara FALL, Demba SY, *Les nouvelles tendances du droit administratif en Afrique : Troisièmes Rencontres de Dakar*, [3-5 juillet 2017]..., op. cit. ; Caroline LECLERC, *Le renouvellement de l'office du juge administratif français*, Paris, Logiques juridiques, L'Harmattan, 2015, 944 p.

¹⁴¹ Ibrahim SALAMI, « Le recours pour excès de pouvoir : contribution à l'efficacité du procès administratif au Bénin (1990 à 2010) », *RBSJA* 2011, n° 25.

¹⁴² Pierre-Claver KOBO, « Le recours administratif préalable (RAP), une condition de recevabilité absurde du recours d'excès de pouvoir (REP) ? », *Revue Ivoirienne de Droit*, n°38, 2007, pp.62-110.