



## **La singularité de la protection des droits des justiciables par la justice administrative dans les États de l'Afrique noire francophone. Réflexion à partir de l'exemple du Gabon et du Niger**

Par

**Jacques BIPELÉ KEMFOUEDIO**, Habilité à Diriger des Recherches en Droit Public, Maître de Conférences, Université de Dschang - Cameroun

### **Résumé**

En Afrique noire francophone, la justice administrative au Gabon et au Niger présente des points singuliers qui lui permettent de s'ériger, en dépit de quelques limites encore observées, en un modèle, mieux en un rempart, de protection des droits des justiciables contre les dérives des autorités administratives. En quoi cette justice administrative dans ces deux pays est singulière en matière de protection des droits des justiciables en Afrique noire francophone ? La présente étude a abouti au résultat suivant lequel la justice administrative au Gabon et au Niger est singulière en matière de protection des droits des justiciables en ce qu'elle offre à ces derniers de meilleures mesures de sauvegarde de leurs intérêts. Ces mesures passent, d'une part, par la rationalisation de la procédure contentieuse, laquelle repose sur l'allègement des conditions d'accès à la justice administrative et la garantie accrue des règles du procès équitable ; d'autre part, par le renforcement de l'exécution des décisions de justice rendues. Ce renforcement découle de la contribution de la justice administrative à l'exécution volontaire ou forcée de ses décisions.

**Mots-clés** : Accès à la justice - Exécution des décisions de justice - Justice administrative - Procès équitable - Protection des droits des justiciables - Singularité.

### **Abstract**

In French-speaking black Africa, the administrative justice system in Gabon and Niger has a number of unique features that enables it to stand out, despite some limitations that are still observed, as a model, or rather as a bulwark, for protecting the rights of litigants against abuses by the administrative authorities. What is so special about the way administrative justice protects the rights of individuals in these two countries? This study has found that this uniqueness consists in the granting to litigants of better measures to safeguard their interests. These measures involve, on the one hand, the rationalisation of the litigation procedure, which is based on the simplification of the conditions of access to administrative justice and the increased guarantee of the rules of fair trial; on the other hand, the reinforcement of the enforcement of the legal decisions rendered. This reinforcement stems from the contribution of administrative justice to the voluntary or forced enforcement of its decisions.

**Key words**: Access to justice - Enforcement of court decisions - Administrative justice - Fair trial - Protection of litigants' rights - Singularity.

### **INTRODUCTION**

La justice administrative, telle que conçue et pratiquée en Afrique noire francophone depuis l'avènement de l'État de droit des années 1990<sup>1</sup>, vise entre autres à réduire, mieux à éradiquer, l'arbitraire des gouvernants et assurer corrélativement la protection juridictionnelle des justiciables. En principe, l'intervention du juge administratif a pour but de soumettre l'administration au respect des règles qui régissent l'exercice de ses pouvoirs, de contenir ses privilèges dans les limites que leur assigne la règle de droit et de permettre aux administrés de protéger leurs droits. Cette protection passe, soit par l'annulation d'un acte administratif qualifié d'excès de pouvoir<sup>2</sup>, soit par la paralysie d'une activité administrative irrégulière, soit par

<sup>1</sup> G. CONAC, « Le juge et la construction de l'État de droit en Afrique francophone », in *L'État de droit, Mélanges en l'honneur de Guy BRAIBANT*, Paris, Dalloz, 1996, pp. 107 et ss.

<sup>2</sup> Comme l'a souligné un auteur, le recours pour excès de pouvoir vise à « reculer les frontières de l'arbitraire administratif et prévaloir le respect de la légalité » (I. SALAMI, « L'efficacité de la justice administrative au Bénin :



l'obtention d'une certaine compensation en réparation des préjudices qu'elle a pu leur causer<sup>3</sup>. C'est sous cet angle que les professeurs Jean-Marie AUBY et Roland DRAGO pensent que « *le contentieux administratif remplit une fonction de protection des administrés contre l'administration. Il met les individus à même de préserver, dans la mesure prévue par la règle de droit, leurs droits et intérêts à l'encontre des exigences de l'action administrative* »<sup>4</sup>. D'après le professeur Charles DEBBASCH, « *un système de droit administratif peut tendre à réaliser deux objectifs différents : il peut s'attacher à rendre l'action de l'administration la plus efficace possible pour permettre à celle-ci de défendre l'intérêt général dans les meilleures conditions ; il peut, au contraire, viser à assurer la plus grande protection possible des administrés face aux activités de l'administration* »<sup>5</sup>. À travers ces propos, on perçoit que l'une des missions fondamentales reconnue à la justice administrative est de concilier l'intérêt général avec les intérêts des particuliers. À cet effet, elle est le garant de l'équilibre entre les prérogatives de la puissance publique et les droits des personnes privées<sup>6</sup>. Elle a connu ces dernières années de nombreuses innovations qui marquent sa singularité.

Dans le cadre de cette étude, la singularité de la protection renvoie à l'ensemble des points spécifiques ou particuliers émanant du constituant, du législateur ou du juge en vue de l'amélioration de la sauvegarde des droits des justiciables par la justice administrative.

La justice administrative mérite des clarifications tant sous l'angle organique que sous l'angle matériel. Sur le plan organique, la justice administrative selon le professeur TRUCHET est « *l'ensemble des conseils, cours, tribunaux au sommet duquel se trouve le Conseil d'État* »<sup>7</sup>. Cette conception organique met progressivement en place un véritable ordre juridictionnel spécialisé dans le jugement des affaires administratives. Cet ordre juridictionnel est composé, par exemple, des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État, s'agissant du Gabon<sup>8</sup> et du Niger<sup>9</sup>. Concernant le Cameroun, cet ordre juridictionnel est constitué des tribunaux administratifs et de la chambre administrative<sup>10</sup>. Sur le plan matériel, la justice administrative est un système de contrôle juridictionnel qui, suivant une procédure appropriée, assure, d'une part, la sanction des méconnaissances du droit par l'administration et, d'autre part, élabore peu à peu, par sa jurisprudence, le droit<sup>11</sup>. Dans cette perspective, la justice administrative connaît, à l'exception des actes de gouvernement et d'autres actes injusticiables,

---

cas du recours pour excès de pouvoir », in Fabrice HOURQUEBIE (Dir.), *Quel service public de la justice en Afrique francophone ?* Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 72.

<sup>3</sup> A. ATANGANA ABANDA, « À la recherche d'un cadre juridique approprié pour une meilleure protection des droits des administrés au Cameroun », *Penant*, 1995, pp. 133 – 155.

<sup>4</sup> J.M. AUBY, R. DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, 3<sup>e</sup> édition, Vol. 1, Paris, LGDJ, 1984, p. 15.

<sup>5</sup> C. DEBBASCH, « Le droit administratif face à l'évolution de l'administration française », in *Le juge et le droit public, Mélanges offerts à Marcel WALINE*, Tome II, Paris, LGDJ, 1974, p. 344.

<sup>6</sup> B. STIRN, « L'évolution de l'office du juge, regards sur la dernière décennie », *Contribution au Colloque de Toulouse pour le 60<sup>e</sup> anniversaire des tribunaux administratifs*, disponible sur <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/L-evolution-de-l-office-du-juge-regards-sur-la-derniere-decennie>. Consulté le 5 mars 2023.

<sup>7</sup> D. TRUCHET, *Droit administratif*, Paris, Presses Universitaires de France, 2008, p. 110.

<sup>8</sup> Voir articles 76 (c) de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991 maintes fois révisée ; 11 de la loi organique n° 009/2019 du 15 juillet 2019 portant organisation de la justice en République gabonaise. Voir aussi M. AKENDENGUE, « L'organisation de la justice administrative au Gabon », in *Les juridictions administratives dans le monde, France – Afrique, La Revue administrative*, 1999, n° 06, pp. 43 – 48.

<sup>9</sup> Articles 116 (second paragraphe) de la constitution du Niger du 25 novembre 2010 suspendue le 28 juillet 2023 suite au coup d'État du 26 juillet 2023 survenu dans ce pays et 1<sup>er</sup> de la loi 2018-37 du 1<sup>er</sup> juin 2018 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger.

<sup>10</sup> C. KEUTCHA TCHAPNGA, « *La réforme attendue du contentieux administratif au Cameroun* », *Juridis périodique*, Avril – Mai – Juin 2007, n° 70, pp. 24 – 29 ; P.E. ABANÉ ENGOLO, *Traité de contentieux administratif du Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2019, pp. 55 et ss.

<sup>11</sup> Y. GAUDEMET, « L'avenir de la juridiction administrative », *Gazette du Palais, Doctrine*, 1979, p. 511.



de l'ensemble des recours dirigés contre les actes de l'État et de ses démembrements, des actions en responsabilité dirigées contre les services publics administratifs et les dommages causés par l'activité des services publics, des contestations des élections locales<sup>12</sup>. En combinant les deux approches, il y a lieu de retenir, selon le professeur Gérard CORNU, que la justice administrative est l'ensemble des juridictions compétentes en matière de contentieux administratif, c'est-à-dire les institutions assurant le contrôle de l'administration<sup>13</sup>. Dans cette étude, la justice administrative est considérée comme l'ensemble des institutions étatiques relevant du pouvoir judiciaire ayant reçu compétence de trancher à diverses instances, suivant une procédure appropriée, les litiges dans lesquels l'administration est directement ou indirectement impliquée.

On comprend dès lors que l'existence d'une justice administrative s'explique par la nécessité de contrôler l'administration et régler des différends dans lesquels elle est impliquée. Il peut s'agir d'un litige opposant les différentes administrations ou d'un litige opposant l'administration à des personnes privées. La justice administrative a été alors créée pour, entre autres, faire respecter les droits et libertés des particuliers par l'administration à travers sa soumission à la règle de droit et réparer les dommages qu'elle pourrait causer. Saisie sous cet angle, la juridiction administrative, qui a connu une instauration lente en Afrique noire francophone à cause de la réticence du pouvoir politique<sup>14</sup>, est aujourd'hui appelée à prendre en compte les exigences des droits des justiciables pour mieux contribuer à l'affermissement de l'État de droit<sup>15</sup>. Selon l'ancien vice-président du Conseil d'État français Jean-Marc SAUVÉ, « la justice administrative joue un rôle central dans l'État de droit, en sanctionnant non seulement les écarts de l'administration au droit, mais aussi en veillant au respect de la hiérarchie des normes et en assurant la protection des droits fondamentaux »<sup>16</sup>. Pour le professeur Maurice KAMTO, le contentieux administratif « est le domaine où se vérifie, sans doute mieux qu'ailleurs, la réalisation de l'État de droit dans son aspect de la soumission de l'État lui-même aux normes juridiques »<sup>17</sup>. Dès lors, la justice administrative devient, selon cet auteur, « l'expression concrète de la protection des citoyens contre les risques d'arbitraire de l'administration. Elle apparaît en effet comme un moyen de défense de l'individu contre les abus du pouvoir, non pas en vue de compromettre l'autorité de celle-ci, mais pour lutter contre

---

<sup>12</sup> Voir articles 2 alinéa 2 et 14 alinéa 1 de la loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs au Cameroun ; J. OWONA, *Le contentieux administratif de la République du Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2011, pp. 27 et ss ; C. KEUTCHA TCHAPNGA, *Précis de contentieux administratif au Cameroun : Aspects de l'évolution récente*, Préface du Professeur Bernard - Raymond GUIMDO DONGMO, Paris, L'Harmattan, 2013, pp. 41 et ss ; P.E. ABANÉ ENGOLO, *Traité de contentieux administratif du Cameroun*, op. cit., pp. 55 et ss

<sup>13</sup> G. CORNU, L'Association Henri CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, 11<sup>e</sup> édition, Paris, PUF, 2016, p. 589.

<sup>14</sup> Il faut noter que dès les indépendances, le pouvoir politique et l'administration, qui en est le prolongement, n'ont pas accepté d'emblée que puisse être exercé un tel contrôle. Ce n'est que de manière progressive que la juridiction administrative s'est implantée solidement afin d'assurer ce contrôle qui posait les bases de l'État de droit. Voir à propos, D. BIGO, « Pouvoir politique et appareil judiciaire en Afrique au Sud du Sahara », *Afrique contemporaine*, Vol. 156, 1990, pp. 166 – 175.

<sup>15</sup> L'État de droit désigne « un État dont l'ensemble des autorités politiques et administratives, centrales et locales, agit en se conformant effectivement aux règles de droit en vigueur et dans lequel tous les individus bénéficient également de libertés publiques et de garanties procédurales et juridictionnelles » (S. GUINCHARD, T. DEBARD, *Lexique des termes juridiques*, 23<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2015 - 2016, p. 452). Selon le professeur Yves GAUDEMET, « L'État de droit signifie que l'administration, dans ses interventions, est tenue au respect de la règle de droit, comme le sont les particuliers » et « la juridiction administrative est le produit de cette conviction » (Y. GAUDEMET, « L'avenir de la juridiction administrative », op. cit., p. 511).

<sup>16</sup> J.-M. SAUVÉ, *Intervention à l'École Nationale de l'Administration du Liban*, 6 novembre 2012.

<sup>17</sup> M. KAMTO, Préface de l'ouvrage de Philip NGOLE NGWESÉ et Joseph BINYOUN, *Éléments de contentieux administratif camerounais*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 7.



d'éventuelles dérives despotiques »<sup>18</sup>. En protégeant les justiciables contre l'administration, la justice administrative va dans le sens de la garantie des droits de l'homme.

Les droits des justiciables sont un ensemble de prérogatives reconnues en justice à toute personne publique ou privée par le droit objectif et sanctionnées par lui<sup>19</sup>. Ils font partie intégrante des droits de l'homme qui, selon le *vocabulaire juridique*, sont « un ensemble de facultés ou prérogatives considérées comme appartenant naturellement à tout être humain dont le droit public, notamment constitutionnel, s'attache à imposer à l'État le respect et la protection en conformité avec certains textes de portée universelle »<sup>20</sup>. Au regard de la doctrine dominante, l'expression « droits de l'homme » désigne un ensemble de prérogatives inhérentes ou déduites de la nature humaine que l'être humain, parce qu'il est homme, détient en propre dans ses relations avec les particuliers ou les pouvoirs publics, et qui sont prises en compte, de quelque manière que ce soit, par le droit positif<sup>21</sup>. Telle est du moins l'approche que l'on pourrait retenir des récents développements d'un droit positif des droits de l'homme dont l'idée n'est pas nouvelle. Ainsi définis, les droits de l'homme constituent un nouveau paradigme imposé dans les États africains depuis l'avènement du vent de l'Est qui a traversé le continent noir<sup>22</sup>. La protection des droits des justiciables par le juge est un trait caractéristique de l'État de droit<sup>23</sup>.

Le choix du Gabon et du Niger pour la présente étude n'est pas hasardeux ou arbitraire. Il se justifie par le fait qu'en dépit de quelques limites existantes, ces pays se démarquent des autres États d'Afrique noire francophone en matière de protection des droits des justiciables par la justice administrative. Par rapport au Cameroun, qui a une réforme inachevée en contentieux administratif<sup>24</sup> et plus précisément en matière d'exécution des décisions du juge administratif, le Gabon et le Niger présentent une réforme plus avancée. Devant le juge administratif de ces deux pays, comme dans certains États aussi, toute personne peut défendre ses droits en soulevant une exception d'inconstitutionnalité. Également, les deux pays ont su, contrairement à l'immense majorité des États d'Afrique francophone, mettre en place des garanties de l'exécution forcée des décisions du juge administratif. Le Gabon se distingue davantage des autres par la reconnaissance au juge constitutionnel, à l'instar du Bénin, des compétences de statuer comme juge administratif<sup>25</sup>. En outre, et négativement, le Gabon et le Niger connaissent une actualité politique et constitutionnelle qui se caractérise, pour l'instant, par des changements inconstitutionnels de gouvernement<sup>26</sup>. Ce sont ces éléments, et bien d'autres découlant des textes et de la jurisprudence, qui ont permis de choisir ces pays comme références à l'effet de mieux rendre compte des réalités de la singularité de la protection des droits des justiciables par la justice administrative en Afrique noire francophone.

---

<sup>18</sup> M. KAMTO, *Droit administratif processuel du Cameroun. Que faire en cas de litige avec l'administration ?* Yaoundé, Presses Universitaires du Cameroun (PUC), 1990, p. 7.

<sup>19</sup> S. GUINCHARD, T. DEBARD, *Lexique des termes juridiques*, 23<sup>e</sup> édition, *op. cit.*, p. 404.

<sup>20</sup> G. CORNU, L'Association Henri CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 377.

<sup>21</sup> L. DONFACK SOKENG, « Les incertitudes de la notion de "libertés publiques" », *Annales de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques*, Université de Dschang, Tome I, Volume II, 1997, p. 26.

<sup>22</sup> A. MOYRAND, « Réflexions sur l'introduction de l'État de droit en Afrique noire francophone », *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1991, n° 4, pp. 852 – 878.

<sup>23</sup> G. CONAC, « Le juge et la construction de l'État de droit en Afrique francophone », *op. cit.*, pp. 105 – 119.

<sup>24</sup> H.-C. NJOCKE, « Juridiction administrative : une réforme inachevée », *Juridis périodique*, Avril – Mai – Juin 2008, n° 74, pp. 49 - 63.

<sup>25</sup> C. KEUTCHA TCHAPNGA, « Le juge constitutionnel, juge administratif au Bénin et au Gabon ? », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2008, n° 75, pp. 569 – 583.

<sup>26</sup> Il faut, pour soutenir cet aspect, relever le coup d'Etat qu'a connu le Niger le 26 juillet 2023, lequel a entraîné le 28 juillet 2023 la suspension de la constitution du 25 novembre 2010 et, par la suite, le changement inconstitutionnel de gouvernement. De même, le Gabon a connu un coup d'état le 30 août 2023, lequel a aussi entraîné le changement inconstitutionnel de gouvernement.



Si la littérature juridique en matière de protection des droits de l'homme par la justice administrative est dense en Afrique noire francophone<sup>27</sup>, celle mettant en exergue la singularité de cette protection au Gabon et au Niger reste rare. Le sujet abordé est ainsi intéressant sur un plan à la fois théorique et pratique. Sur le plan théorique, le débat sur la singularité de la protection des droits des justiciables par la justice administrative demeure d'actualité. Le sujet traité est une contribution nouvelle dirigée vers un champ de recherche encore en cours de déblayage. Il s'agit ainsi d'une étude qui se démarque des sentiers battus et s'inscrit dans la perspective de la rénovation des mécanismes de protection des droits des justiciables par la justice administrative au XXI<sup>e</sup> siècle. Sur le plan pratique, l'étude permet d'examiner, en s'appuyant sur les cas gabonais et nigérien, les avancées de la protection, d'exposer les limites observées et d'envisager de nouvelles pistes pour une meilleure protection des droits des justiciables face aux abus de l'administration en Afrique noire francophone. Les présentes lignes constituent ainsi une interpellation destinée aux pouvoirs publics et aux justiciables. Au regard de cet intérêt théorique et pratique, on note que les relations entre la justice administrative et la protection des droits des justiciables continuent en Afrique noire francophone, en général, au Gabon et au Niger, en particulier, d'être un fascinant et pertinent objet d'analyse scientifique. D'ailleurs, depuis les années quatre-vingt-dix, l'on note une réforme remarquable de la justice administrative<sup>28</sup> allant dans le sens de la protection accrue des droits de l'homme.

**En quoi la justice administrative gabonaise et nigérienne est singulière en matière de protection des droits des justiciables en Afrique noire francophone ?** Pour mieux répondre à cette problématique, un recours a été fait à la méthode juridique dans sa double composante à savoir la dogmatique et la casuistique. La dogmatique a permis d'interpréter et de comprendre les textes juridiques en matière de protection des droits des justiciables par la justice administrative. La casuistique, quant à elle, a favorisé le recensement, l'examen et l'exploitation des décisions de justice rendues en matière de protection des droits des justiciables. Cette méthode a été complétée par le recours au droit comparé. Cette approche a conduit à faire appel, outre au droit gabonais et nigérien, au droit des autres États de l'Afrique noire francophone à l'instar du Cameroun, du Bénin, du Burkina Faso, du Sénégal, de la Côte d'Ivoire et d'aller au-delà pour voir le droit français. Cette démarche a permis d'avoir une idée de ce qui se passe ailleurs en matière de protection des droits des justiciables par la justice administrative. La combinaison de toutes ces méthodes a conduit au résultat selon lequel, bien qu'ayant encore quelques limites<sup>29</sup>, la justice administrative au Gabon et au Niger est singulière en matière de

---

<sup>27</sup> Voir, à titre indicatif, M. REMONDO, « Réflexions sur le système juridictionnel gabonais », *Penant*, 1981, pp. 5 et ss ; A. NANG ONDO, *La protection du citoyen par le juge administratif au Gabon*, Thèse, Aix-Marseille, 1991, pp. 3 et ss ; M. KANE, *La protection des droits et libertés de l'individu par le juge administratif, Rapport général du VII<sup>ème</sup> congrès de l'Association internationale des hautes juridictions administratives*, Dakar, 23 – 25 avril 2001, 35 p. ; S. KWAHOU, *La justice administrative au Gabon : Essai sur l'exercice de la fonction juridictionnelle en matière administrative*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Rouen, Faculté de Droit, des Sciences Économiques et de Gestion, 2004, pp. 6 et ss ; J.B. NIYIZURUGO, *La protection des droits fondamentaux en Afrique, Recueil des textes*, Genève, APT, 2006, 391 p. ; F.J. AÏVO, « Contribution à l'étude de la garantie juridictionnelle des droits fondamentaux : retour sur vingt ans de jurisprudence constitutionnelle (trop active) au Bénin », <http://afrilex.u.bordeaux4.fr/articleshtml>, consulté le 14 mai 2023, 31 p. ; J.R. KEUDJEU DE KEUDJEU, « L'effectivité de la protection des droits fondamentaux en Afrique subsaharienne francophone », *Revue CAMES/SJP*, 2017, n° 001, pp. 99 – 129.

<sup>28</sup> P. GONOD, « Sur les réformes en cours de la justice administrative », *AJDA*, 2012, n° 22, pp. 1195 et ss ;

<sup>29</sup> Sur les limites de la justice administrative gabonaise, voir S. KWAHOU, *La justice administrative au Gabon : Essai sur l'exercice de la fonction juridictionnelle en matière administrative*, op. cit., pp. 6 et ss ; A.S. OULD BOUBOUTT, « Libres propos sur la réforme de la justice dans les pays en transition démocratique », *Contribution aux Mélanges en l'honneur de Edmond. JOUVE.*, Tome I, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 1147 et ss ; C. MOMO, « À



protection des droits des justiciables en ce qu'elle offre à ces derniers de meilleures mesures de sauvegarde de leurs intérêts. Ces mesures sont relatives à la rationalisation de la procédure contentieuse (I) et à la contribution de la justice administrative à l'exécution de ses décisions (II).

### **I) La rationalisation de la procédure contentieuse**

La rationalisation de la procédure renvoie à une opération de normalisation des règles processuelles devant le juge. Elle apparaît comme l'une des grandes innovations qu'a connues la justice administrative gabonaise et nigérienne ces dernières années. Elle constitue de ce fait un point saillant de sa singularité. Dans le cadre d'une meilleure protection des droits des justiciables, cette rationalisation repose sur l'allègement des conditions d'accès à la justice administrative (A) et sur l'accroissement de la garantie des règles du procès équitable (B).

#### **A- L'allègement des conditions d'accès à la justice administrative**

Le droit d'accès à la justice<sup>30</sup> se trouve au rang des droits de l'homme consacrés par les instruments internationaux<sup>31</sup> et par les Constitutions gabonaise<sup>32</sup> et nigérienne<sup>33</sup>. Cette consécration est faite en des termes assez explicites : « *La loi assure à tous les hommes le droit de se faire rendre justice* ». Ainsi, la justice administrative gabonaise et nigérienne plus protectrice des droits des justiciables rythme avec l'assouplissement des conditions de forme d'accès (1) et la pondération des conditions de fond (2).

##### **1- L'assouplissement des conditions de forme d'accès à la justice administrative**

La consolidation de la société moderne au Gabon et au Niger est susceptible de favoriser de multiples innovations en contentieux administratif. En dépit de la persistance des difficultés d'accès au juge administratif<sup>34</sup>, il n'en demeure pas moins vrai que sur les plans structurel, procédural et temporel, des améliorations spécifiques sont progressivement faites.

Du point de vue structurel, la lacune longtemps décriée était la centralisation de la justice administrative et, partant, son éloignement des justiciables<sup>35</sup>. La réforme judiciaire opérée au

---

la recherche d'un modèle de justice administrative en Afrique subsaharienne », *Revue de la Recherche Juridique – Droit prospectif*, 2013, n° 1, pp. 459 et ss.

<sup>30</sup> Sur le droit d'accès à la justice, voir F.M. SAWADOGO, « L'accès à la justice en Afrique francophone, problèmes et perspectives. Le cas du Burkina Faso », *RJPIC*, Vol. 49, 1995, n° 2, pp. 167 – 212 ; B.-R. GUIMDO DONGMO, « Le droit d'accès à la justice administrative au Cameroun : contribution à l'étude d'un droit fondamental », *Revue africaine des sciences juridiques*, FSJP, Université de Yaoundé II, Vol. 4, 2007, n° 1, pp. 169-216. Du même auteur, « L'accès aux juridictions administratives dans les États d'Afrique noire francophone : réflexions sur son évolution récente à partir du cas du Cameroun », *RADSP*, Vol. IV, Premier semestre 2021, n° 20, pp. 8 – 40.

<sup>31</sup> À titre illustratif, on peut citer l'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, les articles 2 alinéa 3 (a) et 14 (1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 7 alinéa 1 (a) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, etc. Suivant la logique des dispositions de ces articles, « *toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi* » ou « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi...* ».

<sup>32</sup> Voir préambule de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991 (Constitution maintes fois modifiée). À travers ce préambule, on note l'adhésion du Gabon à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ainsi qu'à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981, chaque texte ayant consacré le droit d'accès au juge tel que ci-dessus indiqué.

<sup>33</sup> Voir préambule de la Constitution nigérienne du 25 novembre 2010 (suspendue le 28 juillet 2023 suite au coup d'État du 26 juillet 2023 survenu dans ce pays). À travers ce préambule, on note l'attachement du Niger à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 ainsi qu'à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981, chaque texte ayant consacré le droit d'accès au juge tel que ci-dessus indiqué.

<sup>34</sup> B.-R. GUIMDO DONGMO, « Le droit d'accès à la justice administrative au Cameroun : contribution à l'étude d'un droit fondamental », *op. cit.*, p. 169 ; sur les difficultés d'accès au juge administratif, voir C. MOMO, « À la recherche d'un modèle de justice administrative en Afrique subsaharienne », *op. cit.*, pp. 459 et ss.

<sup>35</sup> C. KEUTCHA TCHAPNGA, « *La réforme attendue du contentieux administratif au Cameroun* », *op. cit.*, p. 24.



Gabon et Niger ces dernières décennies a essayé d'apporter quelques solutions appropriées à travers la création, l'organisation, la composition, les compétences et le fonctionnement des juridictions administratives<sup>36</sup> dans le souci de mieux les rapprocher des justiciables. Certes, ces solutions sont encore à affermir car, dans ces pays, l'accès au juge reste difficile en raison, d'abord, des rapprochements insuffisants des tribunaux administratifs logés au Gabon aux chefs-lieux de provinces<sup>37</sup> et au Niger au sein des tribunaux de grande instance situés dans chaque chef-lieu de région<sup>38</sup> ; ensuite en raison de l'éloignement des cours d'appel situées au Gabon dans les chefs-lieux de provinces et réduites au Niger seulement à deux notamment la cour d'appel de Niamey<sup>39</sup> et celle de Zinder<sup>40</sup> ; enfin en raison de la centralisation de la juridiction de pourvoi à savoir le Conseil d'État à la capitale politique<sup>41</sup>. Dans tous les cas, au Gabon et au Niger, faisant suite aux difficultés sus-évoquées, le rapprochement plus accru des juridictions de l'ordre administratif des justiciables, notamment dans les zones difficiles d'accès, reste une solution convenable. C'est conscient de ces difficultés que le président gabonais a autorisé par ordonnance le tribunal administratif, en cas de nécessité, à pouvoir siéger à juge unique et en audience foraine<sup>42</sup>. Il en est de même au Niger où les audiences foraines peuvent être tenues toutes les fois que les besoins l'exigent<sup>43</sup>. La tenue de ces audiences foraines vise à rapprocher la justice des justiciables dans l'intérêt de la protection de leurs droits. Il s'agit, selon Anne WYVEKENS et Jacques FAGET, d'envisager la « *proximité spatiale, d'abord, d'une justice physiquement (...) plus à la portée des justiciables ; proximité humaine, ensuite, d'une justice soucieuse de compréhension, de négociation que de sanction ; proximité temporelle, enfin, d'une justice qui, se voyant reprocher ses engorgements et ses lenteurs, cherche à y remédier* »<sup>44</sup>. Quoiqu'il en soit, avoir une justice proche des justiciables et des juges localisés à une faible distance des usagers semble s'imposer comme un impératif pour garantir l'efficacité, la crédibilité, la pertinence ou la modernité de la pratique judiciaire<sup>45</sup>.

Sur le plan procédural, le droit gabonais offre aux justiciables une dérogation en ce qui concerne le respect de la compétence territoriale dans le contentieux des marchés publics et des contrats passés par les autorités locales<sup>46</sup>. En plus, dans l'optique de la protection des droits des

---

<sup>36</sup> E. TSATSABI, *La justice administrative gabonaise*, Préface de Bertrand SEILLER, Saint-Denis, Connaissance et savoir, 2017, 204 p. Sur la réforme de la justice administrative gabonaise, voir aussi par ordre chronologique l'ordonnance 00026/PR/2018 du 11 août 2018 fixant l'organisation, la composition, la compétence et le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, la loi n° 009/2019 du 5 juillet 2019 portant organisation de la justice et l'ordonnance n° 011/PR/2021 du 6 septembre 2021 fixant les attributions, l'organisation, la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature. Sur la réforme de la justice administrative au Niger, voir la loi organique n° 2013-02 du 23 janvier 2013 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'État et la loi n° 2018-37 du 1<sup>er</sup> juin 2018 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger.

<sup>37</sup> Article 114 de l'ordonnance gabonaise n° 00026/2018 du 11 août 2018 suscitée.

<sup>38</sup> Article 35 (3<sup>ème</sup> paragraphe) de la loi n° 2018 du 1<sup>er</sup> juin 2018 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger.

<sup>39</sup> Le ressort de la Cour d'appel de Niamey est Niamey, Tillabery, Dosso, Tahoua.

<sup>40</sup> Le ressort de la Cour d'appel de Zinder est Zinder, Maradi, Diffa et Agadez.

<sup>41</sup> Aux termes de l'article 15 de l'ordonnance n° 00026/2018 du 11 août 2018 suscitée, « *le Conseil d'État a son siège à Libreville* ». Aux termes de l'article 2 de la loi n° 2013-02 du 23 janvier 2013, déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'État, « *le Conseil d'État... a son siège à Niamey* ».

<sup>42</sup> Article 137 de l'ordonnance n° 00026/2018 du 11 août 2018 suscitée.

<sup>43</sup> Article 37 de la loi nigérienne n° 2018-37 du 1<sup>er</sup> juin 2018 suscitée.

<sup>44</sup> A. WYVEKENS, J. FAGET, *La justice de proximité en Europe : pratiques et enjeux*, Toulouse, Éditions Eres, 2001, p. 8.

<sup>45</sup> B. BASTARD, P. GUIBENTIF, « Justice de proximité : la bonne distance, enjeu de politique judiciaire », *Revue Droit et Société*, 2007/2, n° 66, p. 267.

<sup>46</sup> Article 126 (2<sup>e</sup> paragraphe) de l'ordonnance n° 00026/2018 du 11 août 2018 suscitée.



justiciables dans le contentieux de l'excès de pouvoir<sup>47</sup>, le juge est invité à interpréter et à manier avec libéralisme pour le requérant<sup>48</sup> la règle de la décision préalable. Dans ce domaine, la production de la décision préalable par le requérant ne devrait plus être une condition substantielle de recevabilité du recours contentieux. Il suffit, qu'au regard de l'ensemble des circonstances de l'affaire, le juge soit à mesure d'établir l'existence d'une décision contre laquelle le recours est dirigé<sup>49</sup>. Quand bien même la décision querellée est produite dans le dossier de procédure par le requérant, elle ne serait pas forcément sous forme authentique ou certifiée conforme. La simple photocopie est suffisante pour lier le contentieux. Ainsi en a décidé le juge administratif nigérien dans *l'affaire Ibro AYOUBA contre État du Niger*<sup>50</sup>. Ce libéralisme et cet assouplissement des conditions de recevabilité des recours contentieux participent de la protection des droits des justiciables.

Parlant du recours de plein contentieux, il y a lieu de relever qu'il bénéficie au Gabon et au Niger d'une dispense de délai. Cette mesure, faite en faveur de la protection des droits des justiciables, a été affirmée par le juge gabonais dans *l'affaire EWORE contre Office des postes et télécommunications* en ces termes : « qu'il s'agit donc d'un recours de plein contentieux qui n'est assujéti à un délai d'action... »<sup>51</sup>. La même logique guide ce juge lorsqu'il statue dans le contentieux de l'acte inexistant<sup>52</sup>. Le recours contre ce genre d'acte, compte tenu de sa spécificité, « n'est soumis aux conditions de délais... » mais seulement aux seules règles de forme fixées par le code des juridictions administratives<sup>53</sup>. Le juge, au Gabon, en a statué ainsi dans les affaires *BOUKILA MOUELE Maurice*<sup>54</sup>, *Société Nationale Immobilière*<sup>55</sup>, *N'NANG MBA Jean Noël*<sup>56</sup>, etc.

Sur le plan temporaire, les délais sont considérés par le juge de manière flexible. Dans le cadre du contentieux de l'excès de pouvoir, par exemple, les législateurs gabonais et nigérien permettent au juge administratif de relever de la forclusion un requérant n'ayant pas respecté les délais d'introduction du recours administratif préalable pour cause de force majeure dûment justifiée<sup>57</sup>. De même, dans la perspective de la protection accrue des droits des justiciables, le juge administratif prend nécessairement en compte la parution irrégulière du journal officiel ou la non-publication de la décision querellée dans ce support pour retenir que le requérant n'a pu

---

<sup>47</sup> Sur la protection des droits des justiciables dans le contentieux de l'excès de pouvoir, voir J. RIVERO, « Le Huron au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », *Dalloz*, Chronique, VI, 1962, pp. 37 – 40.

<sup>48</sup> Sur les contours du libéralisme de la justice administrative, voir G. BIGOT, « Justice administrative et libéralisme sont-ils compatibles ? », *RDP*, 2012, n° 2, pp. 441 et ss.

<sup>49</sup> CS/CA du Togo, ordonnance n° 2008- 01/CA du 3 janvier 2008, *Affaire Chambre Nationale des Huissiers du Togo contre le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice* ; voir aussi, D.B. COULIBALEY, « Une arlésienne dans le prétoire du juge de l'excès de pouvoir : retour sur les effets de l'acte administratif occulte créateur de droits », *Revue Togolaise des Sciences Juridiques*, Juillet – Décembre 2011, n° 0001, pp.76 et ss.

<sup>50</sup> CS/CA du Niger, Arrêt n° 07 – 011 du 21 février 2007, *sieur Ibro AYOUBA contre État du Niger*.

<sup>51</sup> CS/CA, 27 février 1987, *EWORE contre Office des Postes et Télécommunications*, *Répertoire* n° 6/87.

<sup>52</sup> Le juge administratif gabonais définit l'acte inexistant comme celui « pris soit par une personne absolument étrangère à la hiérarchie des agents administratifs, soit par une autorité administrative mais exerçant en violation flagrante et manifeste des principes juridiques les plus élémentaires des pouvoirs juridictionnels ou législatifs et réglementaires relativement à la compétence et au champ d'application de la loi et des pouvoirs conférés » (Tribunal administratif de Libreville, 08 janvier 2020, *Société Nouvelle Générale d'Etudes contre État gabonais(ANUTTC) et la SCI MOANGA*, *Répertoire* n° 10/2019 – 2020).

<sup>53</sup> Il s'agit des articles 36 et 50 du code des juridictions administratives gabonais.

<sup>54</sup> CE du Gabon, 25 avril 2001, *BOUKILA MOUELE Maurice contre État gabonais*, *Répertoire* n° 22/2001.

<sup>55</sup> CE du Gabon, 25 mai 2001, *Société Nationale Immobilière contre État gabonais*, *Répertoire* n° 25/2001.

<sup>56</sup> CE du Gabon, Assemblée, 29 mars 2019, *N'NANG MBA Jean Noël contre État gabonais*, *Répertoire* n° 89/2018-2019.

<sup>57</sup> Articles 45 de la loi gabonaise n° 17/84 du 29 décembre 1984 portant code des juridictions administratives et 107 de la loi organique nigérienne n° 2013-02 du 23 janvier 2013 suscitée.



alors introduire son action que le jour où il a eu connaissance du texte lui faisant grief. Le juge constitutionnel gabonais, statuant comme juge administratif, a d'ailleurs décidé dans ce sens dans l'affaire *Comptoir Gabonais du Pneumatique (COGAPNEU) contre État du Gabon (Ministère des transports terrestres et de la marine marchande)*<sup>58</sup> et dans celle *Confédération Syndicale Gabonaise (COSYGA) contre État du Gabon* relative à l'annulation de l'article 26 de l'arrêté n° 000147/MTEFP/SG/DGTMOE/DTR du 26 avril 2001 réglementant l'institution des délégués du personnel<sup>59</sup>. Cette flexibilité, qui constitue une singularité du juge administratif gabonais en matière de protection des droits des justiciables, est aussi observée au Niger où un recours prématuré, « *par le seul souci pour le requérant de ne pas rater la rentrée universitaire doit être déclaré recevable* »<sup>60</sup> par le juge administratif. Poursuivant avec la même audace, et animé par un souci de protection des intérêts des justiciables, le juge administratif nigérien a décidé dans l'affaire *Abdou WATA contre Communauté Urbaine de Zinder* que « *le délai imparti par les textes de loi n'a pas pu commencer à courir en l'absence de notification ; que le recours introduit le 14 septembre 2005 après que le délai de deux mois ait expiré depuis le recours administratif fait le 27 juin 2005, est recevable* »<sup>61</sup>. En 2014, dans l'affaire *Atlantique Télécom S.A., Celtel S.A. contre État du Niger*, il a confirmé la même position en reproduisant sa jurisprudence sur la prorogation du délai de recours contentieux à la suite d'un recours gracieux ou hiérarchique<sup>62</sup>.

De même, au Gabon et au Niger, la mise en œuvre effective des moyens de publicité<sup>63</sup> et de notification normale des décisions administratives constitue une nécessité impérieuse en vue de garantir aux administrés leurs intérêts<sup>64</sup>. C'est pourquoi, le juge administratif gabonais sanctionne toutes les irrégularités se rapportant à la publicité ou à la notification des actes administratifs individuels faisant grief. Pour lui, en s'appuyant sur une jurisprudence constante, seule la notification à personne ou par lettre recommandée avec accusé de réception peut faire courir le délai pour intenter un recours contre un acte administratif individuel<sup>65</sup>. Son homologue nigérien est du même avis. Dans l'affaire *Abdou WATA contre Communauté Urbaine de Zinder*, le juge administratif nigérien a réitéré que « *les arrêtés et autres décisions réglant les situations individuelles peuvent être publiés en extrait au journal officiel ; mais ils ne sont opposables aux intéressés que s'ils ont fait l'objet d'une notification individuelle et à compter de celle-ci, la preuve de la notification est établie par accusé de réception sous quelque forme que ce soit ou, à défaut, par procès-verbal ou par tout autre moyen légal* »<sup>66</sup>. Il a ajouté dans cette espèce

---

<sup>58</sup> Cour Constitutionnelle, Décision n° 008/CC du 17 avril 2001 concernant une demande en annulation de l'arrêté n° 00139/MTMM/DGTT relatif à la production des plaques d'immatriculation de véhicules automobiles par le COGAPNEU.

<sup>59</sup> Cour Constitutionnelle, Décision n° 010/GCC du 29 juin 2001.

<sup>60</sup> CS/CA du Niger, Arrêt n° 94-9/A du 6 octobre 1994, *Maman ABDYOU ABOUBACAR contre Doyen de la FSEJ*, *Revue nigérienne de droit*, 1999, n° 00, pp. 142 à 146 ; voir également pour un recours précoce jugé recevable au Bénin, CS/CA, Arrêt n° 36 du 6 juillet 2000, *ALOMA Jonas contre Préfet de l'Atlantique*, *Rec. 2000*, p. 141.

<sup>61</sup> CS/CA du Niger, Arrêt n° 06 -15 du 03 mai 2006.

<sup>62</sup> CE du Niger, 14 mai 2014, *Atlantique Télécom S.A., Celtel S.A. contre État du Niger*.

<sup>63</sup>F. MENGUE ME ENGOUANG, « La publicité des lois et des règlements au Gabon », *Penant*, 1984, pp. 262 – 276.

<sup>64</sup> S. KWAHOU, « La recevabilité des recours contentieux devant la juridiction administrative : brèves réflexions sur le droit et la pratique du contentieux administratif au Gabon », *Revue gabonaise de droit et de législation*, 2022, n° 1, p. 63.

<sup>65</sup> Tribunal Administratif de Libreville, 19 janvier 2001, *Dame NTSAME METO'O Larissa et sieur NZET serge Bruno contre État gabonais et Société SOCOFI*, *Répertoire* n° 8 ; Chambre administrative de la Cour suprême, 17 février 1984, *NDAOT contre Dame ARONDO*, *Répertoire* n° 31 ; Chambre administrative de la Cour suprême, 17 décembre 1982, *TOUGMA- NAOGA*, *Répertoire* n° 163.

<sup>66</sup> CS/CA du Niger, Arrêt n° 06 -15 du 03 mai 2006.



que « *le délai imparti par les textes de loi n'a pas pu commencer à courir en l'absence de notification* ». Il s'agit là des mesures singulières de protection des droits des justiciables.

En ce qui concerne l'exercice des voies de recours contre les décisions du juge inférieur et la recevabilité desdites voies de recours, le législateur nigérien offre aux justiciables des mesures particulières de protection. Aux termes de l'article 2 (dernier paragraphe) de la loi n° 2018-37 du 1<sup>er</sup> juin 2018 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger, « *sauf exceptions prévues par la loi, toutes les décisions doivent obligatoirement mentionner l'avertissement donné par le président de la juridiction aux parties comparantes de leur droit de recours ainsi que du délai et de la forme dans lesquels il peut être exercé. Lorsque l'avertissement n'a pas été donné, le recours formé hors délais ou sous une forme irrégulière est déclaré recevable* ». Ce formalisme, qui apporte une garantie aux droits des justiciables, doit être désormais considéré comme une obligation de l'administration face à une demande<sup>67</sup>. Également, il est important de conférer au juge un bref délai pour rédiger ses décisions. Prenant en compte cet aspect, le législateur nigérien précise que « *sous réserve des dispositions particulières à la rédaction des décisions des hautes juridictions, les arrêts et les jugements doivent être rédigés dans un délai de trente (30) jours au plus par les juges qui les ont rendus, sous peine de sanctions disciplinaires telles que prévues par le statut de la magistrature* »<sup>68</sup>.

Tous ces éléments, qui relèvent de l'allègement progressif des conditions de forme d'accès à la justice administrative, constituent une singularité gabonaise et nigérienne. Ils contribuent au renforcement de la protection des droits des justiciables. Il en est de même des conditions de fond d'accès au juge administratif gabonais et nigérien qui, dans le souci d'une garantie plus confortable des droits des justiciables, bénéficient d'une pondération.

## **2- La pondération des conditions de fond d'accès à la justice administrative**

Une fois les obstacles liés aux formalités d'accès à la justice administrative franchis, la protection des droits de l'homme implique que l'action de la victime puisse être tranchée sur le fond. Cela ne pouvait en être autrement puisqu'avec l'avènement de l'État de droit, l'accès à la justice est devenu une condition de réalisation des droits des particuliers. Selon le professeur Bernard-Raymond GUIMDO DONGMO, « *il représente une exigence essentielle pour l'effectivité des droits de l'homme et justifie la considération qui en découle, à savoir que le droit d'accès à la justice est un droit matriciel* »<sup>69</sup>. Pour Benjamin BOUMAKANI, la justice administrative est une pièce importante dans la construction de l'État de droit<sup>70</sup>. C'est peut-être conscient de cela que le Gabon et le Niger, au nom de la protection des droits des justiciables, ont facilité l'accès au juge administratif en assouplissant les conditions de fond. Contrairement au Cameroun où l'on assiste à une prolifération des actes administratifs injusticiables<sup>71</sup>, le Gabon et le Niger semblent faire figures d'exception. Les conditions de fond d'accès à la justice administrative dans ces pays ont bénéficié d'une pondération. Cela est perceptible à travers la quasi-inexistence dans l'ordre juridique des actes administratifs injusticiables et à travers la définition des compétences du juge administratif gabonais et nigérien. Aux termes de l'article 3

<sup>67</sup> O. FANDJIP, « Les obligations de l'administration face à une demande. Contribution à l'étude des tendances du droit administratif des États d'Afrique francophone », *RDP*, 2019, n° 3, pp. 807 – 826.

<sup>68</sup> Article 2 (3<sup>ème</sup> paragraphe) de la loi n° 2018-37 du 1<sup>er</sup> juin 2018 suscitée.

<sup>69</sup> B.-R. GUIMDO DONGMO, « L'accès aux juridictions administratives dans les États d'Afrique noire francophone : réflexions sur son évolution récente à partir du cas du Cameroun », *op. cit.*, p. 8.

<sup>70</sup> B. BOUMAKANI, « L'État de droit en Afrique centrale », in D. MAUGENEST et J.D. BOUKONGOU (Dir.), *Vers une société de droit en Afrique centrale (1990-2000)*, Colloque de Yaoundé, 14 – 16 novembre 2000, p. 96.

<sup>71</sup> J. BIPELÉ KEMFOUEDIO, « Les immunités présidentielles au Cameroun : Réflexions à partir de l'article 53 alinéa 3 (nouveau) de la Constitution », *Revue Africaine de Droit Public*, Vol. XI, supplément 2022, n° 29, pp. 47 – 79.



de l'ordonnance gabonaise n° 00026/2018 du 11 août 2018<sup>72</sup>, « *les juridictions de l'ordre administratif sont compétentes en matière administrative, en matière de la légalité des actes réglementaires et en matière du contentieux des élections des membres des conseils départementaux et des conseils municipaux* ». Les mêmes compétences sont reconduites *mutatis mutandis* en droit nigérien<sup>73</sup>. Il s'agit des pouvoirs englobants et larges qui permettent aux justiciables de se mieux pourvoir et mouvoir devant l'office du juge administratif gabonais ou nigérien. On y trouve le contentieux de l'excès de pouvoir dont le recours en la matière constitue « *l'arme la plus efficace, la plus économique et la plus pratique qui existe au monde pour défendre les libertés* »<sup>74</sup>. On y décèle également le contentieux de l'indemnisation, le contentieux de l'urgence spéciale (contentieux des élections locales) et de l'urgence accessoire (référé administratif et sursis à exécution), le contentieux fiscal, etc.<sup>75</sup>. Il connaît en outre des matières pour lesquelles la loi lui donne expressément compétence<sup>76</sup>. Sa saisine dans le domaine électoral est bien ouverte dans l'intérêt de la protection des droits de l'homme. En effet, « *le tribunal administratif est saisi par tout électeur, tout candidat, tout parti politique ou tout groupement des partis politiques légalement reconnus ou tout délégué du gouvernement* »<sup>77</sup>. Dans ce contentieux électoral, il est jugé sans frais ni dépens. En plus, dans le contentieux de l'excès de pouvoir, en soustrayant les actes des autorités administratives des immunités, les pouvoirs publics offrent aux citoyens les garanties de protection de leurs droits. Cette position épouse la leçon enseignée par le Doyen Louis FAVOREU pour qui, « *aucun acte de l'Exécutif ne peut logiquement se voir reconnaître le statut d'acte incontestable car, quelle que soit l'activité qu'il exerce, l'Exécutif est soumis à la loi, du moins, à la constitution* »<sup>78</sup>.

De même, des pouvoirs exceptionnels sont reconnus au juge dans le traitement des moyens au cours de l'instruction de la procédure juridictionnelle et au moment de trancher le litige. Ces pouvoirs s'étendent au niveau de l'appréciation de certains vices de fond. Au Gabon et au Niger, allant toujours dans le sens de la protection des droits des particuliers, les requêtes contentieuses irrégulières relatives au vice de fond n'entraînent nullité ou irrecevabilité que selon l'appréciation du juge. Le législateur béninois est du même avis lorsqu'il affirme que « *les requêtes introductives d'instance irrégulières... relatives à la forme et au fond, pour vice de forme ou de fond, n'entraînent nullité ou irrecevabilité du recours que selon l'appréciation de la juridiction saisie* »<sup>79</sup>. Cette marge de manœuvre ou ce libéralisme accordé(e) au juge administratif gabonais, nigérien ou béninois peut être salutaire. Il est question au nom et pour le compte des droits de l'homme de faciliter autant que possible l'accès à la justice

<sup>72</sup> Il s'agit de l'ordonnance fixant l'organisation, la composition, la compétence et le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif au Gabon.

<sup>73</sup> Voir à propos les articles 137 à 140 de la constitution nigérienne du 25 novembre 2010 suspendue.

<sup>74</sup> G. JÉZE, « Les libertés individuelles », *Annuaire de l'institut international de droit public*, 1929, p. 180.

<sup>75</sup> Certes, on peut à ce stade relever pour le regretter quelques limites qui caractérisent le contentieux administratif gabonais. À titre illustratif, aucun délai n'est accordé au juge pour statuer ; le référé-suspension n'est pas toujours, comme on le pense, un mécanisme efficace de protection des droits des justiciables dès lors que le juge n'est pas tenu d'accorder la suspension sollicitée. En plus, le référé-provision n'existe pas dans ce pays comme c'est le cas au Tchad, voir articles 7, 8, 40 (dernier paragraphe) de la loi tchadienne n° 012/PR/2013 du 17 juin 2013 portant organisation et fonctionnement des juridictions statuant en matière de contentieux administratif, 163 de l'ordonnance n° 002/PR/2021 du 24 février 2021 portant attributions, organisation, fonctionnement et règles de procédure devant la Cour suprême du Tchad.

<sup>76</sup> Article 124 *in fine* de l'ordonnance n° 00026/2018 du 11 août 2018 fixant l'organisation, la composition, la compétence et le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

<sup>77</sup> Article 147 (nouveau) de la loi gabonaise n° 033/2018 du 10 juillet 2019 portant modification de l'ordonnance n° 00026/PR/2018 du 11 août 2018 suscitée ; article 115 de la loi organique nigérienne n° 2017-64 du 14 août 2017 portant code électoral du Niger.

<sup>78</sup> L. FAVOREU, *Du déni de justice en droit public français*, Paris, LGDJ, 1962, p. 153.

<sup>79</sup> Article 822 de la loi béninoise n° 2008 - 07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes.



administrative à travers la modération des moyens du recours qui sont des éléments de fond de recevabilité<sup>80</sup>. Cette pondération mérite d'être partagée dans les autres États de l'Afrique noire francophone, en général, et au Cameroun, en particulier. Il s'agit dans ce pays, en se référant au Gabon, au Niger et au Bénin, de réduire considérablement les actes couverts d'immunités et de privilégier l'affermissement de l'État de droit à travers l'accès au juge et l'accroissement de la garantie des règles du procès équitable.

### **B- L'accroissement de la garantie des règles du procès équitable**

Il ne suffit pas que le contentieux administratif soit existant, ni que l'accès à la justice soit facile pour qu'on puisse parler de la protection efficace des droits humains. Pour qu'on y parvienne, il faut être en présence, entre autres, de la garantie accrue des règles du procès équitable<sup>81</sup>. Cet accroissement de la garantie des règles du procès équitable, qui constitue une singularité gabonaise et nigérienne, exige le remodelage de la liberté d'action du juge administratif (1) et le rééquilibrage des parties au procès au cours de l'instruction du dossier (2).

#### **1- Le remodelage de la liberté d'action du juge administratif**

Afin de mieux remplir sa mission, le juge administratif devrait être doté d'une liberté d'action irréfutable. Certes, cette liberté doit être encadrée par la règle de droit pour éviter certains comportements déviants. Cette liberté d'action du juge au Gabon et au Niger a bénéficié d'un remodelage qui repose sur la restructuration de son office. Le juge, à cet effet, a vu son pouvoir d'instruction consolider à travers une indépendance de plus en plus croissante. Il s'agit, non seulement de l'indépendance par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif mais, aussi, de l'indépendance à l'égard des parties au procès et de tous les pouvoirs de fait<sup>82</sup>. C'est dans cette perspective, qu'à la faveur de la réforme constitutionnelle opérée au Gabon depuis le 26 mars 1991 et au Niger depuis le 26 décembre 1992, on a assisté à l'érection de l'autorité judiciaire en pouvoir judiciaire. Cette transformation constitue résolument « *la réponse à une demande d'indépendance accrue de l'appareil judiciaire par rapport aux autres pouvoirs* »<sup>83</sup>. La conséquence est que le juge n'est plus lié par l'avis du ministère public en raison de l'idée qu'il se fait désormais de son nouveau statut institutionnel<sup>84</sup>. Dans tous les cas, à la suite des

<sup>80</sup> P. CAILLE, « Moyens et branches du contentieux », *Civitas Europa*, 2020/1, n° 44, pp. 53 – 62.

<sup>81</sup> M. NGUELÉ ABADA, « La réception des règles du procès équitable dans le contentieux du droit public », *Juridis périodique*, Juillet – Août – Septembre 2005, n° 63, pp. 19 – 33 ; S. NGONO, « L'application des règles internationales du procès équitable par le juge judiciaire », *Juridis périodique*, Juillet – Août – Septembre 2005, n° 63, pp. 34 – 45 ; S. GUINCHARD, C. CHAINAIS et autres, *Droit processuel : Droit commun et droit comparé du procès équitable*, 5<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2009, pp. 443 et ss ; E. GNIMPIEBA TONNANG et O. FANDJIP, « La Cour de justice de la CEMAC et les règles du procès équitable », *Revue Penant*, Juillet – Septembre 2010, n° 872, pp. 329 – 356.

<sup>82</sup> S. GUINCHARD, C. CHAINAIS et autres, *Droit processuel : Droit commun et droit comparé du procès équitable*, *op. cit.*, pp. 745 et ss ; A.B. FALL, « Les menaces à l'indépendance. Les menaces internes », in *L'indépendance de la justice*, Actes du 2<sup>e</sup> congrès de l'Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français, Dakar, 7 – 8 novembre 2007, Cour de Cassation du Sénégal, 2008, pp. 58 et ss ; F. HOURQUEBIE, « L'indépendance de la justice dans les pays francophones », *Cahiers de la justice*, 2012, n° 2, pp. 53 et ss.

<sup>83</sup> A.D. OLINGA, *La Constitution de la République du Cameroun*, Yaoundé, éd. Terre africaine, 2006, p. 141.

<sup>84</sup> M. KAMTO, « Les mutations de la justice camerounaise à la lumière des développements constitutionnels de 1996 », *Revue Africaine des Sciences Juridiques*, Vol. 1, 2000, n° 1, p. 10 ; J.-C. ABA'A OYONO, « Les mutations de la justice camerounaise à la lumière du développement constitutionnel de 1996 », *Afrilex*, 2000, n° 1, pp. 1 – 23 ; A.D. OLINGA, « Note sous ordonnance de référé n° 30/OR/PCA/CS/2001-2002 du 10 avril 2002, *Affaire Union des Populations du Cameroun (UPC – KODOCK) contre État du Cameroun (MINAT) et Union des Populations du Cameroun, UPC- Tendances HOGBE NLEND* », *Juridis périodique*, Octobre – Novembre – Décembre 2002, n° 52, p. 27.



instruments internationaux dûment ratifiés<sup>85</sup>, le législateur, aidé en cela par le juge administratif lui-même, soucieux de s'arrimer aux exigences d'un État de droit, ne cesse d'aller dans le sens d'une indépendance aussi bien organique que fonctionnelle de la justice administrative au Gabon et au Niger.

Sur le plan organique, le pouvoir judiciaire ne doit pas être sous l'emprise d'une autre institution. Pour MONTESQUIEU, « *point de puissance de juger si cette fonction est confondue avec le législatif ou l'exécutif* »<sup>86</sup>. La garantie de l'indépendance organique est ainsi assurée par la séparation des pouvoirs. Les constituants gabonais et nigérien sont explicites à ce sujet : « *le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif* »<sup>87</sup>. À l'indépendance structurelle, s'ajoute l'indépendance fonctionnelle.

Sur le plan fonctionnel, l'indépendance de la justice signifie que le juge ne doit recevoir d'ordres de personne de nature à influencer sa décision. Suivant cette logique, « *le juge ne doit faire l'objet d'aucune pression de quelque nature que ce soit dans l'exercice de ses fonctions. Toute immixtion dans le jugement des affaires pendantes devant une juridiction est interdite* »<sup>88</sup>. Le droit à un tribunal indépendant, principe de l'État de droit<sup>89</sup>, implique le droit de recourir à un juge qui statue par lui-même et qui n'abdique pas son pouvoir de juger au profit d'une autre autorité. L'indépendance est une mesure de garantie de l'impartialité du juge. En effet, pour mieux assurer le respect des droits de la défense, le juge doit être impartial. Cette impartialité se décline sous un double angle : d'une part, le tribunal doit être subjectivement neutre, c'est-à-dire qu'aucun de ses membres ne doit adopter des comportements partisans ou des préjugés. Le juge doit ainsi agir selon la loi et sa conscience, en tenant la balance égale entre accusation et défense, en n'avantageant aucune partie au détriment d'une autre ; d'autre part, le tribunal doit être objectivement impartial, c'est-à-dire qu'il doit offrir des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime. Ce qui implique que l'auteur de la décision administrative ou du jugement querellé(e) ne puisse siéger au sein de la juridiction qui examine l'affaire. Ainsi en a décidé le Conseil d'État français dans *l'affaire Delle ARBOUSSE*<sup>90</sup>.

La liberté d'action du juge administratif se trouve aussi au niveau des procédés de recherche de la vérité. Au rang de ces procédés figurent en bonne place l'expertise, le transport judiciaire sur les lieux en vue de l'enquête, la vérification d'écriture, l'interrogatoire, etc. Animée par un souci de manifestation de la vérité et de protection des droits des justiciables, la justice administrative gabonaise n'hésite pas d'utiliser l'un de ces procédés notamment l'expertise. L'arrêt rendu le 26 juin 2009 dans *l'affaire Hervé Patrick OPIANGAH contre État gabonais*<sup>91</sup> est une parfaite illustration. Cette démarche est singulière en ce qu'elle est rarement utilisée par les juges statuant en matière administrative. Dans tous les cas, la liberté d'action du juge administratif gabonais et nigérien se situe à la phase de l'instruction des procédures et à celle de la motivation des décisions rendues<sup>92</sup>.

---

<sup>85</sup> Articles 10 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 26 de la Charte africaine des droits de l'Homme.

<sup>86</sup> MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Genève, Éditions Flammarion, 1748, p. 293.

<sup>87</sup> Articles 78 de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991 révisée entre autres le 12 janvier 2011, 116 (premier paragraphe) de la constitution nigérienne du 25 novembre 2010 suspendue le 28 juillet 2023 suite au coup d'État du 26 juillet 2023 survenu dans ce pays.

<sup>88</sup> Article 3 (3<sup>e</sup> paragraphe) de la loi béninoise n° 2001-37 du 27 août 2002 suscitée.

<sup>89</sup> J. CHEVALLIER, *L'État de droit*, 7<sup>ème</sup> édition, Paris, LGDJ, 2023, pp. 66 et ss.

<sup>90</sup> CE, Section, 2 mars 1973, *Delle ARBOUSSET*, Rec. 190 ; RDP, 1973, p. 1066, Conclusions BRAIBANT.

<sup>91</sup> CE du Gabon, Arrêt du 26 juin 2009, *Hervé Patrick OPIANGAH contre État gabonais*, Répertoire n° 36/08/09.

<sup>92</sup> Sur la motivation des décisions du juge, voir Ch. PERELMAN et P. FORIERS (Dir.), *La motivation des décisions de justice*, Travaux du centre national de recherches de logique, Bruxelles, Établissements Emile Bruylant, 1978, pp. 7 et ss ; C.-J. GUILLERMET, *La motivation des décisions de justice : La vertu pédagogique de la justice*, Paris, l'Harmattan, 2006, pp. 17 et ss ; M. DIAKHATE, « La motivation des décisions des juridictions administratives en Afrique subsaharienne francophone », *Afrilex*, Université de Bordeaux IV, avril 2019, <http://afrilex.u-bordeaux.fr/>



Seulement qu'en Afrique en général et plus particulièrement au Gabon et au Niger, nonobstant l'affirmation constitutionnelle, conventionnelle et législative de la liberté d'action du juge administratif, l'on constate à l'épreuve des faits qu'elle souffre encore des tribulations pour son affermissement. La liberté consacrée reste ainsi menacée dans les faits par la remise en cause du statut des magistrats et la contestation de l'office du juge<sup>93</sup>. Ces tribulations sont dues aux hésitations et résistances des autorités administratives et politiques<sup>94</sup>. En effet, tout le système juridictionnel au Gabon et au Niger est marqué du sceau de l'autoritarisme absolu du président de la République qui est le chef de l'État, le détenteur suprême du pouvoir exécutif<sup>95</sup> et le président du Conseil supérieur de la magistrature<sup>96</sup>. Il pénètre tous les interstices du pouvoir judiciaire et neutralise tout son appareil<sup>97</sup>. À la vérité, au Gabon et au Niger, comme dans l'immense majorité des États de l'Afrique noire francophone, l'indépendance de la magistrature est assimilable à une « *poudre aux yeux* » pour reprendre les termes d'un auteur contemporain s'interrogeant sur le progrès de l'État de droit<sup>98</sup>.

Ce principe de l'indépendance du juge est confronté à un paradoxe sérieux et l'ancien premier président de la Cour suprême du Cameroun l'a traduit en des termes justes : « *souhait d'un juge libre, fort et indépendant ; mais refus d'un vrai pouvoir judiciaire (...), revendication d'un juge omniprésent mais, paradoxalement, crainte du gouvernement des juges* »<sup>99</sup>. Ainsi faudrait-il que le juge de l'administration soit mis à l'abri de toute crainte s'il est amené à rendre une décision désagréable à l'encontre de l'administration ou de quelque puissance publique que ce soit. Pourtant, le Gabon et le Niger devraient se conformer strictement à l'État de droit en procédant au respect scrupuleux du principe de la séparation des pouvoirs et par-delà à la concrétisation de l'indépendance de la magistrature<sup>100</sup>. En réalité, l'indépendance du pouvoir judiciaire est une conséquence directe d'une interprétation stricte du principe de la séparation des pouvoirs et un corollaire nécessaire à la protection judiciaire des droits des particuliers<sup>101</sup>. Étant encore une quête et non un acquis supposé au Gabon et au Niger, l'indépendance de la

---

[bordeaux4.fr/la](http://bordeaux4.fr/la) consulté le 04 mai 2024 à 13h55 ; S.F. SOBZE, « L'obligation de motivation des décisions des juridictions constitutionnelles en Afrique noire », *Revue Burkinabé de droit*, 1<sup>er</sup> semestre 2020, n° 59, pp. 91 et ss.

<sup>93</sup> A.B. FALL, « Les menaces à l'indépendance. Les menaces internes », in *L'indépendance de la justice*, op. cit., pp. 58 et ss ; F. HOURQUEBIE, « L'indépendance de la justice dans les pays francophones », *Cahiers de la justice*, op. cit., pp. 53 et ss.

<sup>94</sup> M. NGUELÉ ABADA, « Réformes constitutionnelles et construction d'un État de droit au Cameroun », in D. ABOUEM à TCHOYI, S.C. M'BAFOU, *50 ans de réforme de l'État au Cameroun : Stratégies, bilans et perspectives*, Yaoundé, l'Harmattan, 2013, pp. 180.

<sup>95</sup> Articles 8 de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991 dont la dernière révision remonte au 11 janvier 2021 et 46 de la Constitution nigérienne du 25 novembre 2010 suspendue le 28 juillet 2023.

<sup>96</sup> Articles 70 de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991 dont la dernière révision remonte au 11 janvier 2021 et 2 de la loi nigérienne n° 2011-24 du 25 octobre 2011 fixant la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.

<sup>97</sup> Le président de la République est le président du Conseil supérieur de la magistrature. D'ailleurs, c'est lui qui crée les juridictions, détermine leur ressort territorial et modifie ledit ressort par décret suivant les nécessités de service. C'est encore et toujours lui qui, au nom du Conseil, gère la carrière des magistrats en les intégrant dans le corps, en procédant à leur promotion en grade, en les nommant discrétionnairement tantôt au siège tantôt au parquet, en les affectant et en les sanctionnant sur le plan disciplinaire (voir article 2, 2<sup>e</sup> paragraphe, de l'ordonnance gabonaise n° 011/PR/2 021 du 6 septembre 2021 suscitée).

<sup>98</sup> M. NGUELÉ ABADA, « Le progrès de l'État de droit : avancée réelle ou poudre aux yeux ? », in D. MAUGENEST, J.D. BOUKONGOU (S/Dir.), *Vers une société de droit en Afrique centrale*, Yaoundé, Presses de l'UCAC, 2001, pp. 129 - 149.

<sup>99</sup> A. DIPANDA MOUPELLÉ, *Allocution à l'occasion de l'audience solennelle de rentrée de la Cour suprême pour l'année judiciaire 2010*, prononcée le 25 février 2010.

<sup>100</sup> A.A. COULIBALY, « La rénovation de la justice en Afrique : le rôle du juge dans la construction de l'État de droit », *RJPIC*, Janvier- Avril 1999, n° 1, p. 57.

<sup>101</sup> F. HOURQUEBIE, « L'indépendance de la justice dans les pays francophones », op. cit., pp. 53 et ss.



justice nécessite une volonté politique réelle des gouvernants et un engagement sans complaisance des magistrats. C'est à ce prix qu'on réussira à mettre en place un contentieux administratif de facture moderne, apte à répondre mieux aux attentes des justiciables. En Afrique noire francophone, la justice administrative gabonaise et nigérienne se déploie dans ce sens. Dans sa démarche innovante, elle fait du rééquilibrage des parties au procès désormais un axiome.

## 2- Le rééquilibrage des parties au procès au cours de l'instruction du dossier

Par essence, le procès administratif est qualifié d'un procès déséquilibré, car il oppose un particulier dépourvu de toute force à l'administration bénéficiaire des prérogatives exorbitantes de droit commun. Seulement, dans un Etat de droit, ce déséquilibre est très vite corrigé à travers les armes égales de défense reconnues aux parties au procès. C'est à cet exercice parfois fastidieux que se sont livrés les pouvoirs publics au Gabon et au Niger. Il est question pour eux de rééquilibrer les parties au procès en leur accordant la liberté de la preuve et en respectant scrupuleusement les droits de la défense.

La liberté de la preuve au Gabon et au Niger est la clé du procès. Elle reste néanmoins soumise au principe classique « *actori incumbit probatio* »<sup>102</sup>. Le juge administratif gabonais et nigérien au cours de l'instruction du dossier admet tout genre de preuve produite par les parties à condition que prohibition n'en soit pas faite par la loi. Il ne tergiverse pas à faire recours aux experts en cas de nécessité. L'arrêt du Conseil d'État gabonais rendu dans *l'affaire Hervé Patrick OPIANGAH contre État gabonais*<sup>103</sup> suscitée est significatif à ce sujet.

S'agissant des droits de la défense, ils sont des prérogatives que possède toute personne physique ou morale pour se protéger de la menace que constitue pour elle un procès. Il s'agit d'un élément substantiel du procès équitable et un vecteur de rééquilibrage des parties au procès. En effet, le respect des droits de la défense reste, de la part des parties à un procès, l'un des motifs déterminants et légitimes de satisfaction puisqu'il leur permet d'assurer la garantie de leurs droits<sup>104</sup>. Ce respect implique que le mis en cause puisse avoir connaissance, et ce en temps utile, des faits qui lui sont reprochés et qu'il ait le temps et la possibilité de présenter sa défense devant l'autorité judiciaire compétente. Ces droits sont ainsi désormais constitutionnellement, conventionnellement et légalement protégés. La quasi-totalité des Constitutions africaines, au-delà de la multitude des formules, consacre le respect des droits de la défense comme un devoir inhérent à l'État. Le constituant gabonais, en cette matière, semble être plus précis et concis lorsqu'il affirme que « *les droits de la défense dans le cadre d'un procès sont garantis à tous* »<sup>105</sup>.

Une justice administrative plus protectrice des droits des particuliers est ainsi celle qui respecte strictement, entre autres, les droits de la défense tout au long du déroulement du procès. C'est en concordance avec ce principe que le législateur gabonais, à la suite du constituant, précise qu'« *en matière administrative, les parties peuvent agir et se défendre, soit elles-mêmes, soit par le ministère d'avocat, soit par un mandataire justifiant d'un pouvoir régulier* »<sup>106</sup>. Le législateur nigérien est d'avis lorsqu'il souligne qu'« *en toute matière, nul ne peut être jugé sans être en mesure de présenter ses moyens de défense. Les avocats ont libre accès devant toutes les juridictions. La défense et le choix du défenseur sont libres. En toutes circonstances, le juge doit observer et faire observer le principe du contradictoire. Il ne peut fonder sa décision sur les moyens de droit qu'il a relevés d'office, sans avoir au préalable invité les parties à*

<sup>102</sup> Ce vieux principe signifie que la charge de la preuve incombe à la partie qui invoque les faits.

<sup>103</sup> CE du Gabon, Arrêt du 26 juin 2009, *Hervé Patrick OPIANGAH contre État gabonais*, Répertoire n° 36/08/09.

<sup>104</sup> A. NYETAM TAMGA, « Les droits de la défense dans la jurisprudence de la Cour suprême du Cameroun statuant en matière administrative », *Annales de la FSJP*, Université de Dschang, 2002, n° 2, pp. 80 et ss.

<sup>105</sup> Article premier alinéa 4 de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991 maintes fois modifiée.

<sup>106</sup> Article 38 de la loi n° 17/84 du 29 décembre 1984 portant code des juridictions administratives.



présenter leurs observations »<sup>107</sup>. L'article 3 de la loi sénégalaise n° 2014/26 du 3 novembre 2014 fixant l'organisation judiciaire aborde dans le même sens<sup>108</sup>. En vertu des droits de la défense, les armes (de défense) prévues par le droit positif au profit des justiciables doivent leur être conférées par le juge. Il s'agit du droit d'avoir connaissance des faits reprochés, d'avoir du temps pour préparer sa défense, du droit de faire valoir ses arguments et du droit d'être assisté si nécessaire par un défenseur. Le juge administratif camerounais l'a rappelé dans *l'affaire NYAM Charles contre État du Cameroun (MINESUP)*<sup>109</sup>.

À ces éléments, il faudrait ajouter le droit à l'audition des témoins, le droit aux renseignements, le droit à l'assistance d'un interprète, le droit de solliciter une expertise ou un transport judiciaire ainsi que le droit d'exercer toute voie de recours contre la décision rendue. Il résulte ainsi des dispositions susvisées, appuyées par les instruments internationaux et les principes généraux du droit, qu'une sanction ne peut être prononcée par un juge sans que les parties au procès aient été mises en mesure de présenter utilement et suffisamment leur défense<sup>110</sup>. Il s'agit d'une obligation générale et absolue qui s'impose dès que la mesure envisagée revêt un caractère certain de gravité<sup>111</sup>. Le non-respect des droits de la défense par une juridiction administrative est sanctionné par la juridiction supérieure comme le rappelle le Conseil d'État français dans *l'affaire TERY*<sup>112</sup>, car « une juridiction administrative doit, même en l'absence de texte, observer toutes les règles générales de procédure dont l'application n'a pas été écartée par une disposition formelle ou n'est pas inconciliable avec son organisation »<sup>113</sup>. Parmi ces règles figurent en bonne place celles relatives aux droits de la défense dans toutes leurs composantes. L'avènement de l'État de droit et les transformations de la société, dans l'optique de la protection des droits des justiciables, imposent désormais qu'avant de prendre une sanction, l'autorité judiciaire doit déférer aux trois obligations suivantes : aviser l'intéressé de son intention de le sanctionner ; lui communiquer sur sa demande les griefs retenus à son encontre ; lui permettre de faire valoir suffisamment ses moyens de défense devant elle<sup>114</sup>. Ce dernier aspect fait appel, entre autres, au principe du contradictoire qui se caractérise par les moyens donnés à une partie au procès pour faire valoir oralement ou par écrit ses arguments de défense contre ceux de son adversaire. C'est au cours de ce contradictoire que les parties administrent leurs preuves<sup>115</sup>. La violation de ce principe du contradictoire renvoie à l'arbitraire, souligne le juge administratif camerounais<sup>116</sup>. Le juge administratif gabonais et nigérien se soumet à ces prescriptions et s'efforce autant que faire se peut à respecter les droits de la défense dans son office<sup>117</sup>. Il admet devant le prétoire que les

<sup>107</sup> Article 3 de la loi nigérienne n° 2018-37 du 1<sup>er</sup> juin 2018 suscitée.

<sup>108</sup> Pour cet article, « en toutes matières, nul ne peut être jugé sans être mis en mesure de présenter ses moyens de défense ».

<sup>109</sup> CS/CA, Jugement n° 38 du 30 mars 1995, *NYAM Charles contre État du Cameroun (MINESUP)*.

<sup>110</sup> Le Conseil d'État français dans l'affaire *TERY* a souligné avec rigueur le respect des droits de la défense devant les juridictions administratives ainsi que des sanctions en cas de violation. CE, 20 juin 1913, *TERY*, *Réc.* 736, Conclusions CORNEILLE, *GAJA*, 13<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2001, n° 29, pp.165 et ss.

<sup>111</sup> Conseil d'État français, 5 mai 1944, *Dame Veuve TROMPIER-GRAVIER*, *Rec.* 133, conclusions CHENOT, note JÈZE.

<sup>112</sup> Conseil d'État français, 20 juin 1913, *TERY*, *Réc.* 736, conclusions CORNEILLE, *GAJA*, *op. cit.*, pp.165 et ss.

<sup>113</sup> Conseil d'État français, 10 août 1918, *Villes*, *Rec.* 841, conclusions BERGET.

<sup>114</sup> S. YONABA, *Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabè, droit administratif*, Ouagadougou, Collection Précis de droit burkinabè, 2004, p. 57.

<sup>115</sup> O. COHIN, *La contradiction dans la procédure administrative contentieuse*, Paris, LGDJ, 1988, pp. 52 et ss.

<sup>116</sup> CS/CA, Jugement n° 38 du 30 mars 1995, *NYAM Charles contre État du Cameroun (MINESUP)*.

<sup>117</sup> S. KWAHOU, *Le contentieux administratif gabonais en 13 leçons*, Saint-Denis, Éditions publibook, 2016, pp. 91 et ss ; E. TSATSABI, *La justice administrative gabonaise*, Paris, Connaissances et savoirs, 2017, pp. 108 et ss ; I. MOUMOUNI, « Le droit d'accès au juge administratif nigérien ou l'introuvable juge auditif », *Revue juridique et politique des États francophones*, Vol. 71, 2017, pp. 366 – 388.



justiciables dans la défense de leurs droits puissent soulever l'exception d'inconstitutionnalité au cours du procès. Ce qui entraîne un sursis à statuer et le renvoi de la question devant le juge constitutionnel pour appréciation<sup>118</sup>.

Dans un procès administratif qui oppose, comme c'est généralement le cas, un particulier à la puissance publique, ce n'est que par l'organisation des droits de la défense que l'on va mieux remédier à l'inégalité naturelle des parties. Dans l'exercice de ces droits de la défense, l'information des parties occupe une place prépondérante. En effet, l'une des meilleures protections des parties dans une instance est celle qui résulte de l'information. Si, par ces procédures appropriées, les parties sont mises au courant des actes du juge, en même temps que de ceux des parties adverses, elles pourraient mieux organiser leur défense. Sous cet angle, l'information sert de garantie des droits de la défense. C'est pourquoi elle mérite un aménagement adéquat dans le droit du contentieux administratif des États africains. L'expérience béninoise en vigueur peut être partagée par les États encore défaillants en matière de renseignements des usagers de la justice. Dans ce pays, il est créé dans chaque juridiction depuis 2020 un bureau d'orientation des usagers de la justice. Ce bureau, de manière gratuite, a pour mission d'accueillir les usagers du service public de la justice, de recueillir et de centraliser les requêtes des justiciables en vue d'y donner une suite diligente en liaison avec le greffe, de fournir aux justiciables une assistance dans l'accomplissement des formalités nécessaires, notamment dans le cadre de la dématérialisation des processus judiciaires, et de leur donner des renseignements sur leurs affaires<sup>119</sup>. On comprend ainsi que l'information contribue à la mise en place d'un contentieux administratif de bonne facture c'est-à-dire un contentieux adapté aux exigences de la protection des droits des justiciables. Cette information des justiciables ne doit pas s'arrêter avec la décision du juge. Elle doit se poursuivre à la phase de l'exécution de ladite décision, car il ne servirait à rien de juger si ce qui a été jugé (*jurisdictio*) ne sera pas exécuté (*imperium*)<sup>120</sup>. Le Gabon et le Niger en ont pris acte et conscience. C'est pourquoi, dans ces pays, le juge est habilité à contribuer à l'exécution de ses décisions.

## II) La contribution de la justice administrative à l'exécution de ses décisions

L'exécution des décisions de justice est la finalité ultime de tout procès. Elle est la traduction d'une réelle protection des droits des justiciables. C'est peut-être conscient de cela que les droits gabonais et nigérien, contrairement à l'immense majorité des droits des États de l'Afrique noire francophone, ont renforcé l'exécution des décisions de justice administrative. Ce renforcement, qui constitue une singularité gabonaise et nigérienne, passe par le concours de la justice administrative à l'exécution volontaire de ses décisions (A) et, le cas échéant, son apport à l'exécution forcée desdites décisions (B).

### A- Le concours de la justice administrative à l'exécution volontaire de ses décisions

Le respect volontaire d'une décision de justice administrative par l'administration est la première forme d'exécution souhaitée par tout justiciable au profit de qui est rendue la décision. C'est sur cette exécution volontaire que repose sa satisfaction. L'exécution volontaire des décisions de justice administrative est un mécanisme de protection paisible des droits des justiciables. Au Gabon et au Niger, cette exécution volontaire a bénéficié du concours du juge administratif à travers la clarification des modalités (1) et la détermination de la portée (2).

#### 1) La clarification des modalités de l'exécution volontaire des décisions

---

<sup>118</sup> Voir articles 86, premier paragraphe, de la constitution du Gabon du 26 mars 1991 maintes fois révisée, 132 de la constitution du Niger du 25 novembre 2010 suspendue et 160 de la loi organique nigérienne n° 2013-02 du 23 janvier 2013 suscitée.

<sup>119</sup> Article 12 de la loi béninoise n° 2020-08 du 23 avril 2020 portant modernisation de la justice.

<sup>120</sup> C. GUETTIER, « L'administration et l'exécution des décisions de justice », *AJDA*, Juillet – Août 1999, numéro spécial sur « *puissance publique et impuissance publique* », p. 67.



L'exécution d'une décision de justice devenue définitive est une obligation qui pèse sur la partie au procès ayant succombé<sup>121</sup>. Dans le contentieux administratif, cette tâche incombe à l'administration fautive condamnée par le juge. Mais, pour que la décision rendue soit exécutée, elle doit concerner les mesures d'urgence<sup>122</sup> ou, le cas échéant, être revêtue de l'autorité de la chose jugée. En contentieux administratif, l'autorité de la chose jugée peut être relative ou absolue. Elle est relative lorsque la décision devenue définitive s'impose aux parties. Elle est absolue lorsque la décision issue du procès s'impose *erga omnes*. Si l'autorité relative de la chose jugée s'observe dans le contentieux de la réparation, celle absolue est notée dans le contentieux de l'excès de pouvoir. Cette exécution, appelée à être prompte, varie en fonction de la nature du litige. Dans tous les cas, les décisions du juge sont censées avoir une suite dans l'espace et dans le temps. Dans l'exercice de sa mission pédagogique, le juge administratif doit concourir à l'exécution volontaire et effective desdites décisions. Par conséquent, la personne publique est tenue d'adopter un comportement déterminé conformément aux exigences de la décision à exécuter. Elle peut, selon les cas, soit s'abstenir de toute action, c'est-à-dire opter pour une inertie afin d'assurer la mise en œuvre de la décision de justice revêtue de l'autorité de la chose jugée, soit prendre des actions matérielles.

L'administration doit donc savoir exactement ce que les termes de la décision devenue exécutoire lui demandent de faire et/ou de ne pas faire. D'ailleurs, au Gabon, à la faveur du code des juridictions administratives de 1984<sup>123</sup>, appuyé par l'ordonnance n° 00026/2018 du 11 août 2018 fixant l'organisation, la composition, la compétence et le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif<sup>124</sup>, une Commission de suivi de l'exécution des décisions juridictionnelles a été créée et mise en place au Conseil d'État. Cette Commission est un organe de la justice administrative gabonaise et plus précisément du Conseil d'État. Placée sous l'autorité du président dudit Conseil et présidée par un président de Chambre, la Commission, dont la composition est connue<sup>125</sup>, vise entre autres à clarifier les modalités d'exécution volontaire des décisions rendues en matière administrative par les Tribunaux, les Cours d'Appel et le Conseil d'État. Aux termes de l'article 41 de l'ordonnance n° 00026/2018 suscitée, « *lorsqu'une juridiction administrative a prononcé l'annulation d'un acte administratif ou, dans un litige de plein contentieux, a rejeté tout ou partie des conclusions présentées en défense par l'État, une collectivité ou un établissement public, les autorités intéressées ont la faculté de demander à la Commission de les éclairer sur les modalités d'exécution de la décision intervenue. Il est donné suite à ces demandes après instruction du dossier* ». Le droit nigérien s'inscrit dans la même perspective. La loi organique du 23 janvier 2013 dispose sur ce point que « *si le Conseil d'État a annulé pour excès de pouvoir un acte administratif ou rejeté tout ou partie des conclusions présentées en défense, les intéressés ont la faculté de demander au Conseil d'État d'éclairer l'administration sur les modalités d'exécution de la décision* »<sup>126</sup>. Ainsi, l'autorité administrative face au devoir de faire ou de ne pas faire doit, grâce aux éclairages de la Commission, effectuer une juste appréciation de la chose jugée et de ses conséquences. À titre illustratif, si l'acte initial a été annulé pour incompétence ou vice de forme, une décision identique peut être prise, à condition qu'elle respecte les questions de compétences, de formes ou de procédures régulières ; si, au contraire, l'acte initial a été annulé

<sup>121</sup> P.E. ABANÉ ENGOLO, *Traité de contentieux administratif du Cameroun, op. cit.*, pp. 301 et ss.

<sup>122</sup> Les mesures d'urgence en question sont le sursis à exécution et le référé administratif.

<sup>123</sup> Voir livre VIII de la loi n° 17/84 du 29 décembre 1984 portant code des juridictions administratives au Gabon.

<sup>124</sup> Voir titre II, chapitre I, section VI, Sous-section 2 de cette ordonnance.

<sup>125</sup> Outre le président du Conseil d'État qui assure l'autorité et le président de Chambre qui assure la présidence, la Commission comprend les membres suivants : un commissaire général adjoint à la loi, un magistrat de la formation contentieuse, un représentant du ministère en charge du budget, l'agent judiciaire de l'État ou son représentant (voir article 42, paragraphe premier, de l'ordonnance n° 00026/2018 du 11 août 2018 suscitée).

<sup>126</sup> Article 120, paragraphe 3, de la loi organique nigérienne n° 2013-02 du 23 janvier 2013 suscitée.



pour des vices touchant à sa légalité interne, la personne publique ne pourrait reprendre un tel acte que si les motifs ne sont plus les mêmes. Subséquemment, la possibilité pour l'administration de reprendre, à la demande implicite ou explicite du juge administratif, un acte proche de l'acte initial lui est parfois ouverte dès lors que l'acte est, en quelque sorte, dépouillé de ses vices sanctionnés par le juge.

Dans tous les cas, face aux difficultés ou incompréhensions d'exécution des décisions du juge administratif, le législateur nigérien, au nom de la protection des droits des justiciables, demande aux requérants de « signaler à la Commission du rapport prévue à l'article 19 ci-dessus, les difficultés d'exécution de la décision du Conseil d'Etat faisant même partiellement droit à leur demande, trois (3) mois à compter de sa notification »<sup>127</sup>. Le législateur gabonais est pareillement prévoyant et ingénieux. Pour lui, la Commission de suivi de l'exécution des décisions de justice sus-évoquée, logée au sein du Conseil d'État et composée, entre autres, des magistrats de l'ordre administratif, « peut être saisie de toute difficulté se rapportant à l'exécution des décisions juridictionnelles passées en force de chose jugée »<sup>128</sup>. Mais, dans ce pays, cette difficulté d'exécution d'une décision rendue contre l'État, une collectivité ou un établissement public ne peut être portée devant la Commission qu'après l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de la notification de cette décision<sup>129</sup>. Ces mesures protectrices des droits des justiciables prises par le Gabon et le Niger méritent d'être saluées. Elles peuvent d'ailleurs constituer une source d'inspiration pour certains États d'Afrique noire francophone à l'instar du Cameroun.

Comme on peut le percevoir, l'exécution volontaire d'une décision du juge administratif par l'autorité administrative impose de celle-ci un comportement déterminé, dicté par la chose jugée. Dans leur rôle d'éducateur, le Conseil d'État gabonais et le Conseil d'État nigérien, à travers respectivement la Commission de suivi de l'exécution des décisions et la Commission du rapport, contribuent à clarifier et à sensibiliser l'administration sur les modalités d'exécution volontaire des décisions rendues. Il peut s'agir, selon les cas, d'un comportement d'action ou d'inaction. Cette exécution volontaire, qui nécessite parfois l'intervention du juge administratif, a une portée bien déterminée.

## 2) La détermination de la portée de l'exécution volontaire des décisions

Dès le prononcé d'une décision de justice administrative (ordonnance, jugement ou arrêt) devenue définitive ou exécutoire, l'administration se trouve liée par ses termes. Cela signifie qu'elle doit tirer toutes les conséquences de cette décision dans un délai raisonnable. Sous cet angle, interdiction est faite à ce que ce qui a été jugé puisse être méconnu ou contesté. Le juge administratif au Gabon et au Niger a l'obligation de veiller au respect de ce principe. Dans cette perspective, l'exécution volontaire d'une décision du juge administratif devient un devoir juridique et, par conséquent, une obligation à l'égard de tous. Le droit nigérien à propos souligne avec fermeté que « l'arrêt du Conseil d'Etat annulant en tout ou partie un acte administratif a effet à l'égard de tous »<sup>130</sup>. De ce fait, il doit être religieusement exécuté dans son entièreté. Il en est de même des autres décisions du juge administratif revêtues de l'autorité de la chose jugée.

L'administration devrait exécuter volontairement les décisions du juge administratif en vertu du principe de l'État de droit<sup>131</sup> auquel s'attachent tous les États de l'Afrique noire

<sup>127</sup> Article 120, dernier paragraphe, de la loi organique nigérienne n° 2013-02 du 23 janvier 2013 suscitée.

<sup>128</sup> Article 42, paragraphe 2, de l'ordonnance n° 00026/2018 du 11 août 2018 susvisée.

<sup>129</sup> Article 43, paragraphe 1, de l'ordonnance n° 00026/2018 du 11 août 2018 susvisée.

<sup>130</sup> Article 120, premier paragraphe, de la loi organique n° 2013-02 du 23 janvier 2013 suscitée.

<sup>131</sup> Pour Constantin TSATSOS, Ex-président de la République hellénique, « un État de droit, c'est un État où le pouvoir politique est autolimité par les lois et ne les change pas conformément à ses intérêts du moment, mais les applique même contre lui, en créant un sentiment de sécurité pour les individus ». C. TSATSOS, « Théorie de déontologie politique », cité par A. HOUHOULIDAKI, *L'exécution par l'administration des décisions du juge*



francophone de nos jours. Ce principe de l'État de droit exige, entre autres, que l'administration se soumette aux ordonnances<sup>132</sup>, jugements ou arrêts du juge devenus définitifs ou exécutoires et sanctionnant les abus des pouvoirs publics. Suivant cette logique, cette administration doit se plier promptement et volontairement à l'autorité de la chose jugée. Cette autorité de la chose jugée signifie, non seulement, que ce qui a été jugé ne peut plus l'être de nouveau et ne peut être contredit mais, surtout, que ce qui a été jugé doit être exécuté. C'est dans cette perspective que le législateur gabonais précise : « *lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a prononcé la condamnation de l'État, d'une collectivité locale ou d'un établissement public, au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être mandatée dans un délai de quatre mois à compter de la notification de ladite décision à l'agence judiciaire du trésor public...* »<sup>133</sup>. Au Gabon, cette diligence faite par l'agence judiciaire du trésor se déroule sous l'autorité du président du Conseil d'État et la présidence du président de Chambre<sup>134</sup>. L'agence judiciaire du trésor « *est tenue de saisir le ministère intéressé dans l'affaire ainsi que le ministre chargé de la tutelle de la collectivité ou de l'établissement public condamné en vue du règlement* »<sup>135</sup>. En disposant ainsi le Gabon offre, par le biais de cette Commission placée au sein du Conseil d'État, une portée considérable à l'exécution des décisions du juge administratif et des garanties solides en matière de protection des droits des justiciables. Ainsi, l'État de droit constitue une sorte de fondement de l'obligation pour l'administration d'exécuter volontairement la chose jugée. Le juge administratif doit de temps en temps le rappeler à l'administration pour faciliter l'exécution volontaire de ses décisions. Ce principe est renforcé par celui de la démocratie prescrit aux États d'Afrique noire francophone par les bailleurs de fonds depuis les années 1990.

En effet, les vertus de la démocratie imposent à l'État l'exécution diligente des décisions de justice rendues à son encontre. La démocratie est un élément catalyseur de la bonne gouvernance. Or, l'exécution des décisions de justice par l'administration fait partie de la gouvernance. Une société démocratique apparaît dès lors comme celle qui travaille avec le maximum d'efficacité pour faire respecter la justice et le droit. Dans sa fonction éducatrice, le juge administratif doit toujours rappeler à l'administration l'opportunité, l'urgence et la nécessité à exécuter volontairement ses décisions dans un État démocratique. Le Conseil d'État gabonais et nigérien, à travers respectivement la Commission de suivi de l'exécution et la Commission de rapport, rappelle régulièrement l'accomplissement de cette diligence. L'une de leurs tâches est de sensibiliser et d'éclairer l'administration sur l'étendue de l'exécution volontaire des décisions du juge administratif.

À ces éléments exposés, découlant de l'État de droit et de la démocratie, s'ajoute un autre émanant de la motivation des décisions de justice<sup>136</sup>. La bonne motivation d'une décision de justice par le juge est un marqueur de sa lisibilité et de sa légitimité. Elle peut conduire la

---

*administratif*, Mémoire de DEA de droit public comparé des États européens, Université de Paris I - Sorbonne, 2002, p. 63. Sur l'État de droit, voir R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome 1, Paris, Sirey, 1920, rééd., Paris, Dalloz, 2003, pp. 432 et ss ; J. CHEVALLIER, *L'État de droit*, 7<sup>e</sup> édition, *op. cit.*, pp. 35 et ss ; M. NGUELÉ ABADA, « Le progrès de l'État de droit, avancée réelle ou poudre aux yeux ? », *op. cit.*, pp. 130 et ss ; L. DONFACK SOKENG, « L'État de droit en Afrique », *Revue du CERDIP*, Vol. 1, Juillet – Décembre 2002, n° 2, pp. 86 – 125.

<sup>132</sup> Il s'agit des ordonnances rendues par le juge administratif en matière de référé ou de sursis à exécution.

<sup>133</sup> Article 153, premier paragraphe, de la loi n° 17/84 du 29 décembre 1984 portant code des juridictions administratives au Gabon.

<sup>134</sup> Voir article 42, paragraphe premier, de l'ordonnance n° 00026/2018 du 11 août 2018 suscitée.

<sup>135</sup> Article 153, second paragraphe, de la loi gabonaise n° 17/84 du 29 décembre 1984 suscitée.

<sup>136</sup> M. DIAKHATÉ, « La motivation des décisions des juridictions administratives en Afrique subsaharienne francophone », *Afrilex, Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les États d'Afrique*, <http://afrilex.u-bordeaux.fr/>, Avril 2019, consulté le 13 mai 2023 ; S.F. SOBZÉ, « L'obligation de motivation des décisions des juridictions constitutionnelles en Afrique noire », *op. cit.*, pp. 97 et ss.



partie perdante à l'accepter et à l'exécuter volontairement. Elle établit un climat de confiance en la justice, contribue à une exécution facilitée et sécurisée de la décision, crédibilise la justice à l'égard des justiciables ainsi que du public, concourt à l'instauration de la bonne administration de la justice<sup>137</sup> et à la consolidation de la démocratie judiciaire. Suivant cette logique, la portée de l'exécution d'une décision de justice reste tributaire de son argumentation. Ainsi, la motivation intelligible du juge occupe une place prépondérante dans la fabrique de la décision de justice ou dans la rédaction de celle-ci<sup>138</sup>. Elle est l'âme de toute décision de justice. Rendre une décision sans la motiver ou sans l'argumenter suffisamment revient à rendre une justice dépouillée de sa teneur et de sa saveur. Il s'agit d'une obligation qui pèse sur le juge<sup>139</sup>. D'ailleurs, pour le législateur nigérien, « *les arrêts et jugements doivent être motivés à peine de nullité* »<sup>140</sup>. Perçu sous cet angle, le juge administratif ne doit pas imposer ses décisions de manière injuste, il doit convaincre par ses décisions. Une décision pertinemment motivée ou argumentée a plus de chance d'être volontairement et pleinement exécutée.

Il reste tout de même souhaité, que dans certains États de l'Afrique noire francophone comme le Cameroun, le constituant et le législateur consacrent clairement le principe de l'exécution volontaire des décisions du juge administratif par l'administration et en font une obligation assortie de sanction. L'article 94 alinéa 4 de la Constitution hellénique révisée en 2011 l'en a fait en disposant clairement que « *dans les compétences des tribunaux administratifs et judiciaires, est incluse celle de prendre les moyens nécessaires afin que l'administration se conforme (...)* ». L'article 95 paragraphe 5 de ce même texte ajoute que « *l'administration est tenue de se conformer aux décisions juridictionnelles. La violation de cette obligation engage la responsabilité de tout organe compétent, ainsi qu'il est prévu par la loi. Une loi définit les moyens nécessaires destinés à garantir la conformation de l'administration* ». En France, cette base juridique figure dans la loi du 8 février 1995. Le Gabon, quant à lui, a posé les jalons du suivi de l'exécution des décisions rendues par les juridictions administratives dans la loi n° 17/84 du 29 décembre 1984 portant code des juridictions administratives<sup>141</sup>. Le Niger a emboîté le pas à travers la loi organique n° 2013-02 du 23 janvier 2013 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'État. Alors, l'incursion du juge administratif dans l'exécution de ses décisions à l'effet de lui donner une grande portée est une mesure singulière de protection des droits des justiciables au Gabon et au Niger.

Quoi qu'il en soit, tous les États de l'Afrique noire francophone sont invités à mettre en place, au profit des justiciables, un réel droit de l'exécution des décisions du juge administratif ainsi qu'une portée concrète. Avec la consécration d'un tel droit, la protection par la justice administrative des intérêts des justiciables face à la puissance publique devient complète et efficace. Il faudra dans ces mutations souhaitées faire la part belle à l'exécution volontaire des décisions de justice et, le cas échéant, envisager le recours impérieux à leur exécution forcée.

### **B- L'apport de la justice administrative à l'exécution forcée de ses décisions**

Le défaut ou le retard d'exécution volontaire des décisions du juge administratif devenues définitives ou exécutoires sur minute dans les États d'Afrique noire francophone jette un doute sur la protection des droits des administrés et compromet l'office du juge. Pour remédier à cette

---

<sup>137</sup> J. BIPELÉ KEMFOUEDIO, « La bonne administration de la justice devant le Conseil constitutionnel camerounais : Pas décisif ou rocher de Sisyphe ? », *Afrilex, Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les États d'Afrique*, <http://afrilex.u-bordeaux.fr/>, Avril 2024, consulté le 16 mai 2024.

<sup>138</sup> C. MOMO, « La rédaction de la décision de justice administrative au Cameroun », *Revue Juridique et Politique des États Francophones*, Juillet – Septembre 2020, n° 3, pp. 306 et ss.

<sup>139</sup> S.F. SOBZÉ, « L'obligation de motivation des décisions des juridictions constitutionnelles en Afrique noire », *op. cit.*, pp. 97 et ss.

<sup>140</sup> Article 2, 2<sup>ème</sup> paragraphe, de la loi nigérienne n° 2018-37 du 1<sup>er</sup> juin 2018 suscitée.

<sup>141</sup> Voir livre VIII de cette loi (articles 150 et suivants).



défaillance, il est important de recourir au juge administratif qui pourrait faire appel aux mesures d'exécution forcée comme c'est le cas au Gabon et au Niger. L'apport de la justice administrative en faveur de l'exécution forcée de ses décisions repose sur le recours à l'injonction (1) et/ou sur le prononcé de l'astreinte (2).

### 1- Le recours à l'injonction

Notion controversée en droit public, selon PERRIN<sup>142</sup>, l'injonction peut être définie à travers deux approches dont l'une jurisprudentielle et l'autre doctrinale. Pour l'approche jurisprudentielle, « l'injonction doit être réservée au cas où le juge se borne à adresser un ordre à l'administration active, mais ne substitue pas sa décision à celle de cette dernière »<sup>143</sup>. S'agissant de l'approche doctrinale, elle lie l'injonction à l'exécution des décisions de justice par l'administration<sup>144</sup>. De ce fait, le pouvoir d'injonction fait partie des mesures de contrainte assurant l'exécution des décisions de justice<sup>145</sup>. L'injonction est destinée à ordonner aux pouvoirs publics de se soumettre aux obligations nées de la décision de justice<sup>146</sup>. Elle vise à imposer un comportement déterminé à son destinataire qu'est l'administration<sup>147</sup>. En effet, face au refus de celle-ci d'exécuter volontairement les décisions de justice prononcées en son contre, il est nécessaire d'armer le juge de l'administration en lui donnant des ressources suffisantes à travers les textes.

Le législateur gabonais a compris cette leçon. En vertu des articles 153 et suivants de la loi n° 17/84 du 29 décembre 1984 suscitée<sup>148</sup>, 41 et suivants de l'ordonnance n° 00026/2018 du 11 août 2018 précitée<sup>149</sup>, instruction est faite aux autorités étatiques d'exécuter les décisions du juge administratif. Agissant conformément à ces dispositions législatives, le juge administratif gabonais a donné cette instruction dans *l'affaire ANGO Marie Thérèse née AURAT contre État gabonais*. Pour le juge, « l'État gabonais est tenu de rétablir dame ANGO Marie Thérèse dans ses droits par la régularisation du montant de sa pension sur la base du grade d'adjoint d'administration »<sup>150</sup>. Il a réitéré en 2020 la même injonction à l'État gabonais en lui intimant l'ordre de poursuivre une procédure administrative engagée et de délivrer le document adéquat au bénéficiaire. Selon le juge, « la direction provinciale de l'habitat et de l'urbanisme de l'Ogooué-Maritime et l'ANUTTC sont tenues de poursuivre la procédure d'attribution de la parcelle n° 25, section OB, du plan cadastral de Port-Gentil au profit de dame OSSAVOU DOUMBE et de lui délivrer une décision portant cession en toute propriété »<sup>151</sup>. Le législateur nigérien épouse cette logique protectrice des droits fondamentaux en affirmant que « lorsque

<sup>142</sup> A. PERRIN, *L'injonction en droit public français*, Paris, LGDJ, 2009, p. 11.

<sup>143</sup> Y. GAUDEMET, « Réflexions sur l'injonction dans le contentieux administratif », in *Le Pouvoir, Mélanges offerts à Georges BURDEAU*, Paris, LGDJ, 1977, pp. 809 - 810.

<sup>144</sup> *Ibid.*, pp. 809 - 810.

<sup>145</sup> A. PERRIN, *L'injonction en droit public français*, op. cit., p. 20.

<sup>146</sup> C. BROUELLE, « Le pouvoir d'injonction du juge administratif », *RFDA*, 2015, n° 3, p. 441.

<sup>147</sup> Y. GAUDEMET, « Réflexions sur l'injonction dans le contentieux administratif », op. cit., pp. 812 - 813.

<sup>148</sup> À titre de rappel, l'article 153 dispose : « lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a prononcé la condamnation de l'État, d'une collectivité locale ou d'un établissement public, au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être mandatée dans un délai de quatre mois à compter de la notification de ladite décision à l'agence judiciaire du trésor public. L'agence judiciaire du trésor public est tenue de saisir le ministère intéressé dans l'affaire ainsi que le ministère chargé de la tutelle de la collectivité ou de l'établissement public condamné(e) en vue du règlement ».

<sup>149</sup> Pour l'article 41, « lorsqu'une juridiction administrative a prononcé l'annulation d'un acte administratif ou, dans un litige de plein contentieux, a rejeté tout ou partie des conclusions présentées en défense par l'État, une collectivité ou un établissement public, les autorités intéressées ont la faculté de demander à la Commission de les éclairer sur les modalités d'exécution de la décision intervenue ».

<sup>150</sup> Conseil d'État gabonais, 25 mai 2001, Répertoire n° 38, *ANGO Marie Thérèse née AURAT c/ Etat gabonais*.

<sup>151</sup> Tribunal Administratif de Port-Gentil, 30 juin 2020, Répertoire n° 16/2019/2020, *Dame Annick Rachel OSSAVOU DOUMBE c/ Ministère de l'habitat (Direction provinciale de l'habitat et de l'urbanisme de l'Ogooué-Maritime et ANUTTC (Agence judiciaire de l'État))*.



la décision (du juge administratif) implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, le Conseil d'État, saisi des conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution »<sup>152</sup>. Le juge congolais sur la question est pareillement intransigeant. Il rappelle avec fermeté qu'une décision de justice, « dès qu'elle bénéficie de l'autorité de la chose jugée, doit être exécutée par l'administration parce qu'elle s'impose à celle-ci comme à tout justiciable »<sup>153</sup>. Cette prescription est en vigueur dans certains États d'Afrique noire francophone. Au Gabon, par exemple, « tout requérant qui rencontre des difficultés sur l'exécution d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée lui accordant satisfaction, même partielle, peut, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de son prononcé, signaler lesdites difficultés à la Commission<sup>154</sup> ... »<sup>155</sup> qui trouvera des solutions convenables. Ces dispositions sont *mutatis mutandis* applicables au Niger si l'on s'en tient au contenu de l'article 120 (4) de la loi organique n° 2013-02 du 23 janvier 2013<sup>156</sup>. Le droit français, à travers la loi n° 95-125 du 08 février 1995, s'inscrit dans la même logique.

Suivant les expériences gabonaise, nigérienne ainsi que française, et dans le souci de la protection plus accrue des droits des particuliers, une relecture des textes fondant l'office du juge administratif paraît nécessaire dans certains pays africains à l'instar du Cameroun et du Bénin, étant entendu que le Gabon et le Niger se démarquent en matière d'injonction à l'encontre de l'administration. Il s'agit de valoriser les pouvoirs du juge en lui conférant l'injonction dont le rôle est, d'après le professeur Yves GAUDEMET, la reconquête des pouvoirs de commandement du juge administratif<sup>157</sup>. C'est pourquoi, le professeur Franck MODERNE affirme que l'injonction est liée au pouvoir du juge et relève spécifiquement de son office<sup>158</sup>. Cela ne pouvait en être autrement puisqu'en réalité, dans les États modernes, la fonction de juger implique, non seulement, le *jurisdictio* qui est le pouvoir de dire le droit mais, aussi, l'*impérium* qui est le pouvoir de commandement prescrivant les mesures nécessaires pour que le droit dit soit effectivement respecté<sup>159</sup>. Le confinement du juge administratif aux seules décisions d'annulation ou de condamnation bat en brèche les finalités même de la justice. Rendre une décision de justice et ne pas prendre des dispositions pour son exécution, c'est refuser d'aller au bout de sa tâche.

C'est pour cette raison que certains États de l'Afrique noire francophone sont invités à reformer leur droit en y intégrant au profit du juge administratif le pouvoir d'injonction qui n'est pas l'accessoire du jugement mais une marque<sup>160</sup>. Ce vœu est émis par le professeur Célestin KEUTCHA TCHAPNGA qui souhaite que « le législateur se révise et prenne conscience que... la prohibition des injonctions adressées à l'administration ne peut plus totalement impliquer dans un État de droit », car priver un juge chargé de « dire le droit » (*jurisdictio*) de l'*impérium* nécessaire à l'exécution de la chose jugée à l'adresse d'une personne

<sup>152</sup> Article 162 de la loi organique nigérienne n° 2013-02 du 23 janvier 2013 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'État.

<sup>153</sup> CS. Adm, 20 mai 1977, KAYOULOUD.

<sup>154</sup> Il s'agit bien de la Commission de suivi de l'exécution des décisions juridictionnelles logée au Conseil d'État.

<sup>155</sup> Articles 152, premier paragraphe, de la loi gabonaise n° 17/84 du 29 décembre 1984 suscitée et 120, quatrième paragraphe, de la loi organique nigérienne n° 2013-02 du 23 janvier 2013 suscitée.

<sup>156</sup> Selon cet article, « les requérants peuvent signaler à la Commission du rapport prévue à l'article 19 ci-dessus, les difficultés d'exécution de la décision du Conseil d'État faisant même partiellement droit à leur demande, trois (3) mois à compter de sa notification ».

<sup>157</sup> Y. GAUDEMET, « Réflexions sur l'injonction dans le contentieux administratif », *op. cit.*, p. 807.

<sup>158</sup> F. MODERNE, « Etrangère au pouvoir du juge, l'injonction, pourquoi le serait-elle ? », *RFDA*, 1990, p. 798.

<sup>159</sup> R. PERROT, *Institutions judiciaires*, 3<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien, 1989, p. 39.

<sup>160</sup> M.-A. FRISON-ROCHE, « Les offices du juge », *Leges Tulit, Jura Docut, Ecrits en l'honneur de Jean FOYER*, Paris, PUF, 1997, p. 467.



publique n'est pas normal<sup>161</sup>. Pour le Doyen Louis FAVOREU, « *le droit trouve sa plénitude dans l'action, c'est-à-dire dans l'exécution. Les décisions de justice, comme les lois, sont faites pour être exécutées et doivent l'être coûte que coûte. Cette attitude se renforce de morale civique : respect est dû à la justice comme à la loi* »<sup>162</sup>.

Certes, on ne doit pas nier que le juge administratif dans certains États de l'Afrique noire francophone, à l'instar du Cameroun et du Bénin, dispose dans quelques matières de ce pouvoir d'injonction qu'il exerce astucieusement sans qu'on n'y voie une violation de la loi ou d'un principe général de droit. À la vérité, le juge administratif en Afrique francophone conserve de manière informelle son pouvoir d'injonction dans le domaine de l'urgence accessoire à savoir le sursis à exécution<sup>163</sup> et le référé administratif<sup>164</sup>, dans le domaine du contentieux électoral<sup>165</sup> et dans les mesures d'instruction prises à travers les jugements avant-dire-droit<sup>166</sup>. Dans ces domaines, le juge dégage des mesures stimulantes qui poussent l'administration à exécuter diligemment ses décisions<sup>167</sup>. Ces procédés jouent un rôle de palliatifs et de moyens de pression plus ou moins efficaces<sup>168</sup>. En cette démarche, si le professeur Maurice HAURIOU y voit une

---

<sup>161</sup> C. KEUTCHA TCHAPNGA, *Les grandes décisions annotées de la jurisprudence administrative du Cameroun*, 1<sup>ère</sup> édition, Yaoundé, l'Harmattan, 2017, p. 317.

<sup>162</sup> L. FAVOREU, « L'effectivité des décisions de justice en droit public interne », in *L'effectivité des décisions de justice, Travaux de l'Association Henri CAPITANT des amis de la culture juridique française*, Tome XXXVI, Paris, Economica, 1987, p. 631.

<sup>163</sup> Le sursis à exécution est une procédure qui tend à obtenir du juge l'ordre à l'administration de différer l'exécution de la décision attaquée jusqu'à ce qu'il ait statué au fond. Cette suspension a un caractère injonctif, car elle change le comportement de l'administration au profit de la protection des droits des requérants. Pour le professeur Yves GAUDEMET, « *toute décision de justice octroyant le sursis à exécution est une injonction adressée provisoirement à l'administration* », in « Réflexion sur l'injonction... », *op. cit.*, p. 817. Pour le même auteur, « *c'est bien un ordre et un ordre de ne pas faire, de ne pas exécuter, qui résulte de la décision de sursis* ». Il ajoute que « *cette large compétence reconnue au juge pour prononcer le sursis rend plus accessibles et plus fréquentes les injonctions ainsi adressées à l'administration* », in « Le juge administratif, futur administrateur ? », *op. cit.*, p. 186. Pour le professeur Christophe GUETTIER, « *Le sursis à exécution vaut injonction provisoire de ne pas faire* », in « Le prononcé de l'injonction par le juge administratif », Note sous Cour Administrative d'Appel de Nantes, Plénière, 26 juin 1996, *District d'agglomération nantaise, RFDA*, 1997, p. 800.

<sup>164</sup> Le référé administratif permet au président de la juridiction d'ordonner toutes mesures utiles sans faire préjudice au principal. Ces mesures ont un caractère injonctif et sont immédiatement exécutées nonobstant toute voie de recours. Le référé permet ainsi au juge d'enjoindre l'administration de cesser un agissement ou de remédier à une abstention. Le juge administratif camerounais l'a fait dans *l'affaire NOUMSI Marie Hortense*, objet de l'ordonnance de référé n° 2/CS/PCA du 17 janvier 1983, en ordonnant l'ouverture provisoire du débit de boissons de la requérante, fermé brutalement et soudainement par l'autorité administrative, afin de lui permettre de débrancher ses appareils de froid et de retirer sa marchandise susceptible de s'avarier.

<sup>165</sup> Dans le contentieux électoral, certaines juridictions ont le pouvoir d'admettre ou de disqualifier les candidatures, de reformer les résultats de la commission électorale, d'ordonner l'organisation des élections, de faire reprendre les élections dans certaines circonscriptions à cause des irrégularités. Le pouvoir d'injonction du juge électoral s'opère tant dans le contentieux préélectoral que dans le contentieux post-électoral. En cette matière, les décisions du juge devenues définitives sont promptement exécutées par l'administration.

<sup>166</sup> A.Y. BADIE PEKATOU, *L'avant-dire-droit en contentieux administratif au Cameroun*, Thèse en vue de l'obtention du Doctorat/Ph. D en Droit public, FSJP, Université de Dschang, Juillet 2021, pp. 259 et ss.

<sup>167</sup> Par exemple dans l'affaire DIWOUTA LOHT Pierre, le juge avait ordonné à l'État fédéré du Cameroun oriental « *de produire dans les plus brefs délais le dossier administratif du sieur DIWOUTA LOHT Pierre, document dont la production est nécessaire à la manifestation de la vérité. Dit que faute de cette production, il en sera tiré telle conséquence de droit* » (CFJ/SCAY, Arrêt n° 18 du 4 novembre 1966, *DIWOUTA LOHT Pierre contre État du Cameroun*). Dans l'affaire de l'élection du chef du village Drabo, le juge béninois dit ce qui suit à titre d'injonction : « *il est ordonné la reprise sans délai de l'élection du chef de village Drabo... conformément à la loi* » (CS/CA du Bénin, Arrêt n° 22/CA/ECML du 21 février 2018), etc.

<sup>168</sup> Y. GAUDEMET, « Réflexion sur l'injonction dans le contentieux administratif », *Mélanges offerts à Georges BURDEAU*, Paris, LGDJ, 1976, pp. 809 – 810 ; J. CHEVALLIER, « L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur », *AJDA*, 1972, pp. 67 et ss.



« *compagne très intéressante pour assurer l'autorité de la chose jugée* »<sup>169</sup>, le professeur Achille MESTRE y observe de « *procédés d'une ingénieuse diplomatie qui tendent à exercer une pression discrète, mais énergique sur l'administration en vue de l'amener à ses fins* » à savoir l'exécution des décisions du juge<sup>170</sup>. On comprend sous cet angle que certaines décisions témoignent en effet de la mise en œuvre d'un pouvoir d'injonction exercé en dehors de toutes conclusions des parties en ce sens<sup>171</sup>. Cette injonction informelle, bâtie autour de la jurisprudence, est reconnue par une partie de la doctrine<sup>172</sup>. Ainsi, à côté de l'injonction légale, se construit l'injonction prétorienne qui découle des techniques jurisprudentielles.

Dans tous les cas, l'attitude du juge qui consiste à dire le droit sans commander les mesures propres à en assurer le respect n'est pas protectrice des droits des justiciables. Il faudrait, pour que cette injonction conserve ses lettres de noblesse et toute son efficacité, y associer l'astreinte.

## 2- Le prononcé de l'astreinte

Dans l'optique de la protection des droits des justiciables et le souci de voir les décisions rendues être exécutées, l'astreinte semble être la seconde arme dont pourra bénéficier le juge administratif dans son office. Il faut entendre par astreinte une condamnation pécuniaire accessoire, généralement fixée par jour de retard, que le juge prononce en vue de garantir la bonne exécution de sa décision ou même d'une mesure d'instruction<sup>173</sup>. Aux termes de l'article 594 de la loi béninoise du 23 avril 2020 portant modernisation de la justice, « *l'astreinte est une condamnation à somme d'argent par temps défini ou acte posé, prononcée par un juge à l'encontre d'un débiteur d'obligation récalcitrant en vue de l'amener à exécuter en nature son obligation ou à s'abstenir de poser un acte contraire à l'ordre de justice* ». Pour les professeurs BONICHOT, CASSIA et POUJADE, « *l'astreinte est un moyen de contrainte par lequel le juge prononce une condamnation pécuniaire, accessoire et éventuelle, applicable en cas de non-exécution de la chose jugée par la partie perdante, et dont le montant progresse en fonction du retard mis à exécuter la décision juridictionnelle* »<sup>174</sup>. Cette dernière définition guidera la présente recherche. Ainsi définie, l'astreinte peut être liée à l'injonction<sup>175</sup>. Dans le cadre de cette étude, elle vise à avertir l'administration de la sanction à laquelle elle s'exposerait si elle ne défère pas à l'injonction de l'exécution de la décision revêtue de l'autorité de la chose jugée. Il est question pour le juge, auréolé du pouvoir de commandement, d'adresser des astreintes avec imposition des délais, soit d'office, soit chaque fois qu'il est sollicité. L'exécution des décisions de justice reconnue à l'administration n'exclut ainsi pas, après un certain délai, le recours à la contrainte. L'objet de l'astreinte n'est pas de réparer le dommage causé à la partie gagnante par un retard ou un défaut d'exécution. Elle constitue juste un moyen de pression destiné à favoriser l'exécution de la décision de justice rendue<sup>176</sup>. Indépendante des

<sup>169</sup> M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 1933, p. 302.

<sup>170</sup> A. MESTRE, *Le Conseil d'État protecteur des prérogatives de l'administration (Études sur le recours pour excès de pouvoir)*, Paris, LGDJ, 1974, pp. 61 et ss.

<sup>171</sup> C. BROYELLE, « De l'injonction légale à l'injonction prétorienne : Le retour du juge administrateur », *Droit administratif*, Mars 2004, Étude 6, pp. 8 – 14.

<sup>172</sup> Y. GAUDEMET, « Réflexions sur l'injonction dans le contentieux administratif », *op. cit.*, pp. 805 et ss ; C. BROYELLE, « De l'injonction légale à l'injonction prétorienne : Le retour du juge administrateur », *op. cit.*, pp. 8 – 14 ; F. BLANCO, « L'injonction avant l'injonction ? L'histoire des techniques juridictionnelles apparentées à l'injonction », *RFDA*, 2015, pp. 444 et ss.

<sup>173</sup> G. CONAC, Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 98.

<sup>174</sup> J.-C. BONICHOT, P. CASSIA et B. POUJADE, *Les grands arrêts du contentieux administratif*, 8<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2022, p. 1300.

<sup>175</sup> CE, 29 décembre 1995, KAVADIAS.

<sup>176</sup> J.-C. BONICHOT, P. CASSIA et B. POUJADE, *Les grands arrêts du contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 1300.



dommages et intérêts, l'astreinte a, dans sa mise en œuvre, un parcours long qui va de son prononcé à son recouvrement en passant par sa liquidation<sup>177</sup>.

Dans ce domaine d'astreinte prononcée contre l'administration, le Niger affiche des avancées réelles et se singularise par-là de l'immense majorité des pays africains. Dans ce pays, l'article 163 de la loi organique n° 2013-02 du 23 janvier 2013, déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'État, dispose qu'il « *peut être demandé au Conseil d'État de prononcer une astreinte pour assurer l'exécution des décisions rendues par les juridictions administratives. Ces demandes ne peuvent être présentées, sauf décision explicite de refus d'exécution opposée par l'autorité administrative, qu'après l'expiration d'un délai de cinq (5) mois à compter de la date de notification des décisions juridictionnelles. Toutefois, en ce qui concerne les décisions ordonnant une mesure d'urgence, et notamment un sursis à exécution, les demandes peuvent être présentées sans délai* ». Le justiciable voit ses intérêts plus sauvegardés lorsque le législateur de ce pays précise que « *les demandes tendant à ce que le Conseil d'État prononce une astreinte peuvent être présentées sans le ministère d'avocat* »<sup>178</sup>. Les affaires présentées à cet effet « *sont instruites et jugées conformément aux dispositions régissant la procédure devant le Conseil d'État statuant au contentieux* »<sup>179</sup>. Cette démarcation et cette audace conférées par le législateur au juge administratif nigérien sont salutaires en ce qu'elles stimulent l'exécution de ses décisions et contribuent conséquemment à la protection des droits des justiciables ainsi qu'à la consolidation de l'État de droit. La loi organique gabonaise n° 005/2002 du 27 novembre 2002, fixant l'organisation, la composition, la compétence et le fonctionnement du Conseil d'État, avant son abrogation en 2018, disposait en son article 27 que « *sont passibles d'une astreinte dans les conditions fixées par les textes en vigueur, toutes les personnes morales de droit public ou de droit privé chargées de la gestion d'un service public, qui n'exécutent pas une décision rendue par une juridiction administrative* ». L'abrogation de ces dispositions par l'ordonnance n° 00026/2018 du 11 août 2018 suscitée marque une limite dans la protection des droits des justiciables au Gabon. De même, la quasi inexistence des décisions du juge administratif allant dans le sens du prononcé de l'astreinte contre l'administration au Gabon et au Niger constitue une autre limite. Cette situation peut se justifier par deux raisons : soit le juge administratif est complice de l'administration et de ce fait réfractaire à prononcer l'astreinte à son encontre ; soit les justiciables, ignorants de cette mesure protectrice de leurs intérêts, ne la sollicitent même pas du juge. La léthargie observée en matière de prononcé de l'astreinte implique, au profit des justiciables, la nécessité d'une vulgarisation normative à grande échelle et la sensibilisation du juge administratif qui doit refuser d'être un juge compatissant au profit de l'administration.

En France, la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes, modifiée et complétée par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 dispose qu'« *en cas d'inexécution d'une décision rendue par une juridiction administrative, le Conseil d'État peut, même d'office, prononcer une astreinte contre les personnes morales de droit public ou les organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public pour assurer l'exécution de cette décision* »<sup>180</sup>. La juridiction ne peut être saisie qu'après l'expiration d'un délai de deux mois suivant la notification du jugement, à moins que celui-ci ait donné une mesure d'urgence<sup>181</sup>. Ce délai

---

<sup>177</sup> En effet, en cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive, la juridiction compétente procède à la liquidation de l'astreinte qu'elle a prononcée, sauf s'il est établi que l'inexécution de la décision provient d'un cas fortuit ou d'une force majeure. Voir à ce sujet C. WATHLE, « Le Huron usé, fatigué et vieilli », *ADJA*, 1<sup>er</sup> mars 2021, p. 417.

<sup>178</sup> Article 164, premier paragraphe, de la loi organique nigérienne n° 2013-02 du 23 janvier 2013 suscitée.

<sup>179</sup> Article 164, second paragraphe, de la loi organique nigérienne n° 2013-02 du 23 janvier 2013 suscitée.

<sup>180</sup> Article 2 de cette loi du 12 avril 2000.

<sup>181</sup> Article 1<sup>er</sup> de cette loi du 12 avril 2000.



correspond au temps jugé nécessaire pour permettre à l'administration d'exécuter volontairement la décision et établir à *contrario* la réalité du refus d'exécution.

Mais, tant en France qu'au Niger, l'astreinte ne serait pas mise en œuvre s'il est établi que l'administration a exécuté la décision dans le délai ou que l'inexécution résulte d'un cas de force majeure ou d'un cas fortuit. De même, bien que découlant de l'autorité de la chose jugée non respectée, la demande d'astreinte pourrait être rejetée s'il est établi que l'exécution forcée de la décision du juge constituera une atteinte à l'ordre public plus grave que celle résultant de son inexécution<sup>182</sup> ou encore une atteinte sérieuse à l'intérêt général<sup>183</sup>.

Malgré cela, il est constant qu'en cas de résistance à l'exécution et en l'absence des astreintes à *priori* contenues dans la décision de justice prononcée, son bénéficiaire revenu devant le juge peut solliciter à *posteriori* que celui-ci édicte les mesures de contrainte nécessaires auxquelles l'administration devra se soumettre dans un délai donné. Au Bénin, par exemple, en dépit de l'interdiction par la loi, le juge a pris le courage pour prononcer l'astreinte contre un Maire qui n'a pas tiré les conséquences de l'autorité de la chose jugée d'une décision de justice : « *il est enjoint au Maire de la commune d'Abomey-Calavi d'organiser sous quinzaine la reprise de l'élection du chef de village de Drabo sous astreinte comminatoire de 500 000 francs par jour de résistance* »<sup>184</sup>. Au Burkina Faso, le tribunal administratif d'Ouagadougou s'est donné la liberté en ordonnant la cessation des coupures positionnées sur les salaires des magistrats assortie d'astreinte pour le service non fait. Dans cette espèce, il avance clairement « *que l'exécution intégrale et parfaite de l'injonction de cessation ainsi ordonnée est soumise à une astreinte journalière de dix millions (10 000 000) de FCFA pour chaque jour de retard à la charge personnelle et solidaire des autorités administratives suivantes...* »<sup>185</sup>.

Comme on peut le constater, la force des décisions du juge administratif découle nécessairement de la combinaison de l'injonction et de l'astreinte. Ces deux mesures protectrices des droits des justiciables demeurent malencontreusement quasi inopérantes dans la majorité des États d'Afrique noire francophone à cause, peut-être, de l'allégeance encore faite au vieux principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire<sup>186</sup>. C'est pourquoi, une réforme dans le sens de l'exécution des décisions rendues par le juge administratif conformément aux exigences des droits de l'homme et de l'État de droit s'impose dans ces États. En contentieux administratif, de nos jours, l'essentiel n'est plus cette décision finale qui annule l'acte administratif illégal ou accorde des dommages et intérêts à la victime. Annuler un acte administratif ou accorder des indemnités au profit d'une victime et ne pas prendre le soin de l'accompagner dans l'exécution de la décision rendue serait, pour le juge, s'arrêter à mi-parcours de sa mission. Ce qui est assimilable à un bûcheron qui couperait les racines de l'arbre, mais se refuserait à l'abattre, laissant ce soin à la tempête d'hiver<sup>187</sup>.

\*

\*

\*

<sup>182</sup> F. GRABIAS, « L'exécution des décisions de justice face à l'ordre public », *Civitas Europa*, 2017/2, n° 39, pp. 33 et ss ; CE, 30 novembre 1923, *COUITEAS*, *RD*, 1924, p. 208, note JÈZE.

<sup>183</sup> CE, 19 juillet 2010, *Centre hospitalier de Béziers*.

<sup>184</sup> CS/CA, n° 025/CA/ECML du Rep. n° 2018-59/CA3/ECML du Greffe, Arrêt du 7 novembre 2019, *Affaire HOFO Coovi Émile, KPATACLO Georges contre BADA Georges*.

<sup>185</sup> Voir ordonnance n° 09-1/2020 du 17 avril 2020 rendue par le Tribunal d'Ouagadougou.

<sup>186</sup> Il s'agit d'un principe hérité de la France. Ce principe semble antérieur à la révolution française. On le remonte généralement à l'édit de Saint-Germain-en-Laye de février 1641. Mais le principe a été solennellement consacré par la loi des 16 – 24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III.

<sup>187</sup> J. RIVERO, « Le Huron au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », *Dalloz*, *Chronique* – VI, 1962, p. 331.



Comme le Huron dans ses propos naïfs au Palais-Royal<sup>188</sup>, il n'a pas été question seulement dans cette étude de chanter les louanges de la justice administrative gabonaise et nigérienne au point d'oublier les limites. A la vérité, la justice administrative au Gabon et au Niger, bien que présentant des avancées réelles et salutaires, regorge aussi sans doute des insuffisances par rapport à la protection des droits des justiciables : Absence d'un pouvoir judiciaire véritablement indépendant, éloignement de l'appareil judiciaire par rapport aux populations, subordination de la justice au pouvoir politique, vénalité des juges, insuffisance et inadaptation de la formation des magistrats, misère financière et documentaire des juridictions administratives<sup>189</sup>, fragilité du référé-suspension en matière de protection des droits des justiciables, carence du référé-provision, changements inconstitutionnels de gouvernement, lesquels peuvent avoir des effets sur la protection des droits des justiciables notamment en ce qui concerne le déroulement serein des audiences et l'exécution des décisions de justice, etc. La dénonciation de ces limites est une méthode d'incitation du Gabon et du Niger à se dépasser et à s'inscrire dans la logique de l'amélioration plus accrue de la qualité de la justice en faveur des justiciables. Dans tous les cas, l'efficacité de la protection des droits des justiciables contre les dérives administratives ne réside plus seulement dans l'accès facile au juge, sa capacité à statuer équitablement mais, surtout, dans le fait de faire en sorte que sa décision soit diligemment exécutée<sup>190</sup>. C'est pourquoi, il faut prendre en compte, comme l'ont fait les législateurs gabonais et nigérien, les suites du procès à savoir l'exécution des décisions de justice rendues. Cela recommande de doter le juge de nouvelles armes contre l'administration à savoir l'injonction et l'astreinte. La situation dans certains pays africains comme le Cameroun et le Bénin nécessite ainsi un recadrage à travers la mise en place d'un régime juridique de l'exécution des décisions du juge administratif. Cette piste pourra conduire à la modernisation progressive du droit du contentieux administratif dans les États de l'Afrique noire francophone<sup>191</sup>. Ce qui aurait pour implication l'affermissement d'une justice administrative de qualité au service de la protection efficace des droits des justiciables.

---

<sup>188</sup> *Ibid.*, pp. 329 et ss.

<sup>189</sup> J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « Le statut de la justice dans les États d'Afrique francophone », in J. DU BOIS DE GAUDUSSON et G. CONAC, *La justice en Afrique*, Paris, La documentation française, 1990, pp. 6 - 12.

<sup>190</sup> J.-M. SAUVÉ, « La qualité de la justice administrative », *Revue Française d'Administration Publique*, 2016/3, n° 159, pp. 667 – 674.

<sup>191</sup> Comme le relevait Gérard CONAC, « *la modernisation du droit est inévitable dans toute société ouverte. Elle se fait par l'évolution des mœurs qui conduit au dépérissement de règles archaïques. Les règles archaïques dans ce contexte sont celles qui sont dépassées et par conséquent ne répondent plus aux exigences de la société. Elles deviennent, de ce fait, réfractaires au progrès social et technique. La modernisation souhaitée peut se faire par la loi, qui confirme, canalise ou oriente les changements, ou par la jurisprudence qui doit dégager des solutions aptes à répondre aux données nouvelles de la vie sociale et du progrès technique* » (G. CONAC, « La modernisation des droits en Afrique : du droit de l'État à l'État de droit », in E. LE ROY et J. LE ROY, *Un passeur entre les mondes, le livre des anthropologues du droit, disciples et amis du Recteur Michel ALLIOT*, Paris, Publication de la Sorbonne, 2000, p. 281).