

**REVUE IVOIRIENNE DE DROIT**

**N° 51-2017**

Copyright : EDUCI 2017

Editions universitaires de Côte d'Ivoire

(EDUCI) Université Félix HOUPHOUËT-

BOIGNY de Cocody

BP V 34 Abidjan 01 tél/fax 225 22 444 835

**E-mail : [cndj@cndj.ci](mailto:cndj@cndj.ci)**

**Centre National de Documentation Juridique**

**II Plateaux Bd Latrille face Polyclinique**

**Saint Jaques**

**01 BP 2757 Abidjan 01**

**Tel//Fax : (225) 22-41-45-17**

**E-mail : [cndj@cndj.ci](mailto:cndj@cndj.ci)**

**<http://www.cndj.ci>**

## **REVUE IVOIRIENNE DE DROIT**

*Publiée par*

**Le Centre Ivoirien de Recherches et d'Etudes Juridiques (CIREJ)**

### **SOUS LE HAUT PATRONAGE DE :**

- M. le Président de la Cour suprême
- M. le Garde des sceaux, ministre de la Justice
- M. le Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique
  
- M. le Président de l'Université Félix HOUPHOUET BOIGNY de Cocody
  
- M. le Doyen de l'UFR des sciences juridique, administrative et politique

### **CONSEIL DE GESTION**

Les vice-présidents de la Cour suprême; le Secrétaire général de la Cour suprême; le Directeur des études et de la législation du ministère de la Justice ; les premiers présidents des Cours d'appel d'Abidjan, Bouaké et Daloa; le Doyen de l'UFR des sciences juridique, administrative et politique; le Directeur du CIREJ; le Bâtonnier de l'Ordre des avocats ; les présidents des chambres consulaires (commerce, industrie et agriculture); le président de la chambre des notaires; le Président de l'Association des banques et établissements financiers.

### **COMITE SCIENTIFIQUE**

ASSI BENIE Joseph, Maître de conférence agrégé de droit public ;  
ASSI ESSO Anne-Marie, Maître de conférence agrégé de droit privé;  
BLEOU DJEZOU Martin, Professeur titulaire de droit public ;  
COULIBALY Ciimanlo Jerome, Maître de conférence agrégé de droit privé;  
DJEKOURI BADJO Jeanie Elisabeth épouse DAGBO, Maître de conférence agrégé de droit public ;  
GADJI YAO Abraham, Maître de conférence agrégé de droit public ;  
KAKOU Alain Claude, Maître de conférence agrégé de droit privé;

KASSIA Bi Oula Joachim, Maître de conférence agrégé de droit privé;  
LATH YEDOH Sébastien, Maître de conférence agrégé de droit public ;  
OBLE LOHOUES Jacqueline, Professeur titulaire de droit privé ;  
OUATTARA Aboudramane, Maître de conférence agrégé de droit privé;  
OURAGA Obou Boniface, Maître de conférence agrégé de droit public ;  
YAO N'DRE Paul, Professeur titulaire de droit public ;

#### **COMITÉ DE RÉDACTION**

MM.-KASSIA BI OULA Joachim, doyen de l'UFR des sciences juridique,  
administrative et politique,

- BROU Kouakou Mathurin, magistrat,
- COFFI Jean-Paul, chargé de recherche au CIREJ.

#### **DIRECTEUR DE PUBLICATION, REDACTEUR EN CHEF :**

M. KASSIA BI OULA Joachim, doyen de l'UFR des sciences juridique,  
administrative et politique

#### **SECRETAIRE DE REDACTION :**

M. COFFI Jean-Paul, chargé de recherche au CIREJ.

#### **Vente et Abonnement :**

- **Editions universitaires de Côte d'ivoire (EDUCI)**

**Université de Cocody BP V 34 Abidjan 01**

**Tél./Fax : 225 22 444 335**

**225 24 001 256 E-mail : [educiabi@yahoo.fr](mailto:educiabi@yahoo.fr)**

- **Centre National de Documentation Juridique**

## SOMMAIRE

<b>I - DOCTRINE.....</b>	<b>1</b>
1 - Le contrôle des pouvoirs financiers par les juridictions constitutionnelles en Afrique francophone.....	2
<b><i>Par DOUMBIA Souleymane</i></b>	
2 - Les variations du droit ivoirien de la nationalité par le mariage.....	46
<b><i>Par Alexandre A. AYIE</i></b>	
3 - Le reclassement du salarié en droit ivoirien.....	83
<b><i>Par Brou AKPOUÉ</i></b>	
4 - L'office du juge dans le contentieux de la responsabilité administrative au Bénin, au Burkina Faso et au Niger.....	114
<b><i>Par Prudent SOGLOHOUN</i></b>	
5 - L'engagement unilatéral de volonté en droit privé comparé.....	161
<b><i>Par ALLA Koffi Etienne</i></b>	
<b>II - JURISPRUDENCE.....</b>	<b>222</b>
1 - Eclairage sur les conditions de la représentation successorale liées au représenté, à propos du jugement n°48/3EP-15 du 29 octobre 2015 du Tribunal de première instance de première classe de Cotonou.....	223
<b><i>Par Samson Igor Bidossessi GUEDEGBE</i></b>	
2 - Note sous la décision de la Cour Suprême, Chambre Judiciaire Arrêt n° 620 du 05 novembre 2015.....	244
<b><i>Par KASSIA Bi Oula Joachim</i></b>	

## **DOCTRINE**

**L'office du juge dans le contentieux de la responsabilité administrative  
au Bénin, au Burkina Faso et au Niger**

**Prudent SOGLOHOUN**

*Maître-assistant en droit public*

*Université d'Abomey-Calavi (BENIN)*

**I- Un office assumé**

**A- Un champ de responsabilité relativement large**

- 1- La consécration de la responsabilité pour faute
- 2- L'admission de la responsabilité sans faute

**B- Une mise en œuvre conséquente de la responsabilité**

- 1- L'exigence d'un préjudice
- 2- Le nécessaire lien de causalité

**II- Un office relâché**

**A- Une réparation mal assurée**

- 1- L'évaluation arbitraire du préjudice
- 2- La limitation du montant de la réparation

**B- Une exécution aléatoire des décisions**

- 1- Le constat de l'impuissance du juge
- 2- La nécessaire valorisation des pouvoirs du juge

« *La possibilité, pour les administrés, d'obtenir réparation des dommages imputables à la puissance publique est une pièce essentielle de l'État de droit ; par-delà sa valeur pratique, toute théorie de la responsabilité reflète une certaine forme de civilisation* »<sup>1</sup>. C'est par le célèbre Arrêt Blanco rendu en 1873<sup>2</sup>, que le juge du Tribunal des conflits en France a révolutionné le contentieux administratif<sup>3</sup>, en admettant la responsabilité de l'administration du fait des dommages qu'elle peut causer aux particuliers, même si, dans le même temps, il en a, d'une part, admis une restriction, et d'autre part, l'a placée sous le régime juridique d'un droit autonome : le droit administratif<sup>4</sup>. Relevant ainsi de ce droit exorbitant du droit commun, le contentieux de la responsabilité administrative échoit également dans l'office du juge administratif en Afrique noire francophone<sup>5</sup>.

L'office est l'« *ensemble des pouvoirs et devoirs attachés à une fonction publique* »<sup>6</sup>, et, dans le contexte de la présente réflexion, à la fonction du juge

---

<sup>1</sup> Jean RIVERO et Jean WALINE, *Droit administratif*, 19<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2002, pp. 259-260.

<sup>2</sup> TC, 8 févr. 1873, *Blanco*, in Marceau LONG et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 20<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2015, p. 1.

<sup>3</sup> Jean-Marie AUBY et Roland DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, Paris, 3<sup>e</sup> éd., LGDJ, vol. 1, 1984, p. 15, pensent bien que « *le contentieux administratif remplit donc une fonction de protection des administrés contre l'administration. Il met les individus à même de préserver, dans la mesure prévue par la règle de droit, leurs droits et intérêts à l'encontre des exigences de l'action administrative* ».

<sup>4</sup> Le considérant de principe de l'Arrêt Blanco est clair : « *Considérant que la responsabilité, qui peut incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier ;*

*Que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue ; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés* ».

<sup>5</sup> Voir la loi n° 2008-07 du 28 février 2011 portant Code de procédure civile, commerciale, administrative, sociale et des comptes au Bénin, p. 149 ; concernant le Burkina Faso, voir la loi 021-95 AN du 15 mai 1995 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs et la loi organique n° 15-2000/AN du 23 mai 2000 portant composition, organisation, attributions, fonctionnement du Conseil d'Etat et procédure applicable devant lui ; au Niger la loi organique n° 2013-02 du 23 janvier 2013 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'État.

<sup>6</sup> Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, 11<sup>e</sup> éd. mise à jour, Paris, PUF, 2016, p. 708.

administratif<sup>7</sup>. L'office du juge est donc la fonction de juger<sup>8</sup>. C'est, non seulement l'ensemble des méthodes qu'il utilise, des limites assignées à sa compétence, des règles de procédure qu'il applique, mais aussi « *la nature...des relations qu'il tisse avec l'administration qu'il contrôle et le justiciable auquel il répond* »<sup>9</sup>. Autrement dit, « *l'office du juge est lié aux fonctions que lui reconnaît le système juridique et aux missions qui lui sont dévolues* »<sup>10</sup>. Mais l'office du juge ne saurait se déduire uniquement des textes qui le fondent. Il est ou dépend aussi de la conception que le juge se fait lui-même de son métier à travers ses décisions<sup>11</sup>. En somme, c'est à travers les textes et les décisions que rend le juge que se donne à voir son office. Ainsi, il apparaît que, selon les différents domaines dans lesquels il intervient ou les différents recours qui lui sont soumis, le juge exerce un office spécifique<sup>12</sup>, même si un juge est institué à la fois pour trancher un litige, apaiser un conflit et appliquer une règle de droit<sup>13</sup>.

La responsabilité traduit l'obligation qui incombe à toute personne de réparer un dommage subi par une autre personne de son fait<sup>14</sup>. La responsabilité de la puissance publique et, par ricochet, la responsabilité administrative<sup>15</sup> est, en

---

<sup>7</sup> Mattias GUYOMAR, Bertrand SEILLER, *Contentieux administratif*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2012, pp. 140-141.

<sup>8</sup> Gilles DARCY, « Avant-propos », Actes du colloque : *L'office du juge*, Palais du Luxembourg, Les colloques du Sénat, 29 et 30 septembre 2006, pp. 535 et s.

<sup>9</sup> Francis DONNAT et Didier CASAS, « L'office du juge administratif dans la jurisprudence récente du Conseil d'État », *D.A.* n° 5, mai 2004, étude 9.

<sup>10</sup> Jean-Louis BERGEL, « Introduction », Actes du colloque : *L'office du juge*, Palais du Luxembourg, Les colloques du Sénat, 29 et 30 septembre 2006, p. 13.

<sup>11</sup> Francis DONNAT et Didier CASAS, « L'office du juge administratif dans la jurisprudence récente du Conseil d'État », *op. cit.*

<sup>12</sup> Marie-Anne FRISON-ROCHE, « Les offices du juge », *Leges Tulit, Jura Docuit, Écrits en l'honneur de Jean Foyer*, Paris PUF, 1997, p. 464, fait observer à juste titre que l'office du juge n'est pas unitaire.

<sup>13</sup> *Idem*, pp. 463- 476.

<sup>14</sup> Raymond ODENT, *Contentieux administratif*, t. 2, Paris, Dalloz, 2007, p. 21.

<sup>15</sup> Charles EISENMANN, « Sur le degré d'originalité de la responsabilité extra-contractuelle des personnes publiques », *JCP*, 1949, I, 742, note de bas de page n° 3, fait remarquer que la responsabilité administrative est de loin la tranche la plus importante de la responsabilité publique.

conséquence, le fait que « *la puissance publique peut être amenée à réparer pécuniairement les dommages causés par ses agents ou ses activités* »<sup>16</sup>. Le professeur René Chapus se veut plus précis, quand il indique que « *l'expression "responsabilité de la puissance publique" ne signifie pas seulement que la responsabilité en cause est celle que peuvent encourir personnes publiques, entrepreneurs de travaux publics et institutions de droit privé lorsque les faits dommageables (étrangers aux relations contractuelles ou quasi contractuelles) sont en relation avec leurs activités de gestion publique. Elle désigne d'autre part un régime de responsabilité qui doit être différent de celui de la responsabilité selon le droit privé* »<sup>17</sup>. C'est dire que la responsabilité de la puissance publique concerne, aussi bien les personnes publiques, que les personnes privées qui sont chargées d'une mission de service public et dotées à cette fin de prérogatives de puissance publique. De plus, elle est régie par le droit administratif, droit exorbitant du droit commun.

Dans la classification en droit du contentieux administratif<sup>18</sup>, le contentieux de la responsabilité administrative relève du contentieux de pleine juridiction ou du plein contentieux, dans lequel, contrairement au contentieux de

---

<sup>16</sup> Agathe VAN LANG, Geneviève GONDOUIN, Véronique INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, Sirey, 2015, pp. 412-413.

<sup>17</sup> René CHAPUS, *Droit administratif général*, t. 1, 15<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 2001, p. 1228.

<sup>18</sup> Le droit du contentieux administratif distingue 4 types de contentieux : le contentieux de l'annulation, connu sous le nom de recours pour excès de pouvoir, le contentieux de pleine juridiction ou le plein contentieux, le contentieux de l'interprétation et le contentieux de la répression, voir Raymond ODENT, *Contentieux administratif*, op. cit., p. 5. On peut ainsi affirmer que l'office du juge de l'excès de pouvoir est différent de celui du juge du plein contentieux et, précisément, du contentieux de la responsabilité administrative, en ce sens que dans le contentieux de recours pour excès de pouvoir, le juge administratif est appelé, durant son contrôle de légalité, à annuler un acte jugé illégal. Or, dans son office de contentieux de plein contentieux, le juge administratif utilise des pouvoirs plus larges qui lui permettent de modifier, réformer les décisions de l'administration, voire de la condamner à des dommages-intérêts, Edouard LAFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. 1, Paris, Berger-Levrault et cie, Libraires-éditeurs, 1887, p. xv.

l'excès de pouvoir<sup>19</sup>, le juge dispose de pouvoirs pour « l'exercice d'un arbitrage complet, de fait et de droit, sur le litige »<sup>20</sup>. Il met en œuvre, à cette occasion, « à l'égard de l'administration des pouvoirs très étendus de contrôle, de réformation, de condamnation »<sup>21</sup>.

L'évolution de la responsabilité administrative<sup>22</sup> en France a connu quatre grandes périodes<sup>23</sup>. Mais c'est à partir des années 1990 qu'elle a connu un rythme

---

<sup>19</sup> Le contentieux du recours pour excès de pouvoir ne permet au juge administratif que d'annuler l'acte administratif à lui déféré.

<sup>20</sup> Edouard LAFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, op. cit., p. 41.

<sup>21</sup> *Idem*, p. xv.

<sup>22</sup> Le fondement de la responsabilité administrative a fait l'objet de débats doctrinaux. Pour certains, son fondement est le principe de l'égalité devant les charges publiques. Selon cette conception, la collectivité nationale tire profit du fonctionnement des services publics. Dès lors, si un de ses services cause dommage à un citoyen, il est bien normal que la collectivité dans ensemble supporte la charge de l'indemnisation de sorte à ce que l'égalité soit rétablie, voir Charles EISENMANN, « Sur le degré d'originalité de la responsabilité extra-contractuelle des personnes publiques », *JCP*, 1949, II, 742 ; p. 751 ; Demba SY, *Droit administratif*, 2<sup>e</sup> éd., revue, corrigée et augmentée, Dakar, Credila, L'Harmattan, 2014, pp. 356 et s. Certains auteurs réfutent cependant l'égalité de tous devant les charges publiques comme fondement général de la responsabilité administrative, voir, entre autres, René CHAPUS, *Responsabilité publique et responsabilité privée*, Paris, LGDJ, 1954, pp. 342-345, cité par Marie-Aimée LATOURNERIE, « Responsabilité publique et constitution », *Droit administratif. Mélanges René CHAPUS*, Paris, Montchrestien, 1992, p. 354 ; Thierry DEBARD, « L'égalité des citoyens devant les charges publiques : fondement incertain de la responsabilité administrative », *D.*, 1987, p. 157 ; Maryse DEGUERGUE, « Regard sur les transformations de la responsabilité administrative », *RFAP*, n° 147, 2013, p. 582.

<sup>23</sup> La première période est celle de l'Ancien Régime sous lequel le principe était l'irresponsabilité de la puissance publique. La deuxième période est celle de la Révolution qui instaure un État dont la responsabilité peut être mise en jeu, mais son régime restant à être aménagé. La troisième période est de l'Empire qui rejette toute idée de responsabilité de l'État. Enfin la III<sup>e</sup> République, où l'État se trouve à nouveau fondé sur des bases qui admettent la responsabilité. À partir de la III<sup>e</sup> République, s'est développée de manière progressive le droit de la responsabilité de la puissance publique. Il ne s'agissait plus de l'admission du principe, mais de son application, voir à cet effet, Gérard SOULIER, « Réflexion sur l'évolution et l'avenir du droit de la responsabilité de la puissance publique », *RDP* 1969, pp. 1047 et s.

accélé<sup>24</sup>. Le Doyen Georges Vedel fait remarquer que le juge administratif français a fait des conquêtes incessantes dans l'élargissement de la responsabilité de la puissance publique<sup>25</sup>, en l'étendant à plusieurs domaines. Ainsi, la responsabilité publique peut être engagée du fait de la loi<sup>26</sup>, des conventions internationales<sup>27</sup>, des services judiciaires<sup>28</sup>, des services de police<sup>29</sup>, des services hospitaliers<sup>30</sup>, etc., où d'ailleurs, précisément, l'exigence de la faute lourde a été abandonnée<sup>31</sup>, parce que « *devenue un privilège inacceptable de l'administration* »<sup>32</sup>, pour laisser place à un régime de responsabilité plus souple qui tienne compte plus aisément des droits de la victime et par conséquent du citoyen<sup>33</sup>.

---

<sup>24</sup> Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY, Philippe YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, t. 2, Paris, Dalloz, 2011, p. 657. Ces auteurs distinguent plutôt deux périodes de la responsabilité administrative : la période classique (1935-1990) et la période moderne (1990-2010) qui a connu des changements favorables à la victime, voir pp. 640 et s., spéc. P. 657.

<sup>25</sup> Georges VEDEL, « Le droit administratif peut-il être indéfiniment jurisprudentiel ? », *EDCE*, n° 31, 1979-1980, p. 35.

<sup>26</sup> Voir CE Ass. 14 janvier 1938, *Société anonyme des Produits laitiers « La Fleurette »*, in Marceau LONG et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, op. cit., p. 286.

<sup>27</sup> Voir CE Ass. 30 mars 1966, *Compagnie générale d'Energie Radioélectrique*, *Idem*, p. 518.

<sup>28</sup> Cass. civ. 23 nov. 1956, *Trésor public c/ Giry*, *Idem*, 456.

<sup>29</sup> CE 10 févr. 1905, *Tomaso Grecco*, *Idem*, p. 81.

<sup>30</sup> La responsabilité du fait des services hospitaliers présente une particularité. Le Conseil d'État distingue l'organisation et le fonctionnement du service public hospitalier et reconnaît qu'une simple faute suffit pour engager la responsabilité du service (CE Sect. 8 nov. 1935, *Dame Vion, Dame Philipponeau*). Pour les actes médicaux proprement dits, il exigeait une faute lourde (CE 6 mai 1988, *Administration générale de l'Assistance publique à Paris c/ Consorts Leone*), voir *Idem*, p. 635.

<sup>31</sup> Voir Jean WALINE, « L'évolution de la responsabilité extra-contractuelle des personnes publiques », *EDCE* 1994, pp. 460 et s., voir dans ce sens CE, Ass., 10 avril, 1992, *Epoux V*, in Marceau LONG et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, op. cit., p. 633.

<sup>32</sup> Michel PAILLET, « Existe-t-il une responsabilité de droit commun ? », Actes du colloque : *Vers de nouvelles normes en droit de la responsabilité publique ?*, Palais du Luxembourg, Les colloques du Sénat, 11 et 12 mai 2001, p. 99.

<sup>33</sup> Dans ses conclusions sur l'arrêt *Theux* (CE. Sect. 20 juin 1997, *Theux*), le commissaire du gouvernement Jacques Henri-Stahl indique que le régime de la faute lourde « *est maintenant perçu par les justiciables comme une limitation injustifiée de la responsabilité des personnes publiques. Il est ressenti... comme une sorte de présomption d'irresponsabilité... Or... le juge de la réparation ne peut durablement donner à penser à ses concitoyens qu'il ne leur rend pas justice...À bien des égards,*

Comme l'indique le professeur Charles Debbasch, « un système de droit administratif peut tendre à réaliser deux objectifs différents. Il peut s'attacher à rendre l'action de l'administration la plus efficace possible pour permettre à celle-ci de défendre l'intérêt général dans les meilleures conditions. Il peut, au contraire, viser à assurer la plus grande protection possible des administrés face aux activités de l'administration. ... »<sup>34</sup>. Dès lors, la mission du juge administratif, juge par excellence de l'administration, est de concilier l'intérêt général avec les droits des citoyens. Il est le « garant de l'équilibre entre les droits des citoyens et les prérogatives de la puissance publique »<sup>35</sup>. Il doit ainsi s'efforcer « de trouver un équilibre entre les droits, y compris fondamentaux, des administrés d'une part et les exigences de l'intérêt général et de l'ordre public, d'autre part »<sup>36</sup>.

En Afrique noire francophone, le juge administratif a longtemps fait l'option de préserver les prérogatives de la puissance publique au lieu de les limiter<sup>37</sup>. Il est apparu comme un juge peu visible, voire inexistant<sup>38</sup>. En effet, les

---

nous percevons le régime de la faute lourde comme un héritage édulcoré d'un ancien principe d'irresponsabilité de la puissance publique », voir RFDA 1998, p. 82.

<sup>34</sup> Charles DEBBASCH, « Le droit administratif face à l'évolution de l'administration française », *Le juge et le droit public. Mélanges offerts à Marcel WALINE*, t. 2, Paris, LGDJ, 1974, p. 344.

<sup>35</sup> Bernard STIRN, « L'évolution de l'office du juge, regards sur la dernière décennie », *Colloque de Toulouse pour le 60<sup>ème</sup> anniversaire des tribunaux administratifs*, disponible sur <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/L-evolution-de-l-office-du-juge-regards-sur-la-derniere-decennie>, consulté le 07 mars 2017.

<sup>36</sup> Jean-François LACHAUME, « Droits fondamentaux et droit administratif », *AJDA* 1998, Hors-série, p. 92 ; voir aussi Ahmed Salem OULD BOUBOUTT, « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », *RDP*, n° 2, Mars-avril 2013, p. 405.

<sup>37</sup> Voir Célestin KEUTCHA TCHAPNGA, « Les mutations récentes du droit administratif camerounais », *Revue électronique Afrilex* ; Alain BOCKEL, *Droit administratif*, NEA, 1978, coll. Manuels et Traités, n° 2, p. 36.

<sup>38</sup> Voir Théodore HOLO, « Requiem pour la Chambre administrative », *RBSJA* n° 10, juillet 1988, p. 10 ; lire aussi, avec intérêt, Gérard CONAC, « Introduction », in Gérard CONAC, Jean DE GAUDUSSON, *Les Cours suprêmes en Afrique. La jurisprudence administrative*, t. 3, Paris, Economica, 1988, pp. V-X ; Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « La jurisprudence administrative des Cours suprêmes », in Gérard CONAC, Jean DE GAUDUSSON, *Les Cours suprêmes en Afrique. La jurisprudence administrative*, op. cit., pp. 1-12. Le professeur Jean du BOIS DE GAUDUSSON

textes qui régissaient son activité et le contexte dans lequel il exerçait son office laissaient voir un juge mal armé dans sa mission de contrôle de l'administration et de garantie des droits et libertés des administrés<sup>39</sup>. Le renouveau du constitutionnalisme dans la plupart des États en Afrique noire francophone<sup>40</sup> a donné un regain d'intérêt à l'office du juge administratif<sup>41</sup>.

L'effectivité de la responsabilité administrative est une garantie des droits subjectifs reconnus au citoyen<sup>42</sup>. Au Bénin où le juge constitutionnel dispose de larges pouvoirs en matière de protection des droits de la personne humaine<sup>43</sup>, il a esquissé une jurisprudence dans le domaine de la réparation des préjudices corporels subis du fait de l'activité administrative. Le juge considère en effet que des préjudices subis par certains requérants doivent leur ouvrir droit à réparation<sup>44</sup>. Même si cet office ne relève pas de ses compétences, il est heureux de faire le constat que l'objectif de la responsabilité administrative qui est la réparation des dommages est pris en compte par le juge constitutionnel, quand bien même ce dernier ne saurait fixer le *quantum*.

---

faisait en effet ce constat « *A quelques exceptions près, l'activité contentieuse des Hautes juridictions en matière administrative est restée faible et dans certains cas, par exemple au Bénin, elle tend même à décroître* », voir p. 7.

<sup>39</sup> Demba SY, « Ecrire, dire et comprendre le droit administratif en Afrique. Une approche juridique et sociologique », *Droit sénégalais*, n° 11 « Dire le droit en Afrique francophone », 2013, p. 296.

<sup>40</sup> Voir Koffi AHADZI-NONOU, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain. Les cas des États d'Afrique noire francophone », *Afrique Juridique et politique*, n° 2, juillet-décembre 2002, pp. 35-86.

<sup>41</sup> A titre illustratif, voir les statistiques données par Ibrahim D. SALAMI, « Le recours pour excès de pouvoir : contribution à l'efficacité du procès administratif au Bénin (1990-2010) », *RBSJA*, n° 25, 2011, p. 96, note de bas de page n° 26.

<sup>42</sup> Maryse DEGUERGUE, « Regard sur les transformations de la responsabilité administrative », *op. cit.*, p. 582.

<sup>43</sup> Voir les articles 114, 117, 120, 121 de la Constitution du 11 décembre 1990.

<sup>44</sup> Voir, entre autres, les Décisions DCC 02-052 du 31 mai 2002 ; DCC 07-018 du 14 février 2007, DCC 07-045 du 03 juillet 2007, DCC 07-082 du 24 juillet 2007, DCC 06-057 du 20 juin 2006, DCC 06-059 du 20 juin 2006, DCC 06-060 du 20 juin 2006, DCC 06-109 du 11 août 2006, DCC 17-050 du 07 mars 2017. Toutes ces décisions sont disponibles sur le site de la Cour constitutionnelle du Bénin, [www.cour-constitutionnelle-benin.org](http://www.cour-constitutionnelle-benin.org)

L'échantillon retenu dans le cadre de cette étude est d'abord justifié par le fait que ces États sont dans la même zone géographique et appartiennent à la même tradition juridique francophone. En tant que tels, ils partagent pratiquement la même histoire sur le plan constitutionnel et surtout administratif. Ensuite, ils ont renouvelé les textes qui fondent l'office du juge administratif au lendemain du renouveau du constitutionnalisme<sup>45</sup>. Enfin, la disponibilité des décisions traitant de la matière, objet de la présente étude, a guidé dans ce choix.

Le droit de la responsabilité administrative s'est construit sur une base essentiellement jurisprudentielle. Ainsi, si la réception du droit administratif français dans les États en Afrique noire francophone est un fait<sup>46</sup>, il convient d'appréhender la manière dont le juge administratif, dans ces États, joue son rôle de protection des droits des citoyens à travers le contentieux de la responsabilité administrative. Dans un tel contexte, une telle étude présente un double intérêt. Sur le plan théorique, elle offre l'occasion de se rendre compte que peu d'études ont été menées sur l'office du juge dans le contentieux de la responsabilité<sup>47</sup>, ou les études faites sur le contentieux administratif ont peu pris en compte le contentieux de la responsabilité<sup>48</sup>, qui

---

<sup>45</sup> Voir supra, note de bas de page n° 5.

<sup>46</sup> Voir, entre autres, Magloire ONDOA, « Le droit administratif français en Afrique francophone : Contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne », *RJPIC*, n° 3, 2002, pp. 287-333 ; Ahmed Salem OULD BOUBOUTT, « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », *op. cit.*, p. 379.

<sup>47</sup> Voir entre autres, Alioune Badara FALL, *La responsabilité extracontractuelle de la puissance publique au Sénégal : Essai de transposition des règles de droit administratif français dans un pays d'Afrique noire francophone*, Thèse de Doctorat, Bordeaux I, 1994, 2 tomes, 873 p. ; Magloire ONDOA, *Le droit de la responsabilité publique dans les Etats en développement : Contribution à l'originalité des droits africains*, Thèse, Doctorat en Droit, Université de Yaoundé II, 1997, 3 vol. (1er vol pp.1 372 ; 2e vol pp. 373-738 ; 3e vol pp. 739-968).

<sup>48</sup> Voir Ndèye Madjiguène F. DIAGNE, *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, Thèse de doctorat en droit public, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 1995, 523 p. ; Césaire Foed S. KPENONHOUN, *Contribution à l'étude du contentieux administratif au Bénin : 1990-2010*, Thèse pour le doctorat d'État en droit public, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, 21 janvier 2012, 564 p. ; Ahmed Salem OULD BOUBOUTT, « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », *op. cit.*, p. 379 ; Babakane D. COULIBALEY, « Le juge administratif, rempart de protection des citoyens contre l'administration en Afrique noire

pourtant est considéré, à juste titre, comme l'auxiliaire du recours pour excès de pouvoir dans le cadre de la recherche d' « *une protection complète du citoyen* »<sup>49</sup>. Sur le plan pratique, l'étude permet de savoir que la conception que le juge a de son office a changé entre-temps et que, dans le contentieux de la responsabilité administrative, il a sensiblement évolué vers une garantie et une protection des droits des citoyens.

La montée en puissance du pouvoir juridictionnel, notamment du juge administratif dans sa mission de contrôle de l'administration<sup>50</sup>, doit normalement s'accompagner d'une protection accrue des droits des administrés. En conséquence, il est question de savoir si le juge, dans le contentieux de la responsabilité administrative, remplit son office, en protégeant les droits des administrés, ou s'il s'attache encore à préserver les prérogatives de l'administration. Dès lors, l'étude doit aider à répondre à certaines interrogations secondaires : D'abord, comment le juge administratif appréhende-t-il son office ? Ensuite, quelles sont les diverses méthodes qu'il met en jeu ? Enfin, donne-t-il satisfaction à la victime qui est au cœur de la responsabilité administrative<sup>51</sup>?

Le mode d'expression du juge est l'ensemble de ses décisions, autrement dit sa jurisprudence. Dès lors, la méthode casuistique est retenue pour conduire la présente étude. Cette méthode consiste en un dépouillement systématique et une analyse des décisions du juge administratif dans les États sous étude. Elle permet de cerner les raisonnements du juge dans son office. Par ailleurs, des décisions du juge

---

francophone ? », *Revue électronique Afrilex* ; Ibrahim David SALAMI, « L'efficacité du contentieux de pleine juridiction en droit administratif béninois et camerounais », *Revue électronique Afrilex*.

<sup>49</sup> M. LETOURNEUR, « L'évolution récente de la jurisprudence administrative pour la protection des droits des citoyens », *RISA*, 1965, p. 29, cité par Ndèye Madjiguène F. DIAGNE, *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, op. cit., p. 435.

<sup>50</sup> Yédoh Sébastien LATH, « Les caractères du droit administratif des États africains de succession française », *RDP*, 2011, p. 1281.

<sup>51</sup> Jean-Marie PONTIER, « Le dommage et le préjudice », Actes du colloque : *Vers de nouvelles normes en droit de la responsabilité publique ?*, Palais du Luxembourg, Les colloques du Sénat, 11 et 12 mai 2001, p. 117.

administratif d'autres États en Afrique, du Conseil d'État et du Tribunal des conflits en France seront également admises pour étayer les analyses.

L'office du juge administratif est d'assurer un équilibre entre les droits des administrés et les exigences de l'intérêt général. Il s'agit de montrer, dans cette étude, que le juge du contentieux de la responsabilité administrative en Afrique noire francophone remplit son office, même s'il comporte encore quelques limites. L'élargissement des conditions de mise en jeu de la responsabilité de l'administration pour les préjudices causés aux particuliers autorise à affirmer que le juge administratif assume son office de protection des droits des administrés (I). Cependant, la non satisfaction entière de la victime dans la réparation du préjudice subi permet de dire, dans le même temps, que l'office est relâché (II).

### **I- Un office assumé**

Dans l'arrêt Blanco, la responsabilité qui peut incomber à la puissance publique « *n'est ni générale, ni absolue* », car les règles qui la régissent « *varient suivant les besoins du service public et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés* »<sup>52</sup>. Dès lors, il est de la mission du juge administratif de statuer sur les faits pour dégager la responsabilité ou l'irresponsabilité de l'administration. En outre, les conditions d'engagement de la responsabilité administrative varient selon que le juge administratif privilégie la protection des droits des administrés ou celle de l'administration<sup>53</sup>. Ceci se traduit par la reconnaissance ou non de la faute ou du fait de l'administration ayant causé un préjudice. L'analyse de la jurisprudence donne à voir que le champ de la responsabilité administrative retenu par le juge est relativement large (A), et la mise en œuvre de cette responsabilité favorable à la victime (B).

---

<sup>52</sup> TC, 8 févr. 1873, *Blanco*, in Marceau LONG et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, op. cit., p. 1.

<sup>53</sup> Ndèye Madjiguène F. DIAGNE, *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, op. cit., p. 435.

## **A- Un champ de responsabilité relativement large**

« *La responsabilité remplit ..., pour l'administration, ..., une fonction de sanction, dans la mesure où elle implique un jugement porté sur son activité et conduit à stigmatiser comme fautifs certains de ses actes ou de ses comportements* »<sup>54</sup>. Ainsi, la responsabilité de l'administration peut être engagée sur le fondement d'une faute ; elle peut être également retenue, alors que celle-ci n'a commis aucune faute. La responsabilité pour faute est donc le principe, alors que la responsabilité sans faute est l'exception<sup>55</sup>. Si la responsabilité pour faute (1) est consacrée par le juge dans les États sous étude, ce dernier admet également le régime de la responsabilité sans faute (2).

### **1- La consécration de la responsabilité pour faute**

« *La faute du service public reste (...) l'élément générateur fondamental de la responsabilité de la personne publique ; en principe là où il n'existe pas la faute du service public, il ne saurait être question de responsabilité administrative* »<sup>56</sup>. Autrement dit, la faute « *constitue la condition essentielle de la responsabilité administrative* »<sup>57</sup>. Définie comme « *un manquement à une obligation*

---

<sup>54</sup> Danièle LOSCHAK, « Réflexions sur les fonctions sociales de la responsabilité administrative à la lumière des récents développements de la jurisprudence et de la législation », *Le droit administratif en mutation*, CURAPP, Paris, PUF, 1993, p. 287, cité par Césaire Foed S. KPENONHOUN, *Contribution à l'étude du contentieux administratif au Bénin : 1990-2010*, op. cit., p. 394.

<sup>55</sup> Françoise LLORENS-FRAYSSSE, « Le poids de la faute dans la responsabilité administrative », *Droits*, n° 5, 1987, p. 69 ; René CHAPUS, *Droit administratif général*, op. cit., p. 1293, fait observer à cet effet : « *Il est normal que la responsabilité de la puissance publique soit en principe une responsabilité pour faute, c'est-à-dire engagée que si le fait dommageable est fautif. Une telle responsabilité est, en effet, celle dont le fondement est moins susceptible de contestation. Sa justification est aussi naturelle que possible : rien n'est plus normal qu'on soit responsable des conséquences de ses propres fautes ou des fautes par les personnes dont on doit répondre* ».

<sup>56</sup> DUEZ Paul, *La responsabilité de la puissance publique*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 1938, p. 58, cité par Françoise LLORENS-FRAYSSSE, « Le poids de la faute dans la responsabilité administrative », op. cit., p. 65.

<sup>57</sup> Françoise LLORENS-FRAYSSSE, « Le poids de la faute dans la responsabilité administrative », op. cit., p. 69 ; CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, « Responsabilité et socialisation du risque », *EDCE*, n°

préexistante »<sup>58</sup>, la faute<sup>59</sup> reste au cœur du régime de responsabilité administrative à l'égard des administrés<sup>60</sup>. L'idée de faute correspond à un écart entre ce qui doit être fait et ce qui est fait<sup>61</sup>.

Dans une requête visant la mise en jeu de la responsabilité administrative, la faute est l'élément recherché par le juge après avoir déclaré le recours recevable<sup>62</sup>. Le juge béninois considère à cet égard « *que la responsabilité de l'administration n'est retenue que lorsqu'il est établi à sa charge une faute liée au défaut de fonctionnement, ou au mauvais fonctionnement, ou même au retard dans le fonctionnement du service public* ».<sup>63</sup>

Dans la jurisprudence administrative des États sous étude, la faute de l'administration due au mauvais fonctionnement du service public se révèle la plus fréquente. Ainsi, le juge béninois considère que la cession à titre onéreux d'une parcelle non disponible, parce que régulièrement occupée est le signe du mauvais fonctionnement des services administratifs chargés des affaires domaniales<sup>64</sup>, ou que la détention non justifiée et les altérations graves et irréparables d'un film que

---

56, 2005, p. 232 ; Gérard SOULIER, « Réflexion sur l'évolution et l'avenir du droit de la responsabilité de la puissance publique », *op. cit.*, p. 1071.

<sup>58</sup> PLANIOL, *Droit civil*, 3<sup>e</sup> éd., t. II, n° 913, Paris, LGDJ, 1949, cité par Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *Droit administratif*, 10<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, Lextenso éditions, 2015, p. 575.

<sup>59</sup> Jean RIVERO et Jean WALINE, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 280, indiquent que l'appréciation de la faute du service « *s'apprécie in concreto, ce qui veut dire qu'il n'y a pas de norme de référence. Dans chaque cas d'espèce, le juge se demande s'il y a faute ou non, ce que l'on était en droit d'attendre du service, compte tenu de la difficulté plus ou moins grande de la mission, des circonstances de temps (les circonstances exceptionnelles), de lieu, des ressources dont disposait le service en personnel et en matériel etc...* ».

<sup>60</sup> CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, « Responsabilité et socialisation du risque », *op. cit.*, p. 232.

<sup>61</sup> Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *Droit administratif*, *op. cit.*, pp. 575 et s.

<sup>62</sup> Dans l'Arrêt n° 026/CA du 17 février 2005 Affaire : *DIOGO Serge Richard c/ Préfet Atlantique*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org), le juge administratif béninois considère à cet effet que l'on ne saurait engager la responsabilité de l'administration, suite à la démolition des dépendances intervenue dans le cadre des opérations régulières de lotissement par l'État, en ce sens que la faute de l'administration n'a pas été formellement établie.

<sup>63</sup> Arrêt n° 30/CA du 03 mai 2007, Affaire : *BATOSSI Léonard c/ État béninois*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org)

<sup>64</sup> Arrêt n° 30/CA du 03 mai 2007, Affaire : *BATOSSI Léonard c/ État béninois*, *préc. cit.*

l'administration s'est abstenue d'acheter sont la conséquence du mauvais fonctionnement et constituent une faute imputable à l'administration<sup>65</sup>, ou le fait pour un ministre, de ne pas retourner une coupe offerte par un citoyen, alors que la coupe n'a plus servi à l'organisation de la compétition à laquelle elle était destinée<sup>66</sup>, ou que l'évasion d'un prisonnier est constitutif du mauvais fonctionnement du service pénitentiaire<sup>67</sup>.

Mais le mauvais fonctionnement des services administratifs ne produit pas seulement des dommages à l'égard des tiers. Les agents publics en sont également victimes. Ainsi, le fait pour un agent public de recevoir une série de quatre demandes d'explication suivie d'une mise à pied, l'obligeant à demander à quitter son poste de travail, traduit le mauvais fonctionnement de l'administration<sup>68</sup>. De même, la mise à la retraite anticipée d'un fonctionnaire, alors qu'il était dans sa 29<sup>e</sup> année de service<sup>69</sup>, le fait pour l'administration de laisser inactif un fonctionnaire, alors même que sa remise à la disposition de ladite administration avait été opérée plus d'un an auparavant sur décision administrative<sup>70</sup>, ou encore, comme l'estime le juge tchadien, le fait de ne pas avoir payé le traitement à un fonctionnaire deux mois de suite<sup>71</sup> relèvent du mauvais fonctionnement de l'administration.

---

<sup>65</sup> Arrêt n°74-10/CA du 25 mars 1977, Affaire : *De MEDEIROS Richard c/ État béninois (Ministère de l'Éducation Nationale - IPN)*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org)

<sup>66</sup> Arrêt n° 37 /CA du 17 mars 2005, Affaire : *Sèvi Koulétio Sedoga Sédufo c/ Ministre de la Jeunesse et des Sports*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org)

<sup>67</sup> Arrêt n°35/CA du 20 mai 1999, Affaire : *Héritiers AZIHOUNGBA Pauline épouse HONFOGA Achille c/ État béninois*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org)

<sup>68</sup> Arrêt n° 20/CA 08 avril 2004, Affaire : *Noëlle OGOUSSAN c/ FNSE*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org)

<sup>69</sup> Arrêt n° 30/CA du 20 novembre 1998, Affaire : *BANKOLE K. O. Anatole c/ M.F.P.R.A.* disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org); voir aussi dans le même sens Arrêt n° 060/CA du 13 décembre 2001, Affaire : *GUEDOU Antoine c/ Caisse Autonome d'Amortissement (CAA)*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org)

<sup>70</sup> Arrêt n° 69-26/CA du 21 Juin 1974, Affaire : *Justin da TRINIDADE c/ État (Ministère de la Fonction Publique)*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org)

<sup>71</sup> Arrêt n° 014/CS/CA/SC/06 du 18/10/06, Affaire : *NDOADINGAR NEKAOUBE Francis c/ Ministère des Finances et de l'Économie*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org)

En outre, la faute de l'administration peut également résulter de l'illégalité de ses décisions, telles que la suspension administrative d'un fonctionnaire par un ministre, violant les règles élémentaires de procédure prévues par le droit de la Fonction publique<sup>72</sup>, ou la suspension irrégulière d'un fonctionnaire<sup>73</sup>, l'expropriation irrégulière<sup>74</sup>, la prise d'une sanction disciplinaire à l'encontre d'un fonctionnaire par un ministre non compétent<sup>75</sup> ou la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi<sup>76</sup>.

La responsabilité de l'administration peut être aussi engagée sur la base de la faute présumée dans le cadre des dommages de travaux publics<sup>77</sup>, notamment pour défaut d'entretien normal des ouvrages publics. À cet effet, le juge burkinabé retient que l'accident survenu à un usager de la voie publique par le fait que l'administration n'ait pas pris des mesures de sauvegarde pour signaler une

---

<sup>72</sup> Arrêt : n° 023/CA du 07 juin 2001, Affaire : *BELLO Karimou c/ M. S. P. - M. F.*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org)

<sup>73</sup> Arrêt n° 5/CA 2 mai 1997, Affaire : *LOKO LOKOSSOU Paul c/ État béninois*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org); Arrêt n° 023/CA du 07 juin 2001, Affaire : *BELLO Karimou c/ M. S. P. - M. F.*, préc. cit.

<sup>74</sup> Arrêt n° 71 /CA du 08 juillet 2004, Affaire : *Robert ZINSOU c/ Préfet Atlantique*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org); Arrêt n° 39/CA du 17 mars 2005, Affaire : *Pierre Marie Guy de SOUZA c/ État béninois*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org)

<sup>75</sup> Arrêt n°49/CA 01/07/1999, Affaire : *CODJIA Antoine Nestor c/ Ministre de l'Équipement et des Transports*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org).

<sup>76</sup> Arrêt n° 120/CA du 28 juillet 2005, Affaire : *Jean Baptiste YEHOUENOU c/ MISD - DGPN - État béninois et MFE*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org)

<sup>77</sup> Les dommages survenus du fait des travaux publics ont un régime spécial. Ils distinguent trois catégories de victimes. En effet, les participants à ces travaux publics, c'est-à-dire ceux qui travaillent moyennant rémunération, à la construction, à l'aménagement ou à l'entretien de l'ouvrage, ne sont indemnisés que s'ils prouvent la faute de l'administration (CE, 4 octobre 1967, *Seita c/ Luciani*), les usagers bénéficient, quant à eux, du régime de la faute présumée, tandis que c'est la responsabilité sans faute basée sur le risque qui profite au tiers (CE, 8 juillet 1953, *EDF c/ Cabanes*), voir Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *Droit administratif*, op. cit., p. 589..

excavation profonde et dangereuse est constitutif d'une faute présumée<sup>78</sup>. Dans le même sens, le juge béninois déclare l'administration responsable d'un accident mortel survenu à un usager à cause d'un défaut de signalisation sur une voie de l'existence d'une tranchée et de la présence d'un rétrécissement de la chaussée<sup>79</sup>. Le juge ivoirien retient également, à l'instar de ses homologues burkinabé et béninois, le défaut d'entretien normal des ouvrages publics comme engageant la responsabilité de l'administration<sup>80</sup>.

L'intérêt de la présomption de faute dans le contentieux de la responsabilité administrative pour la victime est le renversement de la preuve. Il appartient à l'administration, pour dégager sa responsabilité, de prouver qu'aucune faute ne lui est imputable et que l'ouvrage est normalement entretenu. Ce qui rend facile l'indemnisation du préjudice<sup>81</sup>.

Plus généreux pour la victime est l'engagement de la responsabilité de l'administration en cas de faute par omission. Le juge béninois considère à cet égard que pour n'avoir pas transmis à son collaborateur une convocation l'invitant à passer un concours professionnel, le Directeur d'une société engage la responsabilité de son institution<sup>82</sup>.

Plusieurs observations se dégagent de l'examen de ces jurisprudences. D'abord, il s'agit de la pluralité et de la diversité des « *gisements de fautes* »<sup>83</sup> ou

---

<sup>78</sup> Voir Arrêt des 10 avril et 8 mai 1970, Affaire : *SAWADOGO Vincent c/ Commune de Bobo-Dioulasso*, in Salif YONABA, *Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabé*, 2<sup>e</sup> éd., Université de Ouaga2, décembre 2013, p. 44.

<sup>79</sup> Arrêt n° 29/CA du 23 Décembre 1972, Affaire : *Veuve Aïssatou GNASSOUNOU et Victor GNASSOUNOU c/ État dahoméen (Ministère des T. P.)*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org)

<sup>80</sup> Arrêt n° 1 du 14 janvier 1970, Affaire : *Société les Centaures Routiers c/ Ministre des affaires économiques et financières*, in Martin Djézou BLÉOU, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative ivoirienne*, Centre National de Documentation Juridique, 2012, p. 434.

<sup>81</sup> Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *Droit administratif*, op. cit., p. 583.

<sup>82</sup> Arrêt n° 30/CA du 6 mai 1999, Affaire : *Abel NADOHOU c/ Carder Zou*, *Rec CS Bénin 1999*, pp. 262-265.

<sup>83</sup> Pour reprendre l'heureuse expression de Danièle LOSCHAK, « Réflexions sur les fonctions sociales de la responsabilité administrative à la lumière des récents développements de la

des actes dommageables retenus par le juge pour engager la responsabilité de l'administration. Il en ressort que la liberté du juge, dans sa définition de la faute, lui permet de faire naître implicitement de nouvelles obligations à la charge de l'administration et d'adapter ce concept à l'évolution de la société<sup>84</sup>. Ensuite, la faute simple est celle retenue par le juge pour engager la responsabilité de l'administration. C'est dire qu'il n'exige pas, dans son analyse ou appréciation des faits, la faute lourde qui a vocation à «... *délier partiellement l'administration de ses obligations, en accroissant sa marge de manœuvre, en ne sanctionnant pas des fautes réelles* »<sup>85</sup>. En effet, la faute lourde est une faute qualifiée, caractérisée et d'une gravité particulière<sup>86</sup>. Dès lors, en ne retenant que la faute simple, le juge administre la preuve de sa préoccupation de protection des droits des administrés. Enfin, il apparaît que la faute de service public n'est plus seulement centrée sur « *le fonctionnement à faux* » de l'administration ; elle oscille entre la violation d'une obligation administrative et l'atteinte aux droits des administrés<sup>87</sup>.

Cependant, la faute est une « *notion fuyante, tributaire au plus haut degré de l'appréciation subjective du juge qui est libre de la manier à sa guise et de l'utiliser, le cas échéant, dans un sens favorable à l'administration* »<sup>88</sup>. Mieux, elle « *n'a d'autre objet que de limiter la responsabilité de la puissance publique* »<sup>89</sup>. En conséquence, même si elle joue un rôle primordial et dominant<sup>90</sup> dans le système de responsabilité administrative, elle est fortement concurrencée par la responsabilité

---

jurisprudence et de la législation », *Le droit administratif en mutation*, CURAPP, Paris, PUF, 1993, cité par Michel PAILLET, « Existe-t-il une responsabilité de droit commun ? », *op. cit.*, p. 98.

<sup>84</sup> Louis BORÉ, « La réparation des atteintes aux intérêts collectifs défendus par les groupements à but altruiste », *RFDA*, 1996, p. 549.

<sup>85</sup> Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 576.

<sup>86</sup> Demba SY, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 363.

<sup>87</sup> Michel PAILLET, « Existe-t-il une responsabilité de droit commun ? », *op. cit.*, p. 98.

<sup>88</sup> Françoise LLORENS-FRAYSSSE, « Le poids de la faute dans la responsabilité administrative », *op. cit.*, p. 70.

<sup>89</sup> Gérard SOULIER, « Réflexion sur l'évolution et l'avenir du droit de la responsabilité de la puissance publique », *op. cit.*, p. 1091.

<sup>90</sup> Françoise LLORENS-FRAYSSSE, « Le poids de la faute dans la responsabilité administrative », *op. cit.*, p. 66.

sans faute de l'administration. En effet, « *la conception d'une responsabilité fondée sur l'existence d'une faute a longtemps eu pour effet de soustraire au domaine de la responsabilité des activités pour lesquelles aucune faute ne pouvait être admise* »<sup>91</sup>. Ainsi l'admission d'une responsabilité en l'absence de faute revêt, non seulement un caractère exceptionnel, mais aussi contribue à une plus grande protection des administrés contre les dommages de l'activité administrative.

## **2- L'admission de la responsabilité sans faute**

La responsabilité administrative sans faute<sup>92</sup> est l'« *une des constructions les plus remarquables de la jurisprudence administrative* »<sup>93</sup>, et « *constitue sans nul doute la marque de l'originalité et de l'autonomie du droit de la responsabilité administrative par rapport au droit privé* »<sup>94</sup>. Elle repose sur le fondement que, non seulement un préjudice est survenu dans le cadre du service public, mais aussi qu'aucune faute ne peut être établie, à l'occasion, à l'agent du service public<sup>95</sup>. Ce régime de responsabilité découle d'une idée de justice et d'équité qui veut que l'administration soit responsable des dommages survenus à ses agents dans le service<sup>96</sup>, mais également aux particuliers, dès lors que ce dommage est survenu

---

<sup>91</sup> Pascale GONOD, « La politique saisie par le droit. À propos de la responsabilité administrative », *Mouvements*, 2003/4 n° 29, p. 32.

<sup>92</sup> Ce régime de responsabilité a été consacré par l'Arrêt *Cames* du Conseil d'État français, voir CE, Section, 21 juin 1895, *Cames*, in Marceau LONG et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, op. cit., p. 39.

<sup>93</sup> Françoise LLORENS-FRAYSSSE, « Le poids de la faute dans la responsabilité administrative », *op. cit.*, p. 76.

<sup>94</sup> Pascale GONOD, « La politique saisie par le droit. À propos de la responsabilité administrative », *op. cit.*, p. 33.

<sup>95</sup> Le considérant de l'arrêt *Cames* est à cet effet clair : « *Considérant qu'il résulte de l'instruction et qu'il n'est pas contesté qu'aucune faute ne peut être reprochée au sieur Cames, et que l'accident n'est imputable, ni à la négligence, ni à l'imprudence de cet ouvrier; que, dans les circonstances où l'accident s'est produit, le ministre de la guerre n'est pas fondé à soutenir que l'État n'a aucune responsabilité* ».

<sup>96</sup> Dans ses conclusions sur l'arrêt *Cames*, le commissaire du gouvernement Romieu indiquait « *Nous estimons, quant à nous, qu'en l'absence d'un texte qui s'y oppose, la justice veut que l'État soit responsable vis-à-vis de l'ouvrier des dangers que lui fait courir sa coopération au service public...*

dans le service ou à l'occasion du service<sup>97</sup>. Edouard Laferrière disait à cet effet : « *Il ne serait pas juste que des particuliers restent victimes d'accidents dont un service public est la cause ou tout au moins l'occasion* »<sup>98</sup>. Le commissaire Romieu montre, en conséquence, l'attitude qui doit être celle du juge administratif quand il explique qu'« *il [lui] appartient ... d'examiner directement, d'après ses propres lumières, d'après sa conscience, et conformément aux principes de l'équité, quels sont les droits et les obligations réciproques de l'État et de ses ouvriers dans l'exécution des services publics, et notamment si l'État doit garantir ses ouvriers contre le risque résultant des travaux qu'il leur fait exécuter ;... si un accident se produit dans le travail et s'il n'y a pas faute de l'ouvrier, le service public est responsable et doit indemniser la victime* »<sup>99</sup>.

L'intérêt de ce régime de responsabilité est justifié par trois facteurs. D'abord, le préjudice réparé sans faute doit avoir atteint un seuil minimum de gravité. Ensuite, la victime n'a pas à prouver le lien de causalité entre le dommage subi et une activité de l'administration, ni même que le comportement de l'administration est fautif. Enfin, seuls le cas de force majeure et la faute de la victime peuvent atténuer ou exonérer la responsabilité de l'administration<sup>100</sup>. On comprend dès lors que le régime de responsabilité sans faute reste plus satisfaisant

---

*En résumé, la solution que nous vous proposons ne se heurte à aucune prohibition de la loi écrite ; elle nous paraît, au contraire, découler des principes généraux de notre droit, en même temps qu'elle se trouve conforme aux règles de l'équité et de l'humanité.*

<sup>97</sup> Pascale FOMBEUR, « Les évolutions jurisprudentielles de la responsabilité sans faute », *AJDA* 1999, pp. 100 et s., pense que « *La responsabilité sans faute de l'administration est un moyen de permettre à la puissance publique de poursuivre des activités dans l'intérêt général, malgré certaines atteintes aux intérêts particuliers, parce que ces atteintes, au moins dans les cas les plus graves, pourront être réparées sur le terrain indemnitaire* ».

<sup>98</sup> Edouard LAFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, op. cit., p. 680.

<sup>99</sup> Marceau LONG et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, op. cit., p. 40.

<sup>100</sup> Charles DEBBASCH et Frédéric COLIN, *Droit administratif*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Economica, 2010, p. 443.

pour l'administré et constitue le système idéal pour la victime<sup>101</sup>, car facilitant l'indemnisation. Ses droits paraissent ainsi mieux protégés<sup>102</sup>, en ce sens que l'indemnisation traduit, dans ce cas, une logique de solidarité<sup>103</sup>. La victime peut obtenir réparation sans « *avoir à prouver de faute et l'administration ne saurait s'exonérer en prouvant qu'elle n'en a pas commis* »<sup>104</sup>.

Il existe deux types de la responsabilité sans faute : celle fondée sur le risque et celle fondée sur le principe de la rupture de l'égalité devant les charges publiques<sup>105</sup>. Dans la responsabilité pour risque, tous les dommages sont indemnisables, alors que dans la responsabilité fondée sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques<sup>106</sup>, seuls les dommages spéciaux et anormaux sont susceptibles d'être indemnisés<sup>107</sup>.

L'examen de la jurisprudence administrative dans les États sous étude donne à voir que la responsabilité pour risque est retenue pour des dommages survenus dans divers domaines. D'abord dans le domaine professionnel, où le juge nigérien estime que la mort d'un gendarme de 4<sup>e</sup> classe en service à l'Escadron de gendarmerie de Tahoua, suite à un accident de la circulation, alors que ce dernier assurait l'escorte officielle du Ministre nigérien du commerce et sa délégation, engage la responsabilité sans faute de l'administration du fait du risque auquel elle a

---

<sup>101</sup> Françoise LLORENS-FRAYSSE, « Le poids de la faute dans la responsabilité administrative », *op. cit.*, p. 71.

<sup>102</sup> *Idem*, p. 69 ; Yvonne FLOUR, « Faute et responsabilité civile: déclin ou renaissance ? », *Droits* 1987, n° 5, p. 35.

<sup>103</sup> Voir CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, « Responsabilité et socialisation du risque », *op. cit.*, pp. 205 et s.

<sup>104</sup> Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *Droit administratif*, *op. cit.*, pp. 585.

<sup>105</sup> Françoise LLORENS-FRAYSSE, « Le poids de la faute dans la responsabilité administrative », *op. cit.*, p. 71 ; Pascale FOMBEUR, « Les évolutions jurisprudentielles de la responsabilité sans faute », *op. cit.*, pp. 100 et s.

<sup>106</sup> Cette sous-catégorie de la responsabilité de l'administration sans faute est consacrée par l'Arrêt du Conseil d'État du 30 novembre 1923, *Couitéas*, in Marceau LONG et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, *op. cit.*, p. 225.

<sup>107</sup> Françoise LLORENS-FRAYSSE, « Le poids de la faute dans la responsabilité administrative », *op. cit.*, pp. 71-72.

exposé son agent<sup>108</sup>. De même, il retient la responsabilité de l'État du Niger du fait du risque pour le décès du gendarme M. S. W., suite à une attaque rebelle, alors qu'il exécutait une mission de service public<sup>109</sup>. Dans le même sens, le juge béninois considère aussi comme un risque l'agression subie par un agent des douanes lors d'une mission dangereuse pour laquelle l'administration n'a dépêché que deux agents<sup>110</sup>.

Ensuite, la responsabilité fondée sur le risque est aussi retenue dans le domaine des travaux publics, où le juge burkinabé retient la responsabilité administrative sans faute du fait des dommages causés à un tiers par le défaut d'entretien des ouvrages publics du fait des travaux d'aménagement en pleine saison pluvieuse<sup>111</sup> et par la chute d'arbres situés dans le domaine public<sup>112</sup>.

Enfin, la responsabilité sur le fondement du risque est également admise par le juge dans le domaine de la manipulation des objets dangereux. C'est le cas dans une espèce du juge burkinabé, où un jeune garçon a été blessé du fait de l'explosion d'une grenade probablement mal dégoupillée et égarée par un agent de police dans le cadre d'une opération de maintien de l'ordre public<sup>113</sup>. Dans le même sens, le juge béninois considère que l'accident dont a été victime une sage-femme lors de la manipulation d'une bouteille de gaz dans le cadre du service engage la

---

<sup>108</sup> Jugement civil n° 486 du 1<sup>er</sup> décembre 2004, Affaire : *Ayants droit M. I. G. c/ État du Niger*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org)

<sup>109</sup> Jugement civil n° 435 du 17/11/2004, Affaire : *Ayants droit M. S. W. c/ État du Niger*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org)

<sup>110</sup> Arrêt n° 12/CA du 04 juillet 1997, Affaire : *GNIMAGNON S. Pierre c/ Ministre des finances*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org)

<sup>111</sup> Arrêt du 25 janvier 2008, Affaire : *Commune de Ouagadougou c/ SAWADOGO Jean*, in Salif YONABA, *Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabé*, op. cit., p. 399.

<sup>112</sup> CE, 24 juin 2005, Affaire : *Commune de Ouagadougou c/ Bar restaurant « Equinoxe »*, in *Idem*, p. 405.

<sup>113</sup> Voir Jugement n° 3 du 10 janvier 2003, Affaire : *BONNET José Patrick*, in Salif YONABA, *Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabé*, op. cit., p. 351.

responsabilité de l'administration<sup>114</sup>. Il estime, par ailleurs, que la mort accidentelle d'une dame, causée par des coups de feu tirés par des militaires poursuivant un prisonnier évadé<sup>115</sup>, ou les blessures causées à un tiers passager passif par des douaniers tentant d'immobiliser un véhicule<sup>116</sup> engagent la responsabilité de l'administration. Même si le juge ne la qualifie pas, une telle responsabilité administrative est fondée sur le risque. Le Conseil d'État français considère, en effet, que pour le dommage provoqué par l'emploi d'armes à feu par les forces de police, la responsabilité de l'administration est engagée sur le terrain de la faute, lorsque la victime est l'une des personnes visées par l'opération de police<sup>117</sup>, mais l'est sur le terrain du risque lorsque la victime est un tiers par rapport à cette opération<sup>118</sup>.

La responsabilité de l'administration pour rupture de l'égalité devant les charges publiques est retenue par le juge béninois dans le cas d'inexécution ou le retard mis à exécuter une décision de justice ayant acquis l'autorité de chose jugée<sup>119</sup>.

Il apparaît, à travers ces jurisprudences, que la faute n'est plus « *une condition nécessaire et générale de la responsabilité de l'Administration* »<sup>120</sup>. La pluralité des domaines et des faits prouvent à merveille que le risque étend de manière considérable le champ de la responsabilité administrative et, par

---

<sup>114</sup> Arrêt N° 5/CA du 23 mars 1999, Affaire : *DOGUE Mathilde née DANDOKA c/ Ministre de la santé publique*, Samson DOSSOUMON, *Contentieux administratif au Bénin*, sans maison d'édition, sans date, p. 60.

<sup>115</sup> Arrêt n°35/CA du 20 mai 1999, Affaire : *Héritiers AZIHOUNGBA Pauline épouse HONFOGA Achille c/ État béninois*, préc. cit.

<sup>116</sup> Arrêt n° 41/CA du 20 septembre 2001, Affaire : *AGUEGUE Pamphile c/ Direction des Douanes et Droits indirects*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org).

<sup>117</sup> CE, 27 juillet 1951, *Dame Aubergé et sieur Dumont*, in Marceau LONG et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 15<sup>e</sup> éd, 2005, p. 399

<sup>118</sup> CE, 24 juin 1949, *Consorts Leconte*, *Ibidem*.

<sup>119</sup> Arrêt n° 80/CA du 21 décembre 2000, Affaire : *DAGBA Aboudourin Inoussa c/État béninois Rep/ le Directeur du Contentieux l'Agent Judiciaire du Trésor et le Préfet de l'Atlantique*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org); voir aussi Arrêt n° 53/CA du 28 septembre 2000, Affaire : *AMOUSSOU Yaovi Antoine c/ Ministre des Finances et de l'Economie*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org)

<sup>120</sup> Gérard SOULIER, « Réflexion sur l'évolution et l'avenir du droit de la responsabilité de la puissance publique », *op. cit.*, p. 1090.

conséquent, de la réparation<sup>121</sup>. L'activité administrative est ainsi encadrée par le juge administratif, et l'administration elle-même sérieusement traquée, aussi bien dans ses actions, que dans ses omissions et devoirs causant des préjudices. Les différents régimes de responsabilité, de même que la diversité des fautes ou faits retenus par le juge en témoignent. Il en découle que l'autonomie du droit de la responsabilité publique, du fait de la souplesse qu'elle laisse au juge administratif, « *contribue pour une large part à favoriser une réparation de plus en plus fréquente des dommages causés aux particuliers par l'activité administrative* »<sup>122</sup>. Cependant, la faute ou le fait de l'administration ne suffit pas à lui seul à engager sa responsabilité et, en conséquence, la condamner. La mise en œuvre de sa responsabilité impose d'autres conditions que le juge s'attache à découvrir.

## **B- Une mise en œuvre conséquente de la responsabilité**

L'administration ne saurait être condamnée à réparer un dommage qu'à condition d'avoir occasionné un préjudice qui lui soit imputable du fait de sa faute. Ce n'est qu'à cette condition qu'elle peut être amenée à opérer une réparation et indemniser la victime. En effet, c'est le préjudice causé qui rompt l'égalité entre les citoyens devant les charges publiques et oblige dès lors, l'administration à réparer. Ainsi, la mise en œuvre de la responsabilité administrative suppose l'existence d'un préjudice (1) subi par la victime. Mais ce préjudice doit avoir un lien avec le fait dommageable de l'administration (2).

### **1- L'exigence d'un préjudice**

Comme l'exprime clairement le professeur Jean-Marie Pontier, il ne saurait y avoir responsabilité sans préjudice<sup>123</sup>. Le préjudice est l'élément central de la responsabilité administrative. Autrement dit, même s'il peut être retenu une faute de l'administration, c'est le préjudice causé à la victime qui permet de dégager et

---

<sup>121</sup> Yvonne FLOUR, « Faute et responsabilité civile: déclin ou renaissance ? », *op. cit.*, p. 29.

<sup>122</sup> François DE BAECQUE, « Règles de la jurisprudence administrative relatives à la réparation du préjudice en cas de mise en œuvre de la responsabilité de la puissance publique », *RDP*, 1944, p. 197.

<sup>123</sup> Jean-Marie PONTIER, « Le dommage et le préjudice », *op. cit.*, p. 117.

d'engager la responsabilité administrative. Son exigence révèle ainsi le caractère réparateur de la responsabilité administrative<sup>124</sup>, car c'est justement le préjudice qui est réparé. Il est donc « *la mesure de la réparation* »<sup>125</sup>. Le juge béninois considère, dans une espèce, qu'il ne résulte pas du dossier que le requérant ait subi le moindre préjudice certain, personnel et actuel causé par le comportement de l'administration. Dès lors, il ne saurait retenir la responsabilité de l'administration<sup>126</sup>.

Selon le régime de la responsabilité, le préjudice a une caractéristique bien précise. Dans le cadre de la responsabilité sans faute, le préjudice doit être spécial et grave, alors qu'il doit juste exister dans le régime de la responsabilité pour faute pour être indemnisable. Par ailleurs, les préjudices peuvent être matériels ou corporels.

Les juges tchadien et béninois estiment, par exemple, que la non perception de traitement deux mois de suite crée un préjudice certain, réel et direct<sup>127</sup>, ou la privation de traitement à un fonctionnaire du fait de sa mise à la retraite de façon précoce est de nature à lui créer un préjudice<sup>128</sup>. Mieux, le juge béninois indique que la suspension arbitraire d'un agent public lui a causé un préjudice, non seulement matériel, mais aussi moral résultant des troubles apportés dans sa vie quotidienne par manque de ressources pour faire face à ses obligations<sup>129</sup>. De même, crée un préjudice matériel, l'annulation du droit d'un citoyen sur la parcelle qu'il a occupée régulièrement et sur laquelle il a érigé un bâtiment en matériaux définitifs<sup>130</sup>. Pour le juge burkinabé, l'inondation subie par les riverains d'une voie à la suite de débordement des eaux fluviales<sup>131</sup>, l'accident

---

<sup>124</sup> René CHAPUS, *Droit administratif général*, op. cit., p. 1235.

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> Arrêt n° 9/CA du 27 Juin 1975, Affaire : *KARL Emmanuel c/ État Dahoméen (Ministère de l'éducation nationale)*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org).

<sup>127</sup> Arrêt n° 014/CS/CA/SC/06 du 18/10/06, Affaire : *NDOADINGAR NEKAOUBE Francis c/ Ministère des Finances et de l'Économie*, préc. cit.

<sup>128</sup> Arrêt n° 30/CA du 20 novembre 1998, Affaire : *BANKOLE K. O. Anatole c/ M.F.P.R.A.*, préc. cit..

<sup>129</sup> Arrêt n° 5/CA du 2 mai 1997, Affaire : *Paul LOKO LOKOSSOU c/État béninois*, préc. cit.

<sup>130</sup> Arrêt n° 30/CA du 03 mai 2007, Affaire : *BATOSSI Léonard c/ État béninois*, préc. cit.

<sup>131</sup> Arrêt du 25 janvier 2008, Affaire : *Commune de Ouagadougou c/ SAWADOGO Jean*, préc. cit.

survenu à un véhicule du fait d'une excavation sur la voie publique<sup>132</sup> sont des préjudices indemnisables.

En outre, le juge béninois considère que l'agression subie par un agent des douanes en mission, lui ayant causé des blessures et l'ayant frappé dans sa virilité, constitue un préjudice corporel et moral très important<sup>133</sup>, ou l'atteinte à l'intégrité physique de la victime<sup>134</sup>, ou encore la brûlure du visage et du bras gauche lors de la manipulation d'une bouteille d'oxygène<sup>135</sup> sont des préjudices corporels indemnisables.

Il en résulte que le préjudice indemnisable doit revêtir un caractère certain et direct. Le caractère certain du préjudice suppose, non seulement un préjudice matériellement établi, mais également un préjudice qui existe, qui n'est pas éventuel. Le juge considère aussi que le préjudice éventuel est indemnisable, comme la perte de chance à être reçu à un concours professionnel pour le candidat à qui son administration s'est abstenue de remettre la convocation audit concours<sup>136</sup>.

Par ailleurs, le juge admet également les préjudices qualifiés de « réfléchis » en droit civil<sup>137</sup>. Dans ce cas, « *il ne s'agit pas de préjudices indirects, mais de préjudices personnels pour ceux qui les invoquent tels que les frais, la perte de revenus, les troubles dans les conditions d'existence, le préjudice d'affection qui peuvent leur être causés par le décès ou les blessures d'un membre de leur famille* »<sup>138</sup>. C'est le cas lorsque le juge nigérien estime que la mort du gendarme

---

<sup>132</sup> Arrêt des 10 avril et 8 mai 1970, Affaire : SAWADOGO Vincent c/ Commune de Bobo-Dioulasso, *préc. cit.*

<sup>133</sup> Arrêt n° 12/CA du 04 juillet 1997, Affaire : GNIMAGNON S. Pierre c/ Ministre des finances, *préc. cit.*

<sup>134</sup> Arrêt n° 41/CA du 20 septembre 2001, Affaire : AGUEGUE Pamphile c/ Direction des Douanes et Droits indirects, *préc. cit.*

<sup>135</sup> Arrêt n° 5/CA du 23 mars 1999, Affaire : DOGUE Mathilde née DANDOKA c/ Ministre de la santé publique, *préc. cit.*

<sup>136</sup> Arrêt n° 30/CA du 6 mai 1999, Affaire : Abel NADOHOU c/ Carder Zou, *préc. cit.*

<sup>137</sup> Voir Jean-Marie PONTIER, « Le dommage et le préjudice », *op. cit.*, p. 122.

<sup>138</sup> R. CHAPELARD, *Le préjudice indemnisable dans la responsabilité extra-contractuelle de la puissance publique*, Thèse Droit, Grenoble, 1981, p. 64, cité par Voir Jean-Marie PONTIER, « Le dommage et le préjudice », *op. cit.*, pp. 121-122.

I.M.G. ou du gendarme M. S. W est un préjudice causé aux ayants droits<sup>139</sup>. Dans le même sens, le juge béninois reconnaît également un tel préjudice aux héritiers AZIHOUNGBA, quand il estime que l'incertitude de l'avenir pour les enfants de la victime, le regret éternel, le manque de ressources pour faire face aux études constituent un préjudice moral qui est le résultat des troubles apportés dans la vie des enfants<sup>140</sup>. La reconnaissance de ce préjudice est la manifestation de la volonté du juge, non seulement de réparer les dommages causés par l'administration, mais aussi de protéger les droits des ayants droits qui, du fait de l'activité administrative, subissent un préjudice moral, qualifié par le juge lui-même de « *non quantifiable* »<sup>141</sup>.

Le juge retient aussi la souffrance comme un préjudice indemnisable<sup>142</sup>. Cette option faite, alors que la victime n'a subi aucun préjudice matériel pouvant entraîner le préjudice moral traduit une plus grande prise en considération de la personne humaine à travers sa valorisation<sup>143</sup>.

Par ailleurs, si dans ces espèces, on voit bien la nature et les caractères des préjudices, le juge dans son libéralisme élève au rang de préjudice indemnisable, des dommages qui laissent penser à un raisonnement discrétionnaire du juge dans ce

---

<sup>139</sup> Jugement civil n° 486 du 1<sup>er</sup>/12/2004, Affaire : *Ayants droit M. I. G. c/ État du Niger, préc. cit.*..Jugement civil n° 435 du 17/11/2004, Affaire : *Ayants droit M. S. W. c/ État du Niger, préc. cit.*..

<sup>140</sup> Arrêt n°35/CA du 20 mai 1999, Affaire : *Héritiers AZIHOUNGBA Pauline épouse HONFOGA Achille c/ État béninois, préc. cit.*

<sup>141</sup> Arrêt n° 35/CA du 20 mai 1999, Affaire : *Héritiers AZIHOUNGBA Pauline épouse HONFOGA Achille c/ État béninois, préc. cit.*

<sup>142</sup> Dans la jurisprudence ancienne du Conseil d'État français, la douleur n'était réparée, que parce qu'elle implique une diminution de la personnalité de la victime du fait de la prostration physique dans les souffrances exceptionnelles l'ont plongée, voir à cet effet, Roger BONNARD, « La réparation du préjudice moral. Note sous CE 24 avril 1942, *Morell* et 1<sup>er</sup> mai 1942, *Société du gaz et de l'électricité de Marseille* », RDP 1943, p. 81.

<sup>143</sup> Arrêt n° 20/CA 08 avril 2004, Affaire : *Noëlle OGOUSSAN c/FNSE, préc. cit.* ; Arrêt n° 5/CA 2 mai 1997, Affaire : *LOKO LOKOSSOU Paul C/ Etat béninois, préc. cit.* ; Arrêt n° 48/CA du 18 décembre 1998, Affaire : *da SILVA Urbain Karim c/ État béninois*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org) ; Arrêt n° 69-26/CA du 21 Juin 1974, Affaire : *Justin da TRINIDADE c/ État (Ministère de la Fonction Publique)*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org) ; Arrêt n° 20/CA du 07 juin 2001, Affaire : *VIHO Expédit c/ Ministère des Finances*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org).

domaine. C'est le cas, quand le juge béninois estime que le fait de ne pas se voir restituer une coupe envoyée au ministre des sports pour promouvoir le football et non mise en compétition, est un préjudice matériel et moral<sup>144</sup>. Dans ce cas précis, on peut arguer que le fait que le requérant ait donné la coupe au ministre des sports, il en a perdu son droit de propriété. Dès lors, même si la coupe n'a plus servi à l'objectif initial, le requérant n'avait plus qualité à demander qu'on la lui retourne. Il est alors à se demander si le requérant a de ce fait subi un préjudice et de quel type. Mieux, le juge ne précise pas le préjudice subi, mais parle de préjudice matériel et moral.

Il se dégage, à l'examen de ces jurisprudences, un libéralisme du juge dans l'appréciation du préjudice. Ce qui, somme toute demeure favorable à la victime. Néanmoins, pour être indemnisable le préjudice, doit avoir un lien avec la faute ou le fait de l'administration.

## **2- L'existence nécessaire du lien de causalité**

Qu'il s'agisse du régime de responsabilité pour faute ou celui de responsabilité sans faute, le lien de causalité<sup>145</sup> est un élément incontournable dans la mise en œuvre de la responsabilité administrative. Mieux, le bien-fondé d'un droit à réparation est établi par le lien causal entre le fait dommageable, le dommage ou le préjudice<sup>146</sup>. Cela suppose que, non seulement la faute ou le fait de l'administration est établi, mais en plus qu'il est à l'origine du préjudice.

La recherche de la causalité<sup>147</sup> traduit l'existence d'un lien suffisamment étroit entre le préjudice et la faute de l'administration<sup>148</sup>. Dans ce cadre, le juge

---

<sup>144</sup> Arrêt n° 37 /CA du 17 mars 2005, Affaire : *Sèvi Koulétio Sedoga Sédufio c/ Ministre de la Jeunesse et des Sports, préc. cit.*

<sup>145</sup> Sur les contours de la causalité, lire avec intérêt Nicolas CHIFFLOT, « La causalité dans le droit de la responsabilité administrative Passé d'une notion en quête d'avenir », *Droit Administratif* n° 11, Novembre 2011, étude 20.

<sup>146</sup> Pierre VIALLE, « Lien de causalité et dommage direct dans la responsabilité administrative », *RDP* 1974, p. 1249.

<sup>147</sup> La recherche du lien de causalité entre le préjudice et l'acte de l'administration emprunte deux théories : la théorie de l'équivalence des conditions et celle de la causalité adéquate. La théorie de

exige un rapport privilégié entre la cause et le dommage. Le lien de causalité qui doit exister entre le fait dommageable et le préjudice permet de mettre en cause l'administration, en lui demandant de réparer le préjudice subi par la victime. Plus précisément, la recherche de lien de causalité permet « ... de mettre en lumière une partie essentielle des conditions qui doivent être remplies pour que la victime d'un préjudice puisse obtenir une réparation de la part d'une personne déterminée »<sup>149</sup>. C'est dire la nécessité et l'importance que revêt le lien de causalité. Le juge béninois considère, à cet effet, que l'administration ne peut « être condamnée à réparer un préjudice qui n'aura pas été prouvé et dont la réalisation ne serait pas rattachée ou liée clairement à un acte de puissance publique... »<sup>150</sup>. En jugeant ainsi, le juge entend mettre en exergue, non seulement le lien clair, étroit et direct, ou si l'on préfère le lien de filiation qui doit exister entre le préjudice et l'acte de puissance publique, mais aussi la suite à réserver à un préjudice dépourvu du lien de causalité avec l'activité administrative.

Si l'importance de la causalité est ainsi entendue, il reste que la détermination du lien de causalité n'est pas pour autant si évidente. La certitude qui doit l'accompagner est quelques fois impossible<sup>151</sup>. Mieux, son établissement

---

l'équivalence des conditions indique que tous les antécédents ayant concouru à la réalisation du dommage sont considérés comme des causes. Dès lors, un événement est considéré comme causal, lorsque sans lui, le dommage n'aurait pu survenir. En revanche, la théorie de la causalité adéquate conduit à faire un choix subjectif parmi les événements antérieurs et à ne retenir que la cause directe, la plus adéquate, celle dont on peut considérer qu'elle est la véritable cause, voir Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *Droit administratif*, op ; cit., p. 601, voir aussi Nicolas CHIFFLOT, « La causalité dans le droit de la responsabilité administrative Passé d'une notion en quête d'avenir », *op. cit.*, qui ajoute, quant à lui, une troisième théorie la proximité de la cause.

<sup>148</sup> Charles DEBBASCH et Frédéric COLIN, *Droit administratif*, op. cit., p. 451.

<sup>149</sup> Pierre VIALLE, « Lien de causalité et dommage direct dans la responsabilité administrative », *op. cit.*, p. 1245.

<sup>150</sup> Arrêt n° 47/CA du 08 Juillet 2004, Affaire : TOKO Bamènou Michel c/ État béninois, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org)

<sup>151</sup> J.-P. TAUGOURDEAU, « Le caractère certain et direct du préjudice en matière de responsabilité extracontractuelle de la puissance publique », *AJDA* 1974, p. 513.

« comporte toujours une part de mystère »<sup>152</sup>. C'est la raison pour laquelle, les formules utilisées par le juge dans ce cadre font ressortir une part d'arbitraire : « ...dans ces conditions, la responsabilité de l'administration des Douanes et donc celle du Ministre des Finances ... se trouve ipso facto engagée »<sup>153</sup> ; « ... qu'il ressort des investigations de la Cour que la responsabilité de l'Etat est engagée sur ce point »<sup>154</sup> ; « cette faute de service est de nature à engager la responsabilité de l'Etat »<sup>155</sup>, ou encore « ...la responsabilité de l'administration est donc évidente pour le préjudice subi par le requérant... »<sup>156</sup>. Ces raisonnements traduisent le fait que le juge est le seul à pouvoir apprécier, non seulement la nature de la faute pouvant engager la responsabilité de l'administration. Ainsi, le juge est amené à sélectionner les faits qui peuvent conduire à la solution à laquelle il veut aboutir<sup>157</sup>. Le professeur René Chapus fait observer à cet effet que « les juridictions sont mal à l'aise sur le terrain de la causalité ; elles y résolvent les questions qui se posent plus souvent intuitivement et par le sentiment de ce qui, en chaque espèce, apparaît juste et normal, que par référence raisonnée à des principes ou à des vues théoriques sur la matière ; aucun arrêt n'exprime, même allusivement, les raisons théoriques de sa solution, et l'on peut croire que ces raisons sont effectivement absentes de l'esprit

---

<sup>152</sup> Aude ROUYÈRE, « Variations jurisprudentielles à propos du lien de causalité entre vaccination contre l'hépatite B et sclérose en plaques. Questions de méthode », *RFDA* 2008, p. 1011.

<sup>153</sup> Arrêt n° 12/CA du 04 juillet 1997, Affaire : *GNIMAGNON S. Pierre c/ Ministre des finances*, *préc. cit.*

<sup>154</sup> Arrêt n° 48/CA du 18 décembre 1998, Affaire : *da SILVA Urbain Karim c/ État béninois*, *préc. cit.*

<sup>155</sup> Arrêt n° 41/CA du 20 septembre 2001, Affaire : *AGUEGUE Pamphile c/ Direction des Douanes et Droits indirects*, *préc. cit.*

<sup>156</sup> Arrêt n° 30/CA du 03 mai 2007, Affaire : *BATOSSI Léonard c/ État béninois*, *préc. cit.*

<sup>157</sup> Raymond ODENT, *Contentieux administratif*, Institut d'études politiques, 1980, Fasc. IV, p. 1509, cité par cité par Nicolas CHIFFLOT, « La causalité dans le droit de la responsabilité administrative Passé d'une notion en quête d'avenir », *op. cit.*, fait remarquer que « des hésitations et des revirements jurisprudentiels font ressortir la part d'arbitraire qui règne sur ce point ».

*des juges* »<sup>158</sup>. Dès lors, même si le principe exige que le préjudice ait un lien direct avec le fait dommageable, il revient toujours au juge de l'établir.

Ainsi, le juge béninois considère que l'agression subie par un agent de douane lors d'une mission dangereuse résulte du fait que l'administration n'y a dépêché que deux agents<sup>159</sup>, ou qu'il y a « *un rapport de cause à effet entre les coups de feu tirés par les militaires et la mort de la dame AZIHOUNGBA Pauline* »<sup>160</sup>, ou encore que le préjudice moral subi par un agent public est dû à la décision de sanction illégale et l'acharnement professionnel dont elle a fait l'objet<sup>161</sup>. Le professeur Marcel Waline fait observer sur ce point que « *le départ entre préjudice direct et préjudice indirect est délicat, et non exempt d'arbitraire* »<sup>162</sup>. Mais comme cela apparaît, le juge examine si « *l'administration se trouvait dans une position de garant dans le domaine où le dommage se produit* »<sup>163</sup>. C'est la raison pour laquelle, le juge béninois considère que le mauvais fonctionnement de l'administration l'a amenée à céder à titre onéreux une parcelle non disponible, parce qu'occupée régulièrement<sup>164</sup>, ou que la réticence dont l'administration a fait preuve pour le paiement du solde de plusieurs dizaines de millions de francs à un agent de l'État déjà admis à la retraite, l'a mis dans l'impossibilité d'honorer ses

---

<sup>158</sup> René CHAPUS, *Responsabilité publique et responsabilité privée*, Paris, LGDJ, 1954, p. 430, cité par Nicolas CHIFFLOT, « La causalité dans le droit de la responsabilité administrative Passé d'une notion en quête d'avenir », *op. cit.*

<sup>159</sup> Arrêt n° 12/CA du 04 juillet 1997, Affaire : *GNIMAGNON S. Pierre c/ Ministre des finances*, *préc. cit.*

<sup>160</sup> Arrêt n° 35/CA du 20 mai 1999, Affaire : *Héritiers AZIHOUNGBA Pauline épouse HONFOGA Achille c/ État béninois*, *préc. cit.*

<sup>161</sup> Arrêt n° 20/CA 08 avril 2004, Affaire : *Noëlle OGOUSSAN c/ FNSE*, *préc. cit.*

<sup>162</sup> Marcel WALINE, *Précis de droit administratif*, Paris, Montchrestien, 1969, p. 555 et s., cité par Nicolas CHIFFLOT, « La causalité dans le droit de la responsabilité administrative Passé d'une notion en quête d'avenir », *op. cit.*

<sup>163</sup> Luis María DIEZ-PICAZO, « La générosité de la responsabilité « objective » de l'administration en droit espagnol », *RFAP*, n° 147, 2013, P. 659.

<sup>164</sup> Arrêt n° 30/CA du 03 mai 2007, Affaire : *BATOSSI Léonard c/ État béninois*, *préc. cit.*

engagements financiers vis-à-vis des créanciers et a constitué pour lui une humiliation<sup>165</sup>.

Pour le juge burkinabè, l'accident survenu à Patrick Bonnet est dû au fait qu'un agent de police a mal dégoupillé et égaré une grenade dans le cadre d'une opération de maintien de l'ordre public<sup>166</sup>, ou que l'administration a causé un risque aux riverains pour avoir laissé le canal d'écoulement des eaux de pluie et des eaux usagées obstrué après ses activités d'aménagement<sup>167</sup>. Le juge ivoirien pense, quant à lui, que la rupture des amarres du bac Moossou, est due à un défaut d'entretien normal de l'ouvrage<sup>168</sup>.

Il se dégage que la puissance publique a une obligation de bonne administration<sup>169</sup> dans toutes ses activités. L'office du juge administratif se révèle en conséquence bénéfique et favorable pour le citoyen, en ce qu'il lui assure une protection contre les effets de la « *maladministration* », lorsque ceux-ci lui portent préjudice<sup>170</sup>. L'engagement et la mise en œuvre de la responsabilité de l'administration sont, en conséquence, facilités par l'appréciation favorable que fait le juge des conditions de mise en œuvre. Cependant, si l'on peut esquisser une certaine satisfaction par rapport à un office à la fois libéral et entreprenant, il ne faut pas perdre de vue le fait que la mission du juge se trouve parfois relâchée.

## II- Un office relâché

Le juge n'est pas toujours à la hauteur de la mission qui lui est confiée. L'exercice des pouvoirs et devoirs attachés à son office ne lui permettent pas souvent d'atteindre les objectifs assignés à sa fonction de protection des droits des

---

<sup>165</sup> Arrêt n° 20/CA du 07 juin 2001, Affaire : *VIHO Expédit c/ Ministère des Finances*, *préc. cit.*

<sup>166</sup> Voir Jugement n° 3 du 10 janvier 2003, Affaire : *BONNET José Patrick*, *préc. cit.*

<sup>167</sup> Arrêt du 25 janvier 2008, Affaire : *Commune de Ouagadougou c/ SAWADOGO Jean*, *préc. cit.*

<sup>168</sup> Arrêt n° 1 du 14 janvier 1970, Affaire : *Société les Centaures Routiers c/ Ministre des affaires économiques et financières*, *préc. cit.*

<sup>169</sup> Sur la notion, lire Rhita BOUSTA, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, Paris, L'Harmattan, 2010, 566 p.

<sup>170</sup> Hafida BELRHALI-BERNARD, « La responsabilité administrative ici et ailleurs : passerelles, clefs et pistes », *RFAP*, n° 147, 2013, p. 562.

administrés. En effet, la responsabilité administrative existe d'abord pour la victime<sup>171</sup>. Dès lors, la satisfaction de cette dernière doit être l'objectif du juge. Autrement dit, l'issue du procès doit pouvoir donner à la victime une satisfaction certaine et lui faire oublier le préjudice subi. Or, l'étude de la jurisprudence permet de se rendre compte que, non seulement la réparation du préjudice est mal assurée (A), mais aussi que l'exécution des décisions du juge est aléatoire (B).

### **A- Une réparation mal assurée**

S'il est admis que la réparation du préjudice subi par la victime est l'objectif de la responsabilité, alors la juste indemnisation du préjudice avec des modes clairs de « répartition de la dette d'indemnité »<sup>172</sup> doit être au cœur de l'office du juge. En d'autres termes, la réparation doit être faite, non seulement sur des critères clairs, mais aussi elle doit prendre en compte le préjudice dans toute sa dimension. Mais la remarque peut être faite que la limitation de la réparation opérée par le juge (2), succède à une évaluation arbitraire qu'il fait du préjudice (1).

#### **1- L'évaluation arbitraire du préjudice**

L'évaluation du préjudice se fait sur des principes qui permettent de donner une certaine satisfaction à la victime. Trois critères président à une telle évaluation. D'abord, sur l'étendue de la réparation du préjudice, l'indemnisation est basée sur le principe d'une réparation intégrale. Cela suppose « *que les dommages-intérêts soient exactement ajustés à l'étendue et à la valeur du préjudice à réparer* »<sup>173</sup>. En conséquence, « *la victime ne doit être, à la suite du dommage qu'elle subit, ni appauvrie, ni enrichie* »<sup>174</sup>. Le juge béninois considère à cet égard que « *toute responsabilité entraîne, pour celui à qui elle est imputable, l'obligation*

---

<sup>171</sup> Jean-Marie PONTIER, « Le dommage et le préjudice », *op. cit.*, pp. 117-118.

<sup>172</sup> Louis de GASTINES, « La responsabilité extracontractuelle des personnes morales publiques », *RDJ*, 1992, p. 147.

<sup>173</sup> René CHAPUS, *Droit administratif général*, *op. cit.*, p. 1260.

<sup>174</sup> *Ibidem*.

*de procurer à la victime une réparation comprenant aussi exactement que possible, le dommage subi par elle »*<sup>175</sup>.

Ensuite, le principe de la réparation de tous les préjudices est admis ; en d'autres termes tous les préjudices subis par la victime sont indemnisables. Le juge burkinabé l'affirme bien dans une espèce : « *le principe est que tous les préjudices, tant matériels que moraux sont susceptibles de réparation* » ; et que par ailleurs les préjudices moraux réparables sont divers et concernent « *notamment les souffrances physiques, le préjudice esthétique, les troubles dans les conditions d'existence (obligation des changer ses habitudes ou son mode de vie, de renoncer à certains projets, de s'abstenir de certains activités sportives* »<sup>176</sup>.

Enfin, la date de l'évaluation du préjudice est dictée par le principe de la réparation intégrale qui commande que « *les dommages-intérêts correspondent à la valeur du préjudice à la date de sa réparation* »<sup>177</sup>. Cependant, il faut distinguer les dommages matériels des dommages corporels. L'évaluation des dommages matériels se fait le jour de survenance du dommage<sup>178</sup>, alors qu'elle est faite le jour du jugement pour les préjudices corporels<sup>179</sup>.

Certes, dans certaines espèces, le juge s'adonne à une démonstration pour évaluer le montant du préjudice et se faire convaincant. Ainsi, le juge béninois considère « *que le paiement des dommages et intérêts doit permettre au requérant de faire face aux frais que nécessite l'acquisition d'autres parcelles en lieu et place de celles attribuées illégalement à des tierces personnes* »<sup>180</sup>. Dans une autre affaire, il fait une comparaison entre le montant auquel l'administration a cédé une parcelle

---

<sup>175</sup> Arrêt n° 30/CA du 20 novembre 1998, Affaire : *BANKOLE K. O. Anatole c/ M.F.P.R.A.*, *préc. cit.*

<sup>176</sup> Voir Jugement n° 3 du 10 janvier 2003, Affaire : *BONNET José Patrick*, *préc. cit.*

<sup>177</sup> René CHAPUS, *Droit administratif général*, op. cit., p. 1261. Il importe de relever qu'initialement, c'est la date de réalisation du dommage qui est retenu par le juge dans l'évaluation du préjudice.

<sup>178</sup> Voir CE, 23 mars 1947, *Compagnie générale des eaux*, in Marceau LONG et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 20<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2015, p. 352.

<sup>179</sup> Voir CE, Ass, 21 mars 1947, *Dame Veuve Aubry*, *Ibidem*.

<sup>180</sup> Arrêt n° 80/CA du 21 décembre 2000, Affaire : *DAGBA Abodourin Inoussa c/État béninois Rép/ le Directeur du Contentieux l'Agent Judiciaire du Trésor et le Préfet de l'Atlantique*, *préc. cit.*

initialement occupée à un administré et le montant du préjudice demandé par ce dernier du fait de l'annulation de son droit sur la parcelle<sup>181</sup>, ou encore il se base sur les pièces justificatives des dépenses effectives versées au dossier de l'espèce<sup>182</sup>. Mieux, il estime « *que le montant de l'indemnisation réclamé par le requérant doit être fixé en tenant compte non seulement des avantages liés à la fonction du requérant mais aussi du temps que ce dernier a passé à son poste de nomination y compris les dix (10) mois pendant lesquels, il avait été remis illégalement à la disposition du Ministère de l'Education Nationale* »<sup>183</sup>.

Si ces raisonnements permettent d'avoir une idée plus ou moins claire de la manière dont l'évaluation est faite, dans la plupart des cas, il n'en est pas toujours ainsi. Les motivations du juge sont, à cet égard, sinon inexistantes, du moins lapidaires quand elles existent. Il n'indique pas les bases de son évaluation. Sa formule qui lui sert de motivation montre clairement que son évaluation relève de sa discrétion. Ses « *instruments de mesure* »<sup>184</sup> ne sont pas perceptibles. Il estime en effet, qu'il dispose « *d'éléments suffisamment précis lui permettant d'apprécier et d'évaluer le préjudice réparable* »<sup>185</sup> ou d'« *éléments d'appréciation suffisants pour fixer le taux du préjudice subi* »<sup>186</sup> ou que « *la Cour par une appréciation souveraine à évaluer le montant du préjudice....* »<sup>187</sup> ou encore « *qu'il appartient*

---

<sup>181</sup> Arrêt n° 30/CA du 03 mai 2007, Affaire : *BATOSSI Léonard c/ État béninois*, *préc. cit.*

<sup>182</sup> Arrêt n° 71 /CA du 08 juillet 2004, Affaire : *Robert ZINSOU c/ Préfet Atlantique*, *préc. cit.*

<sup>183</sup> Arrêt n° 060/CA du 13 décembre 2001, Affaire : *GUEDOU Antoine c/ Caisse Autonome d'Amortissement (CAA)*, *préc. cit.*

<sup>184</sup> Pour reprendre l'expression de Jacques MOREAU, « L'indemnisation et l'évaluation par le juge administratif des dommages causés aux immeubles et aux meubles et des dommages immatériels consécutifs dans le contentieux de la responsabilité extra-contractuelle », *Droit administratif. Mélanges René CHAPUS*, op. cit., p. 449.

<sup>185</sup> Arrêt n° 37 /CA du 17 mars 2005, Affaire : *Sèvi Koulétio Sedoga Sédufio c/ Ministre de la Jeunesse et des Sports*, *préc. cit.*; Arrêt n° 30/CA du 03 mai 2007, Affaire : *BATOSSI Léonard c/ État béninois*, *préc. cit.*

<sup>186</sup> Arrêt n° 22 du 28 juillet 1972, Affaire : *SOGNON Victor c/ État Dahoméen (Ministère des Finances)*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org)

<sup>187</sup> Arrêt n° 014/CS/CA/SC/06 du 18/10/06, Affaire : *NDOADINGAR NEKAOUBE Francis c/ Ministère des Finances et de l'Économie*, *préc. cit.*

aux juges, dans le cadre de leur pouvoir appréciatif, de déterminer le montant de l'indemnité en réparation des dommages»<sup>188</sup>. On ne peut être que faiblement convaincu par ces motivations qui laissent dans une imprécision et révèlent le caractère arbitraire et opaque de l'évaluation du préjudice, en ce sens que ce laconisme ne permet pas de déterminer avec certitude le fondement de son évaluation.

En somme, il apparaît que le juge ne dispose, dans la plupart des cas, d'aucune méthode d'évaluation du préjudice ; il prend des libertés ou du moins il est timoré dans l'évaluation du préjudice<sup>189</sup>. Ce qui donne la preuve d'un certain relâchement de son office, car la réparation ou l'indemnisation du préjudice est l'objectif principal de la responsabilité publique<sup>190</sup>, et pour la victime, seul le montant des dommages-intérêts alloués en compensation du préjudice subi importe<sup>191</sup>. Il en découle, que l'importance cruciale de la question de protection des droits subjectifs de l'administré contraste avec la difficulté à trouver des critères clairs et objectifs sur lesquels repose l'analyse du juge. La limitation du montant de la réparation permet certainement de comprendre les réels mobiles du juge, quand il ne présente pas de manière claire ses motivations sur l'évaluation du préjudice.

## **2- La limitation du montant de la réparation**

La réparation des dommages causés par l'administration s'opère uniquement en argent<sup>192</sup>. Autrement dit, c'est l'indemnisation qui sanctionne le

---

<sup>188</sup> Arrêt n° 73 du 22 Janvier 1998, Affaire : *El Arabi Konider c/ Office National des postes et de télécommunications*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org)

<sup>189</sup> Hervé DETTON, « L'évaluation des indemnités », *EDCE*, 1953, p. 52.

<sup>190</sup> CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, « Responsabilité et socialisation du risque », *op ; cit.*, p. 223.

<sup>191</sup> Jacques MOREAU, « L'indemnisation et l'évaluation par le juge administratif des dommages causés aux immeubles et aux meubles et des dommages immatériels consécutifs dans le contentieux de la responsabilité extra-contractuelle », *op. cit.*, p. 444.

<sup>192</sup> François DE BAECQUE, « Règles de la jurisprudence administrative relatives à la réparation du préjudice en cas de mise en œuvre de la puissance publique », *op. cit.*, p. 201.

préjudice causé<sup>193</sup>. C'est la raison pour laquelle, le juge n'accède pas aux demandes de réparation en nature ou par la restitution du bien<sup>194</sup>.

Par ailleurs, s'il est admis, comme l'affirme si bien le juge béninois, que « *le juge saisi d'une demande en condamnation de paiement de dommages et intérêts ou autre, ne saurait statuer ultra petita* »<sup>195</sup>, il lui revient tout de même de donner une juste réparation du préjudice subi par la victime. La règle de l'indemnisation intégrale suppose en effet qu'elle corresponde à la réalité du préjudice. Autrement dit, l'administration ne saurait payer plus que ce qui est dû<sup>196</sup>.

La remarque est que le juge, non seulement n'indemnise pas toujours tous les préjudices possibles, mais aussi il minore de manière drastique le montant des dommages-intérêts sollicité par la victime et refuse, en outre, d'octroyer des indemnités accessoires. En somme, il opère une limitation de la réparation du préjudice, tant dans son montant, que dans son étendue.

Relativement au montant de la réparation, il est surprenant de remarquer, qu'après avoir, en toute souveraineté, évalué le préjudice, le juge fixe un montant, le plus souvent, largement en deçà du montant demandé par la victime. Tant il est vrai qu'il ne s'agit pas pour le juge de ratifier le montant de la réparation sollicitée, ni d'« *ouvrir une fontaine publique des indemnités* »<sup>197</sup>. Cependant, les raisonnements peu convaincants sur lesquels repose son évaluation, amènent à penser qu'il agit

---

<sup>193</sup> Charles DEBBASCH et Frédéric COLIN, *Droit administratif*, op. cit., p. 462.

<sup>194</sup> Arrêt n° 03/CA du 7 février 2002, Affaire : *Gustave LOZES c/ Ministre des Finances*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org) ; Arrêt n° 37 /CA du 17 mars 2005, Affaire : *Sèvi Koulétio Sedoga Séduftio c/ Ministre de la Jeunesse et des Sports*, préc. cit. ; Arrêt n° 39/CA du 17 mars 2005, Affaire : *Pierre Marie Guy de SOUZA c/ État béninois*, préc. cit.

<sup>195</sup> Arrêt n° 30/CA du 20 novembre 1998, Affaire : *BANKOLE K. O. Anatole c/ M.F.P.R.A.*, préc. cit.

<sup>196</sup> Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *Droit administratif*, op. cit., p. 610, indiquent que ce principe est un moyen d'ordre public qui « *permet de sauvegarder en toute hypothèse les intérêts financiers de l'administration et interdit au juge de condamner l'administration au paiement d'une indemnité supérieure à la réalité* ».

<sup>197</sup> Gérard SOULIER, « Réflexion sur l'évolution et l'avenir du droit de la responsabilité de la puissance publique », op. cit., p. 1090.

dans l'intérêt de la préservation des finances publiques<sup>198</sup>. Cette option du juge de limiter la réparation serait justifiée par la situation économique difficile des États africains<sup>199</sup>. Ainsi, le juge estime que le montant sollicité par les victimes est « *exagéré* »<sup>200</sup> et « *qu'il y a lieu de le ramener en de justes et équitables proportions* »<sup>201</sup>. À titre d'exemples, le juge accorde 2.000.000 sur 50.000.000 réclamés<sup>202</sup>, 1.000.000 sur 50.000.000 demandés à titre de préjudice matériel et moral reconnu par lui-même<sup>203</sup>. Il se dégage que le juge opère souvent une évaluation globale du préjudice, or « *la réparation forfaitaire n'est pas... en harmonie avec l'affirmation d'une réparation intégrale du préjudice, principe essentiel du droit de la responsabilité* »<sup>204</sup>.

Le refus du juge d'octroyer des différentes indemnités accessoires est aussi perceptible dans la jurisprudence du juge. Il en est ainsi pour la victime qui réclame les intérêts sur ses arriérés de salaire du fait de la suspension illégale de son salaire<sup>205</sup> ou la capitalisation des intérêts en raison des arriérés de loyers non payés par l'Etat<sup>206</sup> et à qui le juge oppose une fin de non-recevoir.

---

<sup>198</sup> Jacques MOREAU, *La responsabilité administrative*, Paris, PUF, 1986, p. 116, fait observer que le droit de la responsabilité administrative est dominé par « *le souci constant du juge administratif de ménager les deniers publics* ».

<sup>199</sup> Yédoh Sébastien LATH, « Les caractères du droit administratif des États africains de succession française », *op. cit.*, p. 1265.

<sup>200</sup> Arrêt n° 120/CA du 28 juillet 2005, Affaire : *Jean Baptiste YEHOUENOU c/ MISD - DGPN - État béninois et MFE*, *préc. cit.*

<sup>201</sup> Arrêt n° 47/CA du 08 Juillet 2004, Affaire : *TOKO Bamènou Michel c/ État béninois*, *préc. cit.* ; Arrêt n° 22 du 28 juillet 1972, Affaire : *SOGNON Victor C/ Etat Dahoméen (Ministère des Finances)*, *préc. cit.*

<sup>202</sup> Arrêt n° 20/CA 08 avril 2004, Affaire : *Noëlle OGOUSSAN c/ FNSE*, *préc. cit.*

<sup>203</sup> Arrêt n° 120/CA du 28 juillet 2005, Affaire : *Jean Baptiste YEHOUENOU c/ MISD - DGPN - État béninois et MFE*, *préc. cit.*

<sup>204</sup> Sophie-Justine LIEBER et Damien BOTTEGHI « Quand le juge administratif doit se juger », *AJDA* 2009, p. 1605.

<sup>205</sup> Arrêt n° 5/CA du 2 mai 1997, Affaire : *Paul LOKO LOKOSSOU c/État béninois*, *préc. cit.*

<sup>206</sup> Arrêt n° 15/CA, du 27 juillet 1995, Affaire : *TOKO Bamènou Michel c/ Ministre des Finances*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org)

Concernant l'étendue de la réparation, le juge n'indemnise pas tous les préjudices, comme cela peut être apprécié dans cette espèce<sup>207</sup> du juge burkinabé, où il indemnise le requérant juste à hauteur des frais de réparation de sa voiture ayant connu un accident du fait d'une excavation non signalée par l'administration, sans tenir compte du « *préjudice lié à l'immobilisation du véhicule durant tout le temps nécessaire à sa remise en état et à tous les désagréments qui vont en découler, en termes de nouvelles contraintes pour les déplacements de son propriétaire* ». Comme le note fort bien le professeur Salif Yonaba, « *le simple remboursement à concurrence des frais effectivement exposés pour la réparation du véhicule est bien loin de procurer à son propriétaire la réparation intégrale du préjudice réellement souffert* »<sup>208</sup>, car en réalité, dans cette espèce, c'est, non seulement le préjudice matériel, mais aussi le préjudice moral qui sont indemnisables. Le juge aurait ainsi dû indemniser également les débours créés par la période d'immobilisation du véhicule, c'est-à-dire, les privations de jouissance du véhicule<sup>209</sup>.

Il est vrai que, le fait d'étendre le champ d'application de la responsabilité administrative aboutit « *à un incontestable renforcement de la position des citoyens vis-à-vis de l'Administration* » et crée, par ricochet « *un fardeau non négligeable pour les finances publiques* »<sup>210</sup>. Mais la mission du juge est de dire le droit et d'évaluer à son juste montant le préjudice subi et non de donner « *une satisfaction de principe* »<sup>211</sup> à la victime. En effet, le problème de la réparation concerne les droits de la victime. Il répond dès lors à un souci de justice ; et celui-ci doit pouvoir primer toute autre considération<sup>212</sup>. Le Doyen Georges Vedel fait observer à cet effet

---

<sup>207</sup> Arrêt des 10 avril et 8 mai 1970, Affaire : SAWADOGO Vincent c/ Commune de Bobo-Dioulasso, *préc. cit.*

<sup>208</sup> Salif YONABA, *Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabé*, *op. cit.*, p. 48.

<sup>209</sup> Pour un cas similaire en France, voir CE, 3 mars 1950, *Compagnie des Omnibus et Tramways de Lyon*.

<sup>210</sup> Luis María DIEZ-PICAZO, « La générosité de la responsabilité « objective » de l'administration en droit espagnol », *op ; cit.*, p. 661.

<sup>211</sup> Hervé DETTON, « L'évaluation des indemnités », *op. cit.*, p. 52.

<sup>212</sup> Gérard SOULIER, « Réflexion sur l'évolution et l'avenir du droit de la responsabilité de la puissance publique », *op. cit.*, p. 1089.

que « *tout d'abord le rôle du juge est de dire le droit et non de procurer des économies à l'État. Ensuite, l'équilibre du budget ne risque pas d'être compromis par les charges indemnitaires qui sont une goutte d'eau dans l'océan des dépenses publiques* »<sup>213</sup>. En conséquence, le principe de la bonne administration de la justice<sup>214</sup> se conjugue mal avec les calculs de comptabilité publique opérés par le juge. Mieux, il n'est pas acceptable de faire d'une bonne justice une question d'argent<sup>215</sup>. Autrement dit, la justice n'a pas de prix, car la justice est consubstantielle à l'État de droit et constitue de ce fait le socle de toute société moderne. Le professeur Jean-Marie Pontier fait justement remarquer qu' « *il est difficile de parler de "réparation intégrale" dans la mesure où la victime ne se trouve pas replacée dans sa situation antérieure et où elle aura rarement le sentiment d'avoir obtenu effectivement une telle réparation* ». C'est la raison pour laquelle, la réparation se transforme « *en une indemnisation considérée comme plus ou moins satisfaisante par la victime* »<sup>216</sup>. Mais la satisfaction de la victime consisterait pour le juge à faire l'effort de « *serrer d'aussi près que possible le préjudice dans sa réalité* »<sup>217</sup>. Par ailleurs, même si, comme le constat est fait, le montant de la réparation du préjudice est en dessous des attentes de la victime, l'exécution de la décision lui octroyant ladite somme paraît encore plus problématique.

---

<sup>213</sup> Georges VEDEL, *Droit administratif*, Paris, PUF, 1961, 281, cité par Gérard SOULIER, « Réflexion sur l'évolution et l'avenir du droit de la responsabilité de la puissance publique », *op. cit.*, p. 1088.

<sup>214</sup> Voir à cet effet, Jean-Marc FAVRET, « La « bonne administration de la justice » administrative », *RFDA* 2004, pp. 943 et s. L'auteur estime que la bonne administration de la justice gouverne l'organisation des règles de compétence juridictionnelle, d'une part, et les règles et principes de fonctionnement de la justice administrative, d'autre part.

<sup>215</sup> Gérard SOULIER, « Réflexion sur l'évolution et l'avenir du droit de la responsabilité de la puissance publique », *op. cit.*, p. 1089.

<sup>216</sup> Jean-Marie PONTIER, « Le dommage et le préjudice », *op. cit.*, p. 127.

<sup>217</sup> Hervé DETTON, « L'évaluation des indemnités », *op. cit.*, p. 53.

## **B- Une exécution aléatoire des décisions**

L'exécution des décisions de justice est le talon d'Achille de l'office du juge. Pour ce qui est de la justice administrative, elle n'est certes pas que l'apanage du plein contentieux. Cependant, la question paraît plus sensible dans le contentieux de la responsabilité administrative, parce qu'il est question de la protection des droits subjectifs du citoyen. En cas de non exécution des décisions par l'administration, le recours au juge paraît assez problématique et met en lumière son impuissance (1), d'où l'intérêt de faire appel à la loi en vue d'une valorisation de ses pouvoirs (2).

### **1- Le constat de l'impuissance du juge**

Le constat que l'on peut faire de l'état des lieux en matière d'exécution des décisions de justice, surtout en matière administrative est qu'il est en général décevant<sup>218</sup>. De plus, l'examen des arrêts permet aussi de remarquer que l'office du juge administratif est fortement limité par son incapacité à assurer ou garantir l'exécution de ses décisions revêtues de l'autorité de chose jugée. Ainsi que l'indique le juge béninois lui-même, « *L'autorité de la chose jugée impose à l'administration une double obligation, à savoir d'une part, l'obligation de prendre les mesures pour exécuter la décision juridictionnelle, et d'autre part, l'obligation de ne rien faire qui soit en contradiction avec ladite décision* »<sup>219</sup>. Or, dans la plupart des cas, l'administration met du retard, voire s'abstient d'exécuter la décision du juge. Ce défaut d'exécution de la chose jugée a amené une victime à introduire à nouveau une autre requête devant le juge de la responsabilité administrative aux fins, d'abord de constater l'inexécution par l'administration des

---

<sup>218</sup> Césaire Foed S. KPENONHOUN, *Contribution à l'étude du contentieux administratif au Bénin : 1990-2010*, op. cit., pp. 450 et s.

<sup>219</sup> Arrêt n° 53/CA du 28 septembre 2000, Affaire : AMOUSSOU Yaovi Antoine c/ Ministre des Finances, *préc. cit.*.

Finances de l'arrêt n° 26/CA du 21 novembre 1997<sup>220</sup>, ensuite de lui enjoindre d'exécuter sans délai ledit arrêt et enfin de la condamner à verser à titre de dommages intérêts la somme de 39.432.780 francs CFA<sup>221</sup>.

Dans son analyse du recours, le juge reconnaît que l'inexécution d'une décision de justice régulièrement notifiée constitue une illégalité et une violation des principes juridiques fondamentaux, et que la violation du principe de l'autorité de la chose jugée porte atteinte aux principes juridiques fondamentaux et aux droits et intérêts du justiciable bénéficiaire d'une décision de justice. Il indique, par ailleurs, que l'inexécution ou le retard mis à exécuter une décision de justice constitue une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'administration mais « *à condition que le bénéficiaire ait demandé à l'administration des dommages intérêts pour les préjudices subis du fait de l'inexécution ou du retard mis à l'exécuter* »<sup>222</sup>. Ainsi, le fait pour le requérant de ne pas avoir au préalable demandé à l'administration des indemnités pour les préjudices subis du fait de l'inexécution rend inopérante et irrecevable la demande de condamnation de l'administration à lui payer des dommages intérêts. Ce raisonnement du juge surprend indubitablement et laisse l'administré doublement victime des actes de l'administration. Le juge qui est son dernier recours, comme on peut le remarquer, ne lui est pas d'une grande utilité, parce que exigeant de lui à nouveau de lier le contentieux. Il s'ensuit une incapacité du juge à agir par manque de pouvoirs ou de moyens. En effet, l'exigence de liaison du contentieux montre, que la nouvelle requête introduite est différente de la première et doit, à cet égard, être soumise aux exigences procédurales.

---

<sup>220</sup> Arrêt n° 26/CA du 21 novembre 1997, Affaire : AMOUSSOU Yaovi Antoine c/ Ministre des Finances, *préc. cit.*.

<sup>221</sup> Arrêt n° 53/CA du 28 septembre 2000, Affaire : AMOUSSOU Yaovi Antoine c/ Ministre des Finances, *préc. cit.*.

<sup>222</sup> Arrêt n° 53/CA du 28 septembre 2000, Affaire : AMOUSSOU Yaovi Antoine c/ Ministre des Finances, *préc. cit.*.

Le même raisonnement a été confirmé dans un autre arrêt<sup>223</sup> rendu pour inexécution de la chose jugée<sup>224</sup>, dans lequel le juge béninois rappelle, à la suite du requérant, à la manière d'un désarmé, les dispositions de l'ordonnance qui fondent la procédure devant lui, des dispositions constitutionnelles qui indiquent que ses décisions « *...ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les juridictions et à toutes les autorités administratives* »<sup>225</sup> et que le « *le président de la République assure l'exécution des lois et garantit celle des décisions de justice* »<sup>226</sup>. Le professeur Thierry Débard fait remarquer à juste titre que « *... sur le plan des principes, il est surprenant que, dans un État de droit, le refus d'assurer l'exécution d'un jugement ne soit pas considéré automatiquement comme une illégalité fautive* »<sup>227</sup>.

Par ailleurs, l'impuissance révélée du juge est aussi le fait qu'il ne se laisse pas affranchir des textes qui le fondent. Dans une espèce, le requérant sollicite du juge sa réintégration dans la fonction publique, et ce sous astreinte comminatoire, autrement dit, à titre préventif pour l'exécution de l'arrêt que le juge aura rendu. Le juge considère qu'il « *ne précise pas la base légale d'une telle demande adressée à la juridiction administrative* » et qu'au regard des textes qui le fondent, une telle demande de condamnation sous astreinte comminatoire ne saurait prospérer devant lui<sup>228</sup>.

Il est vrai que le juge ne tient pas une telle compétence. Mais, il n'en demeure pas moins que le constat d'une répétition de l'inexécution de ses décisions doit l'amener à faire preuve d'audace en allant au-delà des textes. Mieux, les textes

---

<sup>223</sup> Arrêt n° 80/CA du 21 décembre 2000, Affaire : *DAGBA Abodourin Inoussa c/ État béninois et le Préfet de l'Atlantique, préc. cit.*

<sup>224</sup> Arrêt n° 04/CA du 18 février 1999, Affaire : *DAGBA Abodourin Inoussa c/ Préfet de l'Atlantique et État béninois, préc. cit.*

<sup>225</sup> Art. 2 de l'ordonnance n° 26/21 du 26 avril 1966 organisant la procédure devant la Cour suprême et Art. 131 alinéas 3 et 4 de la Constitution du 11 décembre 1990.

<sup>226</sup> Art. 59 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

<sup>227</sup> Thierry DEBARD, « L'égalité des citoyens devant les charges publiques : fondement incertain de la responsabilité administrative », *op. cit.*, p. 160.

<sup>228</sup> Arrêt n° 123/CA du 28 juillet 2005, Affaire : *KOUKPAKI Marius c/ MFPTRA, État béninois*, disponible sur [www.juricaf.org](http://www.juricaf.org)

dont parle le juge ne lui interdisent pas non plus de faire une telle demande à l'endroit de l'administration. Jean Rivero fait observer à cet effet que « *si le juge administratif s'interdit ce qu'il considère comme une immixtion dans l'action administrative, c'est ... en vertu d'une autolimitation, non d'un impératif extérieur à sa volonté* »<sup>229</sup>. Raymond Odent explique que les pouvoirs du juge administratif sont « *limités par l'interdiction, qu'il a lui-même dégagée des principes du droit public, de recourir à des procédés de contrainte qui porteraient atteinte à l'indépendance de l'administration* »<sup>230</sup>. Autrement dit, c'est le juge lui-même qui interprète de manière restrictive sa compétence. Alain Bockel pense que « *c'est le juge, en effet, qui interprète, comble les lacunes, donne un contenu aux procédures et aux règles, c'est à son niveau que le droit se forme dans les profondeurs et notamment le droit administratif* »<sup>231</sup>. Dès lors, en avouant son impuissance, le juge administratif ne choisit pas la meilleure manière de faire progresser le droit<sup>232</sup>.

En outre, « *une justice efficace doit aller au juste rythme* »<sup>233</sup>. Le juste rythme suppose, non seulement le délai raisonnable dans lequel le juge doit rendre sa décision, mais aussi le délai raisonnable dans lequel la décision rendue doit être exécutée. Il est dès lors incontestable que le juge doit, dans son office, « *faire preuve d'imagination et de créativité* »<sup>234</sup>, surtout dans l'« *office du juge de l'exécution* »<sup>235</sup>, car on ne saurait concevoir un État de droit sans une mise en application des

---

<sup>229</sup> Jean RIVERO, « Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits », *Mélanges Jean DABIN*, t. II, Paris, Sirey, 1963, p. 828.

<sup>230</sup> Raymond ODENT, *Contentieux administratif*, 1977-1981, Les Cours de droit, p. 1275, cité par Franck MODERNE, « Etrangère au pouvoir du juge, l'injonction, pourquoi le serait-elle ? », *R.F.D.A.*, 1990, p. 798.

<sup>231</sup> Alain BOCKEL, cité par Demba SY, « Ecrire, dire et comprendre le droit administratif en Afrique. Une approche juridique et sociologique », *op. cit.*, p. 295.

<sup>232</sup> Jean RIVERO, « Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits », *op. cit.*, p. 830.

<sup>233</sup> Sophie-Justine LIEBER, Damien BOTTEGHI, « Quand le juge administratif doit se juger », *op. cit.*, p. 1605.

<sup>234</sup> Francis DONNAT et Didier CASAS, « L'office du juge administratif dans la jurisprudence récente du Conseil d'État », *op. cit.*

<sup>235</sup> *Idem.*

décisions juridictionnelles<sup>236</sup>. Le professeur Holo fait justement observer que « *le droit au juge n'est pas seulement la possibilité de saisir le juge, il est surtout la possibilité d'obtenir un jugement impartial et d'en exiger l'exécution* »<sup>237</sup>. Au-delà de cet appel à l'audace du juge administratif, il paraît important de faire également un appel au législateur, en vue d'opérer des réformes pour donner plus de pouvoirs au juge, afin de remédier à cette tare, caractéristique de la justice dans les États d'Afrique noire francophone.

## **2- La nécessaire valorisation des pouvoirs du juge**

Le défaut ou le retard d'exécution des décisions de justice rend douteuses les suites du procès et compromet, non seulement la crédibilité de l'office du juge, mais également les droits des administrés et la sécurité juridique. Considérant le fait que le juge administratif se trouve désarmé du point de vue des textes qui fondent son office, et vu le fait qu'il se refuse à une audace, dont peut faire preuve tout juge<sup>238</sup>, il convient dès lors de donner plus de pouvoirs au juge administratif à travers les textes. Face à l'arbitraire de l'administration, tant dans ses activités causant des préjudices, que dans son refus d'exécuter les décisions la condamnant, il est nécessaire d'armer le juge, en lui donnant des ressources nécessaires à son office. Une relecture des textes fondant l'office du juge administratif est en conséquence nécessaire, pour valoriser les pouvoirs du juge et lui donner deux armes à savoir

---

<sup>236</sup> Césaire Foed S. KPENONHOUN, *Contribution à l'étude du contentieux administratif au Bénin : 1990-2010*, op. cit., p. 361.

<sup>237</sup> Théodore HOLO, « Les droits et devoirs de la personne dans le constitutionnalisme africain », *R.B.S.J.A.*, n° 18, p. 23.

<sup>238</sup> A titre d'exemple, le juge constitutionnel béninois fait une interprétation libérale de sa compétence en développant de nouvelles armes qui lui permettent de donner des injonctions aux institutions, voir, entre autres : Décision DCC 09-002 du 08 janvier 2009 ; Décision DCC 13-171 du 30 décembre 2013 ; Décision 11-007 du 16 février 2011. Toutes ces décisions sont disponibles sur le site de la Cour constitutionnelle du Bénin, [www.cour-constitutionnelle-benin.org](http://www.cour-constitutionnelle-benin.org)

l'injonction et de l'astreinte<sup>239</sup>, dans le but de « *la reconquête ... de ses pouvoirs de commandement* »<sup>240</sup>.

Certes, l'injonction n'est pas étrangère au juge. Le professeur Franck Moderne précise que l'injonction est liée au pouvoir du juge et relève spécifiquement de son office<sup>241</sup>. En effet, la fonction de juger implique, non seulement le *jurisdictio*, c'est-à-dire le pouvoir de dire le droit, mais aussi, l'*imperium*, qui est le pouvoir de commandement qui prescrit les mesures nécessaires, pour que le droit qui a été dit, soit effectivement respecté dans les faits<sup>242</sup>. La réserve du juge et l'interprétation qu'il fait de sa compétence invitent à passer par une loi pour y arriver, car en réalité, « *l'imperium n'est pas l'accessoire du jugement ; il en est la marque* »<sup>243</sup>.

L'astreinte, quant à elle, est justement destinée à sanctionner l'injonction. Il est question d'avertir l'administration de la sanction à laquelle elle s'expose, si elle ne défère pas à l'injonction de l'exécution de la décision revêtue de la chose jugée<sup>244</sup>. Il s'agira alors pour le juge, revêtu de ce pouvoir de commandement d'adresser des injonctions avec imposition de délai chaque fois qu'il rend une décision condamnant l'administration à payer des dommages et intérêts pour préjudices commis du fait de ses activités. En effet, le fait de laisser le libre choix à l'administration d'exécuter les décisions de justice et dans le même temps, contraindre, d'une manière ou d'une autre, le citoyen à le faire, confère « *à l'administration des privilèges de justice*

---

<sup>239</sup> Comme cela a été le cas en France avec la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

<sup>240</sup> Yves GAUDEMET, « Réflexions sur l'injonction dans le contentieux administratif », *Le pouvoir. Mélanges offerts à Georges BURDEAU*, Paris, L.G.D.J., 1977, p. 807.

<sup>241</sup> Franck MODERNE, « Etrangère au pouvoir du juge, l'injonction, pourquoi le serait-elle ? », *op. cit.*, p. 798.

<sup>242</sup> Roger PERROT, *Institutions judiciaires*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 1989, p. 39.

<sup>243</sup> Marie-Anne FRISON-ROCHE, « Les offices du juge », *op. cit.*, p. 467.

<sup>244</sup> Franck MODERNE, « Etrangère au pouvoir du juge, l'injonction, pourquoi le serait-elle ? », *op. cit.*, p. 798.

*difficilement justifiables* »<sup>245</sup>. De plus, si la justice est rendue au nom du peuple, on conçoit mal comment un justiciable, fût-il personne publique, puisse refuser d'exécuter une décision de justice.

Le Niger est déjà entré dans cette dynamique en dotant le Conseil d'État de ces deux pouvoirs avec la loi organique n° 2013-02 du 23 janvier 2013 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'État. L'article 161 dispose en effet : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, le Conseil d'État, saisi des conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution* »<sup>246</sup>. Quant à l'article 163, il indique qu'il « *peut être demandé au Conseil d'État de prononcer une astreinte pour assurer l'exécution des décisions rendues par les juridictions administratives. Ces demandes ne peuvent être présentées, sauf décision explicite de refus d'exécution opposée par l'autorité administrative, qu'après l'expiration d'un délai de cinq (5) mois à compter de la date de notification des décisions juridictionnelles* ». Il reste à convier les autres États de lui emboîter le pas.

En fait, l'usage du pouvoir d'injonction doit même être de l'essence du juge du plein contentieux et, plus précisément, de la responsabilité administrative, car il s'agit pour l'administré de se faire reconnaître des droits subjectifs méconnus par l'administration. Le juge se doit dès lors, à l'instar d'un litige de droit commun, satisfaire de manière complète à la requête de l'administré, comme le juge nigérien qui ordonne, même en première instance, l'exécution provisoire de sa décision, sur demande des victimes, parce que revêtant un caractère alimentaire<sup>247</sup>. Citant Maurice Hauriou, le professeur Yves Gaudemet explique que « *les administrations publiques, dans leurs relations avec les administrés, sont tantôt des parties qui*

---

<sup>245</sup> Franck MODERNE, « Sur le nouveau pouvoir d'injonction du juge administratif », *RFDA* 1996, p. 43.

<sup>246</sup> Voir également dans le même sens l'art. 162 de la même loi.

<sup>247</sup> Jugement civil n° 486 du 1<sup>er</sup>/12/2004, Affaire : *Ayants droit M. I. G. c/ État du Niger, préc. cit.* ; Jugement civil n° 435 du 17/11/2004, Affaire : *Ayants droit M. S. W. c/État du Niger, préc. cit.*

*traitent avec d'autres parties, tantôt des autorités qui commandent à des sujets. Le contentieux de pleine juridiction correspond à la première des deux situations ». Ainsi, « l'administré qui intente un recours ordinaire (le recours de pleine juridiction) est bien une partie... ; cette partie attaque l'administration en invoquant contre elle des droits ; le juge a le pouvoir de faire produire à ces droits leurs effets à l'encontre de l'administration, quelques fois en réformant ou en modifiant des décisions administratives, le plus souvent en condamnant l'administration à des indemnités ». C'est « en ce sens qu'il y a pleine juridiction ; il (le juge du plein-contentieux) est un juge qui prononce entre deux parties »<sup>248</sup>.*

Dès lors, s'il est admis que le juge du plein contentieux possède la totalité et la plénitude des attributions inhérentes à son office pour régler le litige porté devant lui, il doit être investi de l'ensemble des pouvoirs et procédés de commandement à cette fin, dont l'injonction<sup>249</sup>. À travers ces réformes, il est ainsi question de mettre fin à un anachronisme et de contribuer à l'*aggiornamento*<sup>250</sup> de l'office du juge administratif. Mais au-delà de toutes les réformes qui devraient être entreprises, il revient au juge lui-même de prendre en main sa mission. Sa pusillanimité se conjugue mal avec l'office qui doit être celui d'un juge de l'administration, qui plus est, dans le contentieux de la responsabilité administrative, où il est appelé à condamner l'administration à payer des dommages-intérêts. Cependant, il appartiendra au juge de savoir manier cette arme, son usage intempestif pourrait lui faire perdre son efficacité.

---

<sup>248</sup> Maurice HAURIOU, « Note sous CE, 30 novembre 1906, *Denis et Rage-Roblot*, S. 1907-III-17, cité par Yves GAUDEMET, « Réflexions sur l'injonction dans le contentieux administratif », *op. cit.*, pp. 821- 822.

<sup>249</sup> *Idem*, p. 822.

<sup>250</sup> Franck MODERNE, « Sur le nouveau pouvoir d'injonction du juge administratif », *op. cit.*, p. 43.

\*\*\*

\*\*\*\*\*

Il apparaît, au terme de cette étude, que l'office du juge administratif en Afrique noire francophone a évolué dans le sens de la conquête des droits des administrés à travers le contentieux de la responsabilité administrative. L'étendue remarquable des domaines dans lesquels la responsabilité administrative peut être engagée le prouvent. Cependant, dans sa recherche de l'équilibre entre les droits des administrés et les prérogatives de la puissance publique, il se révèle que la balance penche souvent en faveur de l'administration. Le professeur Jean Waline estime en effet que « *quelle que soit l'importance des constructions élaborées par le juge administratif pour préserver les droits des administrés...durant toute la phase de construction du droit administratif français, il y a une tendance à mettre l'accent sur les droits et prérogatives de l'Administration* »<sup>251</sup>.

Il revient alors au juge administratif de prendre la pleine mesure de son office, car en réalité, tant que la victime aura l'impression d'une certaine insatisfaction vis-à-vis d'une décision de justice, elle croira à une valorisation des prérogatives de la puissance publique. Il appartient dès lors au juge, non seulement d'adopter une politique jurisprudentielle, mais aussi d'avoir à cœur la préoccupation première de la motivation de ses décisions<sup>252</sup>. À cet effet, le juge doit pouvoir se montrer « *pragmatique et pédagogue* »<sup>253</sup> dans son office. Cette posture donnera une crédibilité certaine à son office et une certaine assurance dans sa démarche.

---

<sup>251</sup> Jean WALINE, Préface du Juris-classeur administratif, p. 8, cité par Valérie DUFAU, *Les sujétions exorbitantes du droit commun en droit administratif. L'administration sous la contrainte*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 23.

<sup>252</sup> Marie-Anne FRISON-ROCHE, « Les offices du juge », *op. cit.*, p. 468, indique que « *l'autorité du jugement réside ... en dernière analyse dans la motivation* », car c'est elle qui permet à l'auditoire « *d'admettre la décision* ».

<sup>253</sup> Catherine TEITGEN-COLLY, « Avant- propos », in Catherine TEITGEN-COLLY (dir), *Les figures du juge administratif*, Actes du colloque organisé le 28 juin 2013 par le Centre d'études et de recherches sur l'administration publique et l'Association des juristes de contentieux public, École de droit de Sorbonne, Université Paris 1-Panthéon Sorbonne, Paris, LGDJ, Lextensoéditions, 2015, p. 2.

Le contexte dans lequel le juge administratif exerce son office a changé et l'exigence des administrés est encore plus grande. Aujourd'hui, ils attendent beaucoup de cet arbitre qui doit être impartial dans son jugement et mieux protéger leurs intérêts et leurs droits<sup>254</sup>. Le juge administratif en Afrique noire francophone doit pouvoir s'insérer dans cette dynamique, concurrencé qu'il est par un juge constitutionnel de plus en plus entreprenant et décomplexé<sup>255</sup>.

Par ailleurs, vu l'actualité en Afrique caractérisée, entre autres, par le terrorisme, le juge administratif doit pouvoir faire évoluer son office en matière d'indemnisation de la victime même sans responsabilité de l'administration, notamment dans les cas de risques découlant des phénomènes naturels et du terrorisme, avec pour fondements l'intérêt général et la solidarité<sup>256</sup>. Il y va d'une plus grande protection de l'administré dans le cadre de la socialisation du risque, qui veut que la société puisse « *pourvoir, non seulement à une indemnisation des dommages qu'elle a elle-même provoqués, mais encore de ceux qu'elle n'a pas été en mesure d'empêcher, ou dont elle n'a pas pu prévoir l'occurrence* »<sup>257</sup>. Une intervention du législateur pour lui en donner les moyens serait salutaire.

---

<sup>254</sup> Didier TRUCHET, « A propos de l'évolution du droit administratif : loi d'extension et loi de divergence », *Droit administratif. Mélanges René CHAPUS*, op. cit., p. 633, explique en effet, « *que notre matière (le droit administratif) soit en perpétuelle adaptation relève de l'évidence et de la nécessité : aucun droit ne peut rester figé quand les rapports sociaux au sens large ne cessent de se modifier* ».

<sup>255</sup> Voir, entre autres, Célestin KEUTCHA TCHAPNGA, « Le juge constitutionnel, juge administratif au Bénin et au Gabon ? », *R.F.D.C.*, n° 75, 2008, pp. 551-583.

<sup>256</sup> Jean-Marie PONTIER, « L'indemnisation hors responsabilité », *AJDA* 2010, pp. 19-26.

<sup>257</sup> CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, « Responsabilité et socialisation du risque », *op. cit.*, p. 205.