



DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL EN DROIT ADMINISTRATIF : RÉFLEXION À PARTIR DES EXEMPLES IVOIRIEN, BURKINABÉ ET SÉNÉGALAIS.

YEO Adama, Enseignant chercheur, Université Alassane OUATTARA de Bouaké

INTRODUCTION

I – L'INTÉRÊT GÉNÉRAL RENOVÉ

A – Par le renouvellement des modes de gestion publique

1. Les fondements du renouveau
2. La spécificité des missions des nouveaux services publics

B- Par l'émergence de sujétions nouvelles de la puissance publique

1. Les exigences d'efficacité
2. L'impératif de transparence

II- INTÉRÊT GÉNÉRAL ÉMASCULÉ

A- L'intérêt général étiolé

1. L'immunité d'exécution, un inhibiteur de l'intérêt général
2. L'altération de l'expropriation, un dépérissement de l'intérêt général

B-L 'intérêt général dévoyé

1. L'intérêt général mutilé
2. L'intérêt général abaissé

CONCLUSION



« *Le but suprême poursuivi par l'Administration, c'est la satisfaction de l'ensemble des besoins sociaux. Ce but d'intérêt général, ... permet ainsi de distinguer l'Administration des particuliers, qui ont pour moteur essentiel la recherche d'un avantage purement personnel, plus particulièrement le profit* »¹. Pour arriver à cette fin, la puissance publique doit bénéficier de prérogatives qui s'analysent en des dérogations au régime juridique des particuliers.

Toutefois ces privilèges qui confèrent au droit administratif son caractère spécial semblent connaître une inflexion du fait des mutations subies par ce droit. En Côte d'Ivoire, au Burkina Faso² et au Sénégal, l'on assiste à l'avènement de nouvelles exigences et de moyens du service public notamment l'efficacité, le profit et les contrats de performance. Les services publics sont ainsi amenés à considérer avec plus d'attention leurs usagers, promus au rang de clients³. Ces innovations montrent la nécessité de renouveler la réflexion sur l'intérêt général.

Un tel enjeu nécessite, au préalable et à titre principal, de procéder à une clarification conceptuelle. Développant l'historique de la notion de l'« intérêt général », Vlad Constantinesco a opiné que ses traits définitoires sont apparus depuis Cicéron puisque la notion serait une composante de *Res publica*. La *Res publica* 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* »⁴.

En droit administratif, la notion a fait l'objet d'une controverse doctrinale opposant les tenants de la conception objective à ceux de la conception subjective. Pour Maurice Hauriou, précurseur de la première théorie, l'intérêt général désigne les besoins de la population, identifiés par les pouvoirs publics. De fait, il y a, par nature, des activités qui ne peuvent être assurées que par l'Etat. L'intérêt général est ainsi transcendant en ce qu'il émane d'une volonté supérieure et distincte de la société⁵. En vérité, le doyen Hauriou, s'affirmant résolument naturaliste, fait précéder le raisonnement *a priori* des faits pour établir l'existence⁶. Il suit de là que l'intérêt général est dicté par les réalités objectives.

En revanche pour Gaston Jèze et les tenants de la conception subjective, il n'y a pas de service public « par nature » sauf en ce qui concerne les services publics régaliens. En conséquence, sont uniquement, exclusivement service public, les besoins d'intérêt général que les gouvernants d'un pays donné, à un

¹ René DEGNI-SEGUI, *Droit Administratif Général : L'organisation administrative*, T. 1, 4^{ème} éd., Abidjan, Editions Omniprésence, 2013, p. 27.

²Faut-il le préciser, l'émergence de l'« agencification » au Burkina Faso reste timide par rapport aux deux autres pays étudiés Si les premières agences ont vu le jour dans les années 2007 avant la Côte d'Ivoire et le Sénégal, l'ordonnancement juridique burkinabè reste peu prolixe en matière d'agences d'exécution. On dénombre moins d'une dizaine selon les rapports de performance des sociétés d'Etat de l'exercice de 2020 produit par le Secrétariat Général du Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat et celui du Secrétariat général du ministère de l'eau, des aménagements hydrauliques et de l'assainissement sur les agences de l'eau au Burkina Faso, consulté le 13 avril 2023, [l'assemblee generale des societes d'etat ag-se \(finances.gov.bf\)](https://www.assemblee-generale-des-societes-d-etat-ag-se-finances.gov.bf), consulté le 13 avril 2023

³ Olivier LISEIN, « Modernisation de l'interface citoyen - fonction publique : vers une intégration réfléchie des TIC », *Pyramides*, 7 | 2003, 135-148.

⁴Vlad CONSTANTINESCO, « De NIMBY » à « BANANA » ou les Vicissitudes de l'intérêt général », *Mélanges en l'honneur de Didier Truchet, DALLOZ*, 2015, p.105-118.

⁵ Maurice HAURIU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Dalloz, 2002, réédition présentée par Pierre DELVOLVÉ et Franck MODERNE, p.1 ; Dorian GUINARD, « Réflexions actuelles sur la notion de service public », *Regards croisés sur l'économie*, 2007/2 (n° 2), p. 36-43. DOI : 10.3917/rce.002.0036. URL : <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2007-2-page-36.htm>, consulté le 10 juin 2023.

⁶ Albert BRIMO, *Les grands courants de la philosophie du droit et de l'Etat*, Editions A. Pédone, Paris, 2018, p.315.



moment donné, ont décidé de satisfaire par le procéder du service public. Au bout du compte, selon la théorie de Gaston Jèze, une activité d'intérêt général se définit par sa finalité et les modalités de son exercice⁷. C'est ce qui ressort de l'arrêt Bac d'Eloka rendu le 22 janvier 1921 par le Tribunal des conflits dans lequel les juges ont élaboré la notion de service public administratif à caractère industriel et commercial. En effet, après avoir constaté que l'activité du bac s'exerce « dans les mêmes conditions qu'un industriel ordinaire », les juges du Tribunal des conflits ont soustrait de la compétence du juge administratif, le litige⁸.

Aujourd'hui, les conceptions objectives et subjectives de l'intérêt général sont complémentaires et la plupart des auteurs, dans un souci de réalisme et pour rendre compte de la diversité des services, privilégient la conception subjective. La personne publique peut donc laisser l'initiative privée jouer seule en matière de satisfaction de l'intérêt général⁹. Pour autant, les activités en cause n'échappent pas à l'intervention des personnes publiques qui, sur le fondement de leurs pouvoirs de police administrative, seront nécessairement amenées à les réglementer. On constate ainsi le dépassement de l'opposition classique entre « intérêt général » et « intérêts privés ». C'est dans ce sens que René DÉGNI-SEGUI a pu noter que « l'intérêt général n'est pas, à la vérité, distinct de l'intérêt privé »¹⁰.

On peut toutefois observer que depuis la pénétration des règles du droit privé dans le droit administratif ivoirien, burkinabè et sénégalais, les destinataires de l'action administrative ne perçoivent pas, dans certaines actions de l'Administration, le but d'intérêt général. Cette non- adéquation de l'action publique à la réalité, pose la question de la fonction sociale de l'Administration. En fait, les inspirations du côté des lois du management trouvées par la réforme administrative ont conduit à l'éloigner de la demande sociale. Que l'on songe aux Programmes d'Ajustement Structurels (PAS) qui ont eu pour impacts la réduction drastique des subventions à la santé, à l'éducation et l'augmentation du taux de pauvreté dans les pays sous étude¹¹. A vrai dire, le contenu de l'intérêt général est parfois édulcoré alors même qu'il doit être le noyau dur de l'action de l'Administration.

C'est dans ce sens que la conception subjective de l'intérêt général est retenue dans le cadre de la présente étude qui permet de définir cette notion comme une activité donnée que le constituant, le législateur ou le pouvoir réglementaire établi en mission d'intérêt général. L'Administration est tenue de prendre des initiatives qui s'imposent pour la réaliser.

⁷ Gaston JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif, la notion de service public, les individus au service public le statut des agents publics*, Paris, Dalloz, Tome II, 2004, p.2.

⁸ [TC, 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africain](#) connu sous le nom d'arrêt « Bac d'Eloka » (*Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative*, n°36).

⁹ Le considérant de l'arrêt *Société Interflex Africard CI c/ Ministre des transports* rendu le 26 juillet 2006 par la Chambre Administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire en est l'illustration la plus aboutie : « Considérant que par convention du 9 Décembre 2004, approuvée par décret, l'Etat de Côte d'Ivoire représenté par le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances et le Ministre d'Etat, Ministre des Transports, a concédé à la Société Interflex Africard Côte d'Ivoire, le service public de la conception et la réalisation du nouveau format du permis de conduire... ». On peut également citer les arrêts suivants : CSCA, arrêt n° 41, du 18 février 2015, *Société Touring Assistance Accueil Aérien (T3A) c/ Autorité nationale de l'aviation civile (ANAC)* ; CSCA, arrêt *Bureau National de la Restauration dite BNR c/ Ministre du commerce, de l'artisanat et de la promotion des pme et autres* n° 95, du 26 février 2020.

¹⁰ René DEGNI-SEGUI, *Droit Administratif Général : l'organisation administrative*, 4^{ème} édition, T. 1, l'organisation administrative, éditions Omniprésence, Abidjan, 2013, p. 21.

¹¹ Les PAJ ont conduit à des mesures drastiques : licenciements massifs des travailleurs, paupérisation des populations). Lire Alexis ROY, Camille NOUS, « Défaire la casse néolibérale de l'emploi public au Burkina Faso (1997-2015) », édition, « *Politique africaine* », Karthala, 2020/1 n° 157 | pp. 217 -222.



Comme l'intérêt général, la définition du droit administratif, une science née d'un miracle¹², présente des difficultés. On comprend que sa définition ait « animé les joutes majeures de la doctrine publiciste »¹³. Deux thèses sont en présence, celle de l'École du « service public »¹⁴ soutenue par Léon Duguit et celle de la « puissance publique » défendue par Maurice Hauriou¹⁵. Cette controverse doctrinale a conduit Jean-François Lachaume à opiner que : « Chaque fois que l'on croit avoir trouvé, ou approché la définition du droit administratif, on se heurte à un ou plusieurs obstacles atténuant les espoirs un moment caressés. La quête du Graal continue donc »¹⁶. Quoiqu'il en soit, pour la doctrine africaine, cette quête du Graal est achevée. Ibrahim David Salami l'a relevé en ces termes : « De nos jours, la controverse doctrinale entre les deux écoles ne conserve plus qu'un intérêt historique même si les deux notions ont toujours cours en droit administratif »¹⁷.

La doctrine du service public du doyen Léon Duguit est celle qu'il convient de retenir dans le cadre de la présente réflexion. Ce choix se justifie par le fait que la définition des besoins d'intérêt général, en Côte d'Ivoire¹⁸, au Burkina Faso¹⁹ et au Sénégal²⁰ est l'apanage des pouvoirs publics.

Or, aujourd'hui, la doctrine reconnaît que la notion de l'« intérêt général » est en crise. Ce déclin tient en ce que « l'invocation de l'intérêt général n'apparaît plus, comme suffisante pour établir la légitimité du pouvoir »²¹. En fait, les règles de droit comme les institutions n'ont de significations et de chance de se perpétuer qu'en s'adaptant au contexte et aux réalités sociales. Pourtant, sur ce point, l'intérêt général défini par l'Administration se conjugue difficilement avec les notions d'« intérêts privés », d'« efficacité » et de « performance ». Mis en concurrence avec celles-ci, l'intérêt général a commencé à perdre de son attrait. De ce qui précède, la doctrine appelle à la refondation de la notion avec pour piliers la « logique participative par laquelle les acteurs sociaux sont appelés à prendre part eux aussi à

¹²Weil PROSPER, Pouyaud DOMINIQUE, « Introduction », dans : Prosper Weil éd., *Le droit administratif*. Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2008, p. 3-26. URL : <https://www.cairn.info/--9782130571490-page-3.htm>.

¹³ Jean-François LACHAUME, « La définition du droit administratif » in Pascale GONDO (dir.), *Traité de droit administratif*, T.1, Paris, DALLOZ, 2011, p. 122.

¹⁴ Pour les tenants de cette thèse, « l'État n'est pas une puissance qui commande, une souveraineté... mais une coopération de services publics organisés et contrôlés par des gouvernants ». Agathe VAN LANG et al. op. cit. p. 535

¹⁵ Pour Maurice Hauriou, la puissance publique précède le service public. En conséquence, c'est seulement si le service public est assuré par des procédés de gestion publique ou des moyens de puissance publique qu'il y aura application des règles de droit administratif et l'invocation de la compétence du juge administratif.

¹⁶ Jean François LACHAUME, op. cit., p. 122.

¹⁷ Ibrahim David SALAMI, *Droit administratif*, Edition CeDAT, 2015, p. 2. ,

¹⁸ La Chambre Administrative de la Cour Suprême a estimé qu' : « l'Administration peut, en vertu de ses prérogatives de puissance publique et au nom de l'intérêt général, procéder au remembrement d'une parcelle déjà attribuée... », CSCA, arrêt n° 148, *Société Ivoirienne de Produits et de Négoce (IPN) c/ - Ministre de la construction et de l'urbanisme - Ministre de l'Economie et des Finances - Ministre de l'industrie et des Mines* ; arrêt n° 278, *N'gnoan Ahogni Felix et deux autres c/ - Ministre de la construction et de l'urbanisme - Ministre de l'Economie et des Finances - Ministre de l'industrie et de la promotion du secteur privé*

¹⁹ CACS *Commune de Ouagadougou (Nongr'Massoum) c/ Sawadogo Jean* du 25 janvier 2008. Dans cette espèce, le juge, pour mettre en relief la mission d'intérêt général de l'administration, a retenu les négligences coupables de la commune dans l'entretien de l'ouvrage public qui lui incombe.

²⁰ Cour suprême, arrêt les cimenteries modernes SA c/ Etat du Sénégal n°19 du 09 mars 2017.

²¹Jacques CHEVALLIER, « Déclin ou permanence du mythe de l'intérêt général ? », Mélanges en l'honneur de Didier Truchet, DALLOZ, 2015, pp. 83-104.



l'élaboration des choix et à contribuer à la gestion des services d'intérêt collectif »²². Autrement dit, il s'agit essentiellement de moderniser les relations avec les usagers, d'intégrer la gestion participative et de simplifier les procédures.

Ce n'est pas encore le cas en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso et au Sénégal où la détermination de l'intérêt général revient à la puissance publique. Toutefois, l'exercice de cette compétence de principe dans les trois pays, sous étude, depuis leur accession à l'indépendance, ne se fait pas sans entrave. Se dessinent ainsi les raisons qui ont présidé au choix de ces pays dans le cadre de cette étude. Elles sont au nombre de deux.

La première tient à un souci d'efficacité. Étendre le champ de la réflexion à tous les États d'Afrique d'expression française conduirait, assurément, à morceler l'argumentaire, à rester sur bien des points superficiels.

La seconde réside dans la trajectoire choisie par les pays sous étude pour reconquérir l'intérêt général. Pour la Côte d'Ivoire, un processus de réconciliation nationale a été initié à la suite de la crise postélectorale de 2011 qui visait entre autres, à intégrer dans les politiques publiques, les préoccupations et aspirations profondes de la société tout entière. Onze ans après, on peut se demander si l'action de l'Administration ivoirienne est pénétrée par une prise de conscience de l'intérêt général. La même préoccupation vaut pour le Burkina Faso où plusieurs préceptes juridiques et politiques parfois amers ont été convoqués pour remettre l'intérêt général au cœur du fonctionnement de l'administration publique. On peut citer entre autres, la révolution, la suspension des agents publics en Conseil des ministres et les coups d'Etat. Bien plus encore, le nom du pays est évocateur puisqu'il s'agit de « la Patrie des hommes intègres ». Quant au Sénégal, il bénéficie d'une stabilité continue depuis son accession à l'indépendance. Aussi, ce pays a éprouvé davantage l'expérience de la modernisation de l'Administration par la mise en place d'agences d'exécution qui constituent aujourd'hui un objet de recherche juridique²³. De cette diversité de contextes socio-politiques, surgit la question de savoir comment d'une part, l'intérêt général s'articule avec les politiques de cohésion sociale. D'autre part, est en question l'articulation de l'exigence de l'intérêt général et la stabilité politique.

L'espace précisé, il convient d'interroger l'intérêt du sujet. Plus de cinq décennies après les indépendances, pourquoi aujourd'hui étudier l'intérêt général dans le droit administratif ivoirien, burkinabé et sénégalais. A notre connaissance, et c'est le premier argument, le sujet n'a pas fait l'objet d'une réflexion dans le cadre d'un article de doctrine. Certes, des études, des contributions notables y ont fait allusion. C'est le cas notamment de la thèse de Dosso Karim intitulée « *L'influence du droit administratif français sur le droit administratif ivoirien* »²⁴ où la question de l'intérêt général est abordée essentiellement dans le cadre de la définition du droit administratif. En ce qui concerne la réflexion du professeur Salif Yonaba intitulée « *Que reste-t-il du concept « d'intérêt général » dans la vie politique et administrative sur le continent africain ?* »²⁵, elle aborde certes des aspects communs aux Etats africains, mais le juriste précise que le champ spatial de son étude est le Burkina Faso. C'est encore le cas de la contribution de Placide Moudoudou consacrée aux tendances du droit administratif dans les Etats d'Afrique

²² Ibid.

²³ Lire Maas NIANG, Les agences d'exécution et la modernisation de l'Etat, Editions L'Harmattan Sénégal, 2017 - 286 p. ; Amadou Ousmane MBAYE intitulée : « Les agences d'exécution en question », *Le quotidien, opinions et débats*, 2019.

²⁴ Dosso Karim, *L'influence du droit administratif français sur le droit administratif ivoirien*, Thèse unique Droit Public, Université Cocody, 2005-2006, p. 39.

²⁵ Salif YONABA, Texte de communication au Colloque CERDRADI/UCAD sur le thème « Cinquante ans de droit administratif en Afrique », mai 2014, Dakar et publié dans les actes, (dir. D. Sy et A. B. Fall), Presses de l'Université de Toulouse I Capitole, 2016, pp.91-110.



noire francophone²⁶. Le champ de réflexion de cette contribution est si vaste qu'il ne rend suffisamment pas compte de certaines implications de l'intérêt général dans les pays qui sont l'objet de son étude.

Il existe d'autres travaux scientifiques d'illustres juristes sur l'impact de l'insertion des techniques du management privé dans les activités de service public²⁷. Mais une fois de plus la question de l'intérêt général n'y a pas été particulièrement abordée. Aussi, la présente étude est-elle destinée à réfléchir sur la place de l'intérêt général dans l'évolution du droit administratif de la Côte d'Ivoire, du Burkina Faso et du Sénégal pour contribuer modestement à combler ce vide.

Le second intérêt non moins fondamental est le lien entre l'autonomie du droit administratif et l'intérêt général. Il est constant que le but et la finalité de l'Administration est l'intérêt général. Sous ce rapport, le droit administratif bénéficie d'une autonomie dont la manifestation tient à ce que celui-ci constitue un ensemble complet avec une juridiction spécifique et avec des principes de droit qui lui sont propres. Ainsi, l'efficacité de la protection de l'intérêt général pourrait être tributaire du système juridictionnel. Or, en Côte d'Ivoire et au Sénégal, si le caractère autonome du droit administratif est repris en écho par la doctrine, sa réalisation est loin d'être achevée²⁸. De sorte que le recours de plein contentieux par lequel le justiciable ivoirien ou sénégalais demande au juge administratif de constater que l'Administration a porté irrégulièrement atteinte à son droit et de la condamner à réparer le préjudice causé est porté devant le juge de droit commun en premier ressort. L'expérience du Burkina Faso est différente. Le pays est doté d'une dualité de juridictions en application de l'article 127 de la Constitution révisée par la Loi n° 0003-2000/AN du 11 avril 2000²⁹. Ces expériences diverses pourraient contribuer à montrer dans quelle proportion l'émergence de l'intérêt général est influencée par le système juridictionnel.

Par ailleurs, à ces fortunes diverses, s'ajoutent les convulsions politiques vécues et vécues ainsi que l'irruption des procédés du droit privé dans le droit administratif de ces pays. On sait que le désengagement progressif de l'Etat de certains secteurs d'activité n'a pas manqué de soulever de sérieuses inquiétudes. Aborder ces questions, revient alors à évoquer une problématique peu développée dans la doctrine: la notion de l'intérêt général n'a-t-elle pas été réduite à l'affichage au détriment de son essence même ? Dans le nouveau contexte du droit administratif marqué par l'irruption des règles de droit privé, quelle est la portée de l'intérêt général dans les pays sous étude ?

La réponse à cette question est mitigée. Pour le montrer, la méthode comparative a été convoquée. Elle permettra d'analyser les conditions de la survivance de l'intérêt général dans le droit administratif ivoirien, burkinabé et sénégalais. Faut-il s'empresse de relever que dans

²⁶ Placide MOUDOUDOU, « Les tendances du droit administratif dans les Etats d'Afrique francophone », *Annales des sciences politiques et juridiques*, Vol. 10, n° 3 2009, pp.43- 97, <http://www.annalesumng.org/index.php/sjp/index>, consulté le 14 avril 2023

²⁷ Demba SY, « L'évolution du droit administratif sénégalais », *EDJA*, n° 67, octobre-novembre-décembre 2005, p. 52 et s.

²⁸ En effet, les tribunaux administratifs, créés par l'article 143 nouveau de la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016 ne sont pas encore fonctionnels.

²⁹ Plusieures tribunaux administratifs et deux Cours d'appel administratives sont opérationnels. A la date du 3 décembre 2012, 24 tribunaux administratifs étaient opérationnels à travers l'ensemble du territoire national. Lire Salif YONABA, op. cit., p.15, Ousseini OUÉDRAOGO, « La crise du système de dualité de juridiction en Afrique francophone : analyse des modèles burkinabè, malien et sénégalais », *Revue burkinabè de droit*, n° 53 – 2^{ème} semestre 2017, pp. 39-61



les pays étudiés, le fonctionnement de l'Administration est décrié tant elle a mal à respecter les règles du service public³⁰. Toutefois l'intérêt général n'a pas été complètement abandonnée. L'intérêt général a même résisté au mouvement de privatisation des services publics. C'est peu dire que ces services ont contribué à rénover l'intérêt général (I). Néanmoins de plus en plus, on observe dans la résonance et la marque de l'intérêt général, un défaut d'originalité. En réalité, son invocation n'est plus fidèle au but qu'on lui assigne. Sous ce rapport, l'intérêt général est émasculé (II).

I – L'INTÉRÊT GÉNÉRAL RENOVÉ

Le renouveau de l'intérêt général est une opportunité pour les services publics qui a consisté d'une part à introduire dans les sociétés d'Etat de nouveaux mécanismes les obligeant à concilier à la fois la recherche du profit et la satisfaction des besoins d'intérêt général. D'autre part, il a résidé en l'emprunt de nouvelles méthodes de gestion qui ont pour vocation de revitaliser la légitimité de l'action administrative. S'articulent désormais autour de la notion de service public des principes de droit privé et de droit public caractéristiques du renouveau de ses modes de gestion publique. En fait, il s'est opéré le renouvellement des modes de gestion publique (A). La conséquence de ce changement de paradigme est l'avènement de nouvelles sujétions pour l'Administration (B).

A – Par le renouvellement des modes de gestion publique

Parler de nouveaux instruments de protection de l'intérêt général, c'est aborder les nouveaux modes de gestion du service public. En tant qu'activité d'intérêt général, le service public ne pouvait pas échapper à la convergence de tous les systèmes de gouvernement du début des années 1990 en faveur de la démocratie. Mais au-delà de ce contexte politique, d'autres motifs justifient la renaissance (1) des modes de gestion des services publics pour protéger l'intérêt général. La spécificité des missions (2) confiées à ces nouveaux services témoignent de l'ampleur des attentes des populations.

1. Les fondements du renouveau

Les fondements qui ont présidé au printemps des modes de gestion publique ont un dénominateur commun. Qu'il s'agisse des agences d'exécution, des sociétés à participations financières publiques ou de la réforme des sociétés d'Etat qui font de l'Etat, un actionnaire, la raison principale qui apparaît en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso et au Sénégal est la volonté de moderniser le service public. Les trois axes autour desquels se dessine la rénovation sont notamment la modernisation de l'environnement du travail, l'amélioration de la qualité du service public et la culture du résultat. Analysons-les successivement.

Sur la modernisation de l'environnement du travail, il est à observer que la création des agences d'exécution qui « *bénéficie d'un label de modernisme* »³¹ s'inscrit dans une logique de relever le défi des freins structurels de l'Administration, entre autres, l'absentéisme, la lourdeur, la vétusté des moyens de travail et les carences du service public. Les textes juridiques portant création, attribution, organisation et fonctionnement de ces organismes le montrent avec

³⁰ Il s'agit des Lois de Roland ou lois du service public à savoir le principe de la continuité, le principe de la mutabilité, le principe de l'égalité et le principe de la neutralité. Lath Yédoh Sébastien, *Droit administratif général, Organisation structurelle et fonctionnelle de l'administration, Contrôle juridictionnel de l'Administration*, 4^{ème} édition, Les éditions ABC, LECAP, 2020, p. 145.

³¹ Daniel BENAMOZIG, Julien BESANÇON, *Dans Politiques publiques 1* (2008), pp. 283 – 307 ; Olivier BORRAZ, Virginie GUIRAUDON, *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*. Presses de Sciences Po, « Académique », 2008, ISBN : 9782724610598. DOI : 10.3917/scpo.borra.2008.01. URL : <https://www.cairn.info/politiques-publiques-1--9782724610598>.



éclat : L'article 2 de l'Ordonnance n° 2016-541 du 20 juillet 2016 fixant les règles générales relatives à la création d'agences d'exécution pose que ces services publics de type particulier répondent à la « *volonté politique de donner plus d'impulsion, d'autorité et d'autonomie à un ensemble d'activités non prises en charge ou insuffisamment prises en charge par les services administratifs, les établissements publics nationaux ou les sociétés d'État* ». Ainsi conformément à l'article 6 des décrets portant création de l'Agence en charge de la promotion des petites et moyennes entreprises, dénommée « Agence Côte d'Ivoire PME »³², il revient à cet organisme de simplifier les procédures et de réduire les coûts et délais, liés à la création d'entreprises³³.

Ces exigences de l'innovation ont présidé à la création des agences d'exécution au Burkina Faso et au Sénégal. C'est ce qui ressort des décrets portant détermination des cinq bassins et sous-bassins hydrauliques au Burkina Faso³⁴. En effet, ces Agences de l'Eau ont pour vocation de remédier aux lourdeurs de l'Administration traditionnelle³⁵. Au Sénégal, la nécessité d'améliorer les conditions d'exercice de l'aquaculture a fondé la création de l'Agence Nationale de l'Aquaculture (ANA) ainsi qu'il ressort de la lecture de l'article 2 du Décret n° 2011-486 du 8 avril 2011, portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de cette agence³⁶.

Concernant la qualité du service public, elle est au cœur de la multiplication des agences. Définie par le législateur ivoirien comme « *l'aptitude d'un ensemble de caractéristiques intrinsèques d'un produit, d'un service, d'un processus, d'un système à satisfaire des besoins ou attentes formulés, implicites ou imposés* »³⁷, la qualité pour le pouvoir central apparaît non seulement comme un moyen de redynamiser les secteurs en difficultés, mais aussi de répondre à la revendication relative à la bonne gouvernance. En Côte d'Ivoire, la demande sociale en faveur de la bonne gestion des déchets, de la protection de la liberté de la presse et de l'information ainsi que de l'amélioration de l'employabilité a suscité la création respectivement de l'Agence Nationale de Gestion des Déchets (ANAGED)³⁸, l'Agence Ivoirienne de Presse (AIP)³⁹ et l'Agence nationale de Développement de la Formation Professionnelle (AGEFOP)⁴⁰

³²Article 6 : « ... *l'Agence a pour mission de favoriser la création de PME ...* ». Décret n° 2016-1102 du 07 décembre 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'agence en charge de la promotion des petites et moyennes entreprises, dénommée « Agence Côte d'Ivoire PME », JORCI du lundi 17 juillet 2017, p.829 et s.

³³Amy FANNY-TOGNISSO, Roux TEDDY, « Création d'entreprises et investissement en Côte d'Ivoire », *Afrique contemporaine*, vol. 263-264, no. 3-4, 2017, pp. 230-232.

³⁴Ce sont notamment les Agences de l'eau du Nakanbé, du Mouhon, des Cascades, du Gourma et du Liptako par le Décret n°2003-285/pres/pm/mahrh du 09 juin 2003 portant détermination des bassins et sous bassins hydrographiques que modifie le Décret n°2012-056/pres/pm/mah du 02 février 2012, consulté le 22 janvier 2023

³⁵<https://www.pseau.org/outils/ouvrages/DGE>, « Programme Gouvernance du secteur Eau et Assainissement du Burkina Faso 2016-2030 » p. 8, consulté le 10 juillet 2023.

³⁶Ce décret épouse l'esprit de la Loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les Agences d'exécution qui vise à harmoniser et à encadrer la pluralité et la diversité des modes de création, d'organisation et de fonctionnement des agences, par la définition de principes directeurs communs. [Loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution 0.pdf](#), <http://www.io.gouv.sn/spip.php?article7584>; consulté le 10 juillet 2023.

³⁷Article 1 de la Loi n° 2013-866 du 23 décembre 2013 relative à la normalisation et à la promotion de la qualité, www.industrie.gouv.ci, consulté le 10 juillet 2023.

³⁸Article 4 du Décret n°2017-692 du 25 octobre 2017 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'établissement industriel et commercial, dénommé Agence nationale de Gestion des Déchets ANAGED (JORCI du 14 décembre 2017, p.1401 et s.)

³⁹Décret n°2013-28 du 28 janvier 2013 portant attributions, organisation et fonctionnement d'un Établissement public à caractère administratif dénommé Agence Ivoirienne de Presse, en abrégé AIP (JORCI du lundi 1^{er} avril 2013, p.177 et s.)

⁴⁰Décret n°92-316 du 15 mai 1992 portant création d'un établissement public à caractère industriel et commercial dénommé Agence nationale de la Formation professionnelle, en abrégé AGEFOP



Il en va ainsi au Sénégal où les impératifs de la qualité du service ont conduit à l'adoption à la Loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution. Est saisissant à ce propos, l'exposé des motifs: « *Le dispositif proposé facilite la réalisation, avec célérité et efficacité, des missions confiées aux agences, il permet également d'assurer une reddition régulière des comptes et un contrôle annuel des contrats de performance* »⁴¹. En application de cette loi de la gestion externalisée plusieurs agences ont vu le jour. Ce sont entre autres, l'Agence nationale pour la Promotion de l'Emploi des jeunes (ANPEJ)⁴², l'Agence de l'Informatique de l'Etat (ADIE)⁴³ et l'Agence de Développement et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises (ADEPME)⁴⁴. Les exigences de qualité du service public exprimées par les administrés n'ont pas été ignorées par les pouvoirs publics du Burkina Faso. En témoignent les missions de l'Agence d'exécution des travaux Eau et équipement rural (AGETEER), qui doit veiller à la qualité des projets et programmes de développement local⁴⁵.

Ce volontarisme des pouvoirs publics ivoiriens, sénégalais et burkinabè montre les limites de l'analyse de certains juristes suivant laquelle dans le contexte africain, « *la gestion par objectifs devient impossible, en raison d'une certaine réticence à l'égard de l'idée même de planification et d'un fatalisme évident... pour peu que la réalisation des objectifs soit entravée par des éléments extérieurs* »⁴⁶. En effet, les précédents développements attestent de l'existence de normes juridiques qui repoussent les frontières du fatalisme en exigeant de l'Administration des objectifs pour prouver son efficacité.

Enfin, les agences d'exécution constituent un moyen de promotion de la culture du résultat en ce qu'elles répondent à la nécessité de rendre l'Administration plus attentive à la notion de performance. À la différence des administrations publiques, qui sont des organisations jugées inaptes à répondre de manière acceptable aux critères de performance, les agences d'exécution, sont censées améliorer l'efficacité, l'efficacité économique, la qualité du service rendu ainsi que l'adaptabilité des services. L'intention affichée est de donner le maximum de pouvoir et la plus grande efficacité à l'agence en charge d'un secteur sensible. Amadou Ousmane MBAYE opine que « *les agences d'exécution sont nées d'une volonté des gouvernants d'améliorer les performances de l'Administration. Cette volonté s'est traduite par une externalisation de certaines missions au profit de structures plus légères, appelées tantôt «agence», «délégation», «fonds», «office» etc* »⁴⁷. Tout se passe comme si le défi pour les nouveaux services publics est de correspondre à leur situation économique et sociale. Ces objectifs justifient la spécificité des missions qui leurs sont confiées.

2. La spécificité des missions des nouveaux services publics

Les agences d'exécution se singularisent par la spécificité de leurs missions de création. A la différence des directions de l'Administration centrale, qui disposent d'un portefeuille de

⁴¹ www.adl.sn/sites/default/loi_dorientation_n_2009-20_du_4_mai_2009_op_cit.

⁴² Article 2 : « *l'Agence doit faciliter les conditions d'accès à un emploi, aux jeunes et groupes cibles...* » Décret n°2014-26 du 9 janvier 2014 portant création, organisation et fonctionnement de l'Agence nationale pour la Promotion de l'Emploi des jeunes (ANPEJ). J.O du Sénégal du 4/8/2018.

⁴³ Article 3 du Décret n° 2004-1038 du 23 Juillet 2004 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence De l'Informatique de l'Etat (ADIE) <https://www.investissements.gouv.sn/sites/default/files/>, consulté le 7 juillet 2023.

⁴⁴ Décret n°2001 -1036 du 29 novembre 2001 modifié par le décret n° 2013-996 du 16 juillet 2001.

⁴⁵ Voir Article 2 du Décret n° 2009-046/PRES/PM/MEF/MAHRH/MCPEA du 17 février 2009 portant création de l'Agence d'exécution des travaux eau et équipement rural (AGETEER).

⁴⁶ Amadou Lamine DIA, « *Le management africain Mythe ou réalité* ». *Revue internationale P.M.E.*, 4(1), 29-48. <https://doi.org/10.7202/1008024>

⁴⁷ Amadou Ousmane MBAYE « *Les agences d'exécution en question* », op. cit.



compétences plus ou moins large, une agence d'exécution est créée, à l'instar des sociétés d'État⁴⁸ et des sociétés à participations financières publiques⁴⁹, à l'effet de mettre en œuvre, pour le compte de l'État, une politique sectorielle nationale. Il lui est alors attribué, par décret, un domaine de compétence spécialisé, c'est-à-dire un objet unique et bien circonscrit. À titre illustratif, en Côte d'Ivoire, l'AFOR⁵⁰ a pour « *mission de mettre en œuvre la loi n°98-750 du 23 décembre 1998⁵¹ relative au domaine foncier rural, telle que modifiée par les lois n°2004-412 du 14 Août 2004 et n°2013-655 du 13 septembre 2013, et tous les textes corrélés* » ; l'APIF⁵² qui « *pour mission d'assurer la promotion de l'inclusion financière en Côte d'Ivoire* » ; l'ADERIZ⁵³ doit « *mettre en œuvre les orientations gouvernementales en matière de développement de la filière de riz en Côte d'Ivoire* » et de l'Agence Côte d'Ivoire PME⁵⁴ qui vise principalement la promotion des PME ivoiriennes et la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie de développement des PME ». Au Sénégal, la dévolution à l'Agence nationale des Affaires maritimes (ANAM) de missions spécifiques s'inscrit dans cette logique. L'ANAM est chargée en effet, de « *la mise en œuvre des dispositions de la loi n° 2002-22 du 16 août 2002 portant Code de la Marine marchande, des conventions maritimes internationales et des autres législations et réglementations en vigueur* »⁵⁵. Sont dotées également de missions spécifiques la Société d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta du Fleuve Sénégal et des Vallées du Fleuve Sénégal et de la Falémé (SAED) et l'Agence Nationale de la Grande muraille Verte (ANGMV). Elles sont chargées respectivement des « *des infrastructures d'irrigation primaires, secondaires et tertiaires, les routes rurales, l'électrification des parcelles et le renforcement des capacités des petits producteurs* » et de la mise en œuvre de « *la gestion durable des forêts classées et des réserves naturelles* ». Ces différentes agences d'exécution assurent, contrairement aux autorités administratives indépendantes, une mission de gestion en réalisant de manière différente les tâches de gestion incombant normalement à l'Administration traditionnelle.

Ces efforts affichés pour mieux servir les usagers montrent que l'Administration n'est plus sourde aux exigences de rentabilité, elle cherche et trouve ses inspirations du côté des lois du management plus que de celui des normes juridiques.

⁴⁸ Article 27 du décret n°2021-28 du 20 janvier 2021 déterminant les règles d'administration, de gestion, de contrôle, de dissolution et de liquidation des sociétés d'État, JORCI du 11 mars 2021, p.299.

⁴⁹ Article 31 du décret n°2021-29 du 20 janvier 2021 définissant les règles de représentation de la participation financière publique, de gouvernance et de contrôle des sociétés à participation financière publique, JORCI du jeudi 18 mars 2022, p.330.

⁵⁰ Décret n°2016-590 portant création, attributions organisation et fonctionnement de l'Agence foncière rurale, dénommée AFOR, JORCI du lundi 26 septembre 2016, p.1185 et s.

⁵¹ Elle a récemment subi une modification avec la loi n°2019-868 du 14 octobre 2019 modifiant la loi n°98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural, telle que modifiée par les lois n°2004-412 du 14 août 2004 et n°2013-655 du 13 septembre 2013, JORCI du 2 décembre 2019, p.1318 et s.

⁵² Décret n°2018-508 du 30 mai 2018 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence de Promotion de l'inclusion financière, en abrégé API, JORCI du 3 septembre 2018, p.892 et s.

⁵³ Décret n°2018-10 du 10 janvier 2018 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence pour le Développement de la filière Riz, dénommée ADERIZ, JORCI du 19 mars 2018, p.281 et s. ; Décret n°2020-904 du 1 novembre 2020 modifiant l'article 8 du décret n°2018-10 du 10 janvier 2018 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'agence pour le Développement de la filière Riz, dénommée ADERIZ, JORCI du 22 février 2021, p.233 et s.

⁵⁴ Décret n°2016-1102 du 7 décembre 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence en charge de la Promotion des Petites et Moyennes Entreprises, dénommée « Agence Côte d'Ivoire PME », JORCI du lundi 17 juillet 2017, p.829 et s.

⁵⁵ Pour atteindre cet objectif, l'article du 3 du Décret fixe à l'Agence plusieurs missions de gestion entre autres, « l'administration des navires : suivi de l'immatriculation des navires et embarcations pontées et non pontées de pêche, de commerce, de plaisance et de servitude ; inspections et sécurité desdits navires et embarcations non pontées au plan technique ; ... », Décret n° 2009-583 du 18 juin 2009 portant création, organisation et fonctionnement de l'Agence nationale des Affaires maritimes (ANAM). J.O. du 12/11/ 2010



B- Par l'émergence de sujétions nouvelles de la puissance publique

L'Administration ne peut s'affranchir de certaines contraintes puisque l'intérêt général se présume de moins en moins; il ne s'impose plus comme argument d'autorité mais dépend plus de l'efficacité des actions engagées et de la transparence des activités de l'Administration. Dans cette nouvelle dynamique, l'Administration est désormais pensée en termes d'efficacité (1). Au-delà de l'efficacité, se profile un impératif plus large qui vise à rendre compte des comportements concrets des agents publics, la transparence (2).

1-Les exigences d'efficacité

L'impératif d'efficacité conduit l'Administration à rechercher la solution optimale par rapport au problème posé avec en toile de fond l'exigence de la qualité du service. Sur ce point, la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016 présente des singularités : à la différence des lois fondamentales du Burkina Faso et du Sénégal, elle constitutionnalise l'obligation pour l'Administration de fournir un service public de qualité en son article 42 qui dispose que : « *L'Etat et les collectivités publiques doivent garantir à tous un service public de qualité, répondant aux exigences de l'intérêt général* ». Le constituant ivoirien opère ainsi un changement de paradigme : si l'intérêt général reste « *le moteur de l'action administrative* »⁵⁶ et la « *pierre angulaire de l'action publique dont il détermine la finalité et fonde la légitimité* »⁵⁷, son invocation n'apparaît plus, en droit ivoirien, comme suffisante pour établir la légitimité du pouvoir. Faut-il encore que son action soit efficace. L'impératif d'efficacité implique pour l'Administration l'adoption d'une démarche pragmatique basée sur l'évaluation en prenant en compte objectifs, moyens et résultats. Mais il est curieux de constater que le constituant ivoirien est resté muet sur la définition et le contenu de la notion d' « efficacité ». Ce vide juridique est constaté en droit administratif burkinabé et sénégalais.

Finalement, le sens et la signification de l'efficacité sont perceptibles à travers les nouveaux moyens mobilisés par l'Administration notamment les contrats de performances imposés aux agences d'exécution et aux sociétés d'Etat avec pour objectif d'obtenir des cocontractants des prestations de qualité. S'inscrit également dans la recherche de l'efficacité, la création des conseils de surveillance, des organes communs aux agences d'exécution en Côte d'Ivoire⁵⁸ et au Sénégal⁵⁹ qui sont chargés de l'évaluation *ex-ante*, précédant l'adoption d'une politique nouvelle et de l'évaluation *ex post*, une fois la politique appliquée. Ainsi comme en Côte d'Ivoire, au Sénégal et au Burkina Faso, les politiques publiques sont désormais soumises à ces deux types d'évaluations. L'article 28 de la Loi n°034-2018/AN portant pilotage et gestion du développement du Burkina Faso est assez net sur ce point : « *le suivi et l'évaluation des politiques sectorielles sont assurés par un cadre de concertation regroupant les acteurs du secteur de planification* »⁶⁰. La même exigence de contrôle et d'évaluation apparaît dans la Loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution du

⁵⁶ Jean RIVERO cité par Demba SY, op. cit. p. 21.

⁵⁷ Conseil d'Etat, rapport cité par Jacques CHEVALLIER, op. cit. p. 89.

⁵⁸ Article 8 Ordonnance n° 2016-541 du 20 juillet 2016 fixant les règles générales relatives à la création d'agences d'exécution ; JORCI du mercredi 21 septembre 2016, p. 97 et s

⁵⁹ Article 6 du Décret n° 2009-522 du 4 juin 2009 portant organisation et fonctionnement des Agences d'Exécution

⁶⁰ [loi 034 portant sur le pilotage et la gestion du developpement.pdf \(assembleenationale.bf\)](#)



Sénégal⁶¹. Selon Mass Niang, ce mécanisme de veille confié aux conseils de surveillance « se présente comme des moyens essentiels d'influence et de contrôle »⁶².

On retrouve dans certaines lois d'orientation l'efficacité comme principe de gestion de secteurs d'activités⁶³. C'est le cas, en Côte d'Ivoire, de la politique agricole qui est soumise à l'efficacité au regard de l'article 4 de la Loi n° 2015-537 du 20 juillet 2015 d'orientation agricole. Il en va de même de la Loi d'orientation du Sénégal, qui conformément à son article 6.3 vise l'amélioration du cadre et des conditions de vie des populations rurales⁶⁴. L'exigence d'efficacité est donc l'une des raisons majeures qui sous-tend l'émergence de l'« agencification » dans les trois pays sous étude. Toutefois, si l'on tient compte du nombre faible d'agences au Burkina Faso, on ne peut résister à la tentation d'affirmer que la politique de confier des prérogatives de l'État à des organes externalisés, dans ce pays, reste timide⁶⁵ par rapport aux deux autres pays étudiés.

Les sociétés d'Etat n'ont pas été épargnées par cette quête de l'efficacité. En Côte d'Ivoire⁶⁶, au Burkina Faso et au Sénégal⁶⁷, cette dynamique traduit la réception des règles communautaires sur l'« administrateur indépendant »⁶⁸ et le comité spécialisé chargé de l'audit et des risques. La particularité de l'administrateur indépendant et le gage de son efficacité dans la prévention des risques de conflit d'intérêts tiennent en ce que celui-ci dispose d'une liberté de jugement à la différence de ces homologues qui sont des portevoix des structures de l'Administration centrale qu'ils représentent.

S'il est prématuré de mesurer l'impact de cette institution sur la gouvernance de la société dans les pays sous étude, il n'en demeure pas qu'il suscite une controverse au niveau de la doctrine⁶⁹. Autant dire que l'efficacité des règles portant organisation de l'« administrateur

⁶¹ Selon les termes de l'al. 4, de l'article 13 : « les agences d'exécution sont tenues de produire périodiquement des rapports relatifs à l'exécution de leur budget et de leur trésorerie qu'elles adressent à la tutelle technique et à la tutelle financière ».

⁶² Mass Niang, « Les Agences d'Exécution et la modernisation de l'Etat » ; op. cit.

⁶³ L'efficacité est au nombre des Principes fondamentaux et axes stratégiques selon l'article 4 de la Loi n° 2015-537 du 20 juillet 2015 d'orientation agricole. JORCI du 19 AOUT 2015, p. 3.

⁶⁴ Voir exposé des motifs de la Loi no 2004-16 du 4 juin 2004 portant loi d'orientation agro-sylvo-pastorale publiée au Journal officiel de la République de Sénégal, JO no 6176 du samedi 14 août 2004. Selon les termes de l'exposé, cette loi repose sur « les principes directeurs suivants : efficacité économique, équité sociale, durabilité, ... ».

⁶⁵ Si les premières agences ont vu le jour dans les années 2007 avant la Côte d'Ivoire et le Sénégal, l'ordonnancement juridique burkinabè reste peu prolixe en matière d'agences d'exécution. On dénombre moins d'une dizaine selon les rapports de performance des sociétés d'Etat de l'exercice de 2020 produit par le Secrétariat Général du Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat et celui du Secrétariat général du ministère de l'eau, des aménagements hydrauliques et de l'assainissement sur les agences de l'eau au Burkina Faso, consulté le 13 avril 2023, [l'assemblee.generale.des.societes.d'etat.ag-se\(finances.gov.bf\)](http://assemblee.generale.des.societes.d'etat.ag-se(finances.gov.bf)), consulté le 13 avril 2023.

⁶⁶ L'alinéa 3 de l'article 17 de la Loi n° 2020-626 du 14 août 2020 ivoirienne portant organisation et définition des sociétés d'Etat dispose que les sociétés d'Etat « comprennent au moins un administrateur indépendant désigné en raison de son expérience professionnelle ou de sa connaissance du secteur d'activité de la société d'Etat ».

⁶⁷ Le minimum d'administrateurs indépendants par sociétés d'Etat est de 1 alors qu'en droit sénégalais, il est de 3. Article 20 : «...l'organe délibérant comprend, au plus, douze membres y compris, les administrateurs indépendants dont le nombre ne peut excéder le tiers des membres... » de la Loi d'orientation n° 2022-08 du 19 avril 2022 relative au secteur para public, au suivi du portefeuille de l'Etat et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique, JO n° 7516 du jeudi 21 avril 2022.

⁶⁸ Selon la Circulaire n°01-2017/cb/c relative à la gouvernance des établissements de crédit et des compagnies financières de L'UEMOA, l'administrateur indépendant est un « administrateur qui n'entretient aucune relation de quelque nature que ce soit avec l'établissement ou son groupe, susceptible d'altérer son indépendance de jugement ou de le placer dans une situation de conflit d'intérêts apparent ou potentiel ».

⁶⁹ Si pour certains auteurs, la proportion d'administrateurs indépendants influence positivement la performance des firmes, pour d'autres, l'effet de leur présence est négatif. Désiré YASSO, « La gouvernance des entreprises



indépendant», n'est pas acquise. Il en est ainsi du comité d'audit interne spécialisé chargé de l'audit et des risques qui est logé au sein du Conseil d'administration des sociétés d'Etat⁷⁰. Il semble que l'efficacité de cet outil de sécurité, mis à la disposition du conseil d'administration reste tributaire de la qualité du cadre de collaboration entre celui-ci et la direction générale.

Le moins que l'on puisse dire à la lumière de la modernisation des sociétés d'Etat est que le conseil d'administration cesse d'être un organe de conception de stratégie générale. Il est chargé également d'apprécier les risques et de lancer l'alerte de façon précoce en vue d'améliorer le fonctionnement des sociétés d'Etat⁷¹. Reste que le risque de confusion et de conflits de compétences entre cet organe et la direction générale n'est pas à écarter puisque la limite des compétences de l'organe de gestion et de celui du contrôle s'est rétrécie comme peau de chagrin.

Dans les trois pays retenus dans le cadre de la présente réflexion, on peut le constater, le « *mythe de l'intérêt général* » ne résiste pas à la dynamique de l'évolution de la société et surtout à la promotion de l'efficacité. De simple artifice servant à légitimer les pouvoirs en place, l'intérêt général est désormais encadré par le principe d'efficacité qui est devenu le nouveau principe axiologique appelé à guider l'action publique. Si l'individu, dans la culture africaine était supposé n' « *avoir aucun sentiment de culpabilité face à un travail mal fait ou même face à un échec* »⁷², dans le nouveau mode de gestion de l'Administration, il est contraint de s'imposer à lui-même l'efficacité et à déployer tous les efforts pour atteindre un résultat.

Le thème d' « efficacité », faut-il le rappeler a émergé dans les années 1960, au nom de l'idée de « rationalisation » des méthodes de gestion publique. Cependant, c'est à la fin des années 1980 que la diffusion dans l'action administrative des préceptes du *New Management Public* d'inspiration thatchérienne reposant sur la conviction que les particularismes de la gestion publique ne sont pas incompatibles avec une « *culture de la performance* » fondée sur le principe de la « *gestion par les résultats* ». Ce modèle hybride va être porté par les agences d'exécution qui font leur apparition dans le droit ivoirien avec l'Ordonnance n°2016-541 du 20 juillet 2016 précitée soit plus d'une dizaine d'années après le Sénégal⁷³ et neuf ans après le Burkina Faso.

En plus de l'efficacité la nécessité de dissiper les zones d'ombre qui entourent l'activité de l'Administration prend du relief au moyen de la transparence.

2. L'impératif de transparence

L'impératif de transparence vise à rompre avec le principe traditionnel du secret, en acceptant d'apporter aux administrés les éléments d'information qu'ils souhaitent. C'est ce qui ressort en substance de la définition de la transparence fournie par le Code de transparence de

publiques des pays du Sud entre mimétisme, bricolage et acculturation : comparaison entre le LNBTP Burkina Faso et le PAC au Bénin », - HAL-SHS - Sciences de l'Homme et de la Société. 2016. ffhalshs01393655

⁷⁰ Article 57 et suiv. de la Loi d'orientation n° 2022-08 du 19 avril 2022 du Sénégal précitée. Pour la Côte d'Ivoire, consulter le Décret n°2021-28 du 20 janvier 2021 déterminant les règles d'administration, de gestion, de contrôle, de dissolution et de liquidation des sociétés d'Etat .JO du 2021-20

⁷¹ Article 57 et suiv. de la Loi d'orientation n° 2022-08 du 19 avril 2022 du Sénégal précitée et article 62, alinéa 2 article 7 du Décret n°2021-28 du 20 janvier 2021 déterminant les règles d'administration, de gestion, de contrôle, de dissolution et de liquidation des sociétés d'Etat ((JO 2021-20)].

⁷² Amadou lamine DIA, « Le management africain Mythe ou réalité », *Revue internationale P.M.E.*, 4(1), 29–48. <https://doi.org/10.7202/1008024a> Amadou Lamine Dia, consulté le 12 avril 2023.

⁷³ Si les Agences d'exécution ont vu le jour au Sénégal avant la Loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution, force est de constater que la réglementation en la matière était peu adaptée. Lire MASS Niang, pp. 19-20 Loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution, J.O. n° 6481 du Samedi 25 juillet 2009.



la Côte d'Ivoire. Selon l'article 2 de cette loi, « *la transparence est la franchise, l'intégrité, la loyauté et la clarté dans l'exercice des responsabilités et fonctions assignées. Elle est la qualité de ce qui fait paraître la vérité tout entière sans l'altérer. La transparence réside également dans l'exhaustivité, la fiabilité dans la diffusion des informations* »⁷⁴. Si la notion de transparence telle que fournie est vaste, on peut retenir qu'elle modifie les rapports entre les usagers et l'Administration en ce que le point de vue de l'utilisateur devenu client mérite désormais une considération si bien que la transparence est une modalité de la participation des citoyens à l'élaboration et au contrôle de l'action publique.

On peut observer que si par crainte des excès du peuple, la tendance a été après les indépendances de bloquer tout concours actif des citoyens en dehors du vote, la transparence, ces dernières années, s'est largement affirmée dans un premier temps dans les textes régionaux, puis dans l'ordonnement juridique des pays sous étude. L'article 3 de la Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance, ratifiée par la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso et le Sénégal, pose la base de la transparence administrative en tant qu'il dispose que « *les Etats parties s'engagent à mettre en œuvre la présente charte conformément aux principes énoncés ci-après : ... la transparence et la justice dans la gestion des affaires publiques...* ». La force juridique de cette norme sur la transparence est amplifiée par la Directive n°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des Finances publiques au sein de l'UEMOA⁷⁵ et par les injonctions des bailleurs internationaux pour lutter contre la corruption.

L'influence de cet arsenal juridique est saisissante dans les lois ivoiriennes, burkinabè et sénégalaises qui posent le principe que les voies de saisines judiciaires sont ouvertes aux particuliers et aux associations régulièrement déclarées pour contraindre l'Administration à mettre un terme aux délibérations secrètes. Le droit ivoirien en donne l'illustration à travers les articles 3, 18 et 16 respectivement de la Loi n° 2013-867 du 23 décembre 2013 relative à l'accès à l'information d'intérêt public⁷⁶, de la Constitution ivoirienne⁷⁷ et de l'Ordonnance n° 2013-660 du 20 septembre 2013 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption et les infractions assimilées, telle que modifiée par les ordonnances n° 2013-805 du 22 novembre 2013 et n° 2015-176 du 24 mars 2015⁷⁸.

La transparence figure en bonne place dans les codes relatifs à la gestion des finances publiques lesquels l'ont érigée en un principe fondamental et l'appréhendent globalement comme un « *moyen d'assurer l'efficacité de l'Administration par la clarté dans l'exercice des responsabilités et fonctions assignées ainsi que par la fiabilité dans la diffusion des informations* »⁷⁹. Mais on sait qu'un article de loi ou de code n'a de sens total que mis en rapport

⁷⁴ Article 2 de la Loi organique n° 2014-337 du 05 juin 2014 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques, [2014-337-loi-organique-portant-code-de-transparence-de-la-gestion-des-finances-publiques-1.pdf](#)

⁷⁵ Directive n° 01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant adoption du Code de Transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine

⁷⁶ Article 3 : « *Toute personne physique ou morale a le droit d'accéder, sans discrimination, à des informations d'intérêt public et documents publics détenus par les organismes publics* ».

⁷⁷ Article 18 : « *Les citoyens ont droit à l'information et aux documents d'intérêt public ...* »

⁷⁸ Article 16 : « *Les institutions et les organismes publics sont tenus : - d'informer le public sur les services offerts ; - d'établir et de rendre public des procédures administratives simplifiées ; - de publier des informations de sensibilisation sur les risques de corruption au sein de l'administration publique ...* »;

⁷⁹ Article 7 de la Loi n°039-2016/AN portant réglementation générale de la commande publique du Burkina Faso ; article 9 du Code des marchés publics de Côte d'Ivoire ; Article 2 de la LOI organique n° 2014-337 du 5 juin 2014 portant Code de Transparence dans la gestion des finances publique JOCI du 14 juin 2014, p. 165 ; Préambule de la Charte de transparence et d'éthique en matière de marchés publics,



avec un dessein général. Le dessein général explicite porté par la reconnaissance constitutionnelle et législative de la transparence est de rendre consubstantiel à l'intérêt général, l'accès à l'information d'intérêt public et aux documents publics.

Le point d'orgue dans la recherche de la transparence est certainement l'œuvre du juge administratif, rempart de la protection des citoyens contre l'arbitraire de l'Administration. En Côte d'Ivoire, au Burkina Faso et au Sénégal⁸⁰, le juge a sanctionné les décisions de l'Administration pour excès de pouvoir⁸¹, non-respect de l'obligation de mise en concurrence des candidats dans les procédures de passation des marchés, absence de publicité des marchés publics⁸², mauvaise interprétation des textes régissant les procédures⁸³, mauvaise évaluation des offres techniques par l'autorité contractante⁸⁴, omission volontaire d'appliquer la marge de préférence⁸⁵, production de fausses attestations de bonne exécution de travaux similaires et des bilans faussement certifiés⁸⁶ et enfin pour absence de base légale de la décision de rejet de l'offre⁸⁷.

S'il est acquis que l'impunité est incompatible avec les exigences de la transparence et que cette abondance jurisprudence des autorités de régulation des marchés publics intervient à temps, il est permis d'émettre des réserves sur la portée de la résiliation-sanction, une prérogative reconnue à l'autorité contractante. L'Administration peut recourir à cette mesure grave et ultime lorsque le cocontractant fait montre des défaillances notoires dans l'exécution du contrat.

Dans un contexte de fragilité du tissu économique ivoirien, burkinabé et sénégalais, cette mesure qui peut cumuler le paiement d'indemnités et la suspension du cocontractant pour une durée déterminée est en réalité, contreproductive pour les Petites et Moyennes Entreprises (PME) nationales. Déjà fragiles, le pouvoir de l'Administration de leur infliger des sanctions sévères a pour conséquences entre autres, de rétrécir l'accès de celles-ci aux marchés publics et

www.budget.gouv.sn/charte-de-transparence-et-de-ecoute-citoyenne-en-matiere-de-marches-publics-2023-02-17-18-56.pdf

⁸⁰ Mamadou DIALLO, « Le juge de l'administration et la régulation des marchés publics au Sénégal », http://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/Le_juge_de_l_administration_et_la_regulation_des_marches_publics_au_Senegal.pdf.

⁸¹ Arrêt n° 188, *société Jan de nul Sac / Autorité nationale de régulation des marchés publics* (A.NYI (.R.M.P)), Arrêt n° 169 *société abidjanaise de dépannage dite SOAD c/ Autorité nationale de régulation des marchés publics* (ANRMP).

⁸² CSCA, 24/10/2013 *Angélique International Limited (A.I.L) contre ARMP*.

⁸³ Décision n°008/2023/ANRMP/CRS du 27 janvier 2023 sur le recours du groupement Wealthtech Innovations/Viepe contestant la décision d'arrêt du processus d'attribution du marché issu de l'avis a manifestation d'intérêt n°s126/2022 relatif au recrutement d'un cabinet pour entreprendre une étude d'évaluation du paysage informatique ivoirien, y compris les capacités en technologie Blockchain

⁸⁴ Au Sénégal : Décision n° 185/2020/ARMP/CRD/DEF du 16 décembre 2020 du Comité de Règlement des Différends statuant en commission litiges sur la demande de continuer la procédure de sélection d'un consultant pour l'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour la mise en place d'un Datacenter dans le cadre parc numérique des technologies numériques (PTN).

⁸⁵ Décision n°004/2023/ANRMP/CRS du 18 janvier 2023 sur la dénonciation anonyme pour irrégularités commises dans le cadre de l'appel d'offres n°t785/2022 relatif à l'aménagement de la voie d'accès de l'université d'Odienné.

⁸⁶ Décision n° 058/12/ARMP/CRD du 31 mai 2012 du Comité de règlement des différends statuant en formation disciplinaire sur des faits reprochés à l'entreprise Afrik travaux relatifs à la production de faux documents dans le cadre de l'appel d'offres de l'agence d'exécution des travaux d'intérêt public (AGETIP) ayant pour objet la construction d'un centre socio-culturel et l'extension du marché central de Marsassoum

⁸⁷ Décision n°176/2022/ANRMP/CRS du 12 décembre 2022 sur le recours de la société entreprise SORO Dofra contestant les résultats de l'appel d'offres n°t889/2022 relatif aux travaux de construction de clôtures des antennes (Abengourou, Korhogo et Man) pour le FDFP



à termes de les exclure définitivement du tissu économique. Sous ce rapport, l'on pourrait envisager, dans la perspective de protéger les PME, la tolérance administrative. Cela signifierait que l'Administration contractante atténue les effets de la déchéance. Plus concrètement, l'allègement de cette sanction pourrait consister pour l'entreprise déchue à verser au Trésor public, la pénalité de retard contenue dans le marché. En revanche, l'Administration pourrait l'exempter de l'interdiction de soumissionner pour tout marché public.

Il suit de ce qui précède que la modernisation de l'Administration a apporté un souffle nouveau à l'intérêt général. Mais l'on doit se garder de l'excès d'optimisme. A la vérité, un ensemble de comportements et de pratiques contraires aux valeurs et principes énoncés attestent de la mutilation de l'intérêt général.

II- INTÉRÊT GÉNÉRAL ÉMASCULÉ

L'intérêt général dans les pays sous étude tend à s'effriter. Les résultats des audits dans le domaine de la santé, des mines et des Finances publiques, pour ne citer que ceux-là, commandités par les Cours des comptes de ces pays ont relevé de graves irrégularités⁸⁸. Il en résulte que la consécration de la transparence, l'efficacité et l'éthique comme socle de la modernisation de l'Administration s'apparente à une sorte de « catéchisme juridique ». Plus encore, les rédacteurs de l'Acte Uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du Groupement d'intérêt économique ont étouffé l'intérêt général par l'adoption du principe de l'immunité d'exécution des sociétés d'Etat étioyant ainsi l'intérêt général (A). L'intérêt général est également altéré lorsque l'Administration s'adonne à un détournement de pouvoir (B).

A-L'intérêt général étiole

L'intérêt général n'a pas toujours occupé la place qui lui revient dans l'action de l'Administration. C'est cette problématique qu'il va s'agir d'illustrer et d'éprouver ici. En l'appliquant à l'Acte Uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du Groupement d'intérêt économique, notre analyse s'attèlera à montrer que cet instrument juridique laisse peu ou pas de place aux enjeux d'intérêt général. L'immunité d'exécution que ce texte reconnaît aux sociétés d'Etat est un privilège inhibiteur de l'intérêt général (1). Il en est de même pour l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'altération qu'elle subit dans sa mise en œuvre la détourne de l'intérêt général (2).

1. L'immunité d'exécution, un inhibiteur de l'intérêt général

Il est généralement admis que l'immunité d'exécution protège l'intérêt général⁸⁹. Aux termes de l'alinéa 1^{er} de l'article 30, de l'AUPSRVE, les immunités d'exécution peuvent être appréhendées comme un privilège personnel que la loi accorde à certains débiteurs pour les soustraire à toute mesure d'exécution. Elles font échapper le débiteur bénéficiaire, en raison de sa qualité, à toute mesure d'exécution forcée ou conservatoire sur ses biens, faisant par la même

⁸⁸<http://www.courdescomptes.ci/fichiers/1659721277>, Cour des comptes Rapport public annuel 2020 Résumé, p.21.

⁸⁹ Des auteurs opinent que les immunités d'exécution sont justifiées par des considérations d'intérêt général. Lire Désiré-Cashmir KOLONGELE EBERANDE : « Immunité d'exécution, obstacle à l'exécution forcée en droit OHADA contre les entreprises et personnes publiques ? », [https:// www.ohada.com/uploads/actualite](https://www.ohada.com/uploads/actualite), consulté le 30 juin 2023 ; Serges Christian EKANI, *Liberté de saisir et d'exécution forcée dans l'espace Ohada*, l'Harmattan, Paris, 2015, p. 270.



occasion soustraire lesdits biens au gage général des créanciers et les rendant ainsi insaisissables⁹⁰.

Telle que définie, l'immunité d'exécution, en plus de mettre en péril la sécurité juridique⁹¹, elle constitue une grave violation du principe du service fait et du régime juridique des paiements des marchés publics. En effet, selon le droit ivoirien et burkinabé des marchés publics, le paiement du solde du titulaire d'un marché public doit intervenir dans un délai de quatre-vingt-dix jours⁹² et de quarante-cinq jours⁹³ au Sénégal. Ces délais sont de nature à garantir les droits du cocontractant des contrats des marchés publics.

Or, l'immunité d'exécution a pour conséquence d'exempter les sociétés d'Etat de cette obligation contractuelle. Se trouve là consacrée une espèce de « moralisme dissymétrique » dans les rapports de l'Administration avec ses créanciers et qui permet à l'Etat d'obliger ses débiteurs à payer sans être lui-même tenu d'honorer ses engagements. Une telle situation entraîne des conséquences financières désastreuses pour les cocontractants de l'Administration qui sont exposés aux risques d'insolvabilité et notamment ceux d'entre eux dont la surface financière est des plus limitées comme les PME. Par cela seul, l'immunité d'exécution est contreproductive.

Alors que les contrats administratifs sont des moyens qui permettent à l'Administration d'assurer la satisfaction de l'intérêt général, l'immunité d'exécution se présente, en tout cas dans ses effets, comme les deux faces de Janus : elle surprotège les bénéficiaires, d'une part ; d'autre part, elle les dessert.

En outre, dans un contexte africain où l'Etat est connu pour être « mauvais payeur », il est à craindre que l'immunité d'exécution se confonde avec le refus manifeste de reconnaissance de dettes publiques et, par suite de paiement.

Sous ce rapport, les règles des marchés publics notamment l'AUPSRVE pourraient être soumises à relecture dans le but de fixer un seuil de créances en dessous duquel l'entreprise publique pourrait être temporairement privée du bénéfice de l'immunité d'exécution. Cette hypothèse est d'autant plus envisageable que les compensations qui s'analysent comme un assouplissement du principe de l'immunité d'exécution⁹⁴ au profit des entreprises publiques ne profitent pas forcément à tous leurs créanciers. Il est que parfois, celles-ci se limitent à un jeu d'écritures comptables entre l'Etat et les entreprises publiques.

⁹⁰ Désiré-Cashmir KOLONGELE EBERANDE, « Immunité d'exécution, obstacle à l'exécution forcée en droit OHADA contre les entreprises et personnes publiques ? », [https:// www.ohada.com/uploads/actualite](https://www.ohada.com/uploads/actualite), consulté le 30 juin 2023

⁹¹ Anne LEBORGNE, « Rapport introductif », Acte du Colloque sur "Les obstacles à l'exécution forcée : permanence et Evolutions", par Leborgne A., Putman E. (dir.), Paris, Editions Juridiques et Techniques, 2009, pp. 1-9, n°

⁹² Alinéa 2 de l'article 140 de l'Ordonnance n° 2019-679 du 24 juillet 2019 portant Code des marchés publics de la Côte d'Ivoire, J.O. n° 20 du 11 décembre 2009 ; Alinéa 3 de l'article 151 du Décret portant réglementation générale des marchés publics et des délégations de service public au Burkina Faso, ([scpa-legalis.com](https://www.scpa-legalis.com)), consulté le 12 août 2023.

⁹³ Article 106 du décret n° 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des marchés publics du Sénégal, J.O. n° 6604 du 27 juillet 2011.

⁹⁴ L'alinéa 3 de l'article 30 de l'AUVE dispose : « Toutefois, les dettes certaines, liquides et exigibles des personnes morales de droit public ou des entreprises publiques, quelles qu'en soient la forme et la mission, donnent lieu à compensation avec les dettes également certaines, liquides et exigibles dont quiconque sera tenu envers elles, sous réserve de réciprocité. Consulter également CCJA du 7 juillet 2005, *Affaire Aziablévi YOVO et autres contre société TOGO TELECOM*.



Il importe donc que l'œuvre du juge Communautaire OHADA sur l'immunité d'exécution mérite une attention singulière. Dans deux arrêts célèbres notamment l'arrêt *Aziablévi Yovo c/ Sté Togo Télécom* et l'arrêt *Société Industrie Diffusion c/ Société des Transports Abidjanais dite SOTRA*⁹⁵, le juge a relativisé le champ d'application de l'immunité d'exécution en posant que: « *une société à participation publique majoritaire constituée sous la forme d'une personne morale de droit privé est justiciable de l'Acte uniforme de l'OHADA sur les voies d'exécution et peut voir ses biens faire l'objet d'une saisie exécution. Que la présence dans son capital social de fonds publics ou d'une personne morale de droit public est indifférente* ». On le voit, le juge semble manifester une méfiance à l'égard de l'immunité d'exécution. Sauf que les effets de cette jurisprudence sont encore attendus.

Dans le contexte de modernisation de l'Administration qui est marqué par l'emprunt des règles de gestion privée, l'immunité d'exécution apparaît comme une règle à contretemps. Incarnation du tiraillement entre logiques d'efficacité du service public et prérogatives de puissance publique, l'immunité d'exécution est sources de tensions. Il en va ainsi de l'expropriation pour cause d'utilité publique lorsqu'elle est travestie dans sa mise en œuvre. Détournée de son objectif initial, l'expropriation devient rédhibitoire en ce qu'elle provoque le dépérissement de l'intérêt général.

2. L'altération de l'expropriation pour cause d'utilité publique, un dépérissement de l'intérêt général

On parle d'altération de l'expropriation pour cause d'utilité publique lorsque l'intérêt général qui est la finalité de ce type de procédure initiée par l'Administration n'est pas satisfait. Autrement dit, le but de l'expropriation est conçu en dehors de l'intérêt général. En effet, s'il est constant que l'expropriation est « *une procédure par laquelle l'État peut, dans un but d'utilité publique et sous réserve d'une juste et préalable indemnité, contraindre toute personne à lui céder la propriété d'un immeuble ou d'un droit réel immobilier* »⁹⁶, il est des cas où les ouvrages ou les réalisations pour lesquels elle est envisagée sont assignées à des intérêts privés sans que l'acte de l'Administration qui en découle soit annulé par le juge pour détournement de pouvoir.

Le juge administratif se refuse souvent d'annuler l'acte d'expropriation alors même que le but de celui-ci s'écarte manifestement de la satisfaction de l'intérêt général. La jurisprudence administrative des trois pays sous étude en fournit des illustrations. Dans l'arrêt *Etat de Côte d'Ivoire c/ Société E.F.SD*, bien que le but de l'expropriation ne soit pas grevé d'intérêt général, le juge administratif ivoirien s'est refusé de sanctionner l'Administration⁹⁷. Des faits, il ressort qu'à la suite de l'expropriation de la Société *E.F.S.D*, sans indemnisation préalable, l'Etat a procédé à l'attribution à des particuliers et à des organismes privés de la parcelle expropriée. Or, au regard du régime juridique de l'expropriation, le bien immobilier exproprié aurait dû servir à des fins d'intérêt général.

⁹⁵La cour a estimé qu'en adoptant « *les canons de l'Ohada, la SOTRA a qualité de personne morale de droit privé donc une société commerciale ordinaire et non de droit public et qu'à cet égard, la présence dans son capital social de fonds publics ou d'une personne morale de droit public est indifférente* », pour en déduire « *qu'elle est justiciable de l'Acte uniforme de l'Ohada sur les voies d'exécution et peut voir ses biens faire l'objet d'une saisie exécution* ». CCJA, arrêt n° 377/2020, Société Industrie Diffusion c/ Société des Transports Abidjanais dite SOTRA, NSIA Banque Côte d'Ivoire; Société Ivoirienne de Banque en Côte d'Ivoire dite SIB et Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie de Côte d'Ivoire dite BICICI.

⁹⁶ Arrêt *Société d'exploitation forestière et scierie de Divo dite EFSD c/ Préfet de la Région du Loh-Djiboua, Préfet du Département de Divo*, n° 246 du 30 /12/ 2015.

⁹⁷ Arrêt *Société d'exploitation forestière et scierie de Divo dite EFSD c/ Préfet de la Région du Loh-Djiboua, Préfet du Département de Divo*, n° 246 du 30 /12/ 2015.



Pourtant la décision du juge de la Chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire dans l'arrêt *Etat de Côte d'Ivoire c/ Société E.F.SD*, tout comme dans l'arrêt *Ngoran Yao Mathieu c/ Ministre des infrastructures économiques*⁹⁸, n'est pas allé dans ce sens. Le juge a, dans son considérant, éludé la définition de l'expropriation, manquant ainsi à son devoir de pédagogie de rappeler la finalité de cette prérogative de puissance publique. Poursuivant sa logique, le juge n'a pas mentionné un seul instant la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui est fondée sur la reconnaissance d'un droit de propriété régulièrement acquis au profit de la personne expropriée et qui appelle une indemnisation « *juste, équitable et préalable à toute opération de remise en cause de ses droits* »⁹⁹. Des faits de l'espèce, il y avait matière à l'invoquer puisque la Société EFSD a été « *contrainte de libérer sa parcelle sans indemnisation préalable* » et que « *L'expropriation suppose l'existence déclarée et constatée d'une cause d'utilité publique* ». Il aurait été plus judicieux que le juge ivoirien de la chambre administrative de la Cour suprême, dans un premier temps définisse la notion d'expropriation pour cause d'utilité publique ainsi qu'a procédé le juge camerounais dans l'arrêt *Fouda Mballa Maurice c/ Etat Fédéré du Cameroun Oriental*¹⁰⁰.

Puis dans un second temps, il aurait pu invoquer la thèse du détournement de pouvoir d'autant plus que l'expropriation a été décidée dans un but autre que celui pour lequel l'Administration a reçu compétence. La jurisprudence de la Chambre administrative de la Cour suprême donne à voir que la cause qui préside à l'expropriation peut être loin de l'intérêt général.

Ces dérives de l'Administration qui prospèrent, faute d'audace du juge administratif, s'observent également dans la jurisprudence burkinabè et sénégalaise. Le contrôle de la finalité publique y a parfois échappé au juge administratif au point où dans l'arrêt *Zongo Issiaka c/ Etat du Burkina Faso*¹⁰¹, le juge burkinabè a confondu l'expropriation au déguerpissement. Dans une autre espèce, il a confirmé la décision d'une commune qui faisait prévaloir le droit de jouissance des exploitants des terres sur le droit de propriété revendiqué par une société à l'effet d'entreprendre un projet immobilier. Or, « *aucune cause d'utilité publique n'était établie* »¹⁰².

On le voit, la faiblesse du contrôle juridictionnel de l'expropriation pour cause d'utilité publique conduit à l'abandon de l'intérêt général. Cette prérogative de puissance publique organise une protection abusive de ses bénéficiaires au détriment de l'intérêt général. En plus des règles autorisant implicitement l'Administration à banaliser l'intérêt général, il est des cas où la puissance publique décide de se départir de l'intérêt général.

B-L'intérêt général dévoyé

⁹⁸ Arrêt *N'goran Yao Mathieu c/ Ministre des infrastructures économiques* du 27 /05/09.

⁹⁹ Article 238 de la LOI n° 2020-624 du 14 août 2020 instituant Code de l'Urbanisme et du Domaine foncier urbain, J.O. n° 22 du 22 décembre 2020.

¹⁰⁰ *Considérant que sont d'utilité publique les opérations destinées à satisfaire les besoins de l'ensemble de la population d'une collectivité territoriale ... ou tendant à réaliser un objet d'utilité générale* ». Salomon BILONG, Memento de la jurisprudence administrative du Cameroun, 1-ère édition, Presses universitaires de Dschang, 2014, pp. 181-184

¹⁰¹ Des faits, il ressort que le sieur Zongo Issiaka a perdu son droit de propriété profit de l'Etat sur une parcelle qu'il avait acquise régulièrement. Opposé à cette mesure de la puissance publique qu'elle qualifiait de déguerpissement, il a saisi dans un premier temps le Tribunal de première instance puis le la Chambre administrative de la Cour suprême après avoir été débouté. Dans la motivation de sa décision, le juge consacre la thèse du « déguerpissement assorti d'un droit à dédommagement », là où les critères de l'expropriation étaient tous remplis. Lire Salif YONABA, op.cit. pp. 134-138.

¹⁰² 29 décembre 2017, *Société BTM Sarl et mairie de Koumbri c/ Augustin K. Benjamin Compaoré et autres*, inéd.



Il est acquis que les missions de l'Administration ne peuvent être que largement définies par l'intérêt général. Tout comme il est acquis que les personnes privées peuvent exécuter des missions d'intérêt général. Pourtant s'il est un concept qui se trouve aujourd'hui largement galvaudé, c'est bien celui de l'intérêt général tel qu'il est perçu dans les Etats d'Afrique noire francophone. C'est la raison pour laquelle il n'est pas rare de constater que ces dernières années, à la faveur du processus de démocratisation, les administrés et les usagers n'hésitent plus à s'inviter dans le débat sur la définition de l'intérêt général. Toujours est-il que la portée de leur mobilisation reste à prouver puisque malgré les discours lénifiants sur la bonne gouvernance, l'intérêt général se trouve malmené. L'analyse du cas des trois pays sous étude donne à voir que l'intérêt général est souvent aux antipodes de la philosophie du service public. Conçu par les grands maîtres du droit administratif comme une activité d'intérêt général exercée par ou sous le contrôle de l'Administration, on peut relever que le contrôle de celui-ci est empreint de faiblesses non négligeables. Pour peu que l'on observe le fonctionnement de l'Administration des pays sous étude, l'on est frappé par le désengagement progressif de l'Etat de certains secteurs clefs d'activité. Dès lors, la mission d'intérêt général dont sont investies ces activités est mutilée (1). Si l'on a souvent à juste titre déploré le fait que la décadence de l'intérêt général provienne des hommes qui détiennent les pouvoirs publics, il n'en demeure pas moins que la part des fonctionnaires est considérable. Le comportement de ceux-ci, parfois, abaisse l'intérêt général (2).

1. L'intérêt général mutilé

La mutilation de l'intérêt général peut résulter du contrôle défectueux de la concession de service public. Aborder la question liée à la faiblesse de ce contrôle, revient d'abord à appréhender la notion de concession. Demba Sy la définit comme « *un contrat par lequel une collectivité publique que l'on appelle le concédant charge une personne privée que l'on appelle le concessionnaire, de faire fonctionner le service à ses frais et en se rémunérant au moyen de redevances perçues sur les usagers* »¹⁰³. Il en découle que l'activité concédée n'échappe pas au contrôle de l'Administration. Ce qui autorise à affirmer que la concession ne vise pas l'abandon d'un service public par la personne publique puisque le concessionnaire qui agit au nom de l'Etat est tenu par les exigences de qualité et surtout par les Lois de Roland. Dès lors, on comprend que le procédé du contrat de concession ait inondé presque tous les secteurs d'activités dans les trois pays sous étude. Dans le cadre limité de cette étude, les services publics de l'Enseignement et de la Santé seront retenus au regard de la haute portée sociale de ceux-ci.

L'Enseignement, avec la crise économique des années 1980 et l'avènement des Programmes d'Ajustement Structurels (PAS) a connu une « désatiation ». La manifestation de ce désengagement de l'Etat a été la réduction draconienne des financements publics en direction des établissements publics. Pour répondre à la demande croissante en éducation et à l'insuffisance des structures d'accueil publiques, l'Etat ivoirien a convoqué le procédé de la délégation de service public de l'Enseignement sur un fondement législatif et réglementaire non négligeable. Ainsi en application de l'article 5 de la Loi n° 95-696 du 7 septembre 1995 relative à l'Enseignement qui pose le principe de la concession du service public à des établissements d'enseignement privé, le décret n° 97-675 du 03 décembre 1997 fixe les conditions de cette concession. Ce sont entre autres, la pertinence et la qualité des projets pédagogiques présentés,

¹⁰³ Demba SY, « L'évolution du droit administratif sénégalais », op. cit , p. 327



la qualification des enseignants et la qualité des installations et des équipements pédagogiques. Ce principe de la concession a été élevé au rang de norme constitutionnelle¹⁰⁴.

On retrouve les occurrences de la délégation du service public de l'Enseignement dans le droit sénégalais et burkinabé. Implicitement, l'article 23 de la Constitution sénégalaise l'évoque en ces termes : « *Des écoles privées peuvent être ouvertes avec l'autorisation et sous le contrôle de l'Etat* ». Au Burkina Faso, ce régime de l'autorisation apparaît dans la Constitution en son article 27 qui dispose que « *l'enseignement privé est reconnu. La Loi fixe les conditions de son exercice* ». En Côte d'Ivoire, au Burkina Faso et au Sénégal, des textes d'application adossés au Cahier des charges pour la création d'universités privées du CAMES¹⁰⁵ vont être pris pour garantir l'effectivité de la délégation de service de l'enseignement privé. C'est le cas de l'arrêté n° 2021-221/ MERSI/SG/DGESup portant cahier des charges des Institutions d'Enseignement Supérieur (IPES) au Burkina Faso qui fixe entre autres les conditions de création, d'ouverture et celles pour diriger ainsi que pour enseigner dans un tel établissement. C'est également le cas du décret n° 97-675 du 3 décembre 1997 fixant les conditions de concession du Service Public de l'Enseignement à des Etablissements Privés en Côte d'Ivoire. Au Sénégal, c'est le décret n° 11-208 2011-02-15 PR/PM/MESRSFP qui fixe les modalités de création et de fonctionnement des établissements privés de l'Enseignement supérieur. A la différence de la Côte d'Ivoire et du Burkina Faso, au Sénégal, une Autorité nationale est chargée de l'Assurance qualité de l'enseignement supérieur¹⁰⁶.

Plus de quarante ans, un constat général s'impose : le partenariat public-privé dans la dynamique de l'enseignement supérieur est une solution apportée à la difficulté des universités publiques à absorber tous les bacheliers¹⁰⁷. En outre, l'effervescence de la création des établissements s'est accompagnée d'une diversification de l'offre de formation.

Cependant, le bilan de la privatisation de l'enseignement reste mitigé. Le constat de la méconnaissance inéluctable de la mission d'intérêt général par les fondateurs est amer. Plusieurs études relèvent avec force les conditions désastreuses dans lesquelles fonctionnent les établissements privés en Côte d'Ivoire¹⁰⁸, au Burkina Faso¹⁰⁹ et au Sénégal : non-respect des règles élémentaires de la déontologie de la profession dans certains cas ou tout simplement du cahier des charges qui se traduit par le mauvais fonctionnement des établissements privés d'enseignement supérieur, la précarité des contrats de travail pour le personnel enseignant et

¹⁰⁴L'article 10 de la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016 suivant lequel « *Les institutions, le secteur privé laïc et les communautés religieuses peuvent également concourir à l'éducation des enfants, dans les conditions déterminées par la loi* ».

¹⁰⁵ Conseil Supérieur et Malgache pour l'Enseignement Supérieur, Cahier des charges pour la création d'universités privées, [Cames Bro Cahier-des-charges 32pages.pdf \(lecames.org\)](https://www.legumes.org/ressources/2023/11/25/cames-bro-cahier-des-charges-32pages.pdf), Consulter le 25 novembre 2023.

¹⁰⁶ Décret n° 2018-1956 portant création, organisation et fonctionnement de l'Autorité Nationale d'Assurance Qualité de l'Enseignement supérieur (ANAQ-Sup). https://anaqsup.sn/wp-content/uploads/2023/07/decret_portant_creation2corganisation_fonctionnement_de_l27anaq-s_0.pdf

¹⁰⁷Zamblé Théodore Goin Bi et N'guessan Claude Koutou, « De la privatisation à la marchandisation de l'éducation en Côte d'Ivoire », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 82 | décembre 2019, mis en ligne le 01 décembre 2021, consulté le 08 septembre 2023. URL : <http://journals.openedition.org/ries/9180> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ries.9180>

¹⁰⁸YAO N'Guessan Louis Franck, N'DOLY Adouobo Christophe et al. « L'évaluation institutionnelle de la qualité de la formation dans les grandes écoles privées de Côte d'Ivoire », [fichir_article_785.pdf \(revues-ufhb-ci.org\)](https://www.revues-ufhb-ci.org/ressources/2023/11/25/yao-n-guessan-louis-franck-n-doly-adouobo-christophe-et-al-l-evaluation-institutionnelle-de-la-qualite-de-la-formation-dans-les-grandes-ecoles-privées-de-côte-d-ivoire.pdf), Consulter le 25 novembre 2023.

¹⁰⁹ Salif YONABA, « Esprit de « service public » et protection du consommateur en droit burkinabé », Texte paru dans le journal « Eurêka », n° 7, octobre 1993, pp. 11-15 in « Sur quelques thèmes et systèmes de droit administratif et de droit du travail burkinabé et comparé », Collection « Recueil de publications », U.O 2, 2020, pp. 61-69.



par la désuétude du matériel didactique quand celui-ci existe. En Côte d'Ivoire, le contrôle de l'Administration qui consiste à évaluer de façon annuelle les établissements d'enseignement privé et à les classer par ordre de mérite a montré son inefficacité: les établissements au bas de ce classement, donc supposés méconnaître le cahier des charges ne perdent pas le bénéfice de la concession de service public. De sorte que le mercantilisme pur et dur l'emporte sur les missions de service public.

Ce triste constat est valable pour le secteur de la santé au regard des installations anarchiques des établissements sanitaires privés. Si les cliniques privées et les cabinets apparaissent comme une bonne alternative pour pallier la carence de l'Etat en offre de soins, la prolifération de ces établissements illégaux soulève aujourd'hui un problème de santé publique. Dans les trois pays sous étude, la « *privatisation de la santé* », a conduit à la pratique illégale de la médecine puisque le nombre exact des cliniques et cabinets privés dans ces pays n'est pas connu. L'industrie pharmaceutique n'a pas échappé à l'anarchie. Le contrôle de l'industrie pharmaceutique dans les trois pays est souvent sacrifié sur l'autel de la rentabilité financière. Il s'en suit la prolifération des médicaments de la rue avec de graves risques sanitaires.

Pourtant l'on devrait pouvoir exiger des concessionnaires de service public que les prestations qu'ils fournissent soient d'un niveau de qualité au moins égale à celui des prestations que fournirait l'Administration. Conséquemment, l'on peut comprendre que cette situation de dégradation de l'intérêt général ait suscité chez l'usager une sorte d'éveil de conscience. En tout cas, l'acceptation de l'intérêt général ne va plus de soi puisque le silence de l'administré n'est plus la règle, contrairement à ce qu'a pu opiner Benoît F.P.¹¹⁰.

En fait, la protection peu judicieuse de l'intérêt général ainsi qu'il apparaît dans les domaines de la santé et de l'enseignement par l'Administration a eu pour conséquences entre autres, le recul du mythe de la puissance publique. L'actualité est riche en illustrations de rejet et de contestation de l'action de l'Administration par les populations ivoiriennes, burkinabè et sénégalaises.

Que l'on songe aux violents affrontements qui ont eu lieu dans certaines communes de la ville d'Abidjan entre forces de l'ordre et des habitants qui y ont refusé la construction d'un centre de dépistage du coronavirus au plus fort de la pandémie sanitaire ; que l'on songe également aux différentes manifestations à Abidjan, Ouagadougou et Dakar contre la vie chère en 2008; Que l'on songe encore à l'insurrection populaire au Burkina Faso les 30 et 31 octobre 2014 qui a abouti à la chute du pouvoir de la IVème République. Il suit de ces exemples que même lorsqu'il n'est pas explicitement cité, l'intérêt général est dans les revendications sociales, « *comme Dieu dans le monde selon le théologien et philosophe danois, Kierkegaard, est présent partout incognito* »¹¹¹. Ce phénomène, que chacun peut constater, et qui se multiplie semble avoir une signification identique : les populations n'acceptent plus placidement d'être impactées par des décisions de l'Administration mettant en cause leurs intérêts sans réagir, au nom d'un intérêt prétendument supérieur. Jacques Chevalier à raison affirmait que « *l'intérêt général ne saurait résulter seulement de processus internes à la sphère publique* ».

L'on aura compris. La volonté des citoyens de prendre part à la gestion des services d'intérêt collectif, aux processus démocratiques et de développement ainsi que dispose le point 7 de l'article 3 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance prend de l'ampleur. La question est de savoir si cet élan de la société civile suffira à lui seul à restituer à l'intérêt général sa place dans l'action de l'Administration. Cette question ne manque pas de

¹¹⁰ Voir par exemple, François-Paul, BENOIT, *Le droit administratif français*, Paris, Dalloz, 1968, p.76.

¹¹¹Soren Aabye KIERKEGAARD cité par Guy CARCASSONE in *La Constitution, introduite et commentée* par Guy CARCASSONE, Essais, éd. du Seuil, 2013, p.128.



pertinence. Car l'apport de la société civile dans les pays sous étude connaît des fortunes diverses. Si l'article 26 de la Constitution ivoirienne définit la société civile comme « *une des composantes de l'expression de la démocratie* » avec pour conséquence qu'elle « *contribue au développement économique, social et culturel de la Nation* », la faiblesse des ressources humaines qualifiées et des financements réduisent la capacité de celle-ci à apporter une réelle impulsion à ses initiatives et à ses actions. Certes, elle a contribué à réduire la fraude électorale à l'aide de déploiement de missions d'observation électorale et par là, renforcer la confiance de l'électorat dans le processus électoral. Mais là semble se limiter la substance de sa contribution à la démocratie.

Ce n'est pas le cas au Burkina Faso et au Sénégal où des mouvements de la société civile pour la démocratie ont contribué à l'alternance au pouvoir. Dans ces deux pays, le rôle de contre-pouvoir des organisations de la société civile est perceptible à travers les mouvements de contestations pour protéger l'ordre constitutionnel¹¹². En constitue une illustration topique, l'exemple de la société civile du Burkina Faso. En 1999, les secousses orchestrées par le Collectif des organisations de masse et des partis politiques, formé autour de l'affaire Norbert Zongo a abouti à une réforme du Code électoral et l'introduction de la proportionnelle au plus fort reste. La conséquence en a été une forte entrée de nouveaux partis politiques, surtout d'opposition, à l'Assemblée nationale et une décrispation de la vie politique nationale¹¹³.

Toutefois, il pourrait paraître illusoire de penser que la société civile réussira par elle seule, sans le concours de la puissance publique. Pour que le service public devienne « *ce corps intermédiaire entre le souverain et le public* » dont parlait M. Hauriou¹¹⁴, seul l'Etat est à même d'imposer une réglementation de l'exercice d'une activité donnée et de veiller à son strict respect.

Surgit ainsi la question de la subordination de l'Administration au politique. S'il est de principe que l'Administration est soumise à un strict principe hiérarchique sans lequel il serait vain de parler de démocratie, la politisation grandissante de l'Administration dans les Etats d'Afrique noire francophone affaiblit le principe de la soumission de celle-ci à la légalité au profit des contingences politiques. Le rôle de l'Etat qui est entre autres de pallier les inégalités sociales pour garantir l'intérêt général s'en trouve affecté. Cette faiblesse structurelle vaut encore plus pour le Burkina Faso. Dans le contexte d'instabilité politique de ce pays, le militaire, le politique et l'Administration semblent se confondre puisque le premier ne résiste pas à la tentation de dicter aux autres, la conduite à tenir au nom d'un indéniable soutien populaire. La junte a ainsi institutionnalisé sa légitimité par l'adoption d'une Charte de Transition, le 14 octobre 2022. Sauf que la lecture combinée des articles 4¹¹⁵, 5, 14 et 25 de cette Charte révèle une hypertrophie du pouvoir du Président de la transition. Pourtant la Stratégie nationale de modernisation de l'Administration publique (SNMAP) pour la période 2021-2025 du Burkina Faso avait semblé mettre un point d'honneur à promouvoir la modernisation de l'Administration avec en toile de fond la transparence, la bonne gouvernance. Sous ce rapport,

¹¹²C'est le cas au Sénégal du Mouvement des forces vives né le 23 juin 2011 regroupant une soixantaine de formations, organisations de la société civile et partis d'opposition, autour du slogan « *Touche pas à ma Constitution* ». Au Burkina Faso et soutenu depuis le 4 août par les principaux syndicats) occupe un peu trop de place sur l'échiquier politique.

¹¹³Siaka COULIBALY, *Quelle société civile pour le renforcement de la démocratie au Burkina Faso ?*, http://www.civicus.org/media/siaka-coulibaly_fr.pdf

¹¹⁴ Maurice HAURIUO, *Précis de droit administratif*, Sirey, 9-ème éd., 1919,

¹¹⁵ Par exemple, selon l'article 4 de la Charte, en plus des prérogatives et pouvoirs consacrées par le Titre III de la Constitution du 2 juin 1991, le Président de la transition exerce tout autre pouvoir pour autant qu'il ne soit pas incompatible avec la conduite de la transition.



le risque de la marginalisation des revendications légitimes des citoyens n'est pas à écarter. A tout le moins, l'intérêt général n'est pas loin de servir de coquille de Bernard-l'ermite à la junte au pouvoir.

C'est avec la même intensité que la question de l'intérêt général se pose au niveau des fonctionnaires. N'ayant pas une claire compréhension de cette notion, en tout cas, pour la majorité d'entre eux, leurs comportements abaissent l'intérêt général.

2. L'intérêt général abaissé

Il est une diversité de facteurs, à la fois économiques, sociaux et culturels qui ont en commun de ne pas permettre aux administrateurs, y compris les fonctionnaires, de prendre conscience de leur importance, du « *poids réel* » qu'ils représentent dans la protection de l'intérêt général¹¹⁶. Ce constat du professeur René Dégni-Ségui est toujours d'actualité. En effet, il n'est pas rare de constater que les fonctionnaires affaiblissent l'intérêt général par les manquements à leurs obligations qui découlent de leur « *situation légale et réglementaire* ». Dans un arrêt inédit, le juge administratif burkinabé fournit le contenu de cette notion et ses conséquences en ces termes : « *...le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire, ce qui implique que les intérêts du service (priment) sur les intérêts personnels de l'agent, d'une part, et que les règles d'organisation du service peuvent être modifiés à tout instant (en cas de nécessité)...* ».

De ce point de vue, le juge a rappelé des obligations générales que l'on retrouve dans le Statut général de la Fonction publique de la Côte d'Ivoire et du Sénégal. Ce sont l'obligation de consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées¹¹⁷, l'obligation de discrétion professionnelle et l'interdiction d'activités privées lucratives pour ne citer que celles-là.

Mais le droit de la fonction publique n'échappe pas à la question du décalage entre la norme et le contexte qui est récurrente en droit. Ces obligations qui représentent la contrepartie de droits et avantages divers reconnus aux fonctionnaires sont bien souvent mises à mal. La jurisprudence des trois pays sous étude enseigne que les obligations consécutives de la « *situation légale et réglementaire* » évoquées plus haut opèrent comme de simples slogans. Le considérant du juge burkinabé dans l'affaire Traoré Pierre Jacques dans laquelle le problème de la divulgation des informations tenues pour confidentielles, l'atteste avec éloquence : « *... Attendu qu'il est manifeste que c'est par suite d'un détournement ou de communication contraire aux règlements de pièces ou de documents administratifs dont bénéficia Traoré Pierre Jacques qu'il se trouva en possession d'une copie de la lettre confidentielle n° 427/pt/Decd du 16 aout 1079 du ministre de la Fonction publique informant le Premier ministre du rejet du dossier de réintégration* »¹¹⁸.

¹¹⁶ René DEGNI-SEGUI, *Droit Administratif Général : l'organisation administrative*, 4^{ème} édition, T. 1, *l'organisation administrative*, éditions Omniprésent, Abidjan, 2013, p. 21.

¹¹⁷ Voir articles 23, 40 et 9 respectivement du Statut général de la fonction publique de Côte d'Ivoire, du Burkina Faso et du Sénégal.

¹¹⁸ Salif YONABA, *Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabè : Droit administratif*, 3-ème édition, Presses universitaires, 2020, p. 72.



Sont également symptomatiques des maux qui gangrènent l'administration ivoirienne¹¹⁹, burkinabé¹²⁰ et sénégalaise¹²¹, les détournements de fonds, les absences irrégulières, le manque de respect à la hiérarchie et l'insubordination à l'autorité¹²²

On peut observer que les devoirs et obligations du fonctionnaire ne relèvent pas de la fiction car la non-observation autorise l'administration à mettre en branle la procédure disciplinaire. Aussi un large éventail de décisions afférentes aux sanctions disciplinaires a fait dire au professeur Pierre-Claver Kobo que « ... *quantitativement, le contentieux disciplinaire est l'un de ses aspects les plus féconds* »¹²³. Les juges ivoirien, burkinabé et sénégalais ont donc eu des occasions de rappeler l'existence des obligations dans l'intérêt « *bien compris de la mission d'intérêt général qui inspire la philosophie d'ensemble de l'action administrative* »¹²⁴. Toujours dans la même veine, le professeur Dosso Karim a pu écrire que « *La réflexion sur le contentieux disciplinaire devant le juge administratif a permis de relever l'existence d'une politique jurisprudentielle en la matière* »¹²⁵. Cette précision vaut son pesant d'or d'autant plus que si la faute professionnelle est le fondement de la sanction disciplinaire, la définition de celle-ci est introuvable dans le Statut général de la Fonction publique de Côte d'Ivoire et du Sénégal. Il est revenu au juge de suppléer à cette carence¹²⁶ avant le législateur burkinabé.

Mais faut-il le noter, l'œuvre jurisprudentielle sur ce point connaît diverses fortunes. Si au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire, la doctrine a relevé qu'en l'absence de définition légale de la faute disciplinaire, une jurisprudence sur la notion est solidement établie par soucis pour le juge de concilier les exigences de l'action administrative et l'obligation de protection des droits et libertés, au Sénégal, l'œuvre du juge appelle des réserves. C'est l'une des critiques que l'on retrouve dans l'analyse de Meïssa Diakhaté sur la responsabilité disciplinaire du fonctionnaire. En droit sénégalais « *Le juge de l'Administration n'a pas su saisir les occasions opportunes pour élaborer le format juridique des notions structurantes qui spécifient les faits constitutifs de manquement aux obligations professionnelles, notamment la désobéissance, l'insubordination hiérarchique, l'abandon de poste et les absences irrégulières* »¹²⁷ Pour le juriste sénégalais, le juge de l'Administration échoue à établir des critères d'appréciation des faits constitutifs de faute lourde.

¹¹⁹ Détournement des droits d'inscription et d'assurance au cours de l'année scolaire 1991-1992 : CE, arrêt n° 123 du 27/06/2001, Gnohou Bernard c/ Ministre de l'Emploi et de la Fonction Publique

¹²⁰ Refus de regagner le poste assigné : 28 mars 1969 Soulama Bakan Michel, inéd. 10 février 1978-Ouédraogo G., inéd. Absentéisme chronique 23 mars 1988, Dembélé Francis Vincent de Paul, inéd

¹²¹ C.E. 24 avril 1996, Bull. des arrêts du C.E. 1993-1997, n° 54, p. 109

¹²² C.E. 24 avril 1996, Bull. des arrêts du C.E. 1993-1997, n° 54, p. 109

¹²³ Pierre-Claver Kobo, « La tribune de la chambre administrative », no 9, janvier 2018, p. 4

¹²⁴ Salif YONABA, *Droit et pratique du contentieux administratif au Burkina Faso*, 4^{ème} édition, Presses Universitaires, 2020, p. 292.

¹²⁵ Karim Dosso, « De l'existence d'une politique jurisprudentielle dans le contentieux disciplinaire en Côte d'Ivoire », Les Annales de droit [En ligne], 16 | 2022, mis en ligne le 01 juin 2023, consulté le 17 janvier 2023. URL : <http://journals.openedition.org/add/2248> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/add.2248>

¹²⁶ On peut noter que la Loi n° 081/2015/ CNT portant Statut Général de la Fonction publique d'Etat [Loi 081 portant Statut de la Fonction publique \(ilo.org\)](#) du Burkina Faso adopté le 24 novembre 2015 en ses articles 154 et suiv. le législateur a défini la faute disciplinaire.

¹²⁷ Meïssa DIAKHATE « La responsabilité disciplinaire du fonctionnaire en droit sénégalais », [La responsabilité disciplinaire du fonctionnaire en droit sénégalais \(ceracle.com\)](#), <https://ceracle.com/wp-content/uploads/2020/03/>, consulté le 25 novembre 2023.



CONCLUSION

Au terme de notre analyse, il ne serait pas exagéré d'affirmer qu'en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso et au Sénégal, l'intérêt général est à la croisée des chemins : entre la demande sociale et les impératifs de modernisation de l'Administration, le curseur des prérogatives de puissance publique vacille sans pouvoir trouver le juste milieu nécessaire à sa protection. Nous sommes ainsi loin de l'idéal suivant lequel la « *volonté générale doit partir de tous pour s'appliquer à tous* ». Deux arguments pourraient justifier la dispersion de l'intérêt général.

Le premier est lié aux hésitations du législateur et de l'Administration. En réalité, dans les lois et règlements portant création et organisation des nouveaux services publics, les prérogatives de puissance publique n'ont pas été suffisamment contrebalancées par le droit des citoyens de participer à la vie politique et publique. Aussi, les conséquences des règles de gestion privée n'ont pas été tirées suffisamment pour faire peser sur les nouveaux services publics notamment les agences d'exécution et les sociétés d'Etat, l'obligation redditionnelle et de résultats. Par voie de conséquence, les griefs contre l'action de la puissance publique notamment l'inefficacité, la prise en compte insuffisante de l'intérêt général pour ne citer que ceux-là, refont surface.

Pour autant, il est difficile d'admettre avec Jacques Bugnicourt que l'Administration post indépendante n'a pas pu venir à bout de la sous-administration afin de faire progresser le développement¹²⁸. La force d'inertie qui fait de l'Administration bureaucratique une machinerie difficilement « administrable »¹²⁹ résiste de moins en moins aux mutations du droit administratif. Alors que le fonctionnement chaotique de la puissance publique rendait difficile tout contrôle, aujourd'hui, les contrôles interne et externe sont mobilisés afin que la puissance publique soit plus attentive à l'intérêt général.

Autrement dit, malgré les tâtonnements, la prise de conscience que l'intérêt général est un ressort essentiel dans la vie et le fonctionnement des institutions a été suscitée. La manifestation de ce nouveau départ est double : d'une part, la marge de manœuvre de la puissance publique vis-à-vis des administrés se rétrécit petit à petit du fait de la promotion de la transparence. D'autre part, le contrôle de l'action administrative s'étoffe et produit des effets : la dissolution de certaines agences d'exécution au Sénégal¹³⁰ montrent à suffisance la volonté d'améliorer la qualité du service public.

Néanmoins, cet optimisme ne doit pas occulter les écueils du chemin qui mène à la rénovation du service public. Au nombre de ceux-ci, on peut évoquer la qualité délicate de l'indépendance de la justice. Le juge s'interdit certaines attitudes qui pourraient paraître discourtoises à l'égard de l'Administration. Il en est ainsi de son pouvoir de contrôle de l'intérêt général qu'il conçoit de manière assez restrictive. L'on pourrait expliquer cette autoflagellation du juge par le sentiment d'ambivalence qui l'anime : d'une part, le souci d'accomplir sa mission première qui est de rendre justice et demeurer juste vis-à-vis de l'Administration; d'autre part, l'obligation pour lui de tenir compte des réalités politiques et de son environnement qui le façonnent et orientent sa perception du droit. Le degré de conscience du juge à l'égard des

¹²⁸ Jacques BUGNICOURT, « Le mimétisme administratif en Afrique: Obstacle majeur au développement, Revue française de science politique », *Revue française de science politique*, Vol. 23, No. 6 (décembre 1973), pp. 1239-1267 (29 pages).

¹²⁹ René DEGNI-SEGUI, *Droit Administratif Général : L'organisation administrative*, op. cit p. 25

¹³⁰ Ces Agences pour l'Emploi des jeunes des banlieues (AJEB), l'Agence Nationale d'Appui aux Marchands Ambulants, l'Agence Nationale pour l'Emploi des Jeunes et le Fonds National pour la Promotion de la Jeunesse



réalités socio-politique est donc un facteur déterminant pour la protection de l'intérêt général. On pourrait aussi évoquer la crise politique comme un autre obstacle au renouveau des services publics à partir de l'exemple du Burkina Faso où l'on observe une sorte de recul des fondements de la modernisation de l'Administration avec la concentration des pouvoirs par le Président de la junte alors même que les coups d'Etat ont pu avoir une fonction rédemptrice en permettant d'« expier » les maux des régimes déchus. Si l'on s'en tient en tout cas, à la rhétorique de légitimation des gouvernements militaires.

Le second argument est le vacillement des besoins des populations ivoiriennes, burkinabè et sénégalaises. En fait, les exigences de celles-ci sont si variées, leurs intérêts si multiples et souvent opposés si bien qu'il est fastidieux d'y pourvoir. Il en découle que ces populations sont souvent promptes à réclamer tel ouvrage, mais refusent par des prétextes cauteleux, l'implantation d'un autre ouvrage qui mettrait en cause leurs activités au mépris de l'intérêt général. Dans ces conditions, le risque que l'action de l'Administration fasse l'objet de contestations incessantes est réel.

Une fois ce nœud tranché, surgira la question de l'articulation des moyens disponibles et l'immensité de la tâche de développement économique, social et culturel qui est assignée à la puissance publique. Dans les Etats à revenu intermédiaire comme ceux, sous étude, la réponse à ces questions semble échapper à toute forme de monopolisation de l'intérêt général par l'Administration, mais plutôt tributaire de la contribution du secteur privé et de la participation des populations. Cette nouvelle donne démontre qu'il est impératif de redéfinir la part de l'Administration dans la formulation de l'intérêt général.