



LES MUTATIONS DE LA MOTIVATION DES DECISIONS DU JUGE ADMINISTRATIF EN AFRIQUE FRANCOPHONE

Thierry Sèdjro BIDOUZO

Docteur en droit public. Assistant.

Faculté de droit et de science politique, Université d'Abomey-Calavi (BENIN).

Janvier 2023

Adresse E-mail : bidouzothierry@yahoo.fr

Sommaire

INTRODUCTION

- I- Une motivation améliorative de la qualité des décisions**
 - A- L'adaptation des référents de la motivation**
 - 1- *La référence aux précédents jurisprudentiels*
 - 2- *La valorisation du référent contextuel*
 - B- La modulation du contenu de la motivation**
 - 1- *Une motivation pédagogique*
 - 2- *Une motivation directive*

- II- Une motivation relativement consolidatrice de l'office du juge**
 - A- La mollesse de l'efficacité stylistique**
 - 1- *La constance de l'économie de moyens*
 - 2- *La tendance des discours prolixes*
 - B- La maturation de l'efficacité fonctionnelle**
 - 1- *La densification du pouvoir normatif du juge*
 - 2- *Le renforcement de l'office du juge*

CONCLUSION



Résumé

La motivation des décisions est une exigence essentielle de justice que le juge administratif africain a, aujourd'hui mieux qu'hier, intégré dans l'accomplissement de son office juridictionnel. L'étude des transformations contemporaines de la motivation des décisions du juge administratif africain a permis de dégager une tendance rénovatrice. Si certaines lacunes restent forcément à combler, le chemin parcouru n'est pas négligeable ; mieux, il est appréciable. La pédagogie dont le juge administratif fait désormais preuve concourt à améliorer l'intelligibilité des décisions qu'il rend. De même, le didactisme du juge, lorsqu'il consiste pour celui-ci à expliciter les conséquences de ses décisions, permet de mieux garantir leur exécution. Il contextualise sa motivation et éprouve les thèses de l'extraversion irrémédiable du droit administratif africain. Il paraît évident que l'évolution ou les mutations, à la fois formelles et substantielles, de la motivation des décisions du juge administratif africain, améliorent et affermissent son office.

Mots clés : motivation – juge administratif africain – mutation – pédagogie – décision juridictionnelle.

Abstract

The motivation of decisions is an essential requirement of justice that the African administrative judge has, today better than yesterday, integrated into the performance of his jurisdictional office. The study of the contemporary transformations of the motivation of the decisions of the African administrative judge has made it possible to identify a renovating trend. While some gaps inevitably remain to be filled, the progress made is not in vain but appreciable. The pedagogy that the administrative judge now demonstrates helps to improve the intelligibility of the decisions he renders. Similarly, the didacticism of the judge, when it consists for him in explaining the consequences of his decisions, makes it possible to better guarantee their execution. He contextualizes his motivation and tests the theses of the irremediable extraversion of African administrative law. It seems obvious that the evolution or changes, both formal and substantial, of the motivation of the decisions of the African administrative judge, improve and strengthen his office.

Keywords: motivation – African administrative judge – transfer – pedagogy – judicial decision.



INTRODUCTION

L'avènement du renouveau démocratique des années 1990 a induit une renaissance de la justice administrative en Afrique francophone. Le « *droit administratif d'exception d'avant 1990* »¹ issu du présidentielisme autoritaire a sensiblement évolué, sinon fondu². Conséquemment, son juge a amélioré ses outils, affûté ses armes et ses méthodes³ sous la pression d'une obligation : celle de motiver.

En effet, la motivation juridictionnelle répond à une exigence de la démocratie : les juges rendent compte publiquement à leurs mandants des raisons pour lesquelles ils ont tranché un litige dans tel sens plutôt que dans tel autre. Elle a immanquablement une vertu légitimatrice de l'office ou de l'œuvre du juge de l'administration. Comme le souligne si bien Wenceslas Ruhana Mirindi Busane, la « *motivation du jugement permet de faire échec à une double suspicion. La première est que l'administration abuse souvent des droits des particuliers. La seconde est que le juge administratif, soit prend souvent parti pour l'administration, soit évite de la contrarier* »⁴. Dans l'exercice de sa *jurisdictio*, le juge, y compris le juge administratif, est soumis à l'obligation de motivation⁵. Le constat établi par Jean Rivero s'agissant de la motivation des décisions administratives et selon lequel « *l'autorité [...] consciente de s'adresser à des personnes, c'est-à-dire à des êtres doués de raison et de liberté, [...], juge nécessaire de rechercher l'obéissance, non dans le seul respect de son pouvoir, étayé par la crainte de la sanction, mais dans l'adhésion des intelligences* »⁶, vaut, *a fortiori*, pour ce qui concerne les décisions de justice. L'exercice de motivation contraint donc le juge à faire scrupuleusement son travail et à penser avec justesse. Ces motifs justifient bien l'érection de la motivation comme un principe du droit.

Du point de vue définitionnel, la motivation est susceptible de deux acceptions formelle et substantielle⁷. Au sens formel, elle correspond au contenant de la motivation. « *Elle est la manière dont le juge rédige ses motifs ; la manière dont il expose les raisons de sa décision* »⁸.

¹ A. BOCKEL, « Le juge et l'Administration en Afrique noire francophone. Introduction à l'étude du problème », *Annales africaines*, 1971-1972, p. 14.

² D. K. KOKOROKO, *Les grands thèmes du droit administratif*, 2e édition, Les Presses Universitaires de Lomé, 2018, p. 274.

³ C. MOMO, « L'évolution du modèle de justice administrative en Afrique subsaharienne francophone », *Revue juridique et politique des Etats francophones*, Juillet-Septembre, 2013, p. 356.

⁴ W. R. M. BUSANE, *Le contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'administration par le juge administratif congolais*, Thèse de droit public, Université catholique de Louvain, 2012, p. 359.

⁵ Lire Association Henri Capitant, *La motivation*, Paris, LGDJ, 2000, 121 p.

⁶ J. RIVERO, « À propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration », in *Mélanges offerts à René Savatier*, Paris, Dalloz, 1965, pp. 821-833.

⁷ M. CHATEAU-GRINE, *La motivation des décisions du juge administratif*, *Op. cit.*, p. 33.

⁸ *Ibid.*



Au sens substantiel, la motivation a trait au contenu même de la motivation. « Elle renvoie aux raisons du juge, à la façon dont celui-ci dégage et articule les raisons de fait et de droit qui fondent ses décisions »⁹. En ce sens, pour le juge, motiver une décision, « c'est indiquer et, par conséquent, faire connaître les considérations de fait et les raisonnements de droit sur le fondement desquels cette décision a été prise et qui ont entraîné la conviction du juge »¹⁰. La motivation apparaît dès lors comme la marque extérieure de l'opération intellectuelle à laquelle se livre le juge pour fonder sa décision et c'est donc à travers celle-ci que le juge développe son raisonnement, explique le pourquoi¹¹ et donne les raisons¹² qui l'ont amené à adopter telle ou telle solution¹³. La motivation se distingue ainsi des motifs en ce qu'elle est la « communication »¹⁴ de ceux-ci. Qualifiée d'un des « grands principes » du droit, la motivation désigne, au sens courant, l'« action de justifier une action (déjà faite ou à accomplir) par l'exposé des motifs »¹⁵.

Quant au terme mutation, étymologiquement, il vient du latin *mutatio* qui signifie changement. Au sens générique du terme, la mutation renvoie aux transformations dont a fait ou peut faire objet une situation, une règle ou une manière. Autrement dit, l'évolution d'une chose par rapport à une situation initiale. Transposée à la logique juridique, la mutation de la motivation renvoie à l'évolution contemporaine de la motivation dans sa forme et sa substance, œuvre du juge administratif.

L'expression « juge administratif » renvoie à de multiples réalités, car le juge administratif n'est pas un, mais multiple ; il n'exerce pas une fonction unique mais des fonctions plurielles. On distingue ainsi, les juridictions administratives de droit commun que sont les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et la Cour suprême pour certains ou le Conseil d'État pour d'autres. Au plus haut niveau de la hiérarchie, le juge administratif remplit une double mission d'ordre juridictionnel, mais également non contentieux. La présente étude se bornera à l'analyse de la motivation des décisions rendues par les juridictions administratives dans leur office juridictionnel.

Dans la plupart des Etats africains francophones, l'obligation de motivation bénéficie d'une assise nationale, constitutionnelle¹⁶, parfois, légale¹⁷, mais également supranationale où

⁹ *Ibid.*

¹⁰ R. ODENT, *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz, réédition 2007, tome 1, spéc. p. 749.

¹¹ Lire, P. AMSELEK (dir.), *Interprétation et droit*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1995, 245 p.

¹² A. M. ADANDEDJAN, « Réflexion sur la motivation des juridictions constitutionnelles en Afrique noire Francophone », *Afrilex*, 2019, En ligne : <http://afrilex.u-bordeaux.fr/reflexion-sur-la-motivation-des-decisions-des-juridictions-constitutionnelles-en-afrique-noire-francophone/> p. 40, publié le 31 déc. 2019, consulté le 29 octobre 2022.

¹³ E. F. SAWADOGO, « L'exercice du pouvoir normatif par le juge administratif burkinabè », *Revue burkinabè de droit (RBD)*, n° 61 – 2e Semestre, 2020, pp. 199-230.

¹⁴ F. ZENATI-CASTAING, « La signification, en droit, de la motivation », in Sylvie Caudal (dir.), *La motivation en droit public*, Paris, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2013, pp. 25-46, spéc. p. 25.

¹⁵ Ch. GODIN, *Dictionnaire de philosophie*, Paris, Fayard, Éditions du temps, 2004, V. l'entrée « motivation », spéc. p. 838.

¹⁶ Article 21, alinéa 1er, de la Constitution du 18 février 2006 de la République démocratique du Congo (RDC). Article 141, alinéa 2 de la Constitution rwandaise du 04 juin 2003.

¹⁷ Voir article 105 de la loi n° 2006/016 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême camerounaise ; loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 2008-35 du 08 août 2008 sur la Cour suprême du Sénégal ; loi n° 97-243 du 25 avril 1997 modifiant et complétant



elle est consacrée au titre des garanties individuelles. Le renouveau démocratique a bien éloigné le juge du temps des indépendances¹⁸, où il se contentait d'imposer son autorité. On est bien loin de la « *brièveté impériale* »¹⁹ et du « *charme mystérieux des jurisprudences d'autrefois* »²⁰. Le droit administratif²¹ est moins « *un droit secret*²² où la règle de droit n'existe que comme déchiffrement d'un message codé à plusieurs degrés »²³ ; il est devenu moins « *un instrument du pouvoir* »²⁴. « *L'année 1990 fait corps avec un système politique ouvert, construit sur le principe de maximisation des droits et libertés devant permettre aux serviteurs de l'Administration publique une cure de dépolitisation et un retour vers la neutralité administrative* »²⁵. La motivation répond ainsi à une « *exigence de la démocratie* »²⁶. Le juge administratif africain s'est alors évertué à proclamer le principe de la motivation des jugements rendus en matière administrative²⁷. Cependant, après plus de « *Cinquante ans de droit administratif en Afrique* »²⁸, il est légitime de se questionner sur les mutations ou les évolutions de la motivation des décisions du juge administratif africain francophone²⁹.

Dès lors, l'idée de mutation étant fortement liée à celle du temps, la présente étude s'étend du renouveau démocratique à nos jours. En effet, c'est notamment à partir des années 1990 que les juridictions administratives de l'air du renouveau du constitutionnalisme africain ont pris la mesure de l'exigence de motivation. Matériellement, la réflexion se consacre à la motivation des décisions juridictionnelles ; mais il s'agit spécifiquement des décisions du juge administratif, et non des décisions de juridictions considérées dans leur globalité³⁰. Sera ainsi exclue du champ de la présente étude l'analyse de la motivation des actes du juge administratif qui ne traduisent pas, par essence et strictement, la fonction juridictionnelle. Par conséquent, ne

la loi n° 94-440 du 16 août 1994 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour suprême de Côte d'Ivoire ; la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême du Bénin ; la loi n°96.006 du 13 janvier 1996 portant organisation et fonctionnement des Tribunaux administratifs en Centrafrique.

¹⁸ G. CONAC, « Le juge de l'Etat en Afrique francophone », in J. du BOIS de GAUDUSSON et G. CONAC, *La justice en Afrique, Afrique contemporaine*, numéro spécial, 1990, pp. 13-20.

¹⁹ Ch. SCHÖNBERGER, « "Mi attendu, mi dissertation". Le style des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne », *Droit et Société*, 2015/3, n° 91, p. 507.

²⁰ R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 2006, 12e éd., p. 1034.

²¹ Lire I. D. SALAMI, *Droit administratif*, Cotonou, Editions CeDAT, 2021, 578 p.

²² Lire E. JOUANNET, « La motivation ou le mystère de la boîte noire », in H. R. FABRI et J.-M. SOREL, *La motivation des décisions des juridictions internationales*, Paris, A. Pedone, 2008, pp. 253-253.

²³ G. VEDEL, « Le droit administratif peut-il rester indéfiniment jurisprudentiel ? », *EDCE*, 1979-1980, p. 31.

²⁴ A. BOCKEL, *Droit administratif*, NEA, Dakar-Abidjan, 1978, pp. 31-32.

²⁵ D. KOKOROKO, « La politique et l'administration publique au Togo », in F. MELIN-SOUCRAMENIEN (Sous dir.), *Espaces du service public*, (Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de Gaudusson), Tome 1, Presses universitaires de Bordeaux IV, 2014, p. 367.

²⁶ R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 2008, 13e éd., p. 1062.

²⁷ Voir CSJ, RAA-14, 13 novembre 1998, Sofos Costa c/ La République démocratique du Congo ; arrêt CS/CA, 20 décembre 2006, Madame Koua Ama Marie-Agnès c/ Etat de Côte d'Ivoire et Société IGS, Agence France immobilier.

²⁸ D. SY et A. B. FALL, *Cinquante ans de droit administratif en Afrique*, Toulouse, Presses universitaires Toulouse 1 Capitole, 2016, 203 p.

²⁹ Lire A. B. FALL et D. SY, *Les nouvelles tendances du droit administratif en Afrique*, Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse 1, Capitole, 2018, 233 p.

³⁰ Lire F. HOURQUEBIE et M.-C. PONTTHOREAU (dir.), *La motivation des décisions des Cours suprêmes et Cours constitutionnelles*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 308 p. Lire aussi, W. MASTOR, « Essai sur la motivation des décisions de justice. Pour une lecture simplifiée des décisions des cours constitutionnelles », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, année 2000, pp. 35-63.



sera pas étudiée la motivation des décisions rendues par le juge administratif dans l'exercice de ses fonctions consultatives et d'administration. Aussi, l'étude se rapporte-t-elle au juge administratif africain, même si elle n'est pas restée fermée à d'autres ordres de juridictions³¹. Par ailleurs, la motivation des décisions du juge administratif africain n'est pas étudiée ici sous le prisme de ses fonctions, dans ses rapports ni à l'Etat de droit ni à la fonction sociale du droit³². En effet, l'étude de la motivation des décisions du juge administratif africain, dans le cadre de cette réflexion, a pour but d'appréhender la motivation elle-même, de la passer au scanner, d'en faire une lecture et une analyse, d'en traquer la ou les philosophies, d'en opérer une dissection sous le double aspect du contenant et du contenu.

Ainsi, l'étude de la motivation prend en compte à la fois le canal de la communication et l'objet de la communication. Il s'agit donc d'étudier ce que dit le juge, selon quelle méthode et dans quelle mesure il peut être compris. Cette démarche questionne et renseigne sur l'évolution de la motivation des décisions du juge administratif africain ; l'étude se veut ainsi volontairement exploratrice des avancées à mettre à l'actif de l'amélioration de la technique de motivation du juge africain, amélioration susceptible de renforcer ou de consolider son office. En cela, la question qui se pose est la suivante : quelle appréciation est-il possible de faire des transformations de la motivation des décisions du juge administratif africain francophone ? A dire vrai, la motivation, au sens juridique, constitue l'exposé de l'ensemble des motifs, c'est-à-dire de l'ensemble des raisons de fait ou de droit, sur lequel repose une décision. Mais la motivation, c'est aussi le fait d'« exposer » les raisons de fait et de droit qui ont conduit le juge à décider³³. Si comme présentée, la motivation correspond à la fois à l'exposé des motifs et au fait d'exposer ces motifs³⁴ et qu'elle est donc à la fois action et résultat de cette action, alors, toute appréhension de la motivation doit être double. Elle porterait d'abord sur l'action, en examinant la substance de la motivation et ensuite sur le résultat de l'action, en analysant l'efficacité de la motivation. Si sur le premier point, l'amélioration de la qualité des décisions³⁵ du juge administratif africain est certaine (I), sur le second, la consolidation de l'office du juge est encore relative (II).

I- UNE MOTIVATION AMELIORATIVE DE LA QUALITE DES DECISIONS

³¹ Lire M. CHATEAU-GRINE, *La motivation des décisions du juge administratif*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Nantes, 2018, 604 p. D. RIBES, « La motivation des décisions du Conseil d'État », in Ph. RAIMBAULT et M. HECQUARD-THERON (dirs.), *La pédagogie au service du droit*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2011, pp. 183-195. Ch. LONSO, « La motivation didactique des décisions juridictionnelles du Conseil d'État », in Ph. RAIMBAULT et M. HECQUARD-THERON (dirs.), *La pédagogie au service du droit*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2011, pp. 161-184.

³² Lire M. DIAKHATE, « La motivation des décisions des juridictions administratives en Afrique subsaharienne francophone », *Afrilex, Revue d'Etude et de Recherche sur le Droit et l'Administration dans les Pays d'Afrique*, URL : http://afrilex.ubordeaux4.fr/la-motivation-des-decisions-des.html?var_mode=calcul., avril 2019, (document Pdf), 31 p.

³³ Ch. LONSO, « La motivation didactique des décisions juridictionnelles du Conseil d'État », in Ph. RAIMBAULT et M. HECQUARD-THERON (dirs.), *La pédagogie au service du droit*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2011, pp. 161-184.

³⁴ M. NOËL, « Les motifs dans les décisions des juridictions administratives », *RDP*, 1924, pp. 350-384.

³⁵ H. COLOMBET, A. GOUTTEFANGEAS, « La qualité des décisions de justice. Quels critères ? », *Droit et Société*, 2013/1, n° 83, pp. 155-176.



Une décision motivée, *a priori*, est une décision de qualité, ne serait-ce que sur la forme. Le juge est certes tenu par l'obligation de motiver sa décision ; il est contraint de statuer sur ces éléments et tenu de formaliser un ou des motifs à l'appui de sa décision, mais s'appliquer à bien le faire est une marque de qualité. Cela marque non seulement un exercice amélioré de la fonction juridictionnelle, mais également un exercice d'éducation du justiciable et de l'administration. Et l'analyse du raisonnement ainsi que des motifs avancés par le juge pour justifier ses solutions renseigne à suffisance qu'il alterne et parfois combine utilement les techniques de motivation en modulant le contenu en fonction de l'objectif qu'il poursuit (**B**) et en adaptant au besoin, les référents de la motivation (**A**). Cette capacité à modeler le rendu de sa décision, tout en tenant le pari de rendre la justice, est de loin une manifestation et une caractéristique imparable de ce que le juge administratif africain se bonifie substantiellement.

A- L'adaptation des référents de la motivation

La capacité d'adaptation de la motivation est une preuve de l'amélioration de l'art du juge administratif africain à justifier sa décision. Cela dénote de ce que le juge acquiert une dextérité dans son approche de rendre le droit. Il adopte selon le cas, une motivation par référence jurisprudentielle (1), renforçant la normativité de la jurisprudence et une motivation contextualisée (2) pour produire un droit propre à sa sociologie. En fait, à l'instar de tout discours, le discours juridictionnel vise la persuasion. Le juge administratif motive sa décision en vue de persuader, de convaincre par le discours, du bien-fondé et de la justesse de la solution qu'il prononce³⁶.

1- La référence aux précédents jurisprudentiels

Pour atteindre son objectif de persuasion, le juge module et adapte son raisonnement pour susciter la conviction de son auditoire. A cette fin, plusieurs référents lui servent d'appui, le précédent jurisprudentiel y compris. Le juge administratif africain a recours, sous des modalités diverses, au précédent jurisprudentiel comme un référent de sa motivation. C'est la motivation précédentielle ou la motivation par renvoi ou par référence. Ce procédé consiste pour le juge à se référer à la jurisprudence pour fonder sa solution. Lorsqu'il motive par référence, le juge reproduit *in extenso* le considérant de l'arrêt à l'occasion duquel ledit principe intéressé a été fixé et indique, le cas échéant, les références exactes de cet arrêt³⁷.

Dans la pratique motivationnelle du juge africain, le procédé de la motivation par référence prend une double orientation. En effet, le juge peut se référer à la jurisprudence administrative ou à celle d'une autre juridiction³⁸. Lorsqu'il convoque le précédent de sa propre jurisprudence, le juge entend imprimer le caractère obligatoire de la règle jurisprudentielle qu'il pose ou réaffirme. C'est le cas du Jugement n° 05 /2014 du 03 février 2014 dans l'affaire Joseph Raoul Tchiakoua Siantou c/ Etat du Cameroun (Université de Ngaoundéré) qui constitue à lui tout seul un condensé des méthodes de motivation précédentielle. En l'espèce, dans une

³⁶ J. ARRIGHI de CASANOVA, « Savoir lire et décoder les décisions du juge administratif », in G. BACHELIER (coord.), *Le contentieux fiscal*, Paris, Litec, coll. « Référence première », 1994, pp. 136-155.

³⁷ M. CHATEAU-GRINE, *La motivation des décisions du juge administratif*, *Op. cit.*, p. 185.

³⁸ Lire L. POTVIN-SOLIS, *L'effet des jurisprudences européennes sur la jurisprudence du Conseil d'Etat*, Paris, LGDJ, 816 p.



décision de plus de trente (30) pages, le juge s'applique sur chaque moyen soulevé et discuté, à renvoyer à un précédent jurisprudentiel national et étranger. Dans sa discussion du moyen relatif au non-respect des conditions de retrait des actes administratifs unilatéraux soulevé par le requérant, le juge reconnaît « *Qu'il n'est pas souhaitable que les décisions prises par l'administration puissent être à tout moment retirées, celles-ci ayant pu créer des droits au profit des administrés et que leur maintien paraît alors s'imposer ;* »³⁹, mais affirme qu' « *Il va de soi que lorsqu'on est en présence d'un acte juridique entaché d'illégalités, il y a intérêt à permettre à l'administration de faire ce que ferait normalement le juge, c'est-à-dire le droit de le faire disparaître ;* »⁴⁰. Il soulève ensuite l'inopportunité de la jurisprudence étrangère convoquée par le requérant en relevant « *Que la position du juge français à ce sujet a évolué de la manière la plus claire qui soit : le principe de la sécurité juridique du destinataire de l'acte irrégulier tombant au profit de l'exception « droit de repentir »* »⁴¹, dès lors qu'il est établi que c'est à la suite d'une fraude de l'utilisateur du service public que l'administration a été amenée à poser un acte irrégulier⁴². Allant plus loin, le juge renforce sa position au moyen d'une autre décision de la même juridiction étrangère qu'il s'applique à étayer⁴³. En procédant ainsi par référence expresse, le juge renforce le fondement de la décision prise autant qu'elle légitime plus pleinement celle-ci en la donnant à voir comme inscrite dans un ensemble jurisprudentiel cohérent⁴⁴, quoiqu'étranger.

En outre, le juge adopte parfois une motivation précédentielle en puisant le référent dans la jurisprudence d'une autre juridiction d'un même système⁴⁵. L'arrêt n° 29/CA du 30 octobre 1998, Boya Comlan Assogba Eugene c/ Etat béninois est à cet égard bien illustratif. Le juge béninois se réfère expressément à la chose jugée constitutionnelle comme la raison au fondement du rejet d'un moyen avancé par le défendeur⁴⁶. Ce procédé de motivation comporte

³⁹ Jugement n° 05 /2014 du 03 février 2014 dans l'affaire Joseph Raoul Tchiakoua Siantou c/ Etat du Cameroun (Université de Ngaoundéré).

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Cf. CE 12 avril 1935, Sarovitch, rec. p. 520.

⁴³ Jugement n° 05 /2014 du 03 février 2014 dans l'affaire Joseph Raoul Tchiakoua Siantou c/ Etat du Cameroun (Université de Ngaoundéré) : « *“Considérant qu'il est constant que le requérant n'a obtenu la naturalisation par un décret en date du 09 juin 1926 qu'au moyen de procédés frauduleux destinés notamment à dissimuler sa véritable identité et des actes de son passé ; qu'en conséquence de cette fraude il n'a pu résulter de ce décret pour le requérant un droit acquis à la nationalité française et que c'est légalement que le décret du 1er avril 1931 a rapporté le décret susvisé du 09 juin 1926 ” ; (CE sect. 7 juin 1955 SILBERSTEIN, Rec. P. 334 : décision autorisant un étranger à postuler un diplôme universitaire en conséquence de la production d'un certificat mensonger ; CE sect. 18 Nov. 1966, SILVANI, Rec. P. 609 : délivrance d'un certificat d'aptitude à la suite d'épreuves entachées de fraudes ; CE 10 mars 1976, BAILLET. RDP 1976 P 137 ; CE 17 mars 1976. TODESCHIN, Rec. P 157 CE 19 jan 1983. DALANSON : nomination prononcée au profit d'une personne qui avait dissimulé qu'elle avait déjà été admise à la retraite ; CE 24 janvier 1984. DESPRES DA 1984 n° 83.b : prime à l'amélioration de l'habitat rural obtenue grâce à la dissimulation volontaire d'un prêt excluant l'octroi de la prime ; CE sect. 12 dec 1986 TSHIBANGU, rec P 279 : bénéfice du statut de réfugié accordé à la suite d'une demande frauduleuse ; CE 13 nov. 1993 RIAZ, D 1993, P. 297 : délivrance à un étranger d'une carte de résident privilégié en conséquence d'un mariage frauduleux) »*

⁴⁴ F. LELIEVRE, « Plaidoyer pour la référence à la jurisprudence dans les motifs des décisions des juridictions administratives », *AJDA*, 2009, p. 2446.

⁴⁵ Lire, sur les références aux juridictions régionales, G. ALBERTON, « L'art de concilier déférence communautaire et résistance nationale », note sous CE, Ass, 27 mars 2015, M. Quintanel, *AJDA*, 2015, pp. 1761-1767.

⁴⁶ Arrêt n° 29/CA du 30 octobre 1998, Boya Comlan Assogba Eugene c/ Etat béninois. Il argumente ainsi qu'il suit : « *Mais que, par Décision DCC 96-026 des 19 Janvier et 02 Mai 1996, la Cour Constitutionnelle a décidé*



une densité argumentative, car le recours au précédent implique que le juge fait sien le raisonnement qu'il a déjà pu tenir lui-même ou que la juridiction supérieure a tenu ou encore celui qu'une autre juridiction a pu tenir. Aussi, faut-il souligner que par cette motivation précédentielle, le juge confirme le caractère normatif de la jurisprudence dont il reconnaît *de facto*, la force obligatoire, au moins jusqu'au renversement de cette dernière. Par cette méthode, le juge rationalise le travail autant qu'il l'inscrit dans la garantie de la sécurité juridique dans la mesure où sa propre ligne jurisprudentielle lui sert de repère juridictionnel. Au-delà, cela traduit, comme l'affirme Mathieu Disant, un « raffinement des techniques »⁴⁷ de motivation du juge africain, d'autant plus qu'il le fait en contextualisant son raisonnement juridique.

2- La valorisation du référent contextuel

Traité de « désinculturé » et « extérioriste », le droit administratif africain a longtemps été qualifié par rapport à ses intimités d'avec le droit administratif français. La doctrine n'a jamais vraiment été tendre avec le juge administratif africain dont l'œuvre jurisprudentielle est perçue comme une « source limitée »⁴⁸ et « par défaut »⁴⁹ du droit public africain francophone. En effet, dans leur effort de caractérisation de la jurisprudence administrative africaine, la plupart des auteurs en arrive toujours à démontrer son « acclimatation »⁵⁰. Les conclusions sont lapidaires. Elles présentent le juge comme « éloigné des réalités socio-politiques »⁵¹, fustigent l'absence de construction prétorienne de grands principes, visant « à mettre en adéquation les normes au contexte particulier qu'elles régissent »⁵², et décrivent la non « adaptation véritable » de la motivation due à l'extraversion des référents : « on ne juge plus un cas par référence à

que les articles 111 et 113 de la Loi n° 93-010 du 04 Août 1993 sont contraires à la Constitution (...) Que le 13 Décembre 1996, le Décret n° 96-559 portant Statuts Particuliers des Corps des Personnels de la Police Nationale a été pris ; et que dans ses articles 95 et 96, ce décret reprend les dispositions des articles 111 et 113 de la Loi n° 93-010 du 04 Août 1993 déjà déclarées contraires à la Constitution par la Décision DCC 96-026 des 19 Janvier et 02 Mai 1996; Que par Décision DCC 97-040 des 07 et 08 Juillet 1997, la Cour Constitutionnelle a déclaré ce décret inconstitutionnel ; Que de tout ce qui précède, il en résulte également que l'Administration n'est pas fondée à soutenir que le recours de Boya Comlan Assogba Eugène doit être déclaré irrecevable pour défaut d'intérêt dans la mesure où les dispositions légales et réglementaires sur lesquelles l'Administration de la Police pouvait se fonder pour régler la situation des agents dont la reconstitution de carrière a été bloquée depuis longtemps, sont déjà déclarées inconstitutionnelles par la Cour Constitutionnelle ; ».

⁴⁷ M. DISANT, « Synthèse des réponses au questionnaire », Acte de la Conférence, ACCPUF – Bulletin n° 13 – avril 2019, p. 61.

⁴⁸ F. GALLETI, *Les transformations du droit public africain francophone. Entre étatismes et libéralisation*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 629.

⁴⁹ *Idem*.

⁵⁰ Voir S. COULIBALY, *La pratique du contentieux administratif malien de l'indépendance à nos jours. Quelles perspectives peut-on trouver dans la pratique du contentieux administratif malien de l'indépendance à nos jours ? Contribution à une analyse des systèmes de protection des administrés en Afrique francophone*, Thèse de droit public, Université de Nice Sophia-Antipolis, 2007, p. 92 ; B. FISCHER, *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, Thèse de doctorat en Droit, Université de Grenoble, 2011, 479 p.

⁵¹ J. Du BOIS de GAUDUSSON, « Le statut de la justice dans les Etats d'Afrique francophone », in *Afrique contemporaine*, 1990/4, n°156, p. 11.

⁵² B. FISCHER, *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, *Op. cit.*, p. 240.



la norme acceptée mais on légitime le bien-fondé de la norme de référence importée en l'appliquant à un cas donné »⁵³.

Aujourd'hui plus qu'hier, cette figure du juge administratif africain s'est bien étendue. Il s'affirme dans une approche réaliste qui lui permet de conjuguer des raisons juridiques avec des paramètres extra-judiciaires⁵⁴ propres à son contexte. Il « *complète l'analyse normologique du 'jeu' du droit en le confrontant avec l'ensemble du 'jeu' social* »⁵⁵ et son raisonnement le laisse transparaître. La motivation des décisions du juge administratif africain convainc donc de plus en plus de son refus d'être uniquement une bouche de la loi sans être en mesure d'en « *modérer ni la force ni la rigueur* »⁵⁶. Il ne fait aucun doute, « *la jurisprudence administrative africaine produit désormais une variété de solutions aux couleurs du réalisme juridique. La contextualisation de chaque affaire prime sur le conformisme juridique* »⁵⁷. Dès lors, le juge administratif procède à la médiation nécessaire à l'adaptation de la norme juridique à son contexte social. En effet, « *il est admis généralement que la jurisprudence administrative procède fréquemment d'un contact direct avec le réel, voire avec le quotidien. [...] C'est même là une des dominantes de la méthode suivie par le juge administratif dans l'élaboration du droit jurisprudentiel, que cette attention directe aux rapports économiques, familiaux, religieux, en un mot aux phénomènes sociaux en général* »⁵⁸. Le juge puise les référents de son raisonnement dans les réalités du cadre d'application du droit puisque celui-ci n'est pas « *un corps de règles désincarnées, transposables en tout temps et en tout lieu. Nécessairement contextualisé, il procède d'un milieu et reflète une conception des relations sociales propres à ce dernier* »⁵⁹. Les arguments du juge traduisent alors une prise en compte du contexte et des implications de ce contexte.

Le juge béninois s'est fort bien illustré en ce sens où il sait tenir un raisonnement contextualisé rendant sa motivation fortement conséquentialiste en ce qu'elle s'inspire du particularisme de la société⁶⁰. C'est dans la jurisprudence Ecole « Loyola » que le juge béninois fait transparaître sa capacité d'endogénéisation de son art de raisonner. En effet, en se saisissant de la valeur que revêt l'oralité dans le mode de vie africain et béninois en particulier, il consacre la justiciabilité de la décision verbale en droit administratif béninois. C'est dans un « *considérant* » exprimant tout le réalisme sociologique de l'activité administrative béninoise qu'il y procède : « *Considérant que dans l'environnement socio-culturel national pétri*

⁵³ D. DARBON, *Le paradoxe administratif : perspective comparative autour de cas africains*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Bordeaux, 1991, p. 106.

⁵⁴ F. HOURQUEBIE, « L'emploi de l'argument conséquentialiste par les juges de common law », in F. HOURQUEBIE et M.-C. PONTHEOREAU (dir.), *La motivation des décisions des Cours suprêmes et Cours constitutionnelles*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 32.

⁵⁵ C. YANNAKOPOULOS, « L'apport de la notion de fait administratif institutionnel à la théorie du droit administratif », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 38, n° 1, 1997, pp. 17-84.

⁵⁶ Ch. L. de SECONDAT, (baron de La Brède et de Montesquieu), *De l'Esprit des lois*, Livre XI, chap. VI.

⁵⁷ M. DIAKHATE, « La motivation des décisions des juridictions administratives en Afrique subsaharienne francophone », *Afrilex, Revue d'Etude et de Recherche sur le Droit et l'Administration dans les Pays d'Afrique*, http://afrilex.ubordeaux4.fr/la-motivation-des-decisions-des.html?var_mode=calcul, avril 2019, p. 28.

⁵⁸ Y. GAUDEMET, *Les méthodes du juge administratif*, Paris, L.G.D.J., 1972. 321 p.

⁵⁹ M. ONDOUA, « Le droit administratif français en Afrique francophone : Contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne », *RJPIC*, Septembre-Décembre 2002, p. 307.

⁶⁰ D. SY, « Ecrire, dire et comprendre le droit administratif en Afrique. Une approche juridique et sociologique », *Droit sénégalais*, n° 11, 2013, (Dire le droit en Afrique), p. 291.



d'oralité et de patrimonialisme, l'Administration Publique elle-même fonde son action quotidienne aussi bien sur des décisions verbales et même implicites que sur des décisions écrites et explicites ; que dans cette même logique, la pratique des régularisations en matière réglementaire, après mise en œuvre de l'action administrative est constante dans la procédure administrative non contentieuse comme en témoigne l'historique décret n° 90-40 du 23 février 1990 portant convocation de la conférence nationale et détermination de sa mission; Considérant qu'en matière administrative, la forme dans laquelle est prise la décision attaquée n'a rien de sacramentel, qu'ainsi, le juge administratif admet, malgré les difficultés de preuve, qu'une décision verbale peut faire l'objet d'un recours »⁶¹. Ce faisant, le juge puise ses motifs dans la sociologie en tirant les conséquences d'une pratique quasi coutumière pour fonder l'affirmation de ce qui relève désormais d'un principe jurisprudentiel. Même si, comme le soulève avec pertinence la critique, l'admission jurisprudentielle de l'oralité dans le droit moderne « a pour conséquence [...] d'introduire l'incertitude dans le système juridique »⁶² et de renforcer le « laxisme dans la pratique administrative »⁶³, cela témoigne néanmoins de la quête par le juge d'une endogénéisation de ses solutions.

Ainsi, il s'applique à justifier ses solutions à l'aide de référents extra-juridiques propres à la culture béninoise. Il contextualise son raisonnement pour rendre sa motivation acceptable par ses justiciables. Ce besoin d'arrimer la règle de droit au contexte dans lequel elle s'applique est devenu une constance que la motivation permet de réaliser. L'affaire Albert Zokpé contre Etat béninois⁶⁴ a permis au juge béninois de montrer la force de persuasion du référent contextuel. En l'espèce, le juge accueille favorablement le requérant en concédant l'argument selon lequel la conjoncture dans laquelle se trouvait le Journal officiel du Bénin ne permettait certainement pas que le décret faisant grief soit effectivement publié ; par conséquent, le requérant n'avait pu être informé du texte à temps⁶⁵. La prise en compte du contexte socio-économique typique du pays a par contre conduit le juge congolais à une solution opposée à celle du béninois⁶⁶.

⁶¹ CS, Arrêt N° 68/CA du 7 octobre 1999, Institut de formation en organisation et gestion sociale (INFOGES) et Ecole « Loyola » c/ Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique (MESRS), Rec. CS Bénin, p. 482.

⁶² M. KAMTO, « Note sous Cour Suprême / Assemblée Plénière, arrêt du 24 mars 1983, Njikiakam Towa », *Penant*, Vol. 788, 1985, pp. 347-361.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ N°8/CA du 21 juin 1994, Albert Zokpé c/ Etat-l'Enseignement supérieur béninois, Rec. CS Bénin, pp. 96-102 : Sa démonstration, des plus limpides, tient en un « considérant » qu'il convient de relever : « *Considérant que compte tenu de la situation du Journal officiel en République du Bénin dont la parution souffre de quelques insuffisances depuis plusieurs années, il n'est pas certain que le décret incriminé, n° 79-218 du 05 septembre 1979, a été régulièrement publié ; que le requérant n'a pu alors introduire son action que du jour où il a eu connaissance de ce texte ; qu'il échet en conséquence de décider que son recours est recevable.* »

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ « *Dans l'affaire Mak [...] du 22 décembre 2000, la Cour suprême congolaise rejette, pour absence d'avocat, le recours en annulation exercé contre une décision implicite du Recteur de l'Université Marien Ngouabi refusant de le nommer professeur de deuxième classe* »⁶⁶ ; la raison est la suivante : « *Attendu que Mak [...] invoque l'inopposabilité de la loi du 20 août 1992 en ce qu'elle n'a jamais été publiée au Journal officiel ; attendu que nonobstant la précision figurant dans la loi précitée au sujet de sa publication au Journal officiel, la forme de publicité d'une loi est une question que le juge apprécie souverainement en se rapportant au contexte socio-économique du pays ; attendu qu'il est concevable que dans une conjonction de récession financière constante, les mesures de publicité puissent prendre diverses formes, notamment la publicité dans la presse publique ou privée, pourvu que les modalités choisies soient adaptées à leur objet et procurent aux citoyens la connaissance*



En tout état de cause, le juge module les règles de déclenchement du recours contentieux en tenant compte des considérations de fait qui légitiment la démarche du requérant, en l'occurrence le dysfonctionnement institutionnel manifeste du service public de presse légale. Il ne reviendrait pas aux citoyens de subir les conséquences désastreuses d'une administration négligente ou défailante que ce soit de bonne ou de mauvaise foi. La valorisation du référent contextuel dans la motivation des décisions du juge administratif africain apparaît dès lors comme un élément d'amélioration de la qualité de ses décisions, comme l'intelligente modulation du contenu de la motivation.

B- La modulation du contenu de la motivation

S'il y a un trait qui se dégage nettement de l'étude de la motivation des décisions juridictionnelles administratives en Afrique francophone, c'est qu'elles sont de plus en plus empreintes de pédagogie (1). Il n'est plus un fait discutable que le juge administratif africain cherche, au moyen de sa motivation à rompre avec l'*imperatoria brevitatis* « laconique » ou « hermétique » qui lui a longtemps été accolé. Le juge ne cherchant plus uniquement à imposer qu'à convaincre et fédérer. Cependant, il sait également, puisqu'il le faut encore, conduire subtilement ou fermement l'action l'administrative (2). Car, l'exécution de la décision est encore en ce contexte largement tributaire d'un fond injonctif.

1- Une motivation pédagogique

Le juge arbore une nouvelle figure pour se montrer plus fin dans l'art de se faire mieux comprendre. Il devient plus pédagogue. On s'entend sur le fait que la fonction première du juge administratif africain est bien éloignée de la quête d'une pédagogie : trancher le litige dans la plus grande concision possible. Pourtant, le premier trait qui dénote de l'évolution de la motivation des décisions du juge administratif africain reste avec certitude, le visible effort pédagogique qui s'en dégage. La pédagogie est susceptible d'être doublement approchée. Dans une première approche heuristique, la pédagogie peut être définie comme « *une science recherchant les fins et les moyens appropriés à l'éducation* »⁶⁷. La seconde approche, réclamant une certaine dextérité, présente la pédagogie comme « *l'art d'enseigner regroupant (...) les diverses formes (...) de transmission du savoir* »⁶⁸. Dire que la motivation du juge est pédagogique, c'est appréhender la pédagogie dans cette seconde approche. En défilant la cagnotte des arrêts du juge administratif africain, l'affirmation de cette « ambition pédagogique »⁶⁹ du juge transparaît dans l'ensemble des domaines du contentieux administratif et prend vite les allures d'une évidence. Dès lors, elle peut être appréhendée dans les réponses de rupture de silence, mais aussi dans les raisonnements du juge.

de l'existence de la loi ; attendu qu'en l'espèce, Mak dont la requête aux fins d'annulation d'un acte administratif est datée du 17 avril 1993, ne saurait prétendre ignorer la loi promulguée le 20 août 1992 ».

⁶⁷ Ph. RAIMBAULT, L. GALLIANO, « Synthèse. La pédagogie en droit : pour qui et pour quoi faire ? », in Ph. RAIMBAULT et M. HECQUARD-THERON (dirs.), *La pédagogie au service du droit*, Toulouse, Presses de l'université de Toulouse 1 Capitole, 2011, pp. 422-431, spéc. p. 421.

⁶⁸ *Idem*.

⁶⁹ D. BOTTEGHI, « L'ambition pédagogique du juge administratif », Ph. RAIMBAULT et M. HECQUARD-THERON (dirs.), *La pédagogie au service du droit*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2011, pp. 153-160.



D'abord, lorsque la démarche pédagogique du juge est envisagée dans les réponses de rupture de silence, la motivation devient le moyen de répondre de façon extensive à toutes les actions qui ont rencontré son silence ou son rejet. Dans ces cas, le juge va au-delà du seul cas d'espèce pour répondre de façon explicite, même aux prétentions maladroites qu'il a pu rejeter. Ainsi, le juge qui ne se contente plus de trancher le litige, s'attarde à expliciter, mieux, préciser l'état du droit sur une question donnée dans une intention didactique manifeste. Confronté à l'opiniâtreté de la tendance générale, à la confusion entre le sursis à exécution et le référé administratif⁷⁰, le juge administratif camerounais tente, par un raisonnement explicatif en direction des justiciables, de faire la part des choses et de montrer la distinction entre les deux procédures. Dans une démarche didactique, le juge explique à l'occasion de l'affaire opposant la Collectivité Mvog Ella à l'Etat camerounais qu'« (...) il résulte de la combinaison de ces textes que, malgré l'unicité de l'organe de décision, les deux procédures qu'ils régissent sont distinctes par leur objet, entraînant de ce fait, une réelle dichotomie de compétence. Qu'en effet, la procédure de référé (...) permet au juge administratif, sans toucher au fond du litige, ni faire obstacle à l'exécution de la décision administrative contestée, d'ordonner des mesures provisoires destinées à préserver les intérêts des parties à l'exemple des expertises ou autres mesures d'instruction. Tandis que celle du sursis à exécution (...) permet au requérant d'obtenir du même Magistrat, une mesure différant l'exécution de la décision en cause jusqu'à ce qu'il soit éventuellement statué sur le fond du litige »⁷¹. Par cet exercice de clarification conceptuelle, le juge espère, sur une « terre [dite] fertile de la confusion entre le sursis à exécution et le référé administratif »⁷², dissiper les contradictions qui troublent la perception qu'a son auditoire, justiciables, conseils juridiques et juristes, de chacune de ces deux procédures bien distinctes. Ce qui à terme pourrait laisser éclore, enfin, une culture jurisprudentielle de l'urgence⁷³.

L'objectif de l'efficacité de l'administration de la justice administrative est également en fond de toile du procédé. Il justifie et légitime sa démarche motivationnelle. La réussite de la communication du message juridictionnel conduit ainsi le juge à exposer les différentes étapes de son raisonnement plutôt que d'affirmer. C'est au bout de cette pédagogie-explication que le juge met en échec le moyen de défaut de qualité pour agir soulevé par l'administration pour solliciter le rejet du recours de son agent contre une mesure qui lui porte préjudice. On se rappelle du fort intéressant arrêt Boya dans lequel, le juge administratif béninois explicite didactiquement, en s'appuyant sur des exemples, les mesures pouvant être déferées à la censure du juge par le fonctionnaire et dans quelles conditions⁷⁴. La pédagogie du discours est telle qu'il convient de le reproduire : « Considérant, s'il est constant, comme le dit l'Administration, qu'il ne suffit pas que le requérant fasse la preuve d'un intérêt à l'annulation de l'acte, mais qu'il faut encore que cet intérêt coïncide avec celui que la loi a entendu protéger, autrement dit que la règle violée ait été édictée dans l'intérêt des administrés, mais non dans le seul intérêt de

⁷⁰ Lire P. CASSIA, *Les référés administratifs d'urgence*, Paris, LGDJ, 2003, 208 p.

⁷¹ CS/CA, Ordonnance de référé n° 13/OR/2009 du 17 juillet 2009, affaire Collectivité Mvog Ella C/Etat du Cameroun.

⁷² A. NDIAYE, « Le référé administratif en Afrique », *Inédit*, pp. 12-13.

⁷³ Voir O. Le BOT, *Le guide des référés administratifs*, Paris, Dalloz, 2013, 942 p.

⁷⁴ Lire I. D. SALAMI, « Le recours pour excès de pouvoir : contribution à l'efficacité du procès administratif au Bénin (1990-2010) », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n° 25, 2011.



l'Administration elle-même et de ses services; que la question est alors de savoir dans l'intérêt de qui telle règle légale a été édictée; Considérant que cette question ne peut être résolue par une formule générale; Qu'en effet, parmi les décisions administratives qu'un fonctionnaire peut être incité à critiquer devant le juge de l'excès de pouvoir, on peut distinguer, d'une part, les décisions concernant le statut et les intérêts de carrière des agents, d'autre part, celles qui concernent l'organisation et le fonctionnement du service ; Qu'il est maintenant acquis en jurisprudence que les décisions violant les règles d'organisation d'un service public ne peuvent pas être attaquées par les fonctionnaires de ce service ; mieux qu'il suffit que la règle légale ait été établie principalement dans l'intérêt de l'Administration et de ses services publics pour que le recours soit irrecevable (...) ; Que par contre, le recours est recevable contre les mesures concernant le statut et les intérêts de carrière des agents, et dont les règles légales existent manifestement dans l'intérêt du fonctionnaire ; Que de ce point de vue, est recevable le recours d'un fonctionnaire contre les mesures qui le touchent personnellement; qu'est également recevable le recours contre une mesure touchant un autre fonctionnaire, mais à la condition qu'elle soit susceptible de nuire au requérant, par exemple en lui créant un concurrent dans son avancement (...) que sur ce point, la jurisprudence est devenue plus exigeante, car elle a fini par admettre la légitimité d'un véritable intérêt corporatif du fonctionnaire, lui permettant d'attaquer la nomination illégale d'un autre fonctionnaire, même insusceptible de lui préjudicier, en vue de faire respecter le statut du personnel du service (...) »⁷⁵. La clarté de cette motivation témoigne de toute la rigueur pédagogique du juge qui s'applique, dans l'application qu'il fait du droit aux faits, à démontrer qu'en cas de défaut de tout intérêt personnel, un recours est recevable dès lors qu'il s'inscrit dans le cadre de l'intérêt général, et touchant à la défense des statuts et de la carrière des agents. L'ambition pédagogique du juge béninois est ici des plus claires⁷⁶.

On la retrouve également chez le juge burkinabè qui sait également faire de sa motivation, un canal de transmission de la connaissance du droit et de l'état du droit. Dans l'arrêt Zoungrana Mamoudou Pierre Célestin, le juge se livre à un exposé instructif sur le principe du contradictoire⁷⁷. La précision et la concision de ces deux « considérants »

⁷⁵ CS/CA, Arrêt N° 29/CA du 30 octobre 1998, Assogba Eugène Boya C/ Etat béninois.

⁷⁶ Lire I. D. SALAMI, « L'efficacité de la justice administrative au Bénin : cas du recours pour excès de pouvoir », in F. HOURQUEBIE (dir.), *Quel service public de la justice en Afrique francophone ?*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 53-94.

⁷⁷ Conseil d'Etat, Arrêt du 23 avril 2016, Zoungrana Mamoudou Pierre Célestin c/ Nassa Rigobert Sawadogo Aly, CECI de Kongoussi : Après avoir rappelé les caractères du principe du contradictoire, il précise les obligations s'imposant non seulement aux parties, mais également au juge et au greffier de la juridiction administrative « *Considérant (...) que le principe du contradictoire qui est l'une des principales traductions concrètes de la notion de procès équitable, garantit tout d'abord aux parties qu'elles ne seront pas jugées sans avoir été sinon entendues, du moins appelées ; qu'en outre, il garantit à chaque partie le droit de prendre connaissance des arguments de fait, de droit et de preuve à partir desquels elle sera jugée ; Considérant que ces caractères obligent d'une part, les recourants à saisir le juge administratif par écrit et d'autre part, le juge et le greffier de la juridiction administrative à notifier toutes les pièces aux parties, lesquelles sont aussi tenues de déposer par écrit au greffe de la juridiction toutes leurs observations ; que ce faisant, le juge doit, en toute circonstance, faire observer et observer lui-même le principe du contradictoire et ne peut fonder sa décision sur les moyens de droit qu'il a relevés d'office ou sur les explications complémentaires qu'il a demandées, sans avoir au préalable invité les parties à présenter leurs observations ».*



permettent une appréhension du rôle de chaque acteur, le juge y compris, dans la mise en œuvre du contradictoire.

Ainsi, ce penchant au « *didactisme* »⁷⁸ transfigure le raisonnement du juge pour le rendre plus accessible tant au justiciable qu'à l'administration. C'est à l'égard de cette dernière que l'utilité de la pédagogie du juge prend le plus de sens. Le didactisme devient un outil de prévention du contentieux par une meilleure compréhension des exigences de la soumission de l'administration à la règle de droit⁷⁹. Lorsqu'elle résiste, le juge module sa motivation pour en faire un moyen de contrainte.

2- Une motivation directive

Le didactisme permet au juge de passer un message et de s'assurer que sa motivation est perméable tant aux justiciables qu'à l'administration. Cependant, le didactisme ne suffit pas pour s'assurer de l'exécution de la chose jugée. Une motivation explicative a l'avantage de garantir la compréhension par l'administration de ce qu'elle doit faire ou n'aurait pas dû faire. Mais la motivation n'atteint l'objectif du juge que si elle peut également participer à la complète exécution de la chose jugée. Ce n'est que de cette manière que la décision peut être efficace ou effective. La mansuétude du ton pédagogique, quoique bénéfique à certains égards, bouscule mal les résistances des administrations africaines face au juge administratif. Conscient de cet état de fait, celui-ci a compris, sinon appris à se faire plus incisif en endossant une figure de guide de l'administration.

Il est vrai que pendant longtemps, le juge administratif africain s'est muré dans le rôle restreint qu'exige de lui l'héritage colonial relatif à l'interdiction pour le juge administratif de prononcer des injonctions contre l'administration, laquelle est justifiée par le principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active⁸⁰. En témoigne le raisonnement tenu par le juge camerounais qui, même après avoir rejeté l'argumentaire de l'administration et annulé un titre foncier litigieux, en ces termes : « *Attendu par ailleurs que tout en dénonçant le caractère privé de la transaction intervenue entre feu Monny Moïse et le détenteur coutumier de la parcelle litigieuse, l'administration en cause n'a pas rapporté la preuve dans le cadre du présent recours, de ce qu'elle a informé la famille recourante du dossier d'immatriculation déposé par Kingne à l'effet de susciter de la part de ladite famille les oppositions éventuelles, ce qui constitue une irrégularité au sens du texte même ; Qu'il s'en suit que la demande de retrait du titre foncier délivré dans ces conditions à Kingne est fondée ; Qu'il y a lieu d'y faire droit* », s'est refusé d'ordonner l'établissement d'un nouveau titre foncier au profit des requérants « (...) *Attendu que la procédure d'établissement du titre foncier relève de l'administration à laquelle le juge, même administratif, ne saurait faire des injonctions ; Qu'il y a lieu pour la juridiction de céans de se déclarer incompétente pour statuer*

⁷⁸ Selon l'expression formulée par le doyen Jean Carbonnier. J. CARBONNIER, *Flexible droit : pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 8^{ème} éd., 1995, Chap. V, "Sur la loi pédagogue", p. 164.

⁷⁹ Voir R. CHAPUS, « L'administration et son juge », in *Revue internationale de droit comparé*, vol. 51, n° 4, octobre-décembre 1999, URL : www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1999_num_51_4_18214.

⁸⁰ J. CHEVALLIER, « L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur », *AJDA*, 1972, p. 67.



sur la présente demande »⁸¹. Cependant, cette attitude d'auto-musèlement⁸², devenue pratiquement doctrinale pour le juge camerounais⁸³, s'est aujourd'hui bien étolée.

Parallèlement à la consécration à son profit d'un pouvoir d'injonction contre l'administration⁸⁴ grâce aux procédures d'urgence⁸⁵, le juge a, dans les cas hors urgence, développé d'autres techniques motivationnelles pour contraindre l'administration à agir dans un sens ou dans un autre. Pour ce faire, il a développé une motivation alliant stratégiquement pédagogie et directive en mobilisant ses motifs pour montrer à l'administration ce qu'il lui appartient de faire. Dans ce cas, on dénote une particularisation de son vocabulaire qui permet de dévoiler très subtilement la volonté d'enseigner, mais surtout d'exiger. Cette motivation contient des expressions telles que « il appartient à l'administration », « l'administration se doit » ou encore « il incombe à l'administration ». Ces procédés de motivation ne sont donc pas, à proprement parler, des injonctions⁸⁶. Souvent, si injonction il y a, c'est qu'elle est diluée dans la tournure des expressions et des phrases. Sa spécificité « réside moins dans la contrainte qu'elle exprime que dans la finalité qu'elle poursuit »⁸⁷, la concrétisation du droit⁸⁸. On retrouve ce type de motivation dans l'arrêt Abimbola Fadikpè Félix dans lequel le juge béninois retient la responsabilité fautive de l'administration pour avoir opéré des prélèvements sur la pension de retraite de son ancien agent. Le juge déroule son raisonnement comme suit : « *Mais considérant que conformément à l'article 2 alinéa 1 du code des pensions civiles et militaires, '... les tributaires du fonds national de retraite du Bénin ne peuvent prétendre à une pension qu'après avoir été préalablement admis, soit sur leur demande à faire valoir leurs droits à la retraite, soit mis à la retraite d'office'* » ; (...) ; *Que l'administration se doit*⁸⁹ de notifier au requérant par acte officiel sa date d'admission à la retraite ; *Que c'est d'ailleurs la raison pour laquelle, la décision d'admission à la retraite prise par l'autorité compétente fait partie des pièces exigées de l'employé pour la constitution de son dossier au bénéfice d'une pension de retraite ; Que pour n'avoir pas procédé ainsi, l'administration a donné son approbation*

⁸¹ CS/CA jugement n°124/04-05 du 27 juillet 2005 (recours n°1096/99-00 du 09 février 2000), affaire dame Endalle Moudio Hélène et autres C/ État du Cameroun (MINUH).

⁸² B.-R. GUIMDO DONGMO, *Le juge administratif camerounais et l'urgence. Recherches sur la place de l'urgence dans le contentieux administratif camerounais*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Yaoundé II, 2004, p. 358.

⁸³ A titre illustratif, dans l'affaire Monthé Robert contre Etat du Cameroun, le juge administratif dit : « *considérant que le juge de l'excès de pouvoir n'a pas la faculté de donner des injonctions à l'administration ; qu'il ne peut non plus prescrire des mesures à prendre ; que même le juge administratif de plein contentieux qui dispose de pouvoirs plus étendus que celui de l'excès de pouvoir, hormis les cas où la loi le prévoit, ne peut pas, de son côté, adresser des injonctions à l'administration, ses pouvoirs lui permettant seulement de condamner celle-ci au versement d'une indemnité* » (Jugement n° 42/CS/CA du 22 Février 1979, Monthé Robert c/Etat du Cameroun). Voir : Jugement n°87-82/83 du 30 Juin 1983, Onambe Germain c/Etat du Cameroun ; Jugement n° 09/CS/CA du 23 Septembre 1989, Ngatcheu Adolphe c/Etat du Cameroun ; Arrêt CA/CS du 10 Avril 1980, Ottou Jean Marie c/Etat du Cameroun ; Jugement n°71/2010 du 22 Février 2010, Njini Borno David C/Etat du Cameroun.

⁸⁴ Voir A. BOURREL, « Le pouvoir d'injonction du juge des référés d'urgence », *RDP*, n° 4, 2010, p. 927. ; A. SALL, « Le sursis à exécution des décisions administratives dans la jurisprudence sénégalaise », *RJP*, n° 4, 2005, pp. 499-543.

⁸⁵ A. BOURREL, « Le pouvoir d'injonction du juge des référés d'urgence », *Op. cit.*

⁸⁶ Lire A. PERRIN, *L'injonction en droit public français*, Paris, Editions Panthéon-Assas, 2009, 918 p.

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 639-640.

⁸⁸ D. RIBES, « La motivation des décisions du Conseil d'État », in Ph. RAIMBAULT et M. HECQUARD-THERON (dirs.), *La pédagogie au service du droit*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2011, pp. 183-195.

⁸⁹ Nous soulignons.



tacite au requérant à continuer d'occuper son emploi (...) ». Par ce discours démonstratif, le juge éclaire l'administration sur son erreur afin qu'elle en tire toutes les conséquences et finit néanmoins par clore son raisonnement sur un ton injonctif sans pareil : « Article 3 : *Il est ordonné à l'Etat béninois la liquidation de la pension de retraite de Fadikpè Félix Abimbola conformément à la loi et ce à partir du 1^{er} janvier 2008* »⁹⁰. En commençant par montrer à l'administration le cadre d'action qui aurait dû être le sien avant de lui enjoindre de corriger la faute commise, le juge a adopté une démarche directive à but préventif des illégalités futures renforcée par une démarche sanctionnatrice à visée de réparation des conséquences de l'illégalité⁹¹.

Le juge administratif met ainsi sa pédagogie au service du remodelage de l'action administrative. Car à chaque fois « *qu'il précise les mesures que doit prendre l'administration en conséquence de la chose jugée, le juge administratif ambitionne également, au-delà d'une simple visée didactique, de contraindre plus avant l'administration à l'exécution de ses décisions* »⁹². La décision Bissiongol Boniface du juge camerounais en offre une parfaite illustration⁹³. Cette décision montre combien le juge africain peut réussir, par la combinaison pédagogie-injonction, à donner des directives à l'administration. L'intention du juge de voir l'administration suivre les indications ainsi données et de voir s'exécuter la chose jugée est indiscutable. Pour ce faire, il « *précise les objectifs de la règle de droit et les mesures concrètes que son application exige dans le cas d'espèce* »⁹⁴.

Au total, la modulation du contenu ainsi que l'adaptation habile des référents de la motivation améliorent sans doute la qualité des décisions du juge administratif africain. Ce faisant, c'est son office qui s'en trouve consolidé. Une consolidation, somme toute, relative.

II- UNE MOTIVATION RELATIVEMENT CONSOLIDATRICE DE L'OFFICE DU JUGE

Le trait pédagogique du juge administratif africain est une réalité certaine. Les traits sont visibles. Il essaie de plus en plus de dialoguer avec les justiciables, de se laisser lire et de se faire comprendre. L'atteinte de cet objectif ne dépend cependant pas uniquement de la mobilisation d'une tendance explicative des motifs ni de la modulation des référents de la motivation. Encore faudrait-il que le style d'écriture du droit dit n'induisse pas « l'incommunicabilité » du discours. A ce titre, il est important de relever que l'efficacité du style de la motivation est encore obstruée par des pratiques qui en faussent l'objectif (A). Mais fort

⁹⁰ CS/ CA, Arrêt N° 051/CA 08 juin 2017 Abimbola Fadikpè Félix C/ Etat Béninois.

⁹¹ F. BLANCO, « L'injonction avant l'injonction ? L'histoire des techniques juridictionnelles apparentées à l'injonction », *RFDA*, 2015, pp. 444-451.

⁹² M. CHATEAU-GRINE, *La motivation des décisions du juge administratif*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Nantes, 2018, p. 136.

⁹³ Jugement n°122/CFJ/CAY du 08 décembre 1970, Bissiongol Boniface c/ État du Cameroun. Dans cette affaire, le juge avait ordonné à l'administration de refaire l'acte de révocation annulé en respectant la procédure prescrite. Ce qu'elle fait sans avoir tiré au préalable les conséquences de l'annulation contentieuse. Saisi de nouveau par le requérant, le juge argumente : « *Considérant qu'avant de refaire l'acte dans les conditions régulières, l'administration procède à l'annulation de l'acte primitif. Qu'ainsi, avant de prendre une nouvelle sanction, contre l'agent, elle doit procéder à la réintégration de l'intéressé. Qu'il s'ensuit que la demande de réintégration du sieur Bissiongol est bien fondée* ».

⁹⁴ A. PERRIN, *L'injonction en droit public français*, *Op. cit.* p. 749.



heureusement, ce reproche n'empêche pas que la motivation du juge serve efficacement la mise en œuvre des fonctions juridictionnelles du juge (B). La motivation contemporaine des décisions du juge administratif contribue *in fine* à une construction du droit administratif africain.

A- La mollesse de l'efficacité stylistique

L'étude de l'évolution de la motivation du juge administratif ne saurait se faire complète sans la mise en exergue des rebords du style de la rédaction des décisions. A l'issue de l'exercice, le constat est loin d'être étincelant. Quoique substantiellement rénovée et améliorée, la motivation des décisions du juge administratif souffre au plan formel de certaines insuffisances qui ne peuvent être ignorées. Dans le déroulement de son discours justificatif, le juge observe encore et parfois assidûment la vieille pratique de l'économie de moyens (1). De plus, sa sensibilité pour les discours prolixes (2) est une tendance peu reluisante. Ce sont autant de traits qui dénotent du fait que l'évolution et l'amélioration sont des processus continus.

1- La constance de l'économie de moyens

Pratique ancienne utilisée par les juridictions administratives, l'économie de moyens est une méthode de rédaction des décisions juridictionnelles administratives « *qui correspond en réalité à une économie de motivation de la part du juge* »⁹⁵. Cette méthode rédactionnelle consiste pour le juge à satisfaire le demandeur en se prononçant sur le fondement d'un seul des moyens invoqués en demande. En effet, il était largement admis que le juge n'est pas absolument tenu de statuer sur tous les moyens. Dès lors, quand « *il n'y a pas matière à relever d'office un moyen d'ordre public, le juge est en droit de se limiter [...] à faire apparaître le bien-fondé d'un seul des moyens invoqués* »⁹⁶ par le requérant et ce « *alors [même] qu'un autre moyen ou d'autres moyens (de même nature ou non que celui retenu) auraient peut-être été propres à justifier également* »⁹⁷.

Il y a cette économie de moyens qui reste consubstantielle à certaines opérations juridictionnelles et qui justifie la persistance du laconisme motivationnel dont le juge peut parfois faire montre. En fait, l'économie des moyens est inévitable en ce qui concerne les « moyens inopérants », c'est-à-dire des moyens qui ne peuvent pas être retenus par le juge⁹⁸, même s'ils sont recevables et fondés. De même, techniquement, un arrêt d'annulation sera par principe très bref, et cela d'autant plus que le juge pratiquera l'économie de moyens. Un arrêt de rejet sera plus ou moins long selon que le demandeur aura invoqué plus ou moins de moyens à l'appui de sa requête.

⁹⁵ C. BROUELLE, *Contentieux administratif*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, coll. « Manuels », 2018-2019, 6e éd, spéc. p. 260.

⁹⁶ R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, coll. « Précis Domat », 2008, 13e éd., spéc. p. 965.

⁹⁷ *Idem*.

⁹⁸ Lire J.-B. AUBY, « Les moyens inopérants dans la jurisprudence administrative », *AJDA*, 1966, pp. 5-13.



Le contentieux de pleine juridiction⁹⁹ donne quant à lui, généralement lieu à des motivations plus développées. La pratique jurisprudentielle du juge africain¹⁰⁰ fourmille de ce procédé de motivation. Dans l'arrêt Ahoissi Angèle Brigitte Geneviève C/ Ministère du Travail et de la Fonction Publique, le juge béninois annule avec toutes les conséquences de droit la décision n°370/MTFP/DC/SGM/DGFP/DRAE/ STCD/SA du 03 août 2007 prise par le Ministre du Travail et de la Fonction Publique et abrogeant, en ce qui concerne la requérante, la décision n°002/MFPTRA/ DC/SGM/DGFP/ DTEC/STCR/SA du 05 janvier 2005 portant entre autres personnes, son admission au concours donnant accès au corps des secrétaires des services administratifs. Il le fait en statuant « *Sur le moyen tiré de la violation des droits acquis sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens* »¹⁰¹. S'il lui est difficile de se départir d'une certaine économie de moyens inhérente à son office, parfois, il exacerbe cette retenue quand il en fait une pratique routinière¹⁰².

En effet, la pratique de l'économie de moyens « *touche à la substance même de la fonction juridictionnelle* »¹⁰³. Pour s'en convaincre, supposons une décision administrative¹⁰⁴ contre laquelle sont soulevés deux moyens, un moyen de légalité externe, par exemple un vice de procédure, et un moyen de légalité interne tel que la violation de la loi. Si le juge constate que, en réalité, la décision a été prise par une autorité incompétente, il relève le moyen d'office en l'expliquant (motivation) et il annule la décision sans vérifier s'il y a eu ou non vice de procédure

⁹⁹ Lire I. D. SALAMI, « L'efficacité du contentieux de pleine juridiction en droit administratif béninois et camerounais », *Afrilex*, 2016, URL : http://afrilex.u-bordeaux.fr/wpcontent/uploads/2021/03/Efficacite_plein_contentieux_salami_10_dec_2016.pdf, (document Pdf), 29 p.

¹⁰⁰ Lire D. CHABANOL, *La pratique du contentieux administratif*, Paris, LexisNexis, 2018, 578 p.

¹⁰¹ CS, Arrêt N°139/CA 29 novembre 2012, Ahoissi Angèle Brigitte Geneviève C/ Ministère du Travail et de la Fonction Publique du Bénin.

¹⁰² Voir Cour suprême du Bénin : N° 85/CA 27 juin 2012, Antoinette Tomede Epouse Gbeti C/ Préfet de l'Atlantique et Sodjahin Ludovic ; N° 107/CA 03 août 2012, Ahouissou André C/ Etat Béninois (Président de la République) ; N°113/CA 29 août 2012, Les Héritiers de Feu Darboux Eléonore Née Martin's C/ Préfet de l'Atlantique et du Littoral et Héritiers Amoussouga Gero Honore représenté par Amoussouga Gero Fulbert ; N° 22/CA 29 février 2012, Gbadamassi N. Machoudi C/ Préfet de l'Atlantique – Chouti Soumaila – Noumavo Dj. Augustin Cyrille ; N°146/CA 22 novembre 2017, Nouvokon Dominique C/ Etat Béninois et Préfecture du Littoral Représentés par l'AJT, la Mairie de Cotonou et les Héritiers de Dame Esther Agossou Représentés par Modeste Agossou ; N° 60/CA 05 septembre 2014, Azon Lucie née Chegbeli C/ Préfet de l'Atlantique ; N°16/CA 24 avril 2015, Bello Aliyou C/ MEPS ; N°78/CA 19 avril 2018, Djigla Mathias C/ Préfet du département de l'Atlantique – Acléhinto Michel ; N° 008/CA 26 janvier 2017, da Silva Marius Laurent C/ Office des Postes et Télécommunications – Ministre des Finances et de l'Economie ; N° 128/CA 02 novembre 2017, Degnonvi Basile C/ Etat Béninois ; N°153/CA 23 novembre 2017, Succession Bernard Laurent Taïrou Arouna Da Aroynard C/ Maire de Seme-Podji ; N° 10/CA 27 mars 2015, Capitaine Emile Adjibi C/ Directeur Général de la Gendarmerie Nationale ; N°63/CA 10 octobre 2014 Houdanon Mensan Agbamate Vincent et quatre autres C/ Maire de Djidja ; N° 74/CA 26 novembre 2014, Houssou Sokou Berthe Valérie C/ Préfet de l'Atlantique – Agbo Aurélien et Gandonou Nicolas.

¹⁰³ J.-M. LEMOYNE de FORGES, « La motivation des décisions des juridictions administratives », *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 51, n°2, 2014, pp. 213.- 223.

¹⁰⁴ Sur le contrôle de constitutionnalité des actes et décisions administratifs, lire, I. D. SALAMI, « Le contrôle de constitutionnalité des actes administratifs au Bénin », in K. AHADZI-NONOU, D. KOKOROKO, A. KPODAR, F. J. AÏVO (Etudes coordonnées par), *Démocratie en questions, Mélanges en l'honneur du professeur Théodore Holo*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2017, pp. 429-444. Lire aussi, C. KEUTCHA TCHAPNGA, « Le juge constitutionnel, juge administratif au Bénin et au Gabon ? », *Revue française de Droit constitutionnel*, 2008/3, pp. 551-583 ; P. MOUDOUDOU, « Réflexions sur le contrôle des actes réglementaires par le juge constitutionnel africain : cas du Bénin et du Gabon », *Annales de l'Université Marien Nguabi*, 2011-2012, pp. 65-91.



ou violation de la loi, donc sans examiner les moyens invoqués par le demandeur¹⁰⁵, puisque, dans tous les cas, l'annulation est inévitable du fait de cette incompétence¹⁰⁶. Pour montrer la prééminence du moyen d'office soulevé, il fait précéder sa motivation de la formule : « sans qu'il soit besoin [ou qu'il soit nécessaire] d'examiner les moyens de la requête ». Dès lors, la pratique de l'économie de moyens apparaît comme « *un corollaire du laconisme dont fait (...) preuve le juge administratif dans sa façon de trancher les litiges qui lui sont soumis, et cela notamment en matière de légalité* »¹⁰⁷. Car, en procédant par cette motivation partielle et incomplète, le juge laisse subsister des doutes sur les autres illégalités susceptibles de vicier l'acte contesté¹⁰⁸. Ce qui affaiblit l'efficacité du processus juridictionnel d'annulation puisqu'après « *une annulation, les points laissés en suspens pourront susciter un, voire plusieurs nouveaux litiges, pour peu que l'administration reprenne la même décision après l'avoir seulement purgée du vice qui a entraîné l'annulation. Il peut en résulter des litiges à répétition avant que le droit ne soit complètement dit* »¹⁰⁹. Ce qui est en contraste évident avec l'office de juge-administrateur qui, par méthode, dirige et encadre l'action administrative. La rétention par le juge de l'information sur tous les vices entachant l'acte ou le fait administratif objet de recours prive l'administration d'une possible rectification de la démarche erronée.

De plus et parallèlement, en ce qu'elle postule donc une justification *a minima* de la décision juridictionnelle, cette pratique peut difficilement rimer avec le « *souci pédagogique [qui est désormais celui du juge]* »¹¹⁰. En tâchant de rechercher le juste équilibre, le juge devrait également éviter de succomber à la tentation des discours exubérants.

¹⁰⁵ Lire, M. DELMAS-MARTY, C. TEITGEN-COLLY, *Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Paris, Economica, 1992, 191 p.

¹⁰⁶ Voir : Sénégal, Cour suprême, arrêt n°13 du 14 mai 2020, <https://juricaf.org/arrêt/SENEGAL-COURSUPREME-20200514-13>, (Consulté le 28/09/2022) : « *Que l'Association « La Fraternité de Y » qui regroupe les ressortissants du village pour la défense de leurs intérêts communs, sollicite l'annulation dudit acte en articulant cinq moyens tirés de la :*

- violation des articles 1 et 2 de la loi relative au domaine national,
- violation de l'article 4 de la loi portant régime de la propriété foncière,
- violation de l'article 20 de la loi portant régime de la propriété foncière,
- violation de l'article 19 du décret d'application de la loi relative au domaine national,
- violation de l'article 81-3 du code général des collectivités territoriales ;

Sur le cinquième moyen tiré de la violation de l'article 81-3 du code général des collectivités territoriales en ce que l'acte attaqué a été délivré par le maire alors que, s'agissant d'un terrain du domaine national, seul le conseil municipal, organe délibérant, est compétent pour procéder à une affectation ;

Et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

Considérant que selon les dispositions de l'article 81 al 1- 3 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ; qu'il exerce les compétences en matière d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national ;

Qu'il s'ensuit que le maire de la commune de Joal-Fadiouth qui, en dehors de toute délibération du conseil municipal, a délivré à Aa Ac B une attestation de propriété d'un terrain « hors lotissement » sis au quartier Ndionguène à Y, a outrepassé ses compétences ;

Par ces motifs :

Annule l'attestation de propriété du 16 juin 2017 du maire de la commune de Joal- Y, délivrée à Aa Ac B. »

¹⁰⁷ O. Le BOT, « Rédaction des jugements et lisibilité des décisions du juge administratif », in M. PAILLET (coord.), *La modernisation de la justice administrative en France*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 281-296, p. 287.

¹⁰⁸ Lire L. JANICOT, « Les silences du jugement », *RDP*, 2012, pp. 1064-1077.

¹⁰⁹ J.-M. Le GARS, « Les méthodes d'instruction et d'examen des moyens de la requête – aspects français », *RA*, n°7/1999, pp. 109-116, spéc. p. 114.

¹¹⁰ D. RIBES, « La motivation des décisions du Conseil d'État », *Op. cit.*, p. 187.



2- La tendance des discours prolixes

Alors que la pratique de l'économie de moyens restreint la motivation de la décision, le discours prolix lui donne à en voir plus qu'il n'est nécessaire et utile. C'est là un paradoxe saisissant. En effet, il faut être aussi "prudent", car le développement de la motivation au sein des décisions juridictionnelles ne signifie pas toujours qu'il y ait pédagogie¹¹¹. Il peut exister des limites à la volonté d'expliquer, de tout expliquer. L'excès du discursif¹¹² peut nuire à l'objectif de pédagogie¹¹³ en compliquant le style de la motivation¹¹⁴. C'est le cas lorsque le juge déroule les motivations de type professoral bourrées de références doctrinales¹¹⁵.

Dans les motivations doctrinales, le discours du juge prend l'allure d'une leçon professorale ponctuée des renvois bibliographiques témoignant de l'honnêteté intellectuelle du professeur et invitant l'auditeur à l'approfondissement. On le retrouve abondamment dans « *les fleurons de l'œuvre jurisprudentielle* »¹¹⁶ du juge malien. Comme l'énonce si bien Meïssa Diakhaté, « *le juge malien fréquente plus assidûment la doctrine administrativiste* »¹¹⁷. Dans son arrêt Société Orange Mali-SA c/ Autorité Malienne de Régulation des Télécommunications/TIC et Postes, le juge confirme cette réputation : « Mieux, contrairement à ses allégations, il ressort d'une règle générale écrite et adoptée constamment par la jurisprudence que « *Le fait pour l'administration, saisie d'une demande, de garder le silence pendant un certain délai est assimilé à l'édition d'une décision de rejet de la demande. Pour le droit, administratif la règle est : qui ne dit mot refuse* » (René Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, page 506) ; *Les dérogations à ce principe font l'objet d'une réglementation par voie législative ou réglementaire, ce qui n'est nullement le cas dans le texte visé par Orange ;* »¹¹⁸. De même, dans l'affaire du Préfet de Kati¹¹⁹, il s'applique également à indiquer sa source : « *Considérant que selon la doctrine dominante et la jurisprudence constante de la haute juridiction la qualité pour agir en justice n'est autre qu'un aspect particulier de l'intérêt ; elle est absorbée par lui et l'action est appelée banale par opposition aux actions attirées qui sont strictement personnelles ; qu'en effet, ont droit à exercer un recours tous ceux dont une décision du juge modifie les droits et les charges ; qu'ainsi avoir qualité, c'est avoir un intérêt direct et personnel tiré de la modification de ces droits ou charges ;* (Serge Guinchard et Jean Vincent, *Procédure Civile*, Dalloz, 24^e édition-Collection Droit Privé-Précis, 1996, p. 102) ; qu'avoir

¹¹¹ Voir F. MALHIÈRE, *La brièveté des décisions de justice* (Conseil constitutionnel, Conseil d'Etat, Cour de cassation). Contribution à l'étude des représentations de la justice, Paris, Dalloz, 2013, 666 p.

¹¹² Lire P. AMSELEK, « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », *RDP*, 1982, pp. 275-294.

¹¹³ Voir B. DUCAMIN, « Le style des décisions du Conseil d'État. Les réactions d'un public cultivé », *EDCE*, 1984-1985, pp. 129-145.

¹¹⁴ Lire G. CORNU, *Linguistique juridique*, Paris, LGDJ, 2005, 456 p.

¹¹⁵ Voir J. RIVERO, « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », *EDCE*, 1955, pp. 27-36.

¹¹⁶ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien, coll. « Précis Domat », 2001, 15^e éd., tome 1, spéc. p. 88.

¹¹⁷ M. DIAKHATE, « La motivation des décisions des juridictions administratives en Afrique subsaharienne francophone », *Op. cit.*

¹¹⁸ SC, SA, Arrêt n°317 du 16 juin 2016, affaire Société Orange Mali-SA c/ Autorité Malienne de Régulation des Télécommunications/TIC et Postes.

¹¹⁹ Lire I. M. FALL, « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales », *Afrilex*, n° 5, 2004, pp. 64-110, URL : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/le-contrôle-de-legalite-des-actes.html>.



qualité c'est simplement agir comme titulaire d'un droit ou comme représentant du titulaire de ce droit ; que le caractère suffisant et sérieux de l'intérêt est apprécié »¹²⁰.

Si ce procédé est directement relié à la pédagogie dont le juge entend désormais se draper, il laisse cependant perplexe puisque le juge semble rechercher un appui à son *dictum* dans « la réputation scientifique de certains auteurs de manuels de droit administratif »¹²¹. Ce qui n'est que peu utile à la force décisive que dégage naturellement toute décision de justice¹²². Surtout que le juge ne faisant pas toujours, tant s'en faut, œuvre doctrinale. Le juge est, semble-t-il, devenu trop bavard, sans toutefois parler davantage¹²³. Mais en fait, dans ces motivations¹²⁴ « cours de droit », d'apparence indigeste, le juge ne s'adresse pas, ou peu, au justiciable en ce sens que n'ayant aucune connaissance des ouvrages généraux de droit administratif, leur mention constitue pour lui, un obstacle supplémentaire à la lisibilité de la décision. Dès lors, le renvoi régulier aux références bibliographiques semble, contrairement aux précédents jurisprudentiels, n'avoir de vertu que d'exhiber une connaissance intellectuelle du droit enseigné et peut rebuter les justiciables¹²⁵. Il importe donc de relever qu'entre la pédagogie désormais mise au service du didactisme et l'exubérance du discours, il y a une frontière que le juge doit se garder de franchir¹²⁶. En effet, si le didactisme judiciaire traduit un souci du juge d'être le plus exhaustif possible, il n'est pas non plus un atout propice à l'accessibilité du public aux motifs de la décision. Au demeurant, cette sorte de flânerie stylistique contraste avec le constat d'une efficacité fonctionnelle de la motivation.

B- La maturation de l'efficacité fonctionnelle¹²⁷

Est efficace ce qui « produit l'effet attendu ». L'efficacité est donc fonction d'un effet ou d'un but assigné. Appliquée à la justice administrative, l'exigence d'efficacité dépend de la capacité de cette justice à atteindre les objectifs qui lui sont assignés. Autrement dit, non seulement, le juge prononce de bonnes décisions, justes et fondées en droit, encore faut-il que le service public de la justice, pris globalement, fasse la preuve de sa performance. Par la maturation de la motivation de ses décisions, le juge se projette donc dans la réalisation de son office juridictionnel. La qualité de la motivation influence positivement l'efficacité de la fonction juridictionnelle du juge. Au fur et à mesure que s'améliore la plume du juge

¹²⁰ CS, SA, Arrêt n° 193 du 16 juillet 2015, affaire Préfet du Cercle de Kati.

¹²¹ M. DIAKHATE, « La motivation des décisions des juridictions administratives en Afrique subsaharienne francophone », *Op. cit.*

¹²² Lire M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLLE, B. GENEVOIS, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 2019, 1047 p. Lire aussi, J.-F. LACHAUME, H. PAULIAT, *Droit administratif. Les grandes décisions de la jurisprudence*, Paris, Puf, 2007, 908 p.

¹²³ C. LANTERO, « Le justiciable et le discours du juge », in S. HOURSON et C. LANTERO (dir.), *Actes du colloque de Clermont-Ferrand du 19 septembre 2018 - 1ère partie, Revue française de droit administratif (RFDA)*, Dalloz, 2019, n° 4, juillet-août, pp. 683-693.

¹²⁴ Lire M. NOËL, « Les motifs dans les décisions des juridictions administratives », *Op. cit.*

¹²⁵ D. SY, « Droit administratif et communicabilité en Afrique », *Inédit*, p. 17.

¹²⁶ Voir P. DEUMIER, *Le raisonnement juridique. Recherche sur les travaux préparatoires des arrêts*, Paris, LGDJ, 2013, 269 p.

¹²⁷ D. SY, « Un demi-siècle de jurisprudence administrative au Sénégal : de l'émergence à la maturation », in A. SALL et I. M. FALL (dir.), *Mélanges en l'honneur de Babacar Kanté, Actualité du droit public et de la science politique en Afrique*, Dakar, L'Harmattan, 2017, p. 622.



administratif, son pouvoir normatif se densifie (1) et son office s'en retrouve utilement renforcé (2).

1- La densification du pouvoir normatif du juge

Par le renouvellement et l'affinement de ses procédés de motivation, le juge densifie son pouvoir normatif. Ce pouvoir de créer le droit est intensifié chaque fois que le juge s'étend au-delà de l'espèce en motivant par *obiter dictum*. Il s'agit d'un « énoncé juridique, expressément formulé par le juge, superflu ou surabondant, c'est-à-dire non nécessaire à la solution du cas d'espèce, mais pourtant inséré au sein des motifs de la décision »¹²⁸.

En effet, en procédant de la sorte, le juge remplit efficacement sa double fonction normative juridictionnelle et jurisprudentielle. Dans le premier cas, l'*obiter dictum* permet au juge de « trancher le litige plus complètement »¹²⁹ en justifiant plus précisément sa décision et en expliquant les conséquences et implications concrètes¹³⁰. L'arrêt Loko G. Grégoire et quatre (04) autres du juge béninois est à cet égard illustratif. Dans cette affaire, les demandeurs ont sollicité de la haute juridiction béninoise l'annulation du décret n°2015-414 du 20 juillet 2015 portant reconstitution de carrière des fonctionnaires reversés à la Police Nationale en 1991 en évoquant des vices se rapportant à l'incompétence de l'auteur de l'acte, donc des vices de procédure et l'absence de motivation. Après avoir constaté que le décret dont l'annulation est sollicitée est « rempli d'incohérences, rétrograde les requérants en les ramenant au grade de Commissaire Divisionnaire de Police [alors qu'ils étaient régulièrement consacrés] Contrôleur Général de Police avec notification administrative et publication au Journal Officiel », le juge conclut qu'« étant dépourvu de base légale, il devra être purement et simplement annulé ». Il poursuit cependant en ajoutant : « Que d'ailleurs, l'administration de la Police Nationale s'est rendu compte de son erreur si bien que les requérants sont maintenus dans leur grade de Contrôleur Général et en arborent d'ores et déjà le galon »¹³¹.

Dans le sens de la fonction jurisprudentielle, l'*obiter dictum* permet au juge de « dire le droit plus largement », car il va au-delà du cas d'espèce pour anticiper le règlement de litiges hypothétiques futurs. L'arrêt rendu à propos de l'élection du maire de Bobo-Dioulasso par le juge burkinabè est ici hautement expressif. Dans cette affaire, alors que le demandeur en appel n'avait pas effectué la consignation d'une somme d'argent à titre d'amende au greffe de la Cour suprême, la Chambre administrative avait déclaré sa requête recevable en se fondant sur la pratique et la jurisprudence constantes selon lesquelles le recourant en matière de contentieux électoral était dispensé de cette obligation. En pourvoi contre cet arrêt, le demandeur, ancien défendeur en appel, soulève plusieurs moyens dont le défaut de consignation d'une somme à titre d'amende, et ce en violation de l'article 12 alinéa 2 de la loi n° 21/95/ADP. La Chambre réunie déclare le moyen tiré du non-accomplissement des actes et formalités fondé¹³². Mais elle

¹²⁸ M. CHATEAU-GRINE, *La motivation des décisions du juge administratif*, *Op. cit.*, p. 400.

¹²⁹ M. LANNOY, *Les obiter dicta du Conseil d'État statuant au contentieux*, Paris, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », 2016, p. 59.

¹³⁰ Lire Association Henri Capitant, *L'effectivité des décisions de justice*, Paris, Economica, 1987, 728 p.

¹³¹ CA / CS, Arrêt N° 95/CA 24 mai 2018 Loko G. Grégoire et 04 autres C/ Président de la République – MISPC – GDPN.

¹³² E. F. SAWADOGO, « L'exercice du pouvoir normatif par le juge administratif burkinabè », *Op. cit.*, pp. 199-230.



poursuit et relève instamment : « Mais attendu que si les actes de la pratique et la jurisprudence ont vocation à suppléer la loi lorsque celle-ci est absente, à la compléter lorsqu'elle est insuffisante, à l'interpréter pour lui donner un sens et une portée raisonnables au regard des faits et circonstances de la cause lorsqu'elle est obscure et ambiguë, ils ne sauraient pour autant constituer une source autonome de droit et prévaloir face à la loi ; quel que soit le degré de stabilité et de notoriété qu'ils ont pu acquérir dans le temps et dans l'espace, il appartient aux juges mêmes qui les ont instaurés de les enrayer par des revirements francs et responsables plutôt que de persister dans les errements, dès lors qu'ils en ont perçu, même a posteriori, la portée chimérique et préjudiciable aux droits et obligations des gens »¹³³. Ce faisant, le juge burkinabè rappelle toute la valeur normative de sa jurisprudence et affirme dans une pédagogie bénéfique le relatif attachement qu'il doit néanmoins nourrir par rapport à elle. Cela traduit donc sa conscience de ce que les revirements de jurisprudence, permettant l'adaptation de la règle jurisprudentielle aux évolutions sociales¹³⁴, concourent à l'amélioration du droit et sont en ce sens utiles et nécessaires. De plus, sachant que l'imprévisibilité qui caractérise bien souvent la survenance des revirements de jurisprudence s'oppose à la prévisibilité souhaitée du droit, le juge mobilise la motivation à travers cet *obiter dictum* en vue de rendre le revirement de jurisprudence plus prévisible¹³⁵. Ce juge a parfaitement appréhendé, en effet, la nécessité qu'il y a, en termes de prévisibilité du droit, à annoncer de tels renversements de la règle de droit applicable¹³⁶. Il fait en ce sens des motifs de ses décisions un outil de communication par lequel il annonce et explique la pertinence des revirements qu'il opère et ceux à venir.

A l'évidence, le juge africain par l'exercice amélioré de sa motivation, « enrichit la matrice jurisprudentielle [lorsqu'il] discute, clarifie ou relativise les principes, règles et institutions qui déterminent l'action administrative »¹³⁷ ainsi que sa propre activité juridictionnelle¹³⁸. C'est son office qui s'en trouve renforcé.

2- Le renforcement de l'office du juge

La fertilité de la motivation du juge est un terreau à l'expansion du renouvellement de l'office du juge. En effet, autant la densité de l'office du juge sert de baromètre de l'évolution de la technique motivationnelle du juge, autant cette motivation favorise l'élargissement ainsi que l'approfondissement dudit office. La motivation juridictionnelle administrative permet une modernisation bienvenue de l'office du juge administratif¹³⁹. L'affirmation est vérifiable à plusieurs égards.

¹³³ *Idem*. « Les décisions de la chambre administrative de la Cour suprême respectivement le 9 janvier 2001 de la Chambre administrative, et du 25 janvier 2001 des Chambres réunies ».

¹³⁴ Lire F. HOURQUEBIE (dir.), *Quel service public de la justice en Afrique francophone ?*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 214 p.

¹³⁵ M. DEGUERGUE, « Les *obiter dicta* dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », in Ph. RAIMBAULT et M. HECQUARD-THERON (dirs.), *La pédagogie au service du droit*, Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, LGDJ, p. 229.

¹³⁶ M. CHATEAU-GRINE, *La motivation des décisions du juge administratif*, *Op. cit.*

¹³⁷ M. DIAKHATE, « La motivation des décisions des juridictions administratives en Afrique subsaharienne francophone », *Op. cit.*

¹³⁸ M. ONDOUA, « Le droit administratif français en Afrique francophone : Contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne », *RJPIC*, Septembre-Décembre 2002, p. 356.

¹³⁹ J.-M. SAUVE, « Conclusions et perspectives », dossier : « Les mutations de la justice administrative », *AJDA*, 2012, pp. 1220-1226, spéc. p. 1226.



Primo, aujourd'hui, dans une constance certaine, le contentieux de la légalité devient le cadre par excellence de la consolidation de l'Etat de droit en Afrique. Le juge met la motivation de ses décisions au service de sa fonction contemporaine de garant de l'Etat de droit¹⁴⁰. Ses raisons et son raisonnement ne sont plus seulement orientés « *vers la défense objective de la légalité, mais davantage vers la défense des droits subjectifs des administrés* »¹⁴¹. Au moyen d'une motivation aiguisée, il transmute habilement mais pertinemment l'objectif originel du contentieux administratif en allant au-delà de la simple extraction de l'illégalité de l'ordonnancement juridique. Il conjugue audace et fermeté dans une perspective d'affermissement d'une culture de l'Etat de droit. L'affaire Zingas devant le juge centrafricain est ici des plus édifiantes. Dans son commentaire de l'ordonnance de référé rendu par le juge dans le cadre de cette affaire, Jean-François Akandji-Kombé le relève sans fioriture lorsqu'il affirme : « *Il en faut de l'intrépidité, voire plus que de la témérité pour rendre pareille décision dans la République Centrafricaine d'aujourd'hui. Un État dans lequel le mépris du droit est érigé en système sous façade de discours démocratique* »¹⁴². En l'espèce, Monsieur Aurélien Simplicie Kongbelet Zingas, député centrafricain faisant objet d'une demande de levée de l'immunité parlementaire aux fins de poursuite pénale, s'est vu interdire par les services aéroportuaires de sortir du territoire, avec confiscation des documents de voyage à la clé, sur la base d'un message porté du Procureur de la République alors qu'il avait obtenu du président de l'Assemblée nationale une autorisation, en forme d'ordre de mission. Il saisit le Tribunal administratif en référé et allègue d'une violation manifeste de sa liberté individuelle d'aller et venir. Celui-ci l'accueille et l'inscrit formellement dans le cadre du référé-liberté. Dans son *dictum*, le juge tient un raisonnement pédago-directif doublement incisif. D'abord, il affirme : « que, si l'État de droit est un équilibre entre le respect des droits fondamentaux et la sauvegarde de l'ordre public, l'état d'urgence est le déséquilibre revendiqué au profit de la sauvegarde de l'ordre public. Ainsi, des décisions administratives qui seraient en temps normal illégales peuvent devenir légales en circonstances d'état d'urgence, parce qu'elles apparaissent alors nécessaires, pour assurer l'ordre public et la bonne marche des services publics. Au contenu de la légalité normale, se trouve ainsi substituée une légalité d'exception. Des mesures qui eussent été normalement illégales pour incompétence, vices de forme, aux titres de circonstances exceptionnelles, deviennent légitimes »¹⁴³. Toutefois, il retient pour fonder sa décision : « *que l'état d'urgence ne saurait être un état vide de droits et que le juge administratif dispose de pouvoirs en matière de violations ou d'atteintes manifestement illégales (...)* »¹⁴⁴. Ensuite, le juge ne s'en arrête pas là. Alors qu'il a bien inscrit le recours dans le cadre de la procédure d'urgence, il se refuse à s'en tenir à la démarche classique dans ce type de référé et place expressément le litige sur le terrain de la voie de fait. Il considère en effet « *que les mesures faisant interdiction au requérant de quitter le territoire national, puis la confiscation de ses*

¹⁴⁰ M. DIAGNE, « La contribution du Conseil d'Etat sénégalais à la construction de l'Etat de droit », *Revue administrative*, numéro spécial, 1999, pp. 81-89.

¹⁴¹ P. GONOD, F. MELLERAY et Ph. YOLKA, *Traité de droit administratif*, Tome 1, Paris, Dalloz, 2011, p. 233.

¹⁴² J.-F. AKANDJI-KOMBE, « Le tribunal administratif de Bangui, gardien de l'Etat de droit. A propos de l'ordonnance de référé du 25 mai 2021 dans l'affaire Zingas », Akandji K. Blog, Disponible en ligne : <https://jfaki.blog/archives/11543> (Consulté le 30 août 2022).

¹⁴³ TA, Ordonnance de référé n°024 BG 21 du 25 mai 2021, affaire Aurélien Simplicie Kongbelet Zingas c/ Message porté n° 008/TGI/PP/21 du Procureur de la République de Bangui.

¹⁴⁴ *Ibid.*



documents de voyage par le Commissaire de Police de l'Aéroport international de Bangui-M'poko, sur la base du Message porté n° 008/TGI/PP/21 du Procureur de la République, sont constitutives de voie de fait »¹⁴⁵. Par ce raisonnement, le juge centrafricain a manifestement tenu à indiquer à l'administration l'étendue de son nouvel office en plaçant le curseur sur la limite de l'action administrative, surtout quand elle s'inscrit dans une démarche judiciaire.

Secundo, la rénovation de la motivation des décisions du juge administratif africain révèle l'expansion de son office hors de sa zone légale de confort traditionnel. L'amélioration de l'art motivationnel par le juge administratif le pousse à exercer plus amplement ses offices de juge de l'intégration sous régionale¹⁴⁶ par exemple. En effet, « le droit communautaire [a] consacré l'émergence d'une dimension économique de l'office du juge »¹⁴⁷ national qui renouvelle la motivation juridictionnelle administrative autant que cette dernière l'exalte. On le constate dans l'arrêt N°54/CA, 08 juin 2017, L'International de Négoce et de Distribution Commerciale (INDICO SA) C/ Etat béninois. Dans cette décision, le juge opère un contrôle de la légalité communautaire de l'arrêté déféré devant lui. Au terme de son contrôle, il juge « que même pour prendre des mesures de sauvegarde, pour une raison ou une autre, l'Etat concerné, signataire du traité de la CEDEAO qui entend prendre des mesures de sauvegarde, doit saisir au préalable le conseil des ministres de la CEDEAO ; Considérant que cette obligation n'a pas été observée par l'Etat béninois, ce qui constitue une violation manifeste des traités ci-dessus indiqués et confère à l'arrêté ministériel querellé, un caractère absolument illégal ». Mieux, cet office économique du juge le conduit à raisonner plus fréquemment sur la base de notions économiques et appelle de sa part des motivations fondées sur une analyse économique des faits de l'espèce¹⁴⁸.

CONCLUSION

En définitive, il est une évidence que la motivation des décisions du juge administratif africain se fertilise et se perfectionne, aussi bien du point de vue du contenant que du contenu. La pédagogie dont le juge administratif fait parfois preuve concourt à améliorer l'intelligibilité des décisions qu'il rend. Même si des progrès restent encore à accomplir. De même, le didactisme du juge, lorsqu'il consiste pour celui-ci à expliciter les conséquences de ses décisions, permet de mieux garantir leur exécution.

Mieux, l'évolution ou les mutations, à la fois formelles et substantielles, de la motivation des décisions du juge administratif africain, améliorent la qualité de ces dernières et affermissent l'office du juge. Cette œuvre de transformation de « l'état du droit »¹⁴⁹ renforce

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Lire sur la place des normes internationales en droit interne et l'effet des directives communautaires, D. KOKOROKO, *Les grands thèmes du droit administratif*, Lomé, Presses universitaires de Lomé, 289 p., spéc., pp. 37-58.

¹⁴⁷ G. CANIVET, « Le droit communautaire et l'office du juge national », *Droit et société*, n°20-21/1992, pp. 133-141, spéc. p. 133.

¹⁴⁸ Arrêt N°54/CA, 08 juin 2017, L'International de Négoce et de Distribution Commerciale (INDICO SA) C/ Etat béninois :

¹⁴⁹ J. RIVERO, « Etat de Droit, état du droit », in *L'Etat de droit* (Mélanges Guy Braibant), Paris, Dalloz, 1996, pp. 609-614.



certainement « *l'Etat de droit* »¹⁵⁰ et participe de la consolidation de la démocratie. La justice étant rendue au nom et pour le peuple, la motivation légitime la fonction du juge en créant et en installant entre lui et les citoyens, respect et confiance. Elle devient ainsi « *l'expression audible* »¹⁵¹ de la « *démocratie qui règne à l'intérieur des prétoires* »¹⁵².

Ainsi, il apparaît clairement que la « motivation juridictionnelle n'est plus seulement considérée comme une exigence imposée au juge pour permettre la justification de ses décisions auprès des parties au procès et le contrôle de ses décisions par les juridictions supérieures. Elle est dorénavant pleinement mobilisée par le juge pour répondre aux enjeux contemporains de la justice administrative »¹⁵³. Pour ce faire, la motivation doit être accessible, lisible, intelligible et cohérente. Elle favoriserait ainsi un certain dialogue des juges, nécessaire à l'unité du droit¹⁵⁴ et à l'harmonisation des jurisprudences.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ M. DIAKHATE, « La motivation des décisions des juridictions administratives en Afrique subsaharienne francophone », *Op. cit.*, p. 26.

¹⁵² P. GONOD, F. MELLERAY et Ph. YOLKA, *Traité de droit administratif*, Paris, Dalloz, 2011, p. 581.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ Lire B. KANTE, *Unité de juridiction et droit administratif. L'exemple du Sénégal*, Thèse de droit public, Université d'Orléans, 1983, 426 p.