



L'intérêt général dans les Etats d'Afrique subsaharienne francophone.

Claude MOMO

Agrégé des facultés de droit

Situé à la base de l'action administrative, l'intérêt général est également un gage de son adaptation en raison des difficultés à lui donner une définition précise¹. Seule la référence à des buts d'intérêt général peut légitimer, l'utilisation par l'administration des moyens dérogatoires au droit commun, en vue de faire prévaloir cet intérêt commun sur les intérêts particuliers. Elle apparaît dès lors comme un puits sans fond². Sice thème peut sembler rebattu et son champ labouré inlassablement en France, en Afrique la notion est largement restée en friche. Une définition de l'intérêt général est délicate tant elle est assimilée à d'autres notions, comme l'intérêt public, l'utilité publique, le bien commun. La transcendance de l'intérêt général irradie toutes les notions connexes, la plasticité du terme apparaît au regard de l'évolution de la société en Afrique noire³. En effet, la notion juridique d'intérêt général est un legs du droit français, reçu en Afrique francophone. Elle puise ses racines dans l'histoire de l'Etat français. Nourri aux sources de la philosophie grecque, le droit romain sera d'un apport décisif dans l'évolution de la notion en l'accolant à celle de la République. Celle-ci va influencer la pensée française.

L'originalité du champ africain vient de l'assimilation de l'intérêt général avec d'autres notions proches⁴ et met en lumière les tendances de l'évolution du droit public africain. Les singularités nationales liées à l'histoire, aux cultures politiques comme aux traditions juridiques retrouvent alors toute leur force dans une telle étude. La doctrine africaniste tend à souligner le lien qui existe entre l'intérêt général et l'ordre politique⁵. Il ne suffit pas que les textes instituent une évolution pour que celle-ci devienne effective. Il faut prendre en compte des éléments du contexte qui agissent sur le droit⁶. L'intérêt général n'est pas seulement une idée occidentale que l'on essaie de transposer en Afrique francophone par la greffe coloniale⁷ ; mais elle demeure une notion générale et sémantiquement indéterminée. Il n'existe quasiment pas une pensée africaine en la matière. Seuls des concepts apparentés qui ont fait l'objet de

¹ Certains dictionnaires récents de droit public relèvent l'imprécision de la notion. Lire, D. ALLAND et S. RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy Puf, 2004, p.839 ; A. VAN LANG et alii, *Dictionnaire de droit administratif*, Paris, A. COLLIN, 2005, p.179 ; M. TOUZEIL-DIVINA, *Dictionnaire de droit public interne*, LexisNexis 2017, p.236 ; C. SHAEGIS, *Dictionnaire de droit administratif*, Ellipses, 2008, p.161.

² M. DEGUERGUE, « Intérêt général et intérêt public : tentative de distinction », *Mél. D. TRUCHET, L'intérêt général*, Dalloz 2015, p.131 ; D. BORDIER, « Les chassés croisés de l'intérêt local et de l'intérêt national », *AJDA* 2007, p.2188.

³ Le champ géographique de l'étude concerne essentiellement les pays d'Afrique subsaharienne francophone.

⁴ D. BOURCIER, *Le bien commun ou le nouvel intérêt général*, LGDJ-Lextenso, 2013, p.93

⁵ J.M. PONTIER, *L'intérêt général existe-t-il encore ?* D.1998. Chon.p.237.

⁶ F. DUPUY et J.C. THOENIG, *Sociologie de l'administration française*, A. Collin, Paris 1983, p.89.

⁷ D. DARBON, « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in Y. MENY (dir.) *Le mimétisme institutionnel, La greffe et le rejet*, L'harmattan, 1993, p.114 ; J. De GAUDUSSON, « Le mimétisme post colonial et après », in *Pouvoirs*, 2009/2, n° 129, pp. 45-55 ; G. HESSELING, « La réception du droit constitutionnel en Afrique trente ans après : quoi de neuf ? », *AIDC*, 1996, pp.33-48



développement dans la doctrine. L'intérêt général permet de ce point de vue d'étudier l'évolution du droit public africain, la mutation des institutions administratives et leur adaptation au gré des idéologies. Le caractère téléologique de l'intérêt général a conduit à le considérer comme une idéologie, dont le but, a été le fondement de la légitimité de l'Etat. L'étude n'est donc pas seulement liée au champ disciplinaire du droit administratif⁸, elle rayonne sur tout le droit public. Les prérogatives exorbitantes qui caractérisent le droit administratif sont déterminées par la finalité d'intérêt général⁹, tout comme les immunités dont bénéficient certaines personnes publiques trouvent dans la notion la justification de leur situation¹⁰.

La libéralisation amorcée dès les années 1990 va laisser apparaître une évolution du contenu de la notion. Cette évolution mal maîtrisée sera la source de la crise de la notion d'intérêt général. En tout état de cause, la mutation et le renouveau de la notion en Afrique francophone à l'aune des politiques libérales imposées par les institutions de Breton Woods contraste avec le peu d'intérêt à lui consacrée par la doctrine universitaire¹¹.

Issu de la pensée philosophique grecque¹², l'intérêt général pose comme point de départ, la vertu, l'excellence. La pensée grecque a ainsi livré à l'occident une vue utilitaire de la vie, a mis en avant tout ce qui peut être avantageux et, ce faisant, elle a favorisé ce concept fondamental d'intérêt ou d'utilité public. Nourri aux sources de la philosophie grecque, le droit romain sera d'un apport décisif dans l'évolution de la notion en l'accolant à celle de la république. Celle-ci suppose la réunion de trois choses : un fondement (le consentement de ceux qui forment le peuple) ; une garantie (des lois) ; et une finalité (l'utilité commune). Cette évolution en droit public doit beaucoup aux écrits de Cicéron qui fit pénétrer dans le langage juridique romain l'utilité commune, l'utilité du peuple¹³. La réinterprétation de ce succès conceptuel de Cicéron¹⁴ au contact des pratiques juridiques vafaire glisser ce concept dans un Etat vers celle de l'utilité publique¹⁵. La notion médiévale et chrétienne de « bien commun » va

⁸ La notion d'intérêt général apparaît comme la clé de voûte du droit administratif en raison du rapport fusionnel entre intérêt général et service public. Lire, D. TRUCHET, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, LGDJ, tome.125, 1977 ; J.M PONTIER, « Qu'est-ce que le Droit Administratif », *AJDA* 2006, p.1940.

⁹ Conseil d'Etat, Rapport public 1999, *l'Intérêt général*, E.D.C.E n° 50, la documentation française, 1999.

¹⁰ Conseil d'Etat, Bilan d'activité 2013, p.6 ; B. PLESSIX, *Droit administratif*, 4^e édition, 2022, p.630.

¹¹ Ainsi contrairement à la notion de service public, la notion d'Intérêt général est peu étudiée en Afrique francophone, Lire J.BIAKAN, « Le critère du service public en droit administratif », in M.ONDOA, P.ABANE ENGOLO, *Les fondements du droit administratif camerounais*, l'harmattan 2016, pp.155-161 ; D.KOKOROKO, « Service public et vulnérabilité au Togo », in A.KPODAR, D.KOKOROKO, *L'Etat inachevé, Mél. KOFFI-NONOU AHADZI*, PUJP 2021, pp.101-112

¹² Aristote dans son ouvrage intitulé, *la politique*, en 323 avant J.C montre que l'homme est un être naturellement civique qui a une tendance naturelle à s'associer, le corps social, ancêtre de l'intérêt général est donc né de cette tendance naturelle et permanente de l'homme à s'associer à d'autres hommes. La cité dans la Grèce antique, structurée par la loi, est orientée vers le bien commun.

¹³ Ainsi Cicéron, fit-il pénétrer dans le droit romain, *l'utilitas omnium* (utilité commune), *l'utilité civium* (utilité des citoyens) ou encore *l'utilitas populi* (l'utilité du peuple). Voir, J. GAUDEMET, « Utilitas publica », *Revue histoire du droit* 1951, p.465.

¹⁴ A travers les éléments de la définition de Cicéron, même si l'expression n'est pas utilisée telle quelle dans le texte de Cicéron, se dessine pourtant la notion « d'intérêt général ». Lire, M-H FRAYSSINET, *La notion d'intérêt général en droit administratif*, thèse Toulouse1, 2000, pp 25-29

¹⁵J. GAUDEMET, « Utilitas publica », *op.cit*, p.468



influencer la pensée française à l'instar de J.J ROUSSEAU¹⁶. La conception libérale et utilitariste de l'intérêt général mise en chantier par la doctrine anglo-saxonne, fonde la légitimité du pouvoir par la recherche du plus grand bonheur de tous¹⁷. Au début du 20^e siècle, il était impossible et même impensable selon L. DUGUIT, d'utiliser et de définir, en droit, une notion aussi métaphysique et évolutive que celle d'intérêt général¹⁸. Le premier problème outre ce caractère évolutif et contingent de la notion, est que l'intérêt général n'est pas la somme concrète et mathématique des intérêts individuels. Il se construit en se situant au-dessus d'eux, autrement dit, il les transcende¹⁹. Concrètement, l'intérêt général n'est pas synonyme d'intérêt du plus grand nombre ou encore de la majorité. C'est une définition qui rend imparfaitement compte de ce à quoi elle renvoie en droit public²⁰. En dépit d'études remarquables, la notion conserve son mystère. Elle ne se laisse ni définir, ni circonscrire, dans l'apparente fantaisie de ses évolutions. G. JEZE précise que l'intérêt général est le véritable moteur du droit public²¹. Il se dessine en filigrane au cœur des théories fondatrices du régime spécifique du droit public²². L'intérêt général est intrinsèquement lié à la notion de République.

La notion d'intérêt général qu'iest à la base de certaines notions de droit public africain colonial et post colonial, confère à l'autorité publique des prérogatives exorbitantes du droit commun. La contextualisation d'une notion aussi plastique en Afrique francophone permet de mesurer le réalisme sociologique de l'activité administrative²³ et l'endogénéisation de l'art de raisonner par la mobilisation des référents extra-juridiques²⁴ propres à la culture africaine.

¹⁶ Dans son contrat social, qui transcende les intérêts particuliers, la loi traduit parce qu'elle exprime la volonté générale traduit nécessairement l'intérêt général. Les volontés particulières que chaque individu peut avoir divergent par nature de la volonté générale, en elles sont orientées vers la satisfaction de son intérêt particulier et non vers l'intérêt commun. L'Etat est la résultante d'un accord de volontés humaines. Son fondement et sa fondation résident dans une convention entre plusieurs personnes. Il trouve son origine et sa genèse dans le consentement des personnes à s'unir pour former un corps politique. Les théoriciens les plus emblématiques de ce courant de pensée sont T. HOBBS, avec *le Léviathan* en 1651 ; John LOCKE, avec *le traité du gouvernement civil* en 1690 et J.J ROUSSEAU, *Du contrat social* en 1762.

¹⁷ D'Adam SMITH à John Stuart MILL, en passant par Jérémy BENTHAM, une autre vue utilitariste de l'intérêt général se formule, elle conçoit l'existence du sujet avant celle de la société. Elle affirme que chaque individu n'agit qu'en considération de son égoïsme propre ; elle propose que le plus grand bonheur de chacun soit prolongé par le plus grand bonheur de tous. Voir, F. PERRIN, *L'intérêt général et le libéralisme politique. Entre droits et intérêts particuliers (XVII-XIXe siècles)*, thèse Paris, LGDJ, 2012. P.27.

¹⁸ L.DUGUIT, *Les transformations du droit public*, *op.cit.*, p.65.

¹⁹ V. BOLGAR, « L'intérêt général dans la théorie et dans la pratique », *R.I.D.C* 1965, p.329.

²⁰ Le droit public a une finalité, une fin propre, l'intérêt général. Il permet à l'Etat, personne morale d'être titulaire autonome de droits et obligations. Lire, D. TRUCHET, *Le droit public*, Puf, QSJ, 1^{ère} édition 2003, p.14 ; E.ZOLLER, *introduction au droit public*, Paris, Dalloz, Coll. Précis 2006, p.3.

²¹ Le droit public assure le triomphe de l'intérêt général sur les égoïsmes privés, en cherchant à imposer l'intérêt de tous, tout en garantissant les intérêts de chacun. Voir, J. BELIN, *Recherches sur la notion d'intérêt général en droit administratif français*, Dalloz, 1933, p.23 ; D.LINOTTE, *Recherches sur la notion d'intérêt général en droit administratif français*, thèse, Bordeaux, 1975, pp. 22 et s.

²² La poursuite de l'intérêt général est devenue un des fondements théoriques des finances publiques. Voir, L.BERNIER, L.FARINAS, « Finances publiques, gouvernance et intérêt général: les sociétés d'Etat au Québec », *Ethique et finances publiques*, Vol.10, n°1, 2008 pp.1-5.

²³ D.DARBON, *Le paradoxe administratif : perspective comparative autour de cas africains*, thèse de doctorat en science politique, Université de Bordeaux, 1991, p.10

²⁴ C.MBAYE GUEYE, « Les réalités sociologiques de l'Afrique : un terrain fertile pour la corruption ? », *Finance et Bien commun*, 2007/3 n°28-29, p.68 ; J.M ELA, *Quand l'Etat pénètre en brousse*, Karthala 1990, pp.82-90.



L'administration publique en Afrique francophone a hérité de l'univers administratif français²⁵, la sacralité de l'intérêt général²⁶.

La part de l'histoire nationale dans la construction des systèmes juridiques, entraîne la spécificité de certains concepts. Le procès en mimétisme fait aux institutions administratives et politiques va montrer ses limites. Une dynamique institutionnelle endogène issue d'une logique idéologique différente va guider l'évolution de la notion ensoulignant le particularisme des institutions en Afrique francophone²⁷. Dès lors, à défaut d'une définition exacte de la notion d'intérêt général²⁸, la doctrine africaine s'emploie à le rapprocher des notions connexes. De la sorte, il apparaît que l'intérêt général en Afrique francophone est ce que l'autorité politique a entendu qualifier ainsi ; car tout se construit à partir de l'Etat²⁹, grâce à l'Etat et autour de l'Etat.

Du point de vue théorique, l'insuffisance des travaux qui portent directement sur la notionne permet pas d'établir un standard africain sur la notion. Toutefois, quelques analyses périphériques issues d'autres disciplines de sciences sociales permettent la mise en valeur d'une grille d'analyses ressortant les réalités africaines pour déceler l'originalité de la notion ou sa spécificité. C'est dans la définition des politiques publiques et surtout depuis la transition vers la démocratie libérale et l'économie de marché des années 1990, remettant en cause les politiques d'interventionnisme étatique³⁰ que l'on retrouve les contours de la notion. L'intérêt général est de ce point de vue un fait social qui devient un fait juridique en Afrique francophone. Il s'est construit sur la nécessité d'une action publique visant à maintenir la sécurité publique lors de la formation de l'Etat post-indépendance, et puise ses racines dans les traditions africaines de solidarité induite par une gouvernance ancestrale associative.

L'intérêt général est étroitement dépendant des circonstances. Il se dévoile à travers ses doubles critères juridiques³¹ et sociologiques qui tournent autour des besoins de la population. Les organes administratifs ne sont jamais le produit d'une génération spontanée, ils ne se créent pas indépendamment du milieu dans lequel ils vivent, ils ne mènent pas leur propre existence en dehors de la société politique dont ils ne sont au contraire que l'une des expressions ; ils ne sont institués que parce qu'il y a des fonctions d'intérêt commun à accomplir, des besoins collectifs à satisfaire. C'est une notion *élastique* qui est au carrefour de plusieurs disciplines juridiques³². Volontairement imprécise, elle permet au législateur d'adapter ses contours aux

²⁵ J.C GAUTRON, *L'administration sénégalaise*, Berger Levrault, 1971, p.7 ; J.De GAUDUSSON, « L'administration malgache », *RIDC* 1978 n°4, p.1082.

²⁶G. TIMSIT, « L'administration publique des pays en développement », *Dossiers de l'Institut des Sciences Juridiques du Développement*, Paris, Université R.Descartes, Paris V, 1970.

²⁷ D.DARBON et I. CROUZEL, « Administration publique et politiques publiques des Afriques », M. GAZIBO et C. THIRIOT (dir.), *Le politique en Afrique, états des débats en Afrique, états des débats et pistes de recherche*, éd. Karthala 2009, p.75.

²⁸J. CHEVALLIER, « Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général », in CURRAP, *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Puf 1978 ; F. RANGEON, *L'idéologie de l'intérêt général*, Economica, 1986.

²⁹ D.C O'BRIEN, M-C DIOP et M. DIOUF, *La construction de l'Etat au Sénégal*, Karthala, 2002, p.11.

³⁰F. GALLETI, *Les transformations du droit public africain francophone : Entre étatisme et libéralisation*, Bruylant, Bruxelles, 2004, 682 p.

³¹ R. CHAPUS propose au lieu d'intérêt général la distinction entre « activités de plus grand service » et « activités de plus grand profit », *Droit administratif général* tome 1 n° 752à 759, 15^e éd. 2001, pp.572-574

³² En dehors du droit administratif et constitutionnel, on la retrouve au détour du droit pénal, du droit des libertés publiques, des finances publiques.



aspirations et aux nécessités du temps. L'intervention étatique puise son origine dans la finalité de l'intérêt général, la satisfaction d'un besoin de la population³³. Le contexte national y joue un rôle important³⁴ en lui donnant une identité ainsi le contenu qui peut varier d'un Etat à l'autre. En dépit de l'homonymie, l'inspiration qui guide les droits africains met en apparence une réalité différente³⁵. Les évolutions en cours peuvent ébranler la croyance en l'intérêt général en Afrique³⁶, entre universalisme et relativisme³⁷, la version africaine de l'intérêt général fluctue et laisse entrevoir le génie de l'hybridation institutionnelle et du mélange des modèles.

Du fait de sa perpétuelle évolution, largement tributaire des circonstances de temps et de l'orientation politique à un moment donné, comment peut-on appréhender la notion d'intérêt général en droit public africain ?

Pour des raisons à la fois linguistique et liées à leur passé colonial commun, des Etats d'Afrique subsaharienne francophone depuis le mouvement de libéralisation des années 1990 ont été choisis pour mener la présente étude. L'analyse s'articule autour de l'idée que l'intérêt général est une notion fonctionnelle en raison de son contenu relativement précis d'une part (I) et particulièrement évolutif d'autre part (II)

I - Une notion au contenu relativement précis

L'indétermination qui caractérise la notion d'intérêt général lui donne un aspect particulier sur le continent africain. La notion est ainsi devenue, en raison de son imprécision, une ressource précieuse pour une réflexion sur l'Etat africain. Son caractère téléologique conduit à l'appréhender comme une idéologie dont le but est de légitimer l'Etat (A), même si son contenu juridique demeure incertain (B).

A- Un contenu idéologique certain.

On ne peut forger un métarécit de l'intérêt général en Afrique sans s'appuyer sur l'Etat dont il est le mode d'expression. L'intérêt général est inséparable en Afrique de la conception

³³ Selon la doctrine du droit objectif chère à L. DUGUIT, *Les transformations du droit public*, op.cit, p.86

³⁴ Cette notion en Afrique se situe dans le sillage de l'existence d'un droit public africain spécifique. Cette autonomie est interrogée par la doctrine pour aboutir à l'existence d'un patrimoine commun relativisé. Le droit public des Etats africains d'expression française reste, à bien des égards, marqué par le droit public français, si ce phénomène tient de l'histoire commune, il reste que la singularité du droit public africain se dessine. Lire, J.M BIPOUN WOU, « Recherches sur les aspects actuels de la réception du droit administratif dans les Etats d'Afrique noire d'expression française : le cas du Cameroun », *RJPIC* n°3, 1972, pp.358-383 ; R. DEGNI-SEGUI, *Droit administratif général*, CRES, Abidjan, 1990, p.28 ; M. ONDOA, « Existe-il un droit public africain ? », in (dir.) M. ONDOA et P.E ABANE ENGOLO, *Les transformations du droit public en Afrique*, l'harmattan 2018, p.17.

³⁵ D.DARBON, « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », Y. MENY (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel, la greffe et le rejet*, p.16 ; M. ONDOA, *Introduction historique au droit camerounais : la formation initiale. Eléments pour une théorie de l'autonomie des droits africains*, Yaoundé, les éditions Le Kilimandjaro, 2013, 319p ; J.M BRETON, « Trente ans de constitutionnalisme d'importation dans les pays d'Afrique noire francophone : entre mimétisme et réception critique : cohérences et incohérences (1960-1990) », Communication présentée à l'université de Bayreuth, 10/2002, Consulté le 10 novembre 2015 sur www.afdc.fr/congresmtp/textes7/BRETON2.pdf.

³⁶ K.KANTA, *Protection de l'intérêt général et investissements directs étrangers dans le secteur minier malien : Contribution aux réformes du droit OHADA*, thèse de droit, Université de Montréal, 2018, p.24.

³⁷ M.P DESWARTE, « Intérêt général, bien commun », *RDP*, 1988, p.1289.



que les gouvernants se font, à un moment donné, du rôle de l'Etat et des différentes personnes publiques³⁸. La spécificité africaine vient du fait qu'elle a été considérée comme un alibi pour réduire les libertés. L'Etat qui agit à travers son administration a une philosophie. Cette action de l'Etat peut prendre des formes différentes, la police et le service public. Si l'Etat ne s'occupe plus directement de la « chose publique », il perd l'essentiel de sa légitimité en Afrique francophone³⁹. Celle-ci lui donne une personnalité morale pas comme les autres⁴⁰. Le saut réalisé par l'administration publique tient justement à ce que le service accordé aux particuliers se fait au nom de l'intérêt général sans but lucratif⁴¹. Cet Etat moderne imposé par la colonisation a réussi à dissocier la puissance publique étatique des autorités traditionnelles, de sorte à garantir la primauté de l'intérêt général, finalité de la raison d'Etat, sur l'intérêt local. De la sorte, les Etats africains se sont évertués à substituer à l'administration coloniale tournée vers une économie de traite et de maintien de l'ordre, une administration qui se voulait de développement.

La continuité des services publics, légitimée par la sauvegarde de l'intérêt général aboutit à renforcer la puissance de l'Etat. Un système administratif « impérialiste » qui fait de l'Etat une autorité potentiellement autoritaire et négatrice des droits des individus, ne prône pas un idéal de limitation du pouvoir par le droit. Un régime administratif de l'Etat pour utiliser l'expression de M. HAURIOU⁴² qui est cette manière d'être de l'Etat, montre l'importance politique et sociale de l'administration dans la marche de l'Etat africain francophone. Une administration centralisée autour du politique qui se superpose aux administrations locales pour la réalisation d'intérêt national et non local. L'administration censée incarnée l'intérêt général apparaît en Afrique comme le bras armé de l'Etat. Elle sert à institutionnaliser un pouvoir fort, à unifier une population disparate⁴³. L'administration apparaît comme l'ensemble des moyens permettant d'exécuter les décisions du politique⁴⁴. L'absence de dissociation en Afrique de la fonction administrative de la fonction exécutive s'illustre à travers la notion d'*administration de développement*⁴⁵. La tâche essentielle de l'Etat africain est donc de construire le lien social et de réaliser l'harmonie entre des intérêts communautaires qui pouvaient être antagonistes⁴⁶.

³⁸L. NIZARD, « A propos de la notion de service public : mythes étatiques et représentations sociales », in Mélanges C. EISENMANN, Cujas, 1974, p.91 et s.

³⁹Le Professeur M.KAMTO ne dit pas autre chose, lorsqu'il relève que « cet intérêt qu'il soit dit collectif, commun ou général constitue l'essence même de la chose publique.La notion de chose publique renvoie à la catégorie juridique des biens appartenant à la collectivité dans son ensemble », Lire, M.KAMTO, « La chose publique », in *Enam-CRD, Conférences académiques*, Yaoundé, 2003, p.11.

⁴⁰D. de BECHILLON, « L'Etat est-il une personne morale comme les autres », in AFDA, *La personne publique*, Litec 2007, pp.127-132.

⁴¹J. CHEVALLIER, « L'intérêt général dans l'administration française », *R.I.S.A*, Vol XLI, 1975, p.

⁴²M.HAURIOU, *Précis de droit administratif*, 7^e édition, Sirey, 1931, Préface p. XII.

⁴³P-F. GONIDEC et A. BOCKEL, *L'Etat africain*, 2^e éd, 1985.

⁴⁴G. TIMSIT, *L'administration publique des pays en voie de développement*, Dossiers de l'institut des Sciences Juridiques du développement, *op.cit.*, p.9.

⁴⁵Si le droit public français était traversé par les principes de liberté, les droits africains étaient quant à eux irrigués par l'idée selon laquelle, il fallait mettre de côté les libertés pour privilégier le développement., Voir, K.MBAYE, « Le droit au développement », *revue négro-africaine* n°21, janvier 1980, p.18 ; D.DARBON et I.CROUZEL, « Administration publique et politiques publiques des Afriques », in M.GAZIBO et C.THIRIOT (dir.), *La politique en Afrique, états des débats et pistes de recherche*, *op.cit.*, p.35.

⁴⁶L'un des thèmes les plus récurrents de l'idéologie étatiste en Afrique francophone est la construction de l'Etat nation comme le souligne F.P. BENOIT, « Des conditions du développement d'un droit administratif autonome dans les Etats nouvellement indépendants », *Annales Africaines*, 1962, p.137



Malgré leur légitimité souvent contestée, les premiers dirigeants d'Afrique francophone avaient pour vision de bâtir un Etat sous les cendres de la décolonisation, ils vont désigner parmi les besoins de la population ceux qui vont être érigés en intérêt général, ce dernier est entendu ici comme la face visible de l'Etat, par les ouvrages publics, les travaux d'intérêt commun. L'intérêt général est considéré comme résultant d'un dépassement, d'une transcendance des intérêts particuliers ou collectifs sur lesquels il prime.

L'autorité des gouvernants vient du fait qu'ils sont chargés d'implémenter l'intérêt supérieur de l'Etat⁴⁷. L'atteinte de ce bien commun immatériel entraînant, le devoir d'obéissance des gouvernés. Le pouvoir absolu revendiqué par l'autorité poursuit une finalité qui est l'intérêt ultime du citoyen. Il s'agit par le biais de la centralisation de briser des féodalités qui peuvent compromettre son autorité et les intégrer à l'intérêt général. Le salut de l'Etat nécessite une raison d'Etat dans la mesure où son action n'est pas arbitraire et ne vise que le développement, qui signifie l'épanouissement harmonieux du citoyen. La doctrine évoque la thèse du « développementalisme » à travers laquelle le droit est considéré comme un instrument de développement au détriment des droits et libertés des citoyens⁴⁸. On aboutit à une extrême rigidité de l'intérêt général qui nierait la liberté. L'objectif économique du développement est simplement érigé en intérêt général ; qui est l'objectif ultime de l'Etat. Cet élément renforce le critère de la puissance publique, puisque l'administration se reconnaît à travers ses privilèges qui visent à assurer *la construction nationale*, à partir de l'unité nationale⁴⁹ et du développement collectif⁵⁰. La construction de la nation apparaît comme la constitution du développement de l'Etat, le développement est érigé en intérêt général⁵¹, d'où le succès de la notion dans le discours des dirigeants politiques de l'époque⁵². Notion permettant la cohésion sociale et politique, elle devient un consensus national qui transcende les intérêts particuliers.

La réalisation d'infrastructures indispensables à la modernisation du pays et à l'intérêt général incombe à l'Etat et à son administration. La soumission des citoyens à l'administration étant nécessaire pour atteindre le développement institutionnel qu'incarnait l'intérêt général⁵³. Cette représentation mythique et théorique de l'administration en Afrique montre son but⁵⁴ et

⁴⁷F. RANGEON, *L'idéologie de l'intérêt général*, Economica, 1986, p.79.

⁴⁸KEBA MBAYE, « Le développement et les droits de l'homme », *RSD*, n° 22, spécial 1978, p.

⁴⁹ La garantie de la coexistence entre les diverses composantes ethniques ou communautaires de la société avec pour finalité de parvenir à la capacité des individus à transcender leurs appartenances et leurs intérêts pour former ensemble une nation, une société politique. C'est l'idée d'un Etat conçu comme éminent, tout entier tendu vers l'unité face à la diversité des intérêts des identités de la société. La constitution est ainsi perçue comme un pacte social. Lire, A. SOMA, *Traité de droit constitutionnel*, tome 1, Ed. LIBES, Février 2022, p.75

⁵⁰ A. KONTCHOU KOUOMENI, « Le droit public camerounais, instrument de construction de l'unité nationale », *RJPIC*, n° 4, 1979, p.416

⁵¹ Le Professeur M. ONDOA renchérit en précisant que « la notion de construction nationale doit être définie par rapport à ses objectifs d'intérêt général. Elle apparaît alors comme la mobilisation de l'ensemble du potentiel (humain et économique) national en vue de la réalisation d'une part, du développement national (...), Lire M. ONDOA, *Le droit de la responsabilité publique dans les Etats en développement : Contribution à l'étude de l'originalité des droits africains postcoloniaux*, Paris, L'harmattan, 2010, p.80.

⁵²J. F BAYART, *L'Etat au Cameroun*, Presses de la FSNP, 1979, p. 23 ; G. PAMBOU-TCHIVOUNDA, *Essai sur l'Etat africain post-colonial*, LGDJ, 1982, pp.63-64.

⁵³R. DEGNI-SEGUI, *La succession d'Etats en Côte-d'Ivoire*, thèse Université d'Aix Marseille 1979, tome 1, p.74

⁵⁴ On vendait ici l'adage : « Commander n'est légitime que pour servir... »



expliquent l'inféodation de tous les secteurs d'activité à l'Etat⁵⁵. Ces exigences politiques servent de fondement à un droit administratif de l'ordre⁵⁶. La notion d'intérêt général va coïncider donc à peu près avec celle de l'ordre public. L'exorbitance dont jouit la personne publique est due essentiellement à cette fonction.

Au lendemain des indépendances et confrontés à un certain nombre de problèmes essentiels à leur viabilité mais aussi à leur stabilité, les Etats africains vont engager le vaste et difficile chantier de la construction d'une unité nationale. L'intérêt général trouve son fondement dans la définition républicaine de l'Etat⁵⁷. Il appartient à l'Etat, personnification de la collectivité unifiée et gardien de l'intérêt général d'être la manifestation de la solidarité et de la fraternité nationale. Le système politique mis en place se basait sur une administration forte. Dans l'univers administratif traditionnel africain, le roi incarnait l'intérêt général assisté par une esquisse d'administration qui était au service du roi. Il s'agit par le biais de la centralisation de briser les féodalités qui peuvent compromettre son autorité et les intégrer à l'intérêt général que l'Etat entend promouvoir. Pour cette finalité, la raison d'Etat a été placée au niveau de l'intérêt général. Celle-ci est placée dans la personne du chef de l'Etat. Le Président de la République apparaît comme l'incarnation physique de l'intérêt général, placé au sommet de la hiérarchie administrative, il peut arbitrer entre les intérêts particuliers, en assurant la préservation de l'intérêt général. En étant à l'initiative des lois, il incarne ainsi la volonté générale en tant qu'interprète de la constitution⁵⁸. Par son pouvoir discrétionnaire, le pouvoir exécutif se charge par décret de distribuer au sein du territoire des institutions administratives⁵⁹ en charge de délivrer des prestations d'intérêt général et de service public. Le Président de la République devient ainsi l'institution qui maintient l'Etat⁶⁰, d'où l'instauration d'une légalité d'exception lorsque l'Etat est menacée⁶¹. Cette raison d'Etat confère au Président de la République des pouvoirs immenses pour maintenir l'ordre public par le biais d'actes de gouvernement ou d'actes *sui generis* n'ayant jamais le caractère strictement administratif. Au nom de l'idéologie du développement, une dictature ambiante s'instaure, un despotisme administratif s'installe sous le couvert de la construction nationale⁶². Elle va se transformer en une idéologie pendant près de deux décennies. L'ensemble du droit africain sera imprégné de ce discours sur le développement que ce soit le droit constitutionnel ou le droit administratif⁶³.

⁵⁵G. LEDUC, « Les sociétés d'Etat, instrument de mise en valeur de l'outre-mer », *Archives de philosophie du droit*, 1952, p.58.

⁵⁶ J.M RAYNARD, « Réflexion sur le droit administratif du développement », in G. CONAC (dir.), G.CONAC (dir.), *Les grands services publics dans les Etats francophones d'Afrique noire*, Economica 1984, pp.53-75

⁵⁷J.R KEUDJEU de KEUDJEU, « Citoyenneté et République dans le constitutionnalisme », *Revue Cames/SJP* 2016, p.122.

⁵⁸J. GICQUEL, « Le présidentielisme négro-africain. L'exemple camerounais », Mém. Georges BURDEAU, 1977, p.701.

⁵⁹ Lire, R.G NLEP, *L'administration publique camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, Paris, LGDJ, 1986, p.78.

⁶⁰ D.KOKOROKO, « L'idée de constitution en Afrique », *Afrique Contemporaine* 2012/2 n°242, p.17.

⁶¹ M.GOUPY, *L'essor de la théorie juridico politique sur l'Etat d'exception dans l'entre-deux guerres en France et en Allemagne*, thèse de doctorat de philosophie, 2011, p.11 ; C. FRIEDRICH, *La démocratie constitutionnelle*, Puf, Paris 1950, p.389.

⁶² S.M. OWONA, « Les évolutions constitutionnelles en Afrique noire francophone : recherches sur l'idéologie dominante dans l'élaboration des constitutions au Cameroun (1990-2008) », *RDP* 2019-1, p.157.

⁶³Y. GAUDEMET, « L'exportation du droit administratif français : brèves remarques en forme de paradoxes », *Droit et politique à la croisée des cultures, Mélanges Ph. ARDANT*, Paris, LGDJ, 1999, p.434-435



De manière spécifique, c'est le droit public, à travers ses principales disciplines qui devait désormais permettre à l'Etat de mettre en place des techniques juridiques pour assurer le développement⁶⁴. Ainsi, une idéologie de l'Etat dans sa version développementaliste sera à l'origine d'un constitutionnalisme autoritaire et à la sacralisation du pouvoir⁶⁵.

Les services publics de cette époque sont plus conçus comme des éléments indispensables de cohésion et de paix sociale. Ces services s'organisent sous la forme de régie, d'établissement public ou d'entreprise publique. Le service public pris en charge par l'entreprise publique n'existe qu'en fonction de l'intérêt général. Ceci explique qu'à la différence du service privé, l'entreprise publique joue un rôle dans la solidarité nationale et le développement dès lors qu'elle ne recherche pas le bénéfice, la rentabilité. Le déficit d'exploitation est justifié par le rôle d'intérêt général incombant à l'entreprise, en l'absence de toute initiative privée. Il peut s'agir d'un déficit justifié par le motif de solidarité nationale, instrument de la construction nationale. Issu de la doctrine de la construction nationale, la différence de traitement entre les citoyens et les territoires d'un même Etat peut se justifier par l'équilibre régional⁶⁶. Cette péréquation dans l'accès à l'emploi public ou à l'offre de service public illustre la philosophie de la construction nationale. Un motif d'intérêt général sert de justificatif aux différences de traitement à travers notamment la rupture de l'égalité, les atteintes légales à la propriété foncière, les limitations à la liberté du commerce ou à la liberté d'entreprendre⁶⁷. Une nationalisation du patrimoine foncier et routier s'opère dans le cadre du développement espéré. Elle devient l'expression d'une finalité supérieure de l'Etat⁶⁸. Le développement devient ainsi une idéologie au service du pouvoir ; érigé en intérêt supérieur de l'Etat.

L'intérêt général c'est l'unité de l'Etat dans sa représentation, la seule autorité qui est habilitée à représenter l'Etat est le gouvernement. D'où l'écllosion de notions telle que « légitime défense de l'Etat » faisant prévaloir la raison d'Etat sur la légalité en cas de nécessité pour ne pas permettre la fin de l'Etat⁶⁹. Celui-ci est apprécié en fonction de l'idéologie dominante et non en fonction des besoins de la population. Il est largement tributaire de l'appréciation que les pouvoirs publics font sur l'objet de cette activité. Un droit subjectif de puissance publique s'impose aux citoyens. Il devient un outil de légitimation et de justification de la contrainte.⁷⁰ Sous le prétexte de vouloir le bonheur de tous, l'Etat justifie sa contrainte ou

⁶⁴M.GLELE, « Pour l'Etat de droit en Afrique », Mél. P.F. GONIDEC, P.181.

⁶⁵ M.KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les pays d'Afrique noire francophone*, Paris, LGDJ 1987, 546 p.

⁶⁶ Version camerounaise de la discrimination positive. Pour le Bénin, Lire, C.Const béninoise, Décision DCC01-055 du 11 janvier 2001.

⁶⁷E. KOUPOKPA, « La valorisation économique des propriétés publiques en Afrique noire francophone : le cas du Togo », *Afrilex*, décembre 2019, p.23

⁶⁸ Une instrumentalisation idéologique de l'intérêt général pour justifier des politiques publiques de différence de traitement, de dérogation à la constitution. Une digue doit être érigée pour stabiliser la notion dans une cohérence d'ensemble ; et non plus servir d'instrument du pouvoir discrétionnaire de l'administration, au motif de dérogation tiré de l'intérêt supérieur de l'Etat.

⁶⁹ C.SCHMITT, *Théologie politique*, 1922, Gallimard 1988 ; J. OWONA, « l'institutionnalisation de la légalité d'exception au Cameroun », *RJPIC* 1975, pp.

⁷⁰ Depuis l'article de G. VEDEL, « sur les bases constitutionnelles du droit administratif », *EDCE* 1954, p.27 ; la fonction administrative est rattachée au pouvoir exécutif, ce dernier est lié à la puissance publique, cette absence



son pouvoir de commandement. Cette raison d'Etat justifie la coercition publique et le recours à la force. On assiste à une confusion assumée de la défense de l'intérêt collectif en intérêt général. La construction de cet ordre peut aller jusqu'à des mesures injustifiées attentatoires aux libertés⁷¹. Le risque d'arbitraire administratif dans la protection de l'intérêt général est évident. Les cas tendent à se multiplier où l'intérêt général, sans justifier le régime de droit public, demande pour être atteint une réglementation spécifique et exigeante. Elle justifie la mise en place d'un ordre politique qui rejette la contestation des institutions politiques, qui lutte contre l'opposition politique. « Le bon ordre » est celui où il n'existe pas de contestation, de grève⁷², de revendication qui peut nuire à la stabilité des institutions politiques. Elle est ainsi à l'origine de la politisation des appareils d'Etat notamment dans les Etats et sociétés fragiles. L'ordre public, notion aux contours flous, vagues à l'interprétation large devient un intérêt supérieur. Son principal effet en Afrique francophone a été de mettre la légitimité dans la légalité. Une approche fonctionnelle de l'intérêt général se précise⁷³.

Valeur suprême sur laquelle l'Etat ne transige pas⁷⁴, l'intérêt supérieur de l'Etat jonche de nombreux champs du droit public africain qui est consubstantiellement liée à l'Etat⁷⁵. C'est un objet juridique, pour assurer la pérennité de l'Etat, tant la notion est utilisée dans les discours politiques comme élément de contestation de la révision de la constitution ou de protection de cette dernière. C'est une notion imprécise proche de l'intérêt général qui énonce la domination de l'Etat sur toute chose⁷⁶. Le gouvernement va vouloir légitimer par l'intérêt général l'essentiel de ses décisions. Sous ce prisme, le droit public, en particulier, le droit administratif s'apparentait à un droit au service du pouvoir d'Etat, à un droit « politique » qui accorde des privilèges à l'administration⁷⁷. La promotion de l'intérêt général exige de ce fait la reconnaissance à l'administration de pouvoirs exorbitants du droit commun, l'utilité publique recommande le recours aux techniques juridiques dérogatoires au droit privé, qui permet à l'administration d'obtenir l'exécution de plein droit de ses décisions. Ce concept d'intérêt général est éminemment lié au fondement du droit administratif en Afrique francophone⁷⁸. La conception autoritaire de l'ordre public traduit encore aujourd'hui le maintien de manière implicite de l'idéologie de l'intérêt général au niveau de la jurisprudence.

B- Un contenu juridique incertain.

d'autonomie de la fonction administrative montre que l'activité administrative est subordonnée au pouvoir exécutif.

⁷¹R. MASPETIOL, « L'Etat d'aujourd'hui est-il celui d'hier ? » in. *Genèse et déclin de l'Etat, Archives de philosophie du droit*, tome 21, Sirey, 1976, p.17

⁷²Z. KANE, « Le droit de grève dans la fonction publique en Afrique francophone : Les exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Sénégal », *Afrilex* février 2022, p.5.

⁷³ D.TRUCHET, « La notion d'intérêt général le point de vue d'un professeur de droit », *op.cit.*, p.1

⁷⁴ Le préambule de la constitution camerounaise du 18 janvier 1996 précisant que « la liberté et la sécurité sont garanties à chaque individu dans le respect des droits d'autrui et de l'intérêt supérieur de l'Etat ».

⁷⁵ M.KAMTO, *Traité de droit constitutionnel et institutions politiques du Cameroun*, Yaoundé, PUC, 2021, p.422

⁷⁶A. KPODAR, D. KOKOROKO, (Etudes réunies par), *L'Etat inachevé*, Mélanges en l'honneur du Professeur KOFFI AHADZI-NONOU, Paris, Presses Universitaires Juridiques de Poitiers, Coll.Mélanges, Avril 2021, 919 p.

⁷⁷ J. CHEVALLIER, « Le droit administratif, droit de privilèges ? » *Pouvoirs* n° 46, 1988, p.57.

⁷⁸P. MOUDOUDOU, Les tendances du droit administratif dans les Etats d'Afrique noire francophone », *Annales de l'Université Marien NGOUABI*, 2009, pp.1-39.



L'intérêt général implique le sentiment d'un avantage commun, sa reconnaissance ou qualification juridique est éminemment subjective et dépend, de fait, de celui ou de celle qui interprète et interroge ce qu'est à ses yeux l'intérêt général⁷⁹. On touche alors à la limite politique de la notion juridique, ce qui explique pourquoi le juge en Afrique, se refuse à contrôler la qualification d'intérêt général lorsqu'elle a été effectuée par la puissance publique⁸⁰, car il ne revient qu'aux décideurs publics de réaliser une telle qualification politique entraînant, cependant des conséquences juridiques. Une absence de jurisprudence établie sur l'intérêt général peut être constatée en Afrique. Cette notion est devenue un véritable leitmotiv de la législation de certains Etats africains. Une incursion sur la théorie générale de l'Etat en Afrique francophone en droit public, ne peut se faire en l'absence de coupure institutionnelle avec la science administrative, le droit constitutionnel⁸¹ et le droit administratif⁸². Dans la culture juridique africaine, l'intérêt général s'identifie dans le registre de l'idéal, profitable pour la collectivité, il n'est pas toujours le fruit de la volonté du peuple souverain qui fixe ce qui lui semble relever de l'utilité publique. Les références à l'intérêt général en Afrique francophone résultent le plus souvent des textes, même si on peut constater une carence de la définition précise de la notion dans la législation⁸³. A commencer par ceux qui se situent au sommet de la hiérarchie des normes. L'écriture du pacte social qu'est la Constitution ne se fait pas de manière consensuelle, on assiste à l'absence réelle du consentement des citoyens dans l'écriture du pacte social⁸⁴. L'intérêt général apparaît dans certains textes comme la condition de la légalité de l'intervention des pouvoirs publics. Le régime législatif et réglementaire en Afrique fait une place non négligeable à l'idée d'intérêt général ou aux notions voisines⁸⁵. La constitutionnalisation du droit en Afrique, ne laisse pas voir la notion explicitement dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité mais des dispositions constitutionnelles orientent vers le concept d'intérêt général⁸⁶. Il revient au juge d'interpréter la conception d'intérêt général que peut porter une loi ou un décret, de vérifier que l'expression législative de cette volonté respecte bien la constitution⁸⁷. A l'époque de la construction d'un Etat souverain, il s'instaure l'idée que la prérogative de priver un citoyen de ses biens ou de sa liberté peut être nécessaire et justifiée par la poursuite de l'intérêt général⁸⁸. La vision utilitaire et fonctionnelle du concept se profile.

L'intérêt général justifie une dérogation à des principes de valeur constitutionnelle, censés exprimer l'intérêt supérieur de l'Etat, notamment le principe d'égalité. La sauvegarde

⁷⁹ D. TRUCHET, *Droit administratif*, 3^e éd., Puf, 2010, p.70.

⁸⁰ G. CONAC, « Succès et crises du constitutionnalisme africain », in *Les Constitutions africaines* publiées en langue française, *La documentation française*, 1997, p.3

⁸¹ O. BEAUD, « Duguit, l'Etat et la reconstruction du droit constitutionnel français », in F. MELLERAY (dir.), *Autour de L.DUGUIT*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p.29.

⁸² J.F. LACHAUME, *Grands services publics*, Masson, Paris 1989, p.27

⁸³ A. SOMA, « L'utilité comme critère normatif droit administratif », *CADI* décembre 2021, n°018, pp.1-32.

⁸⁴ P. PACTET et F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 201, p.56

⁸⁵ Haute Cour Constitutionnelle de Madagascar, 23 avril 2009, décision n°03-HCCD2, concernant des requêtes relatives à la situation de transition ; C.Const du Niger, avis 02/CC, 25 mai 2009.

⁸⁶ A. KPODAR, « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », *Afrilex* 2013, p.12, consulté le 12 février 2023.

⁸⁷ Décision de la Cour Constitutionnelle de la République Centrafricaine n°009/CC/22 du 23 septembre 2022 dite protection de la constitution du 30 mars 2016.

⁸⁸ M. COLLET, « L'intérêt général dans la jurisprudence constitutionnelle sur la notion, son usage et son éviction », *Mélanges D. TRUCHET, L'intérêt général*, Dalloz, 2015, p.95.



de l'ordre public a été regardée comme un objectif de valeur constitutionnelle pouvant justifier des restrictions apportées par la loi à l'exercice des droits et libertés individuels⁸⁹. Mais la différence de traitement qu'elle institue en Afrique peut paraître disproportionnée avec l'objectif d'intérêt général ou de stabilité de l'Etat⁹⁰. Une dérive se précise qui consiste à normaliser les traitements de faveur dans le but de se construire une clientèle politique. En matière électorale, l'écart démographique entre circonscriptions électorales est par nature non conformes à l'égalité devant le suffrage et l'intérêt général ne peut pas valablement justifier une telle différence de traitement.

Une rédaction un peu hésitante ne permet pas d'isoler particulièrement la notion d'intérêt général dans la jurisprudence constitutionnelle de certains Etats africains notamment le Bénin⁹¹. Quelques décisions du juge constitutionnel mettent au cœur de leur raisonnement la problématique de l'intérêt général⁹². L'intérêt général fait irruption de manière connexe dans les termes de référence du contrôle de constitutionnalité⁹³. Le consensus national qui exprime de nouveau l'intérêt général, telle est la précision du juge constitutionnel béninois, le motif impérieux d'intérêt général a été rattaché au consensus national dans deux décisions sur la prolongation des mandats⁹⁴, le juge fait prévaloir son appréciation de l'intérêt général sur celle retenue par le parlement. Les valeurs⁹⁵ de la Constitution notamment celles contenues dans son préambule sont invoquées comme notion consensuelle issue d'accords politiques pour assurer la stabilité des institutions, expression d'un intérêt général transcendantal⁹⁶, l'application de cet accord politique entraîne des réformes politiques et administratives.

Le néo-constitutionnalisme africain, l'idée d'intérêt général est liée à la notion de République, à la protection de ses institutions⁹⁷. Le juge constitutionnel a pu déceler à propos de la prorogation des mandats l'intention du constituant originaire qu'il érige en consensus national, véritable intérêt général ; ce véritable jeu de piste dans la recherche de la constitutionnalisation de la notion, se retrouve aussi bien dans le texte constitutionnel que chez le juge⁹⁸. L'intérêt général est présumé présent, dans les travaux de la conférence nationale, instrument juridique de la transition politique. En attribuant des pouvoirs en matière exécutive,

⁸⁹ M.P. DESWARTE, « L'intérêt général dans la jurisprudence du conseil constitutionnel », *RFDC* n°17, 1993, p.87 ; G. MERLAND, *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, Thèse Montpellier I, 2002, LGDJ, t. 121, 2004.

⁹⁰ J. GICQUEL, « Réflexions sur la régulation juridictionnelle en Afrique francophone », *Mélanges J. ROSSETO*, 2016, p.279.

⁹¹ Dans sa décision 14 DC du 16 février 1993, le juge constitutionnel béninois fait observer que « dans le préambule de la constitution de la république du Bénin, il est écrit entre autres ; réaffirmons notre opposition fondamentale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature (...), la confiscation du pouvoir personnel ».

⁹² C. TRIMUA, « L'idée républicaine de la constitution en Afrique », *Afrilex* 2015, 7, consulté le 19 novembre 2022

⁹³ D. ROUSSEAU, « Préface », in G. MERLAND, *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, *op.cit.*, p.v ; B. MATHIEUX et M. VERPEAUX (Dir.), *L'intérêt général, norme constitutionnelle*, Dalloz, Coll. « thèmes et commentaires », 2007, pp.12-16.

⁹⁴ Cour Const. du Bénin, 8 juillet 2006, DCC 06-74, remise en cause par la décision de 2018

⁹⁵ S. PIERRE-CAPS, « La constitution comme ordre de valeurs », *op.cit.*, p.285

⁹⁶ Cour Const du Bénin, Déc.DCC 34-94 du 23 décembre 1994, Affaire Président de la République. Concernant la protection des droits fondamentaux. Décision du C.Const nigérien, Avis n°02/CC du 25 mai 2009.

⁹⁷ A. CABANIS, M.L. MARTIN, *Le constitutionnalisme de la 3^e vague en Afrique francophone*, Bruylant-Academia, 2011, p.17.

⁹⁸ G. MERLAND, *L'intérêt général dans la jurisprudence du conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, Coll. BCSP, Tome 121, 2004, p.108.



législative et même judiciaire les accords politiques⁹⁹ issus de cette concertation se justifient par la notion d'intérêt supérieur de l'Etat dans les Etats en crise s'apparente à la para ou la supra constitutionnalité¹⁰⁰. Le juge constitutionnel s'est fondé sur une notion voisine, le consensus national issu de la conférence nationale pour s'opposer à une rallonge du mandat des députés à l'Assemblée nationale. Les fins d'intérêt général de la République ont prévalu sur l'intérêt des députés, on peut voir dans l'intangibilité de certaines dispositions constitutionnelles¹⁰¹ sur le mandat une volonté de défendre l'intérêt général, de défense de la République¹⁰², contre les mandats illimités et le désir d'éternité voulu par certains Présidents de la République¹⁰³. En préférant au détriment du syllogisme juridique, des démarches justificatrices de nature finaliste, réaliste, comme méthode d'interprétation de la constitution¹⁰⁴, le juge constitutionnel s'autorise à imposer cette notion au législateur, par une esquisse de réécriture du texte constitutionnel ou de la loi¹⁰⁵. Contrairement au juge constitutionnel, le juge administratif africain, parce qu'il est tenu de prendre en compte la nature particulière de la personne publique porteuse de l'intérêt général, est censé mieux apprécier la notion.

Le juge administratif africain francophone n'a pas donné de manière originale, un contenu à la notion, c'est par assimilation à la notion d'ordre public que l'on peut percevoir la difficulté d'une définition de la notion par le juge. Celle-ci est plus légiférée que jurisprudentiel¹⁰⁶, elle est surtout le fait de l'interprétation administrative. Le juge administratif évoque les contours de la notion sans la définir¹⁰⁷. Un juge qui voit sa compétence déterminée par les textes est un juge muselé. Le fait en est que le texte qui détermine cette compétence est en général une loi, mais la loi est l'œuvre de la majorité au pouvoir. Dans la fabrique du droit

⁹⁹ La cour constitutionnelle béninoise établit un lien entre le consensus nationale et la conférence des forces vives de la Nation de février 1990 pour enfin le rattacher à la constitution e son préambule avant de la réduire dans sa décision options fondamentales, le juge constitutionnel fait observer que: « ne peuvent faire l'objet de questions à soumettre au référendum, les options fondamentales de la conférence nationale de février 1990, à savoir la forme républicaine et la laïcité de l'Etat ;...le mandat présidentiel de cinq ans, renouvelable une seule fois ; la limite d'âge de 40 ans au moins et 70 ans au plus, pour tout candidat à l'élection présidentiel ».le juge constitutionnel découvre de nouvelles notions intangibles, transcendantes proches de l'intérêt général ouvrant la voie à la connexion avec la supra-constitutionnalité. Lire, D. KOKOROKO, « Controverse doctrinale », *op.cit*, p.720 et s.

¹⁰⁰S. SOBZE, « justice constitutionnelle en période de crise », *RDP2023*,p.563

¹⁰¹ Pour la Cour Constitutionnelle béninoise, l'interdiction d'exercer plus de deux mandats présidentiels établie par l'article 42 de la constitution est une clause intangible échappant à l'emprise du pouvoir constituant dérivé. Décision DCC 14-199, 20 novembre 2014.

¹⁰²A. CABANIS et M.L. MARTIN, « La pérennisation du chef de l'Etat : l'enjeu actuel pour les constitutions africaines francophones », *Mél. S. MILACIC*, 2007, p.349.

¹⁰³F.-J. AIVO, « La Cour constitutionnelle du Bénin », *R.F.D.C.*, 2013, p.715

¹⁰⁴ Il faut souligner que les positivistes, normativistes rejettent le discours sur l'esprit de la constitution et le relèguent au rang de métadiscours, éloigné du droit. Lire, C. MEYSSIREL, « Le juriste peut-il parler d'un esprit de la constitution ? », *Revue de Droit Public Approfondi* n°7, Juillet 2020, étude 6.

¹⁰⁵ J.M. BIKORO, « Le général et le particulier dans les constitutions post-crisis d'Afrique noire francophone », *Mélanges en l'honneur d'E.H MBODJ*,*op.cit*, p.201.

¹⁰⁶ Le droit administratif africain se rattache étroitement à la conception théorique du droit et de l'Etat, tout exposé du droit administratif procède nécessairement d'une certaine conception du droit et de l'Etat. Lire, R. BONNARD, *Précis de droit administratif*, 3^e édition, Paris, LGDJ, 1940, p.21.

¹⁰⁷ Ainsi, le juge va assimiler ordre public à l'intérêt général, pour le juge administratif camerounais l'intérêt général est en cause parce que « le Président de la République a visé les nécessités d'ordre public » ou tout simplement qu'il « ressort de l'acte attaqué qu'il est intervenu dans l'optique de préserver l'ordre public ». Voir, B.R. GUIMDO DONGMO, *Le juge administratif camerounais et l'urgence : Recherche sur la notion de l'urgence dans le contentieux administratif camerounais*, thèse de doctorat d'Etat en droit public, Université de Yaoundé II-Soa, 2003-2004.



administratif, c'est l'administration qui écrit le droit. L'implication du juge administratif dans la découverte des fins d'intérêt général n'est pas établie. Même en utilisant la relation contractuelle dans le cadre de sa modernisation, la personne publique ne renonce pas pour autant à sa mission d'intérêt général comme dans le développement des partenariats et des procédures consultatives.

Le concept d'intérêt général parce qu'il transcende les intérêts privés appelle un droit spécifique auquel il donne sa légitimité. En Afrique francophone, il est au cœur de certaines notions clés du droit administratif que le juge s'efforce de qualifier. Alors qu'en droit privé les nullités relatives occupent beaucoup plus de place, en droit administratif, ce sont les nullités absolues qui prédominent, cette dernière est destinée à protéger l'intérêt général. Dans la réalisation de la fonction administrative, il y a un tiers, et ce tiers est précisément l'intérêt général ; l'administration n'y apparaît pas comme un sujet de droit ordinaire ou un plaideur lambda, ni une partie comme les autres, car elle agit au nom d'un Etat, d'une nation, dont les besoins collectifs sont distincts et supérieurs aux intérêts personnels des membres qui le composent, et dont la légitimité repose précisément sur son aptitude à les satisfaire. L'intérêt général se retrouve dans les mesures de police administrative qui foisonnent en droit administratif africain.

Plus que le droit constitutionnel qui agit certes sur les gouvernés, c'est le droit administratif à travers l'administration qui sera le plus interpellée. L'administration prend des décisions, autorise des activités, gère des patrimoines, bénéficie de créances à recouvrer ou paye des dettes. On ne peut donc établir des règles et résoudre des litiges impliquant l'Etat en action, dans l'exercice de sa fonction administrative d'exécution des lois, comme l'on statue sur des différents entre deux individus. Ainsi le veut la prééminence de l'intérêt général et du service que l'administration a précisément pour fonction de satisfaire de manière concrète et effective. Les censures juridictionnelles sont plutôt rares, dépendant des représentations sociales que les pouvoirs publics se font à un certain moment des besoins ; l'intérêt général étant, on le sait, une notion politique et contingente, collectifs¹⁰⁸. Il est plutôt fréquent que le juge s'incline devant le caractère d'intérêt général d'une activité et ne prenne pas le risque d'être en décalage avec les besoins collectifs du moment et en opposition avec les choix politiques des pouvoirs publics. Lorsqu'elle entreprend d'édicter des actes juridiques, et notamment des actes unilatéraux¹⁰⁹. Toutefois, compte tenu de l'intérêt général au nom duquel elle agit, l'administration bénéficie d'un traitement de faveur. Le droit de propriété du citoyen s'estompe fasse aux nécessités d'intérêt général, notamment en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique¹¹⁰. Celle-ci est un mécanisme juridique par lequel les individus et dépossédés unilatéralement de leurs biens mobiliers au profit de la réalisation des missions d'intérêt général. Cette notion justifie

¹⁰⁸ D. LINOTTE, *Recherches sur la notion d'intérêt en droit administratif français*, thèse Bordeaux, 1975, p.39.

¹⁰⁹ M. BLEOU, « Le service public dans la jurisprudence de la chambre administrative de la Cour Suprême de la Côte d'Ivoire », *Mélanges J. Du Bois de GAUDUSSON, Espaces du service public*, Presses universitaires de Bordeaux, 2013, p.64

¹¹⁰ C. GOUGBEDJI, « Réflexions actuelles sur l'expropriation pour cause d'utilité publique en Afrique de l'ouest ; le cas du Bénin et du Sénégal », *Revue africaine des sciences politiques et sociales* n° 31, mars 2021, p.138 ; P.J. O. AGBELE AKELE, *Les droits réels sur la domanialité publique en Côte d'Ivoire*, thèse, Université Félix Houphouët BOIGNY, 2021, 526p. ; J.OWONA, *Domanialité publique et expropriation pour cause d'utilité publique au Cameroun*, Paris, l'harmattan, 2012, p.49.



une jurisprudence très protectrice des intérêts de l'administration. Cette politique jurisprudentielle tient implicitement compte des missions d'intérêt général de l'administration, c'est la même position dans le cadre de l'office du juge des contrats administratifs.

D'après le juge administratif camerounais, l'expropriation pour cause d'utilité publique est « une opération administrative par laquelle l'administration contraint un particulier à lui céder la propriété de son immeuble dont elle a besoin pour la réalisation d'un objet d'intérêt général »¹¹¹. Prérogative de la puissance publique particulièrement exorbitante, elle est menée de bout en bout sous la maîtrise entière de l'Etat dans le but de la satisfaction de l'intérêt général¹¹². La référence à l'utilité publique fonde un régime juridique protecteur de ces ouvrages ou bien immobilier¹¹³. La restriction de la responsabilité administrative devant le juge administratif s'explique par les nécessités de préserver les deniers publics d'où la faible indemnisation par le juge dans le contentieux de la responsabilité administrative¹¹⁴, le juge administratif érige en mission d'intérêt général la protection des deniers publics d'où le contrôle des règles de transparence qui émaillent désormais la dépense publique ; au même titre que l'ordre public dans le contentieux de l'urgence. Au demeurant la responsabilité de l'administration pourra ainsi être atténuée par la protection de l'intérêt général que représente la fortune publique. Le juge administratif répugne à contrecarrer l'administration dont la finalité est d'agir pour le bien de tous¹¹⁵. Il en est de même du juge judiciaire, celui-ci atteste de la fonction spécifique de l'intérêt général et justifie la qualification d'un modèle juridictionnel africain particulier, mais la spécificité africaine est due au fait que la compétence ne suit pas la notion ; il arrive ainsi que le droit privé soit appliqué par le juge à l'administration. La notion d'intérêt général dans sa déclinaison africaine paraissant trop incertaine pour servir de socle à l'application d'un droit autonome. L'intérêt général n'est pas un élément explicite de la politique jurisprudentielle du juge administratif. Le mobile politique qui émaille l'intérêt supérieur de l'Etat peut expliquer l'incompétence ou le déni de justice accompagnant certaines actions de l'administration. La construction communautaire en Afrique francophone provoque l'irruption d'une vision communautaire de l'intérêt général, dont l'objectif est la création d'un marché unique ouvert à tous.

Le déplacement d'une conception de l'intérêt général vers une appropriation gestionnaire, patrimoniale intégrant le souci de rentabilité issu de la conversion de l'Etat africain à l'idéologie libérale, anglo-saxonne, entraîne une mutation inachevée de la notion vers un standard juridique universel.

¹¹¹ CFJ/CAY, Arrêt n° 160/A/ du 8 juin 1971, FOU DA MBALLA Maurice c/ Etat du Cameroun.

¹¹² Le Conseil d'Etat français à travers sa célèbre décision du 28 mai 1971, dite *Ville nouvelle Est*, contrôle de manière concrète la déclaration d'utilité publique caractéristique de l'intérêt général, dans le cadre d'une expropriation pour cause d'utilité publique.

¹¹³ Voir pour une approche comparée, D. TRUCHET, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, LGDJ, 1977, pp.27-35.

¹¹⁴ A.B. FALL, *La responsabilité extra-contractuelle de la puissance au Sénégal : Essai de transposition des règles de droit administratif français dans un pays d'Afrique noire francophone*, thèse, Université de Bordeaux I, 1994, p.48.

¹¹⁵ D.LOSCHAK, « Réflexion sur les fonctions sociales de la responsabilité administrative », in *le droit administratif en mutation*, CURAPP, Puf, 1993, p.278.



II. Une notion particulièrement évolutive.

L'intérêt général de manière globale, est un standard juridique¹¹⁶ qui profite aux gouvernés. Il apparaît comme un ensemble de valeurs transcendantes que les autorités administratives sont obligées de garantir au profit des administrés². Le propre de ce qui est dans l'intérêt général est d'être évolutif en fonction des besoins de la société¹¹⁷. Face au mouvement croissant de désétatisation, la notion semble traversée par une période de turbulence (A) qui entraîne sa transformation progressive (B).

A- Une notion en crise.

La finalité supérieure de l'Etat qui transcende les intérêts particuliers est contestée par l'échec des politiques publiques ou l'absence d'efficacité de ces dernières¹¹⁸. Le souci du bien être des générations futures recouvre la nouvelle écriture universelle de la notion. L'imprécision de l'intérêt général en Afrique francophone vient de la dissociation de la notion avec la personne publique dans le second cycle de son évolution, le discours sur la notion perd progressivement en clarté. Le processus de déréglementation qui est la traduction des politiques de libéralisation va se manifester par une fragilisation du service public et une externalisation du régalién¹¹⁹. L'Etat africain ne suscite plus l'adhésion des citoyens. Le processus de rétractation de l'appareil administratif préconisé par les politiques libérales *du new public management* n'a pas eu d'issue sur la patrimonialisation de l'administration ; l'externalisation de certaines fonctions par le mouvement de privatisation des années 1990 a montré de manière explicite la crise de l'intérêt général¹²⁰. La portée du changement de l'organisation administrative reste encore dans les textes. La transition vers un ordre public libéral ne se fait pas sans heurts¹²¹. L'encadrement de la puissance publique pour éviter qu'elle ne devienne moins oppressive se réalise difficilement¹²². L'ordre public libéral dépouillé d'arbitraire apparaît ainsi comme l'intérêt général et devient une nécessité pour l'exercice des libertés publiques.

Dans une perspective de globalisation du droit¹²³, les nouvelles conditionnalités sont à l'origine d'un désordre normatif par la sécrétion d'un *droit mou*, d'un *droit gazeux* qui irrigue l'ordre juridique. Le nouveau standard de l'Etat de droit constitue une étape majeure de la

¹¹⁶ Voir, la charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'Administration du 31 janvier 2011. Lire, M.DELMAS-MARTY, *L'émergence d'un ordre juridique mondial : pathologie ou métamorphose ?* Chaïm PERELMAN 2012, pp.203-212

¹¹⁷ C.MONEMBOU, « Le droit administratif au-delà de l'Etat. Réflexions sur les transformations récentes du droit public dans les Etats d'Afrique noire francophone », in *Mélanges en l'honneur de DEMBA SY, Droit administratif : convergence ou concurrence des disciplines juridiques*, PUTC, Toulouse, pp.705-720.

¹¹⁸ P. ROSANVALLON, *La légitimité démocratique, impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, Paris, 2008, p.23.

¹¹⁹ A. DABA KEBE, « Le déclin de l'exorbitance du droit administratif sénégalais sous l'effet du droit communautaire », *Afrilex* 2015, p.18, consulté le 15 novembre 2020.

¹²⁰ P. PLANE, « La privatisation du service public en Afrique subsaharienne. Enjeux et incertitudes », *Revue économique* 1996, pp.1409-1421.

¹²¹ J. CHEVALLIER, « Vers un droit post-moderne ? », *RDP* n°3 1998, p.659.

¹²² G. CONAC, « Le juge et la construction de l'Etat de droit en Afrique francophone », in *Mél. Guy BRAIBANT*, Paris, Dalloz 2002, pp.105-109

¹²³ J.R. NELLIS, *Les entreprises publiques dans l'Afrique au sud du Sahara*, Banque Mondiale, Washington, DC, Document de travail 1989.



construction de l'intérêt général¹²⁴. La loi n'est plus que la volonté d'une autorité extérieure, le peuple voit sa souveraineté altérée et est contraint de se soumettre aux prescriptions, aux recommandations des institutions internationales ou communautaires. L'intérêt général ne sert plus que d'alibi pour légitimer un pouvoir autoritaire contestant les libertés individuelles. La dimension actuelle de la notion de respect des institutions, de sauvegarde des institutions et des hommes qui les incarnent sont considérées par les autorités administratives comme étant d'ordre public, s'inscrivant ainsi dans une tradition républicaine de l'intérêt général. Toute forme de contestation n'est donc pas tolérée.

Ce standard libéral, illustration de la globalisation¹²⁵ de la notion se retrouve implicitement dans la charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration du 31 janvier 2011¹²⁶. Cette charte met en relief des éléments structurant de l'intérêt général au 20^e siècle en Afrique, telle l'égalité et ses dérivés, la neutralité, l'impartialité, le mérite. Ce socle commun lié à la démocratisation des systèmes politiques va tanguer et la restauration autoritaire en cours va jeter un voile sur l'idéal libéral de l'intérêt général issu des politiques libérales¹²⁷. L'Etat n'est plus une puissance souveraine qui commande à tous.

En Afrique subsaharienne, la problématique institutionnelle n'est pas encore résolue. L'ingénierie institutionnelle peine à éviter les « hommes forts »¹²⁸ par l'absence de contre-pouvoirs effectifs. Le culte du chef élu très souvent au terme d'élection controversée¹²⁹ qui s'achève par une crise politique ne permet pas d'assurer le bonheur de tous¹³⁰. La redécouverte de la démocratie participative, du consensus national par les conférences nationales, les grands dialogues nationaux ont pu légitimer la représentation comme moyen efficace pour garantir l'intérêt général, mais la présente évolution la relativise fortement¹³¹.

Le développement du révisionnisme constitutionnel qui se reprend dès le début des années 2000 laisse entrevoir une instrumentalisation politique de la Constitution en Afrique¹³², comme une crise de l'intérêt général. La pérennité institutionnelle recherchée par cette frénésie

¹²⁴K. AHADZI-NONOU, « Constitution, démocratie et pouvoir en Afrique, leçon inaugurale », in *La constitution béninoise du 11 décembre 1990, un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de M.A GLELE*, L'harmattan 2014, p.70

¹²⁵J. B AUBY, « Globalisation et décentralisation », in C-A GARBAR (dir.), *Les mutations contemporaines du droit public, Mélanges en l'honneur de B. JEANNEAU*, Paris, Dalloz, 2002, p.563 ; J.B AUBY, « La bataille de San Romano, Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif », *AJDA* 2001, p.913

¹²⁶L'article 1^{er} de la charte africaine sur les valeurs et les principes du service public, définit le service public comme étant « Tout service ou activité d'intérêt public placée sous l'autorité de l'administration ».

¹²⁷B. GUEYE, « Les coups d'Etat en Afrique : entre légalité et légitimité », *Droit sénégalais* 2010, n°9, p.259 ; N'GBESSO N'DORY, *Recherche sur la notion de coup d'Etat en droit public. Le cas des Etats francophones africains*, thèse Bordeaux 2018, p.89

¹²⁸G. CONAC, « Portrait du chef de l'Etat », *Pouvoirs* 1983, n°25, p.120

¹²⁹Des élections presque *sans choix* qui aboutissent à *des dictateurs élus*. N. BAVEREZ, « Les démocraties contre la démocratie », *Pouvoirs* 2019, n°169, p.5 ; G. DANDI, « La monarchisation des exécutifs en Afrique francophone », in K. AHADZI-NONOU, D. KOKOROKO, A. KPODAR et F. AÍVO (dir.) *Démocratie en question*, Mélanges en l'honneur de Th. HOLO, éd. Presses de l'Université de Toulouse Capitole I. 2017, p.69-95.

¹³⁰A. de RAULIN, « Le culte des chefs et la démocratie en Afrique », *RJPIC*, n°56, 2002, p.83

¹³¹R.BEN ACHOUR, « Le retour au pouvoir autocratique », *RFDC*, 2022/4, n°132, pp.1001-1018.

¹³²S. OUEDRAOGO, *La lutte contre la fraude à la constitution en Afrique francophone*, thèse de doctorat, Bordeaux IV, 2011, p. 85



de révisions érode l'intérêt général au profit du désir d'éternité d'un seul homme, le Président de la République au pouvoir¹³³. Le groupe majoritaire ou ultra majoritaire au parlement ne cherche que la défense des intérêts particuliers ou personnels par des lois constitutionnelles pour modifier la constitution¹³⁴, par des lois pour modifier un code électoral et exclure un adversaire politique ou défendre des intérêts particuliers¹³⁵. Les manipulations constitutionnelles, fraudes à l'esprit de la Constitution pour l'obtention de mandats illimités ou pour un emploi à vie pour le Président de la République, ses soutiens ou sa progéniture.

La crise des constitutions normatives par le retour des coups d'Etat¹³⁶, les accords politiques les chartes de transition censées mieux garantir l'intérêt général à savoir l'égalité des forces politiques face aux révisions régressives de la démocratie. La remise en cause des institutions politiques, le désenchantement électoral issu des élections controversées entraîne une rupture entre un « pays réel » dans la lutte pour la survie quotidienne et un « pays légal » attaché à ses privilèges, d'où le risque permanent d'insurrection.

L'incapacité des autorités politiques et administratives à faire prévaloir un véritable intérêt général amène la contestation de l'Etat par des groupes pour la défense des intérêts identitaires ou régionalistes. On assiste à un éloignement des acquis démocratiques des années 1990 et un retour au système autoritaire¹³⁷ par une ingénierie de manipulation constitutionnelle et électorale. Une version africaine de la démocratie illibérale s'illustre.

L'intérêt du groupe ou de la communauté prévalent avant un pseudo intérêt général. Ce qui s'érode face aux revendications identitaires¹³⁸, c'est le sentiment national. Le mythe de sociétés linguistiquement et culturellement unies s'évapore, le lien national qu'illustre l'intérêt général se fissure. En fonction de leur intérêt économique, les populations africaines mettent en œuvre un intérêt public local¹³⁹ qui peut être différent d'un territoire à l'autre.

Le pouvoir de résistance des peuples africains¹⁴⁰ renouvelle la question de l'intérêt public dans le sens voulu par J.J ROUSSEAU ou MONTESQUIEU, ce mouvement de veille citoyenne se veut protecteur de l'intérêt général. La montée en puissance du citoyen d'en bas par les possibilités ouvertes de défense de la Constitution¹⁴¹ dans le cycle du nouveau

¹³³I.M FALL, « La construction des régimes politiques en Afrique : insuccès et succès », *Afrilex*, janvier, 2014, p.22, Consulté le 12 mars 2023.

¹³⁴ Une décision majoritaire au parlement ne peut pas rendre compte de la volonté générale oublie son intérêt pour ne songer qu'à son intérêt égoïste. L'individu n'a en vue que son propre intérêt et non celui de l'Etat. Lire, A. SMITH, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776.

¹³⁵ I.M FALL, « Quelques réserves sur l'élection au suffrage du Président de la République au suffrage universel, les tabous de la désignation démocratique des gouvernants », *Pouvoirs* 2012/2, n°242, p.99.

¹³⁶E. NGANGO YOUNBI et M. CISSE, « Chronique de 32 ans de coups d'Etat en Afrique (1990-2022) », *RFDC*, 2023, n°133, p. e25

¹³⁷H. AKEREKORO, « Les figures de la démocratie illibérale en Afrique. Réflexions théoriques et critiques à partir de quelques exemples récents », in (dir.) V. BARBE, B-L COMBRADE, C-E SENAC, *La démocratie illibérale en droit constitutionnel*, Bruylant, Bruxelles, 2023, p.731.

¹³⁸ Voir A. MAALOUF, *Les identités meurtrières*, le livre de poche, 2001, pp.18-25.

¹³⁹ Protection d'une religion, priorité dans l'accès à l'emploi public, interdiction de la pratique de certaines activités sportives. La reproduction sociale creuse les inégalités.

¹⁴⁰A. SOMA, « Le peuple comme contre-pouvoir », *RDP*, n°3, 2014, pp.1019-1049.

¹⁴¹J. D. B. de GAUDUSSON, « Défense et illustration de la constitution en Afrique », *Le renouveau du droit constitutionnel, Mélanges en l'honneur de L. FAVOREU*, Paris, Dalloz, 2007, p.611 et s.



constitutionnalisme africain, garantie essentielle de protection des intérêts de tous face à l'arbitraire.

L'Etat en Afrique qui apparaissait comme le centre de tout¹⁴², est désormais contesté par les particularismes des territoires et le désir d'un intérêt public local par les évolutions du processus de décentralisation. La quasi-absence de responsabilité de l'Etat, admise comme le corolaire de la souveraineté, n'est plus acceptée¹⁴³. L'exorbitance dont il bénéficiait, source de privilèges, s'atténue dans le nouveau champ législatif¹⁴⁴.

En réalité, le droit public ne se définit plus en fonction des personnes de droit public, mais en considération de la pluralité d'acteurs impliqués dans la gestion des affaires publiques. Les personnes morales de droit public sont concurrencées dans leur fonction par la prolifération d'acteurs de tous bords engagés dans la satisfaction de l'intérêt général¹⁴⁵. L'Etat n'est plus qu'une entité abstraite derrière laquelle se trouvent des individus concrets, qui cherchent à maximiser leurs intérêts. L'utilisation dévoyée des enquêtes d'utilité publique ou des débats publics dans le cadre des grands projets par les autorités publiques est à relever. Dans la jurisprudence administrative ou financière africaine, le détournement de pouvoir n'est plus si rare ; tout comme la recherche de la responsabilité individuelle des gestionnaires publics commence à foisonner.

Moteur de l'action administrative, l'intérêt général est supplanté par le rendement ; le critère de l'efficacité qui devient le leitmotiv du *new public management* ne sert pas toujours l'intérêt général. La crise de l'Etat providence se manifeste par une restriction budgétaire, une dévalorisation du service public dus à une politique de maîtrise des dépenses publiques¹⁴⁶. L'utilité publique se moule difficilement dans le rendement et la performance. La gestion publique n'est plus caractérisée par l'impartialité et le désintéressement. Ces éléments sont mis à mal au profit des stratégies individuelles qui visent la recherche d'un intérêt personnel. La subjectivité que l'on retrouve dans l'édition des actes juridiques¹⁴⁷ masque mal le conflit d'intérêt qui les entoure¹⁴⁸. Le processus décisionnel n'est plus inhibé par le prisme de l'intérêt général¹⁴⁹. L'opacité reste maintenue au détriment du processus de transparence dans l'action publique ou administrative. Les multiples réformes instituant la transparence dans la gestion publique restent engluées dans un processus lent et prudent¹⁵⁰. Dans un climat de précarité et

¹⁴² L.SINDJOUN, *L'Etat ailleurs*, op.cit, p.29

¹⁴³R. SOGLOHOUN, « L'office du juge dans le contentieux de la responsabilité administrative au Bénin, au Burkina-faso, au Niger ». *Afrilex*, 2017, p.5, consulté le 20 décembre 2022.

¹⁴⁴A. DABA KEBE, « Le déclin de l'exorbitance du droit administratif sénégalais sous l'effet du droit communautaire », *op.cit*, p.22, consulté le 15 novembre 2020.

¹⁴⁵ M.-H. FRAYSSINET, *La notion d'intérêt en Droit administratif*, thèse Toulouse 1, 2001, p.4.

¹⁴⁶P. ROSANVALLON, *La crise de l'Etat-providence*, Seuil, 1981, pp.11-23.

¹⁴⁷ Les dérives constatées dans le secteur public touchent des pans entiers du droit administratif ; détournement de pouvoir, expropriation pour cause d'utilité publique à des fins privés, dans le cadre des grands projets d'investissement.

¹⁴⁸ D.F. MELEDJE « De l'impossible service public électoral en Côte d'Ivoire », in *Espace du service public, Mélanges en l'honneur de J.B De GAUDUSSON*, tome 1, 2013, Pessac, PUB, p.175.

¹⁴⁹N. FOULQUIER, *Les droits publics subjectifs des administrés. Emergence d'un concept en droit administratif français du XIXe au XXe siècle*, Dalloz 2003, p. 45.

¹⁵⁰ E.H. MBODJ, « Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales en Afrique », *Afrilex*2009, pp.1-32 www.Afrilex.u-bordeaux.fr, consulté le 12 octobre 2022.



de faible transparence, les nouvelles autorités de régulation deviennent de nouvelles rentes pour de hauts fonctionnaires à la compétence pas souvent avérée, dans la logique clientéliste qui identifient certains systèmes politiques africains¹⁵¹, « le pouvoir performatif » de la parole de l'Etat tend à s'effacer. Sur la finalité proclamée d'intérêt général se sont greffés des intérêts privés dans un but d'enrichissement sans cause. Les conflits d'intérêts continuent d'émailler la conclusion des contrats publics d'affaires ; l'interprétation extensive de l'utilité publique par l'autorité administrative permet le développement de l'intérêt privé sur la dépendance du domaine public. La valorisation économique de la propriété publique vise l'augmentation des ressources financières de l'Etat pour mieux permettre la satisfaction de l'intérêt général. On assiste à l'assouplissement du principe d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public¹⁵² dans le cadre des processus de privatisation du secteur public. C'est ainsi que la conception patrimoniale de la propriété publique prend le dessus sur l'utilité publique.

L'incapacité du juge à être le gardien de la légalité administrative, la tolérance administrative contribuent à ce dévoiement de l'intérêt général, avec de graves conséquences sur la vie des populations. En Afrique, l'administration n'agit plus dans un but d'intérêt général, tant la logique politique, la recherche du profit personnel, la conservation du pouvoir et ses avantages ont largement impacté la notion d'utilité publique dans le sens du détournement de pouvoir et la *criminalisation* de l'Etat. Corollaire de la présidentialisation du régime, le renforcement de la politisation de l'administration remet en doute l'impartialité de la haute fonction publique comme garante de l'intérêt général dans un contexte multi partisan¹⁵³. La poursuite d'un mobile totalement étranger à l'intérêt général est fréquente en Afrique francophone et constitue l'un des aspects de la mal gouvernance de l'Etat. Celle-ci se traduit dans les nombreux conflits d'intérêt et l'absence de déontologie qui jonchent la vie administrative.

Le recours au modèle contractuel pour mettre en œuvre l'action publique, illustre l'incapacité de la légitimité de la personne publique. Sous ce rapport, l'intérêt général est désormais progressivement pris en charge par des personnes privées. Ces nouveaux acteurs qui participent à la gestion publique transforment indirectement la notion en Afrique francophone.

B. Une notion en progressive transformation

Les évolutions et transformations de la notion d'intérêt général trouvent leurs sources dans les facteurs de déstructuration que sont les mouvements de globalisation du monde, de décentralisation du pouvoir et de désétatisation¹⁵⁴. Ce dernier depuis la crise de l'Etat providence se vit et se décrit essentiellement autour des exigences et discours d'efficacité et de

¹⁵¹ Lire J. MEDARD, « La patrimonialisation de l'Etat en Afrique », *Politique Africaine* septembre 1990, p.77 ; J.F. BAYARD, *L'Etat en Afrique, la politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989, 439 p ; D.C BACH, M.GAZIBO, *L'Etat néopatrimonial : genèse et trajectoires contemporaines*, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2011, 360 p.

¹⁵² Ces principes de valeur législative ou constitutionnelle en Afrique francophone étaient destinés à protéger l'affectation des biens à l'utilité publique. Lire, P. YOLKA, *Droit des biens publics*, 1ère éd, 2018, LGDJ, Lextenso, p.80

¹⁵³ P. LACOURMES, C. NAGELS, *Sociologie des Elites délinquantes. De la criminalité en col blanc à la corruption politique*, Armand colin, Paris 2014, pp.27-32.

¹⁵⁴ J.B. AUBY, « La bataille de San Romano, Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif », *AJDA* 2001, p.903



réforme¹⁵⁵. L'intérêt général accolé au service public est traversé par le doute face à la mutation de l'Etat. L'intérêt général est conçu comme une notion mouvante qui reflète l'évolution de la société et de ses finalités. Le scepticisme des citoyens africains dans la compréhension de cette notion est issu de la crise et de la déchéance du service public¹⁵⁶. La remise en cause du mode d'organisation des services publics sera l'œuvre des plans d'ajustement structurel de la fin des années 1980, un nouveau cadre juridique a été mis en place¹⁵⁷ pour organiser le processus de retrait de l'Etat¹⁵⁸ qui paraît peu compatible avec l'idéal de marché¹⁵⁹. Cette réforme traduit l'échec des politiques antérieures de développement¹⁶⁰ et la délégitimation de l'Etat due à l'absence d'efficacité des politiques publiques¹⁶¹.

Sous l'influence des politiques néo-libérales, s'est développée, à côté des missions traditionnelles de l'Etat ; une mission de régulation par laquelle l'Etat directement ou par les autorités administratives autonomes qu'il a créées assurent par divers moyens juridiques le respect des libertés, l'accès aux services. En Afrique francophone, la nature juridique des autorités de régulation oscille entre établissement public et administration autonome, dans bien des cas leur indépendance reste controversée, mais leur mission d'intérêt général demeure. Cette régulation ne s'arrête pas au seul domaine économique, elle s'étend au domaine des élections, des libertés publiques, de l'audiovisuel. Ces différentes interventions au titre de la régulation se rattachent incontestablement au pouvoir de police¹⁶².

Pour éviter un risque d'abus de position dominante, une régulation nouvelle prend forme pour mieux assurer la transparence et l'impartialité dans la vie politique et économique dans le cadre de la bonne gouvernance¹⁶³. Au nom de cette dernière, un standard universel validé par les bailleurs de fonds est suggéré aux Etats africains, avec la multiplication des structures de contrôle et d'évaluation. Le néo institutionnalisme permet la redécouverte des institutions en termes de bonne gouvernance et donne une légitimité à la nouvelle administration. Reprise en Afrique francophone, la régulation va exiger un standard minimum pour l'intérêt général, dans le contexte d'ouverture à la concurrence¹⁶⁴. Le secteur des télécommunications est le champ

¹⁵⁵J. CHEVALLIER, « L'Etat stratège », *Le temps de l'Etat*, Mél. En l'honneur de P. BIRNBAUM, Fayard 2007, p.372.

¹⁵⁶B. D. COULIBALEY, « Sur le service public en Afrique : déclin et utilité d'une institution », *Annales de l'Université du Bénin*, TXVIII, 1999, Lomé, p.7 ; A. KEBE, *La transformation du droit des services publics en Afrique francophone : l'exemple du Sénégal*, tome 1 et 2, thèse de doctorat, Université de Paris-Saclay 2020, p.383.

¹⁵⁷ Cette hégémonie résulte de plus en plus par l'exportation par les bailleurs de fonds de leurs recommandations par livraison des codes et législations « clés en main ». Lire, M. DELMAS-MARTY, *La mondialisation du droit*, Dalloz, 1999, p.44

¹⁵⁸J. ALIBERT, « La privatisation des entreprises publiques en Afrique noire francophone », *Afrique contemporaine 1987*, pp.37-50

¹⁵⁹V.ONDOA BIWOLE, J.C TCHEUWA (dir.), *Lois sur les établissements publics et les entreprises publiques*, Afrédit, 2018, 196 pages.

¹⁶⁰P. PLANE, « La privatisation des services publics en Afrique subsaharienne. Enjeux et incertitudes », *Revue économique* 1996, pp.1409-1421.

¹⁶¹ P. HUGON, « Les effets des politiques d'ajustement sur les structures politiques africaines », in G. CONAC (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica,1993, p.86.

¹⁶²O. SCHRAMECK, « Les pouvoirs de sanction du CSA », in *Mélanges, R. BADINTER*, Dalloz, 2016, p.690 ; C.BROYELLE, « La régulation audiovisuelle, une police administrative honteuse », *AJDA* 2023, p.486.

¹⁶³J. CHEVALLIER, « La gouvernance, un nouveau paradigme ? », *RFAP*, 2003/1 n°105-106, p.207.

¹⁶⁴E. SOSSOU AHOANKA, « Réflexion sur la crise du service public en Afrique de l'ouest francophone », *RBSJA*, n°16, 2006, pp.65-75.



privilegié dans lequel le législateur africain use abondamment du service universel incombant aux opérateurs économiques alors que pour ceux de l'électricité et de l'eau, on garde les grands principes du service public¹⁶⁵ qui inhibent l'intérêt général¹⁶⁶.

L'exigence d'éthique qui s'impose à chaque agent public, a vu l'avènement des autorités administratives indépendantes ou autonomes censés réguler des pans du secteur public. Le développement des autorités administratives autonomes est au cœur des mutations de la sphère administrative africaine et de la formulation de l'intérêt général. Ces autorités de régulation édictent des actes administratifs unilatéraux, afin de maintenir l'ordre public matériel ou immatériel. La police administrative dans son volet économique¹⁶⁷ est donc liée à l'intérêt général. L'individu n'a en vue que son propre intérêt et non celui de l'Etat, l'enrichissement personnel se fait au détriment de l'Etat, de la fortune publique et ne contribue généralement pas selon l'expression d'A.SMITH à la richesse des nations, les intérêts égoïstes ne contribuent pas au bien public¹⁶⁸. L'introduction d'une régulation extérieure permet de rétablir l'égalité des chances. On justifie l'existence de ces autorités administratives indépendantes par le fait que ces membres jouiraient de deux qualités complémentaires ; la compétence et l'impartialité pour contourner la chaîne d'intérêts interférents dans une administration classique. Les différentes interventions au titre de la régulation se rattachent incontestablement par leur but à la satisfaction de l'intérêt général. La démarche d'efficacité conduit à rechercher une solution pour éviter des crises ou contestation d'une administration assujettie à un pouvoir exécutif. Mais la nouvelle régulation ne donne pas toujours satisfaction aux populations abusées par les tarifications excessives des nouveaux opérateurs économiques. Le visage du régulateur *captif* s'amorce dans le paysage administratif africain.

Le droit public africain d'avant 1990 était par essence commandement et contrainte. Avec la nouvelle régulation, l'interaction entre acteurs publics et privés dans la sphère publique se formalise dans les nouveaux contrats de partenariat, le recours à des solutions consensuelles et négociées dans la prise de décisions publiques qui ont pour effet d'atténuer la rigidité de certaines règles et principes de droit public. La règle de l'unilatéralité des actes de l'administration qui au contact de la gouvernance semblent perdre leur rigidité originelle¹⁶⁹. Le droit public lié au nouvel intérêt général devient progressivement un droit négocié et souple aux antipodes du droit de commandement traditionnel. La gouvernance est devenue un puissant moteur de réformes, dans cette dynamique à l'échelle africaine, a été mis sur pied le Mécanisme

¹⁶⁵ A savoir l'égalité, la continuité, l'adaptabilité. Lire C. MBOUADJAM NJIKAM, « La gestion du service public par une personne morale de droit privé au Cameroun », *Thèse de doctorat*, Université de Yaoundé II-Soa, 2021, 389 p.

¹⁶⁶ Le régulateur a pour mission comme au Cameroun, d'établir un premier équilibre entre un exploitant public principal qui est en position dominante et les opérateurs tiers qui entrent dans le marché en permettant l'accès aux activités et l'accès aux infrastructures essentielles moyennant le paiement des droits non discriminatoire, Lire, C. MOMO, « La régulation économique au Cameroun », *RRJ-DP* 2007, p.982.

¹⁶⁷ T. PEZ, « L'ordre public économique », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* 2015/4 n°49, p.43.

¹⁶⁸ J.F. MEDARD, *L'Etat sous développé en Afrique noire : clientélisme et néo-patrimonialisme*, Travaux et documents du CEAN 1982, n°4.

¹⁶⁹ Lire, J. COMMAILLE, « L'administration française doit-elle s'évader du droit administratif pour relever le défi de l'efficacité », in F. LACASSE et J-C THOENIG (dir), *L'action publique*, Paris, L'harmattan, 1996, p.58.



Africain d'Evaluation par les Pairs (M.A.E.P)¹⁷⁰. L'Etat agit de plus en plus comme un acteur parmi les autres sans passage par l'acte unilatéral et les formes dérogatoires au droit commun. Tandis que le principe « d'accountability » est généralisé poussant l'Etat à systématiser la concertation avec les acteurs d'une politique publique¹⁷¹. Le souci de rendement et de performance est devenu un enjeu d'intérêt général.

La réalisation des objectifs affectés par la régulation restera un réel défi tant la qualité du service public s'est dégradée. Le niveau de développement de l'Afrique ne permet pas d'assurer l'accessibilité effective à des services essentiels. Malgré la régulation nouvelle, on assiste à l'incapacité des Etats africains à garantir aux populations urbaines et rurales l'accès aux services publics de base ; ce qui interroge sur la gouvernance de ces Etats. L'absence d'évaluation des politiques publiques ne permet pas la refondation souhaitée de l'action publique, tant le discours public refuse d'admettre l'échec des réformes déclarées.

Les nouvelles techniques de gestion de l'administration ont été suggérées ou imposées dans les pays africains par les conditionnalités des institutions financières internationales et de réforme de la gouvernance¹⁷². La qualité de la gestion publique ou son caractère performant apparaissent comme des conditions nécessaires à la *soutenabilité* des finances publiques. Pour atteindre l'assainissement des comptes publics, il est suggéré aux Etats africains de privatiser de larges pans du secteur public. Le « *moins d'Etat* » est analysé, comme le garant du « *mieux d'Etat* » pour les idéologues de l'ajustement structurel en Afrique. Cette démarche de performance est au cœur de la gestion publique¹⁷³, élément moteur de l'intérêt général dans le cadre de la modernisation de l'administration publique. Moteur de l'action administrative, soumis aux critiques de la rationalité économique¹⁷⁴, l'intérêt général est supplanté par le rendement, le meilleur service public au moindre coût.

Cette recherche de performance devenue la référence du *new public management* impacte l'intérêt général ; en substituant à celui-ci un intérêt financier¹⁷⁵. Elle est à l'origine de la banalisation des règles applicables à la personne publique due à l'émergence des standards internationaux¹⁷⁶, entraînant une convergence entre secteur public et secteur privé. Elle entraîne une privatisation du droit applicable au secteur public, une restriction du champ de compétence du juge administratif. L'intérêt général n'est plus seulement assimilé à l'Etat ou à la personne publique, il s'accommode actuellement à la personne privée, à l'entreprise privée.

¹⁷⁰ Le M.A.E.P a été élevé en 2003 par le comité des chefs d'Etat et gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD.

¹⁷¹ M.RUBIOLO, « Comment réformer les finances publiques des pays en développement ? », *La vie économique, Revue de politique économique*, 7/8 2011, p. 181.

¹⁷² D.DARBON, « Réformer ou réformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *RFAP*, 105-106, pp.135-152.

¹⁷³ J. CHEVALLIER, « Performance et gestion publique », *Mél. R. HERTZOG, Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration*, Economica, 2011, p.82.

¹⁷⁴ J. De GAUDUSSON, *Le statut des entreprises publiques est-il un frein à leur efficacité ?* Travaux et documents n°16 CEAN 1987, p.11

¹⁷⁵ Article 3 alinéa 2 de la convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption du 11 juillet 2003

¹⁷⁶ Lire J.B. AUBY, *La globalisation, le droit et l'Etat*, LGDJ, Systèmes, 2010, p.53.



Ce mouvement de désétatisation de la société s'opère également au profit des entreprises par l'externalisation des activités publiques, les privatisations et la libéralisation des secteurs monopolistiques. De fait, les entreprises¹⁷⁷ gèrent des missions de service public et se voient confier des fonctions d'intérêt général, comme naguère la reconnaissance des personnes privées gérant des missions de service public. Le financement chroniquement déficitaire de l'Etat a emmené les promoteurs de l'Etat, à remettre en cause l'interdiction de déléguer au secteur privé. Les fonctions administratives porteuses de l'intérêt général dans son volet développement ont été évaluées.

Venue d'outre-Atlantique et du vocabulaire du management privé, l'externalisation¹⁷⁸ serait un nouveau concept qui illustre la crise de l'intérêt général incarné par l'administration et destiné à rationaliser l'intervention de l'Etat. L'amélioration des performances et la recherche du rendement a limité le champ des services d'intérêt général dans ses structures. La performance passe par le changement de la nature juridique de l'entreprise publique. Un nouveau mode de gestion de l'intérêt général avec la libéralisation est en œuvre. Avec les privatisations, on passe en Afrique subsaharienne d'un monopole public à un monopole privé. Les modes de financement des activités économiques d'intérêt général évoluent, celles-ci sont progressivement privatisées en l'absence de financement public¹⁷⁹. L'Etat cesse de gérer des activités économiques en régie directe, pour les faire prendre en charge par des personnes privées gérant l'intérêt général. Par la délégation de service public, des personnes privées se voient attributaires des missions d'intérêt général transformant l'exploitation du service public et relativisant la protection de la chose publique.

La transparence devient la nouvelle boussole qui oriente les réformes des finances publiques. Elle est conçue comme un moyen d'accroître l'intégrité et l'incompatibilité des décideurs publics et de prévenir les conflits d'intérêts dans la protection de la dépense publique. Elle consiste alors dans le fait de rendre publique, pour un motif d'intérêt général des informations qui sont normalement protégées par un secret. Les nouveaux principes de la commande publique et les procédures de publicité et de mise en concurrence ont pour objectif dans les Etats africains la protection de l'intérêt général par la bonne utilisation des deniers publics. De nombreuses réformes du droit de la commande publique sont évaluées à travers le prisme de l'utilité publique, la maîtrise du risque de corruption et l'efficacité de la dépense publique dans le cycle de la commande publique.

En définitive, comment ne pas évaluer en Afrique l'impact de la règle sur la société au-delà de la prescription technique qu'elle exprime. La pluralité d'acteurs qui participe actuellement aux missions d'intérêt général fragilise une définition claire de la notion dans les Etats d'Afrique subsaharienne. Loin de concentrer la notion aux seules activités « régaliennes »

¹⁷⁷ Les grandes entreprises, filiale de multinationales disposent aussi d'outils qui leur permettent de prendre en charge des missions d'intérêt général de manière volontaire via l'adoption de politique de responsabilité sociale d'entreprise (RSE) dans le cadre de la nouvelle économie solidaire et sociale.

¹⁷⁸F. LINDITCH, « L'externalisation de la puissance publique », in AFDA (s.dir.), *La puissance publique*, Lexis nexis, Coll. Colloques et débats, tome 37, Coll.travaux de l'AFDA, 2012, p.77 ; J.D. DREYFUS, « L'externalisation. Eléments de droit public », *AJDA* 2001, p.124.

¹⁷⁹ S.M. OUEDRAGO, *Le contrat de partenariat public-privé au Burkina-Faso*, Ouagadougou, éd. Iris concept, 1^{ère} édition 2015, p.16.



de l'Etat, il convient de réinventer le « besoin d'Etat » en Afrique en redéfinissant l'intérêt général aussi sur les besoins sociaux des populations pour bâtir la légitimité des institutions. L'évaluation des services publics, participera à ce mouvement d'efficacité des politiques publiques et de défense de l'intérêt général.