

RÉPUBLIQUE DE CÔTE D'IVOIRE

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique



UNIVERSITÉ
JEAN LOROUGNON GUEDE



UFR SCIENCES JURIDIQUES

Année Académique
2019-2020

Numéro d'ordre:

MÉMOIRE

Présenté pour l'obtention du diplôme de

MASTER

SCIENCES JURIDIQUES

Option : **DROIT PUBLIC**

Par

YIÉ Kiffon

SUJET :

**LES PROCÉDURES D'URGENCE DANS LE CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF IVOIRIEN.**

Soutenu publiquement : Le 05 Avril 2022

JURY :

Président : M. KONE Issiaka

Maitre de conférences, Agrégé des facultés de Lettres Moderne,
Enseignant à l'UFR-SSH de l'Université Jean Lorougnon Guédé (Daloa),
Directeur de l'UFR-SSH de l'Université Jean Lorougnon Guédé (Daloa).

Directeur : M. LATH Yédoh Sébastien

Maître de Conférences, Agrégé des Facultés Droit Public,
Enseignant à l'UFR-SJAP de l'Université Felix Houphouët Boigny,
Directeur du Laboratoire d'Études Constitutionnelle Administrative et Politique
(LECAP).

Encadreur : M. KRI Kobenan Kra

Docteur en Droit Public,
Enseignant à l'UFR-SJAP de l'Université Jean Lorougnon Guédé (Daloa).

Examineur : M. KOUAKOU Kouadio Etienne

Docteur en Droit Public,
Enseignant à l'UFR-SJAP de l'Université Jean Lorougnon Guédé (Daloa).

DÉDICACE

À...

Mon père,

Ma mère,

Ma sœur aînée.

REMERCIEMENTS

Mes remerciements vont d'abord à l'endroit du Professeur LATH Yédoh Sébastien, Directeur de ce mémoire, qui a mis à notre disposition un cadre de recherche puis de la ressource nécessaire à la réalisation de ce travail. Merci cher maître pour mon initiation à la recherche et pour ma maturation intellectuelle. Vous êtes celui qui sans cesse me conduit dans les sentiers de la recherche. Trouvez ici, cher maître, l'expression de la gratitude de votre disciple.

Je veux ensuite témoigner de ma reconnaissance à l'endroit du Docteur KPRI Kobenan Kra, pour le soutien, les encouragements et la disponibilité remarquable en tant qu'encadreur de ce mémoire. Vous m'avez assisté et ramené sur le chemin lorsque les moments flous de la recherche s'emparaient de moi. Merci Cher Docteur d'être pour moi un modèle inspirant.

Je veux aussi être reconnaissante à ma famille, pour l'amour inconditionnel, le soutien indéfectible et les efforts inestimables qui, sans lesquels ce mémoire n'aurait point suivi son cours jusqu'à terme. Merci chers miens.

Je veux enfin louer les efforts de toutes ces personnes qui, de près ou de loin, par un moyen quelconque, ont contribué à la réalisation de ce travail scientifique. Recevez ici très chers toute la reconnaissance qui vous est due.

AVERTISSEMENT

L'Université Jean Lorougnon Guédé de Daloa n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans le présent mémoire. Elles doivent être considérées comme propres à leur auteur.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AJDA	: Actualité Juridique Droit Administratif
Al.	: Alinéa
Art.	: Article
AUF	: Agence Universitaire Française
C. ou c/	: Contre
CE	: Conseil d'État
CEDA	: Centre d'édition et de diffusions africaines
CNDJ	: Centre National de Documentation Juridique
Coll.	: Collection
CSCA	: Cour Suprême Chambre Administrative
Dir.	: Direction
Éd.	: Édition
Et al.	: <i>Et alii</i> / Et autres
GAJA	: Les grands arrêts de la jurisprudence administrative
GAJAI	: Les grands arrêts de la jurisprudence administrative ivoirienne
Ibid.	: Ibidem (Au même endroit)
In	: Dans
JORCI	: Journal officiel de la République de Côte d'Ivoire
Leb./ Rec.	: Recueil Lebon (Recueil des décisions du Conseil d'État)
LGDJ	: Librairie générale de droit et de jurisprudence
N°/n^{os}	: Numéro (s)
Op. cit.	: Opere citato (Ouvrage précité)
P./pp.	: Page (s)
Préc.	: Précité(e)(s)
PUF	: Presses Universitaires de France
RDP	: Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger
Rec.	: Recueil
Req.	: Requête
RID	: Revue ivoirienne de droit

S. / Sqq.	: Suivant /: (sequunturque) Et suivant
Sect.	: Section
Spéc.	: Spécialement
T.	: Tome
TC	: Tribunal des conflits
Vol.	: Volume

SOMMAIRE

DÉDICACE.....	I
REMERCIEMENTS	II
AVERTISSEMENT	III
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	IV
INTRODUCTION.....	1
PREMIÈRE PARTIE: LE SURSIS À EXÉCUTION, UN RECOURS CONTRE DES ACTES ADMINISTRATIFS.....	17
CHAPITRE 1 : UNE REQUÊTE EN SUSPENSION D'ACTES ADMINISTRATIFS... 20	
Section 1 : La contestation d'un acte administratif.....	20
Section 2 : L'exigence d'une utilité de la suspension sollicitée	31
CHAPITRE 2 : UNE SUSPENSION DES ACTES SUSCEPTIBLES D'ILLÉGALITÉ. 39	
Section 1 : La suspension de l'exécution de la décision administrative	39
Section 2 : La suspension des effets de l'acte	53
DEUXIÈME PARTIE : LE RÉFÉRÉ ADMINISTRATIF, UN RECOURS EN VUE DE MESURES CONSERVATOIRES	63
CHAPITRE 1 : LE CONSTAT D'URGENCE, UNE MESURE PRÉVENTIVE	66
Section 1 : La désignation rapide d'un expert.....	66
Section 2 : La constatation immédiate de faits susceptibles de litiges.....	73
CHAPITRE 2 : LES MESURES UTILES, DES MESURES CURATIVES	81
Section 1 : Une demande de mesures utiles au règlement d'un litige.....	81
Section 2 : Un prononcé de mesures nécessaires à la protection des intérêts	94
CONCLUSION	107
BIBLIOGRAPHIE	111
TABLE DES MATIÈRES	124

INTRODUCTION

1. Contexte général. Le règlement des litiges administratifs en Côte d'Ivoire¹ est frappé de plusieurs maux au nombre desquels s'énumère la lenteur des instances. Cette lenteur est loin d'être un art admirable car elle peut constituer un sérieux discrédit pour la justice. Le temps dont dispose le juge pour rendre sa décision se présente alors comme un élément assez décisif au point de le considérer comme la pierre angulaire de la justice². Ainsi, l'on pourrait dire que c'est à l'aune des délais de jugement et à l'utilité de la décision rendue par le juge que se mesurent l'efficacité et la qualité de la justice administrative³. C'est justement pour cela que la préoccupation majeure en matière de justice ivoirienne est la quête insatiable d'une justice plus efficace, traduite par la célérité de l'instance afin de mieux l'adapter aux exigences de la société, et à la protection des droits et intérêts des justiciables⁴.

2. Mais la lenteur qui caractérise les recours juridictionnels est un véritable obstacle à la réalisation de cet exploit en Côte d'Ivoire. Finalement le justiciable qui souhaite protéger ou faire valoir un droit à travers un recours juridictionnel, le voit atteint quand bien même qu'il ait obtenu une décision favorable à la suite de son recours. Cela serait dû au fait que la décision juridictionnelle serait arrivée trop tard. Ainsi, pour réduire le taux de décisions inutiles et accroître celui des satisfactions des justiciables⁵, le législateur ivoirien, à l'image de bien d'autres a mis en place des recours pour les cas où l'urgence à statuer se fait sentir. Pour mieux les appréhender, il convient de mener une étude sur « *les procédures d'urgence dans le contentieux administratif ivoirien* ».

3. Pour une meilleure compréhension du sujet il est nécessaire de procéder à sa clarification **(I)**. Cette clarification permettra de mettre en exergue la pertinence et l'actualité de notre étude qui **(II)**, bien avant de l'approfondir, nécessite une problématisation **(III)**.

¹ Isaac Hamilton ANDOH, « Le system ivoirien de règlement juridictionnel des litiges administratifs », *RID*, 1981, n°3-4, pp.40-52.

² Olivier FANDJIP, *Le temps dans le contentieux administratif: essai d'analyse comparative des droits français et des États d'Afrique francophone*, Thèse de droit, Université d'Auvergne-Clermont-Ferrand I, 2016, p. 26.

³ Pierre-Claver KOBO, « Le juge et le temps », *La tribune de la chambre administrative*, n°03, 2014, p.4.

⁴ Pierre-Claver KOBO, « Le juge et le temps », article précité, p. 5.

⁵ Henri François D'AGUESSEAU, « L'emploi du temps », *Seizième mercuriale, prononcée à pacques*, 1714, p. 204.

I. LA CLARIFICATION DU SUJET

La clarification du sujet exige que soient mises à la lumière, la notion de procédure d'urgence (A), et celle de contentieux administratif (B).

A. Les procédures d'urgence

Pour mieux appréhender les procédures d'urgence, il convient de les définir (1) puis les présenter (2).

1. Définition des procédures d'urgence

4. **La double appréhension de la notion de procédure.** Une procédure est un ensemble de formalités et de règles qu'il convient d'observer pour obtenir un résultat donné. S'inscrivant dans un contexte juridique, une procédure peut être appréhendée sous deux(02) angles. Elle est vue d'une part comme l'ensemble des « *actes successivement accomplis pour parvenir à une décision* »⁶ et d'autre part comme l'ensemble des « *règles gouvernant un type de procès* »⁷ devant la juridiction compétente. La procédure est donc une combinaison de deux(02) ensembles : un ensemble d'actes et de formalités à remplir puis un ensemble de règles qui règlementent cet enchainement.

5. Une définition prenant en compte ces deux(02) éléments serait plus complète et plus adaptée. Il est donc convenable de retenir celle d'Alexandre CLAUDO qui appréhende la procédure comme « *l'ensemble des actes et des formalités devant conduire à la prise de décision, ainsi que les règles et principes qui gouvernent cet enchainement* »⁸. Une procédure est donc un mécanisme de saisine soumis à la fois à des formalités et des règles préalablement déterminées en la matière en vue d'arriver à une prise de décision devant l'organe qui convient. De façon plus claire, il s'agit des étapes à suivre pour le déroulement régulier d'un procès depuis la demande introduisant l'instance jusqu'à la décision⁹. Toutefois, pour plus de clarté il convient de porter un regard sur la notion de procédure et les notions voisines.

⁶ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 12^e Éd., 2018, p. 1717.

⁷ Gérard CORNU, *idem*.

⁸ Alexandre CLAUDO, « La maîtrise du temps en droit processuel » *Jurisdoctrina*, n°3, 2009, p. 22.

⁹ Jean SALMON, *Dictionnaire de droit international Public*, Bruxelles, Bruyant, 2001, p.

6. La distinction procédure et notions voisines. Il est nécessaire de distinguer la notion de « procédure » de celles de « procédé » et « processus ». Le procédé vu au sens strict peut être définie comme l'ensemble des méthodes ou techniques misent en place ou employées pour parvenir à un certain résultat, il diffère de la procédure qui renferme l'ensemble des règles gouvernant le déroulement du procès¹⁰. Pour ce qui est du processus, c'est une notion intimement liée à celle de la procédure de sorte qu'on peine souvent à saisir leur différence. Mais par une analyse profonde on peut percevoir que, contrairement à la notion de procédure, celle de processus représente un ensemble d'activité et une suite d'opération accomplie pour produire un quelconque résultat.

7. La typologie des procédures. Il existe en droit administratif deux types de procédure, la procédure non contentieuse¹¹, et la procédure contentieuse¹². En droit administratif, la procédure non contentieuse est perçue sous deux (02) angles : en l'absence de litige ou en présence d'un litige. En l'absence d'un litige, on parle de procédure non contentieuse lorsqu'elle vise à remplir une simple formalité auprès de l'administration. En présence d'un litige, on parle de procédure non contentieuse lorsque les parties engagent des négociations amiables c'est-à-dire qu'elles **suivent** une procédure pour tenter de résoudre le litige en dehors d'une quelconque juridiction. C'est le cas par exemple du recours administratif préalable¹³. Concernant la procédure contentieuse et surement celle qui retient notre attention, il s'agit de la procédure visant à saisir le juge afin que celui-ci tranche un litige. En droit administratif et notamment dans le contentieux administratif, on parle de procédure contentieuse administrative ou procédure administrative contentieuse¹⁴. Celle-ci diffère de la procédure contentieuse

¹⁰ Stéphane RIALS, Denis ALLAND, *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, 1ère Éd., PUF, 2003.

¹¹ Une procédure visant à remplir une simple formalité administrative.

¹² L'ensemble des règles à suivre lors de l'examen d'un différend en vue de le régler par décision obligatoire.

¹³ Le recours administratif préalable est une procédure administrative de règlement d'un litige entre l'administration et l'administré. Ce recours peut se faire soit devant l'auteur de l'acte (recours gracieux) soit devant le supérieur hiérarchique de celui-ci (recours hiérarchique).

¹⁴ Maurice KAMTO, « La fonction administrative contentieuse de la cour suprême du Cameroun », in Gérard CONAC et Jean du BOIS de GAUDUSSON (dir), *Les cours suprêmes en Afrique*, vol. III, ECONOMICA, Paris, 1988, p.43.

civile¹⁵ et de la procédure contentieuse pénale¹⁶. La procédure contentieuse dite administrative est celle entamée devant le juge pour le règlement d'un litige opposant l'administration à un particulier, à une entreprise ou à une association. Si l'on s'en tient à la définition de la procédure susvisée, il convient de dire que la procédure contentieuse administrative est un mécanisme de saisine du juge administratif, soumis à la fois à des formalités et des règles, visant à régler les conflits entre l'administration et l'administré¹⁷. C'est dans ce mécanisme procédural qu'on rencontre les procédures d'urgence, objet de la présente étude. Celles-ci s'inscrivent dans une circonstance litigieuse urgente. Ces procédures, qu'on pourrait qualifier de spéciales, n'interviennent que lorsqu'il est fait état d'urgence.

8. La notion de l'urgence. La notion de l'urgence est apparue pour la première fois dans le contexte médical à partir du XVIII^e siècle. Les « services des urgences » désignaient précisément les services dont l'intervention immédiate était requise. Mais en Droit, c'est plus tard au XIX^e siècle que la notion d'urgence fut utilisée par le législateur¹⁸ et le juge¹⁹. Désormais, elle est de plus en plus fondamentale dans la quête d'une justice fiable et équitable.

9. Étymologiquement, l'urgence est tirée de latin *urgere* qui signifie « pousser » ou « presser ». Cela renvoie au caractère de ce qui est urgent. Ce qui, dans une situation donnée ou une circonstance pressente, crée la nécessité d'agir. L'urgence est ce qui requiert une action, une décision immédiate, la nécessité d'agir immédiatement. L'urgence est « *un état de fait susceptible d'entraîner, s'il n'y est porté à bref délai, un préjudice irréparable* »²⁰ sans toutefois qu'il y ait un péril imminent. Il s'agit donc de la nécessité d'agir pour la conservation d'un droit ou la sauvegarde d'un intérêt. C'est d'ailleurs ce dernier aspect qui justifie l'existence desdites procédures administratives.

¹⁵ La procédure contentieuse civile est celle engagée devant les tribunaux par l'une des parties à un litige pour assigner l'autre partie. Cette procédure vise à faire respecter les droits ou obligations ou encore à faire réparer un préjudice subi entre particuliers ou personnes morales de droit privé.

¹⁶ La procédure contentieuse pénale est cette procédure engagée devant le juge en cas de commission d'une infraction.

¹⁷ Des conflits qui naissent généralement sur des contestations de l'acte administratif par l'administré.

¹⁸ L'ordonnance du 30 juin 1838 autorisant le maire à prendre, à l'égard des aliénés, des mesures d'urgence. Les lois du 30 mai 1841 organisaient des procédures d'expropriation d'urgence.

¹⁹ CE, 12 juin 1864, Gainard, R.573 ; CE, 22 mars 1866, Flechet, R.275.

²⁰ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 12^e éd., 2018, p. 2218.

10. L'appréciation de l'urgence. L'urgence est une notion ambiguë. Elle n'a donc pas de contenu précis permettant d'en apprécier l'existence. L'urgence constitue « *le motif et la finalité (...) d'une action juridictionnelle* »²¹. En matière de procédures d'urgence, il revient au juge d'apprécier l'urgence en fonction de l'affaire dont il est saisi. Il tient compte de la menace des droits et intérêts en jeu puis du délai normal prévu pour le règlement.

11. La particularité des procédures administratives d'urgence. Les procédures d'urgence pourraient être vues comme un ensemble de règles conduisant à un recours effectif exceptionnel devant une juridiction administrative, pour régler un litige opposant l'administration à l'administré. Comme l'indique leur appellation, les procédures administratives d'urgence sont des recours dont l'enclenchement est justifié par une situation d'urgence. Elle suppose que la situation faisant l'objet de recours soit encore en cours. La particularité de ces procédures réside dans l'urgence qui justifie leur raison d'être. L'urgence est donc la première condition irréversible pour prononcer tant le sursis à exécution que le référé administratif.

12. Selon la loi de 2020 sur le conseil d'État, « *Dans tous les cas d'urgence...* »²², le juge de l'urgence peut intervenir soit pour prononcer la suspension d'un acte soit pour prendre des mesures conservatoires. Il faut noter que l'urgence ne peut être appréciée de façon identique dans tous les cas d'espèces. Son appréciation est « *une question de fait qui est résolue au regard des données propres à chaque affaire* »²³. Il convient pour le juge de faire une appréciation globale, d'intégrer dans son analyse l'ensemble des intérêts en présence²⁴. Les procédures administratives d'urgence sont alors des recours accélérés devant le juge administratif en vue d'obtenir de celui-ci des décisions immédiates pour répondre à l'urgence qui prévaut. Toutefois, ces décisions sont temporaires. Les procédures d'urgence sont spéciales, il conviendrait de montrer leur consistance.

²¹ Denis Arnaud Essomba AKOUA, *Le temps en droit administratif camerounais*, Thèse de doctorat, Droit public, Université de Yaoundé II, 2016, p.187.

²² Art. 91 de la loi n°2020-968 du 17 décembre 2020 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du conseil d'État.

²³ CSCA, *Rapport de l'année judiciaire, chambre administrative de la cour suprême de Côte d'Ivoire 2012-2013*, p. 23.

²⁴ *Ibidem*.

2. Évolution et consistance des procédures d'urgence

13. L'historique. Les procédures d'urgence ont existé en France depuis les années 1950. C'est précisément en 1955 qu'elles ont été officiellement introduites en France²⁵. Ensuite, le décret du 9 mai et celui du 2 septembre 1988 ont légèrement modifié les modalités et les conditions de ces procédures²⁶. Mais c'est avec la réforme réalisée avec la loi n°2000-597 du 30 juin 2000 qu'elles ont été revitalisées.

14. La source jurisprudentielle et modalités des procédures d'urgence en Côte d'Ivoire. Les États africains de succession française ont au fur et à mesure intégré les procédures d'urgence dans leur dispositif procédural, notamment la Côte d'Ivoire. Elles ont été consacrées pour la première fois dans la loi de 1961²⁷ relative à la cour suprême puis reconduites dans celle de 1978²⁸ relative à la cour suprême. Mais cela est resté une consécration textuelle pendant plusieurs décennies. C'est précisément au début des années 1990 que ces procédures ont vu le jour dans la jurisprudence ivoirienne. Découvertes à partir de 1991 par l'arrêt n°60 du 30 octobre 1991, *OULAÏ Télesphore* et confirmé par l'arrêt n°69 du 18 décembre 1991, *OURA Kouassi Jules c/ Ministère de la défense*, les procédures d'urgence demeurent depuis lors, les mêmes à l'heure actuelle. Ainsi la Côte d'Ivoire consacre « deux principales procédures d'urgence : les demandes de sursis à exécution et les référés »²⁹, prévus respectivement par les articles 87 à 90 et 91 de la loi de 2020 sur le conseil d'État. Même si elles ont eu avant 2010, une existence presque méconnue, du fait de leur faible sollicitation auprès de la chambre administrative, les procédures d'urgences ont à partir de 2010 connu un regain de vitalité et sont désormais des procédures florissantes au sein de la juridiction administrative³⁰. Il convient de passer en revue les modalités de ces procédures.

²⁵ Agathe Van LANG, Geneviève GONDOUIN, Véronique Inserget-Brisset, *Dictionnaire de droit administratif*, Paris, 7^{ème} éd., Dalloz, Sirey, 2015. Voir le mot « référé ».

²⁶ Daniel CHABANOL, *La pratique du contentieux administratif*, Paris, LITEC, 1988, p. 283.

²⁷ Loi n°61-201 du 02 Juin 1961 déterminant la composition, l'organisation, et le fonctionnement de la cour suprême.

²⁸ Loi n°78-663 du 05 Août 1978 déterminant la composition, l'organisation, et le fonctionnement de la cour suprême.

²⁹ Ydoh Sébastien LATH, « Le contentieux administratif dans le système ivoirien d'unité de juridiction : éléments d'une typologie », in Alioune SALL et Ismaila Madior FALL (dir.), *Mélange en l'honneur de Babacar KANTÉ, Actualité du droit public et de la science politique en Afrique*, Sénégal, Dakar, L'Harmattan, 2017, p. 560.

³⁰ Avant 2018, la juridiction qui était compétente pour connaître procédure d'urgence en matière administrative, était la chambre administrative. Depuis 2018, c'est le conseil d'État qui en est compétent.

15. Distinction procédures d'urgence et mesures d'urgence. L'opinion commune a tendance à confondre les procédures d'urgence et les mesures d'urgence. Si ces deux notions semblent se rapprocher, elles ne sont en réalité pas à confondre. Ce sont deux notions dont la différence mérite d'être mise en exergue.

16. En effet, les mesures d'urgence peuvent être définies comme des mesures de caractère particulier prises dans des circonstances exceptionnelles³¹ pour répondre à un état de fait qui nécessite une intervention rapide de la puissance publique. Ces mesures peuvent être prises par le Président de la République³² en état de crise ou par le ministre de l'intérieur en cas d'atteinte à l'ordre public en état d'urgence³³. Ces mesures d'urgence peuvent porter directement atteinte à la légalité normale et plus particulièrement aux libertés individuelles et publiques. C'est en cela que les mesures d'urgence diffèrent des procédures d'urgence. En effet, contrairement aux mesures d'urgence qui **peuvent porter** exceptionnellement atteinte aux libertés des administrés³⁴, les procédures d'urgence sont des recours accélérés devant le juge aux fins de protéger leurs intérêts.

B. Le contentieux administratif

17. La définition du contentieux. Selon Gérard CORNU, le contentieux est l'ensemble des litiges susceptibles d'être soumis à une juridiction, soit globalement, soit dans un secteur déterminé³⁵. Cette définition va dans le même sens que plusieurs autres auteurs comme Olivier GOHIN pour qui « *le contentieux s'attache, en effet, au traitement du litige auquel il importe (...) de trouver une solution définitive* »³⁶. Pour lui, cette notion « *évoque aussi, et plus précisément, celle de litige porté devant une juridiction* »³⁷. Ces définitions déclinent deux (02) éléments essentiels que sont « litige » et « juridiction ». Ainsi, sous un angle sociologique, « le

³¹ Yédoh Sébastien LATH, *Droit administratif général*, Abidjan, LECAP, 4^e éd., 2020, pp. 106-108.

³² Art. 73 de la constitution ivoirienne de 2016.

³³ Organisé par la loi du 7 novembre 1959 sur l'état d'urgence.

³⁴ Yédoh Sébastien LATH, *Droit administratif général*, Abidjan, Les éditions LECAP, 4^e éd., 2020, p.108.

³⁵ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op.cit.*, p.565. Voir la définition de « contentieux ».

³⁶ Olivier GOHIN, *Contentieux administratif*, Litec, 5^e éd., 2007, p.2.

³⁷ Olivier GOHIN, *Contentieux administratif*, *op.cit.*, p.3.

*contentieux administratif renvoie à l'idée de querelle, de contestation »*³⁸. Dans un sens juridique et technique, « *le contentieux s'identifie au procès et est précisément constitué par les actions et recours juridictionnels »*³⁹.

18. Des approches différentes du contentieux administratif. Le *contentieux administratif* est une notion qui connaît différentes définitions doctrinales. Certains comme Gilles DARCY et Michel PAILLET mettent l'accent sur l'administré qui est partie aux litiges nés des relations entre l'administration et celui-ci. Pour eux, le contentieux administratif est « *l'ensemble des règles auxquelles est soumis l'administré voulant obtenir une annulation, une interprétation, une appréciation de la validité ou une condamnation de l'administration devant le juge »*⁴⁰. Par cette définition, les auteurs montrent le contentieux administratif comme un moyen pour le requérant de saisir le juge pour faire appliquer le droit. En cela ils mettent « *l'administré* » au cœur de la définition du contentieux administratif. Pourtant, l'administré n'est pas toujours le seul requérant, l'administratif ou les personnes exerçant une puissance publique peuvent demander au juge de régler certains litiges les opposant aux administrés. Pour d'autres auteurs comme René CHAPUS, le contentieux administratif est « *l'ensemble des litiges dont le règlement appartient aux juridictions administrative »*⁴¹.

19. Contrairement à la première définition du contentieux administratif, celle de René CHAPUS est plus focalisée sur la juridiction compétente pour connaître des litiges administratifs. Cette conception contentieuse exclut tous les litiges, suscités par l'activité de *l'administration*, qui ne sont pas susceptibles d'être portés devant une « *juridiction administrative* ». Une troisième catégorie doctrinale dans laquelle s'inscrit Gustave PEISER, pensent *que le* contentieux administratif peut être défini comme « *l'ensemble des questions liées à l'existence d'un litige survenant à l'occasion d'une activité administrative »*⁴². Dans cette définition, l'auteur met l'accent sur l'objet du litige qui est « *l'activité administrative* ». Toutes ces définitions semblent incomplètes en ce que chacune d'elles est construite autour d'élément qui diffère d'un auteur à un autre. D'où la nécessité d'une définition plus générale qui prendrait en compte tous ces éléments.

³⁸ Yédoh Sébastien LATH, *Droit du contentieux administratif*, Abidjan, Les éditions LECAP, 2020, p.11.

³⁹ Yédoh Sébastien LATH, *Droit du contentieux administratif*, op.cit., p.12.

⁴⁰ Gilles DARCY, Michel PAILLET, *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz, Amand Colin, 2000, p.2.

⁴¹ René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, E.J.A., 13^e éd., 2008, p.5.

⁴² Gustave PEISER, *Contentieux administratif*, Paris, mémentos, Dalloz, 13^{ème} éd., 2000, p.1.

20. Une approche pluridimensionnelle. La définition du contentieux administratif qui, pour nous semble complète est celle qui prend en compte la nature du litige, les règles applicables au litige puis la juridiction compétente pour en connaître. C'est en ce sens que Charles DEBBASCH et Jean-Claude RICCI estiment que le contentieux administratif « regroupe l'ensemble des règles applicables à la solution juridictionnelle des litiges soulevés par l'activité administrative lorsque celle-ci est portée devant le juge administratif »⁴³. Dans un même sens, le Professeur LATH définit le contentieux administratif comme l'ensemble des litiges administratifs puis comme le régime des procès administratifs⁴⁴.

21. De plus, le contentieux administratif est aussi l'étude des règles relatives aux procès dont la connaissance appartient aux juridictions administratives. Il est donc considéré comme une branche particulière du droit administratif qui s'intéresse à « l'examen des règles relatives à l'organisation de la fonction juridictionnelle administrative et à son exercice »⁴⁵. Au regard de toutes ces définitions doctrinales, il convient de dire que le contentieux administratif est une branche de droit administratif qui étudie l'ensemble des règles applicables aux litiges nés de l'activité administrative et dont le règlement est du ressort du juge administratif.

22. Une catégorisation du contentieux administratif. La catégorisation du contentieux administratif selon l'École de l'évolutionnisme juridique est « fondée sur le critère de la nature du régime juridique. Ce qui conduit à faire la distinction entre le contentieux de droit commun et les contentieux spéciaux »⁴⁶. Par « contentieux spéciaux », il faut entendre le contentieux de

⁴³ Charles DEBBASCH, Jean-Claude RICCI, *contentieux administratif*, Dalloz, 7^{ème} éd., 1999, p.1.

⁴⁴ Yédoh Sébastien LATH, *Droit du contentieux administratif*, Abidjan, LECAP, 2020, pp.11-12.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Yédoh Sébastien LATH, *Droit du contentieux administratif*, *op.cit.*, p. 97.

l'excès de pouvoir⁴⁷, le contentieux électoral⁴⁸, le contentieux disciplinaire⁴⁹ et le contentieux d'urgence⁵⁰. C'est dans ce dernier type de contentieux spécial que s'inscrivent les procédures d'urgence qui font l'objet de la présente étude. L'étude sur de telles procédures ne saurait être vaine. Elle est sûrement d'une pertinence scientifique irréfutable qui met le sujet au cœur de l'actualité.

II. LA PERTINENCE SCIENTIFIQUE ET L'ACTUALITÉ DU SUJET

A. La pertinence scientifique du sujet

23. D'une timidité doctrinale en matière des procédures d'urgence... L'engouement doctrinal que suscite le contentieux administratif en général, et celui relatif au contentieux d'urgence en particulier n'est plus à démontrer⁵¹. Cet enthousiasme montre l'intérêt scientifique que soulève une étude sur les procédures d'urgence. Cependant, si le contentieux administratif est au cœur de l'évolution du droit administratif⁵², les études sur le contentieux de l'urgence en Côte d'Ivoire sont rares et n'attirent pas suffisamment l'attention de la doctrine administrative⁵³. Ce volet du contentieux administratif spécial n'est abordé que de manière

⁴⁷ Le recours pour excès de pouvoir est la procédure contentieuse qui, dans le contentieux administratif, permet de diligenter une action en justice en déférant à la censure du juge un acte administratif, qui fait grief à un particulier en portant atteinte à ses droits ou à sa situation juridique. Il s'agit d'un recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif, et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité.

⁴⁸ Yédoh Sébastien LATH, *Le Conseil constitutionnel et la Chambre administrative : Juges électoraux dans le système juridictionnel ivoirien*, Abidjan, Les éditions LECAP, 2019 ; Yédoh Sébastien LATH, « La Chambre administrative et le Conseil constitutionnel, juges électoraux. Points de divergences et de convergences », *La Tribune de la Chambre administrative de la Cour suprême*, n° 11, 2019, p. 14 -22.

⁴⁹ Agnéro Privat MEL, « Nature juridique des actes des ordres professionnels dans la jurisprudence de la Cour Suprême », *Revue Juridique et Politique des États d'Afrique francophone*, Volume 67, n° 2, 2013, p. 165.

⁵⁰ Le contentieux de l'urgence est d'abord l'ensemble des litiges dont le règlement juridictionnel requiert célérité dans l'intervention du juge. C'est aussi l'ensemble des règles juridiques qui favorisent ce règlement.

⁵¹ Yédoh Sébastien LATH « Les caractères du droit administratif des États africains de succession française, Vers un droit administratif francophone ? », in *RDP*, n°5, 2011, pp. 1254- 1288.

⁵² Placide MOUDOU DOU, « Les tendances du droit administratif dans les États d'Afrique noire francophone », *Annales de l'Université Marien NGOUABI*, 2009, n° 10 (3) : pp. 1-39 ; SOFIA POPESCU, Dana APOSTOL, « Le contentieux administratif en tant qu'instrument de protection du citoyen » *Revue internationale de droit comparé*, 1993, n° 45/2 pp. 361-372.

⁵³ Yédoh Sébastien LATH, *Droit du contentieux administratif*, Abidjan, Les éditions LECAP, 2020, 132 P.

subsidaire dans un ensemble dominé par le contentieux en annulation⁵⁴. Cela pour la simple raison que le recours pour excès de pouvoir est vu comme le recours administratif le plus actif en raison du nombre important des requêtes et des décisions juridictionnelles rendues en la matière. Ainsi, la place accordée au contentieux de l'urgence n'est pas anodine, elle était due au manque de décision juridictionnelle en la matière. En effet, il serait presque impossible de porter un regard critique sur les procédures d'urgence, si les décisions de justice en la matière font défaut. C'est ce qui a justifié la rareté des études sur ces procédures avant 2010. Mais depuis lors, on assiste à un regain d'enthousiasme⁵⁵.

24. ...à un regain d'engouement doctrinal. De plus en plus très florissant au sein de la juridiction administrative, le contentieux de l'urgence est désormais loin de ce qu'on pouvait observer avant 2010. Cette revitalisation des recours d'urgence rend fertile le champ des études relatives au contentieux de l'urgence. En effet, les défis de bonne administration de la justice ivoirienne, de la protection des droits et intérêts des justiciables et de « *l'acquisition de la culture de l'urgence* »⁵⁶ par le juge ivoirien, précisément le juge administratif, obligent à reconsidérer la question des procédures d'urgence. Car, ce sont elles qui jusque-là permettent au juge de pouvoir concilier l'efficacité des décisions qu'il rend et son aptitude à les rendre dans un temps record. C'est ce rapport entre efficacité et célérité qui fonde la crédibilité de la justice face aux requérants par rapport au temps. Il est donc nécessaire de consacrer des études aux procédures destinées au règlement d'urgence, d'autant plus qu'elles semblent moins connues et très confondues. Une contribution à l'étude de ce contentieux n'est pas sans intérêt scientifique.

B. L'actualité du sujet

25. La dynamique récente des procédures d'urgence. Depuis leur consécration, les procédures d'urgence sont restées presque méconnues, ce n'est qu'à partir de 2010 qu'elles ont commencé à prendre place dans l'ensemble des requêtes au sein de la juridiction administrative.

⁵⁴ Cela était relatif au fait que la requête de sursis à exécution était subordonnée à celle du recours pour excès de pouvoir. L'on estimait que le sursis qui est attaché au recours de fond en est une partie et qu'il ne peut pas être dissocié du recours pour excès de pouvoir. C'est pourquoi la doctrine ne faisait pas d'études particulières sur le sursis à exécution.

⁵⁵ Pierre-Claver KOBO, « Les procédures d'urgence et la Chambre Administrative de Côte d'Ivoire », in *Actualités Juridiques*, n° 49, 2005, pp 180-191.

⁵⁶ Pierre-Claver KOBO, « Le juge et le temps », *La tribune de la chambre administrative*, n° 03, 2014, pp. 7-8.

Désormais, « *Mieux informés des subtilités du contentieux administratif et la lenteur des procès, les justiciables (...) sollicitent fréquemment les procédures d'urgence, le sursis à exécution et le référé* »⁵⁷. Selon les rapports des activités de la chambre administrative de la cour suprême, l'année 2011-2012 a enregistré 06 requêtes de sursis à exécution⁵⁸. Et c'est dans une constante progression des requêtes en la matière qu'est resté le juge de l'urgence jusqu'en 2016-2017⁵⁹ ou il a rendu 15 ordonnances de référé avec 21 requêtes en cour et 06 arrêts de sursis à exécution avec 15 requêtes en cour. Tout récemment, l'année judiciaire 2017-2018⁶⁰ a enregistré 24 demandes en référé et 27 demandes en sursis à exécution. Cette « *augmentation exponentielle des requêtes* »⁶¹ permet de dire que « *ces procédures quasiment tombées en désuétude connaissent un regain de vitalité* »⁶² qui, retenant sans doute l'attention doctrinale, amène à porter un regard profond sur les procédures administratives d'urgence pour mieux les appréhender. Comme le disait le professeur KOBO Pierre-Claver, dans « *la mesure de l'extension du contentieux administratif, on ne saurait omettre le développement du contentieux d'urgence* »⁶³. D'où la nécessité de mener une étude sur les procédures relatives au contentieux de l'urgence.

III. LA PROBLÉMATIQUE DU SUJET

26. La problématique peut être perçue comme « *l'ensemble construit, autour d'une question principale, des hypothèses de recherche et des lignes d'analyse qui permettront de traiter le sujet choisi* »⁶⁴. Tout part d'un constat **(A)** qui génère le problème à résoudre **(B)**.

⁵⁷ Pierre-Claver KOBO, « Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : Bilan et perspectives », *Colloque international de l'AA-HJF*, Togo, Lomé, 12-14 décembre 2016, p. 10.

⁵⁸ CSCA, *Rapport d'activité, chambre administrative de la cour suprême de Côte d'Ivoire, année judiciaire 2011-2012*.

⁵⁹ CACS, *Rapport sur les activités de la chambre administrative, année judiciaire 2016-2017*.

⁶⁰ CACS, *Rapport sur les activités de la chambre administrative, année judiciaire 2017-2018*.

⁶¹ CACS, *Rapport sur les activités de la chambre administrative année judiciaire 2017-2018*, rapport préc., p. 05.

⁶² Pierre-Claver KOBO, « Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : Bilan et perspectives », article préc., p. 11.

⁶³ Pierre-Claver KOBO, « Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : Bilan et perspectives », article préc., p.10.

⁶⁴ Michel BEAUD, *L'art de la thèse*, Paris, éd. La Découverte, 2006, p.55.

A. Le constat : De multiples rejets dus à la confusion des procédures d'urgence

27. Un constant rejet des requêtes en matière de procédure d'urgence. En exclusion des décisions d'irrecevabilité, d'incompétence, de désistement, de rétraction, de rectification et celles relatives aux requêtes sans objet, le bilan des décisions tant en référé qu'en sursis à exécution est gouverné par un taux de rejet très remarquable⁶⁵. Selon les rapports de la chambre administrative, l'année judiciaire 2017-2018⁶⁶ a été marquée par une disette des mesures provisoires **prononcées** en matière de référé. Sur un total de 31 ordonnances rendues il y a eu jusqu'à 19 rejets. En matière de sursis à exécution, on dénombre 15 décisions dont 4 rejets. L'année judiciaire 2016-2017⁶⁷ n'a pas échappé à cette insuffisance de mesures utiles. Sur 15 ordonnances rendues par le juge, on compte 8 requêtes rejetées. En matière de sursis à exécution, le juge a rendu 4 rejets. Pour ce qui est de l'année judiciaire 2015-2016⁶⁸, elle aussi n'a pas été prolifique en termes de mesures provisoires octroyées. Sur de 28 ordonnances de référé, il y a eu 11 rejets. Contrairement au référé, en sursis à exécution l'on a compté 10 décisions parmi lesquelles on dénombre 1 rejet. Durant l'année judiciaire 2014-2015⁶⁹, le juge des référés administratifs a rendu au total 18 ordonnances, dont 5 ordonnances de rejet. Celui du sursis à exécution a rendu 10 décisions dont 6 rejets. L'année judiciaire 2013-2014⁷⁰ a été marquée par 19 ordonnances en matière de référé avec 1 rejet. Elle a aussi été marquée par 18 décisions en matière de sursis à exécution dont 1 rejet. Pendant, l'année judiciaire 2012-2013⁷¹, le juge des référés a été saisi de 9 requêtes. Il a prononcé 4 rejets. En sursis à exécution, le juge a rendu 5 décisions, 2 rejets. Ce « rituel » de rejet des **requêtes** est sans nul doute dû à un facteur impressionnant qu'est la forte confusion de ces procédures.

⁶⁵ Ameth NDIAYE, « Le référé administratif en Afrique », *Afrilex*, 2019, p.21.

⁶⁶ CSCA, *Rapport sur les activités de la chambre administrative année judiciaire 2017-2018*, préc.

⁶⁷ CSCA, *Rapport sur les activités de la chambre administrative, année judiciaire 2016-2017*, préc.

⁶⁸ CSCA, *Rapport sur les activités de la chambre administrative, année judiciaire 2015-2016*.

⁶⁹ CSCA, *Rapport sur les activités de la chambre administrative, année judiciaire 2014-2015*.

⁷⁰ CSCA, *Rapport de la chambre administrative de la cour suprême de Côte d'Ivoire 2013-2014*.

⁷¹ CSCA, *Rapport de l'année judiciaire 2012-2013*.

28. Une récurrente confusion "sursis-référé"⁷². La confusion entre sursis à exécution et référé administratif reste persistante selon la jurisprudence constante et récente. Selon le professeur KOBO Pierre-Claver, le sursis à exécution se perçoit comme « *une décision par laquelle la juridiction administrative, saisie à la demande du requérant, suspend provisoirement l'exécution d'un acte administratif dont la légalité est contestée par suite de l'exercice d'un recours pour excès de pouvoir. Ainsi, l'objectif du sursis à exécution est de paralyser provisoirement les effets d'une décision administrative* »⁷³. Toutefois, « *malgré la différence réelle entre les deux types de procédures, la première tendance constante observée dans la jurisprudence des juges des référés administratifs (...) est la confusion entre le sursis à exécution et le référé administratif* »⁷⁴. Cette confusion que laisse remarquer les justiciables, justifie le fort taux de rejet de multiples demandes.

B. Le problème et le questionnement

29. Le problème. En matière de procédures administratives d'urgence, il est prévu que dans les cas d'urgence, le juge peut intervenir pour prendre des mesures provisoires. C'est en ce sens que l'article 87 de la loi de 2020 relative au Conseil d'État, dispose que « *si une décision administrative faisant grief à une personne n'intéresse ni le maintien de l'ordre, ni la sécurité ou la tranquillité publique, elle peut faire l'objet d'une requête aux fins de sursis à exécution* ». Or l'article 91 de la même loi prévoit que « *dans tous les cas d'urgence* » le juge peut intervenir en référé pour désigner un expert ou ordonner des mesures utiles. Si la première disposition précise l'objet du litige susceptible de sursis à exécution, la deuxième semble générale et imprécise sur ce point. Cette imprécision sur l'objet litigieux en matière de référé administratif laisse croire que même un litige porté sur un acte administratif peut faire l'objet d'un référé administratif, pourvu qu'il y ait urgence. Pourtant, à la fin de l'article 91, le législateur interdit au juge du référé administratif de faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative.

30. Cette disposition de l'article 91 qui est à la fois imprécise et contradictoire sur l'objet de la saisine en matière de référé administratif, laisse perplexes sur « *la réelle volonté d'instaurer une culture de l'urgence et de conceptualiser une théorie des procédures d'urgence* »

⁷² Ameth NDIAYE, « Le référé administratif en Afrique », article précité, p.17.

⁷³ Pierre-Claver KOBO, « Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : Bilan et perspectives », article précité, p.10.

⁷⁴ Ameth NDIAYE, « Le référé administratif en Afrique », article précité, p.17.

en droit administratif »⁷⁵. Cela constitue un véritable problème dans la mise en œuvre des procédures d'urgence car il est difficile de distinguer le sursis à exécution du référé administratif à partir de l'objet de la saisine. Il convient de s'interroger comme suit : les spécificités des procédures administratives d'urgence permettent-elles de les distinguer ?

31. Justification du plan. En effet, il est vrai que ces procédures visent toutes deux (02) la protection des intérêts des administrés, **mais** elles n'ont pas les mêmes procédures et donc n'aboutissent pas à la même finalité. Ainsi, chacune ayant ses spécificités, la procédure du sursis à exécution est autonome et distincte de celle du référé administratif. Pendant que le sursis à exécution est un recours contre des actes administratifs, **(Première partie)**, le référé administratif est un recours en vue de mesures conservatoires **(Deuxième partie)**.

⁷⁵ Ameth NDIAYE, « Le référé administratif en Afrique », article préc. p.17.

**PREMIÈRE PARTIE: LE SURSIS À EXÉCUTION, UN RECOURS
CONTRE DES ACTES ADMINISTRATIFS**

32. Les différents sursis à exécution. Le souci de célérité en matière juridictionnelle a poussé le législateur à instituer des procédures simplifiées ou accélérées en vue de réduire les effets négatifs des délais d'évacuation parfois trop longs, des procédures contentieuses ordinaires⁷⁶. Il s'agit entre autre du sursis à exécution. Il existe en droit ivoirien, deux types de sursis à exécution, le sursis à exécution des actes administratifs et celui des actes juridictionnels. Même si ces deux (02) types de sursis à exécution sont soumis à des conditions quasi-similaires⁷⁷, force est de constater qu'ils se distinguent tant au niveau de la juridiction compétente, que sur l'objet même de la requête.

33. Le sursis à exécution des décisions administratives est un recours juridictionnel qui tend à solliciter du Conseil d'État, statuant en urgence, qu'il suspende une décision administrative portant grief à une personne. Il se distingue du sursis à exécution des décisions juridictionnelles. Ce dernier type est un recours juridictionnel porté devant le président de la cour de cassation statuant en matière civile ou commerciale, ou le président du Conseil d'État statuant en matière administrative pour que soit ordonné le sursis à l'exécution des arrêts rendus par les cours d'appels ou des jugements rendus en dernier ressort. Ainsi, il peut avoir suspension lorsque ladite exécution est de nature à troubler l'ordre public ou doit entraîner un préjudice irréparable⁷⁸. Ces deux sursis à exécution qui sont des recours juridictionnels, diffèrent du sursis à exécution des marchés publics qui a pour but de suspendre l'application des pénalités de retard qui pourrait être imposées au titulaire d'un marché conclu⁷⁹. Cependant, il faut qu'il y ait une cause extérieure au titulaire qui met en mal l'exécution du marché dans le délai contractuel.

34. Le sursis à exécution des décisions administratives. Même si le législateur ivoirien est resté silencieux sur la conceptualisation de ces procédures d'urgence⁸⁰, la doctrine n'en a pas fait autant. Tel que défini plus haut, le sursis à exécution des actes administratifs est, d'un point de vue procédural, un recours d'urgence par lequel le requérant demande au juge

⁷⁶ Brou olivier Saint-Omer KASSI, *Francophonie et justice : contribution de l'organisation internationale de la francophonie à la construction de l'État de droit*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 2015, p.167.

⁷⁷ Le régime général de ce sursis reprend les deux conditions posées par le sursis des actes : existence d'un moyen sérieux d'annulation et risque de conséquences difficilement réparables en cas d'exécution du jugement.

⁷⁸ Art. 214 du code de procédure civile, commerciale et administrative.

⁷⁹ Cyr Euloge BOKA, *Droit des marchés publics*, JVR, 1^{ère} éd., 2019, p.171 ; Patricia AMBEU, « La chambre administrative, juge de la régulation », *La tribune de la chambre administrative*, n°8, 2017, p.12.

⁸⁰ Ameth NDIAYE, « Le référé administratif en Afrique », article préc., p.17.

administratif de prononcer la suspension de l'exécution d'une décision⁸¹. En considération de ce point de vue, on pourrait dire que le sursis à exécution des décisions est une requête en suspension (**Chapitre 1**). Pour le professeur KOBO Claver, le sursis à exécution est également « *une décision par laquelle le juge, en l'occurrence la chambre administrative, à la demande d'un requérant ordonne de suspendre provisoirement l'exécution d'un acte administratif dont la légalité est contestée devant elle* »⁸². Ainsi, faut-il relever l'idée de décision juridictionnelle qui prononce cette suspension. De ce point de vue, on pourrait dire que le sursis à exécution est la décision qui prononce la suspension d'actes administratifs (**Chapitre 2**).

⁸¹ Agathe Van LANG, Geneviève GONDOUIN, Véronique Inserget-Brisset, *Dictionnaire de droit administratif*, op.cit.

⁸² Pierre Claver KOBO, « Les procédures d'urgence et la chambre administrative », *Actualités Juridiques*, .2005, N°49, p.183.

CHAPITRE 1 : UNE REQUÊTE EN SUSPENSION D'ACTES ADMINISTRATIFS

35. Le sursis à exécution des décisions administratives est prévu par la loi de 2020 sur le Conseil d'État en ses articles 87 à 90. Selon l'article 88 de ladite loi, le Conseil d'État « *peut ordonner la suspension de l'exécution de la décision entreprise* ». Le sursis à exécution est donc un recours formé devant le juge administratif, statuant en juge de l'urgence en vue de suspendre provisoirement l'exécution d'une décision administrative. On en déduit que le sursis à exécution est un recours qui intervient postérieurement à une décision administrative dont l'exécution crée des effets attentatoires à une personne. En effet, le sursis à exécution ne peut porter que sur des décisions administratives (**Section 1**). Toute requête en suspension contre un acte non administratif n'est pas conforme à la procédure, par conséquent elle ne peut prospérer. De plus, rappelons que les décisions administratives sont exécutoires et bénéficient naturellement du privilège du préalable⁸³. Cependant, le sursis à exécution peut en toute légitimité déroger à ces principes. Pour cela, le juge ne peut que prononcer le sursis à exécution d'un tel acte que si la suspension est utile à la sauvegarde des droits et intérêts du justiciable. Il est donc exigé que la condition d'utilité soit remplie (**Section 2**).

Section 1 : La contestation d'un acte administratif

36. Le sursis à exécution est une procédure qui est exclusivement dirigée contre les actes administratifs. Toutefois, tous les actes ne sont pas susceptibles de recours en suspension, il faut nécessairement un acte administratif susceptible de recours devant le juge (**Paragraphe 1**). En cela il diffère du sursis à exécution des jugements ou de tous actes dont l'auteur n'est pas une autorité administrative. Outre le fait que la requête soit dirigée contre un acte administratif, le requérant est tenu de faire un recours administratif avant tous recours juridictionnel. Cette condition irréversible sans laquelle la requête en suspension ne peut être recevable, est prescrite par la loi sur le Conseil d'État. Il faut nécessairement précéder le sursis à exécution d'un recours administratif préalable (**Paragraphe 2**).

⁸³ LATH Yédoh Sébastien, *Droit administratif général*, Abidjan, Les éditions LECAP, 4^e édition, 2020, p.203.

Paragraphe 1 : L'exigence d'acte administratif contestable

37. Certains actes administratifs sont rendus à titre individuel et d'autres, à titre **règlementaire**. Ce dernier type d'acte administratif n'est pas contestable car l'intérêt général prime sur l'intérêt particulier. De ce fait, la requête en suspension doit être dirigée contre un acte administratif qui est contestable **(A)**, cela sous-entend que l'acte ne doit pas intéresser l'ordre public **(B)**.

A. Une décision émanant de l'autorité administrative

38. **La nature administrative de la décision.** Au regard de l'article 87 de la loi de 2020 sur le conseil d'État⁸⁴ la requête du sursis à exécution n'est recevable que « *si une décision administrative faisant grief à une personne...* »⁸⁵, en est l'objet. Il en découle que le sursis à exécution est un recours qui doit nécessairement être dirigé contre un acte administratif. Ainsi, faut-il se demander ce que c'est qu'un acte administratif. Il s'agit d'un **acte** « *répondant aux critères organico-formel et matériel de « l'administrativité »* »⁸⁶, plus précisément d'un acte « *émanant d'une autorité administrative nationale (...) agissant en tant que puissance publique, ou d'une personne non publique intervenant dans le cadre d'une mission de service public et investie de prérogative de puissance publique et qui revêt un caractère décisoire* »⁸⁷. Mais, si les actes émanant des autorités administratives sont considérés comme des actes administratifs⁸⁸, il faut reconnaître que « *Tous les actes juridiques émanant de l'Administration ne sont pas des actes administratifs* »⁸⁹. En effet, « *Édictés par l'autorité administrative, ces actes peuvent être, soit actes administratifs, soit actes privés* »⁹⁰.

⁸⁴ Loi n° 2020-968 du 17 décembre 2020 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du conseil d'État.

⁸⁵ Art. 87 de la loi n° 2020-968 du 17 décembre 2020 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du conseil d'État.

⁸⁶ Yédoh Sébastien LATH, *Droit administratif général*, Abidjan, Les éditions LECAP, 4^e édition, 2020, p.333.

⁸⁷ Yédoh Sébastien LATH, *Droit administratif général*, op.cit., pp.333-334 ; BLÉOU Martin, « La Chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire », in Gérard CONAC et Jean du BOIS de GAUDUSSON (dir), *Les cours suprêmes en Afrique*, vol. III, ECONOMICA, Paris, 1988, pp.125-126.

⁸⁸ Article 54-2 de la loi n° 94-44 du 16 août 1994 relative à la cour suprême.

⁸⁹ Yédoh Sébastien LATH, *Droit administratif général*, op.cit., p.168.

⁹⁰ *Idem*.

39. Exclusion des autres actes. La demande de sursis n'est « *recevable que si elle est dirigée contre un acte administratif exécutoire* »⁹¹. Cette exigence de diriger la demande du sursis à exécution contre un acte administratif traduit l'exclusion des autres actes. Par autres actes il faut entendre tout acte, quel qu'il soit, n'émanant pas d'une autorité administrative et donc n'ayant pas une nature administrative. Il est ainsi exclu les décisions juridictionnelles. Dans l'affaire *l'office ivoirien des parcs et réserves*, le requérant sollicite de la chambre administrative, le sursis à l'exécution de l'arrêt du 27 mai 2009 rendu par la chambre administrative en annulation de l'arrêté n°003 du 18 mai 2006 du Ministre de la Construction et de l'Urbanisme⁹². En l'espèce, la chambre administrative devenue désormais conseil d'État, a déclaré irrecevable la requête de *l'Office Ivoirien Des Parcs Et Réserves* aux fins de sursis à l'exécution en « *Considérant qu'il ressort de ce texte que les arrêts et décisions rendus par la chambre administrative, statuant sur les divers contentieux relevant de ses attributions, ne peuvent être soumis à la procédure décrite par l'article 76* »⁹³. C'est aussi le cas de l'arrêt *Commune de Soubré contre Dame OTROU Zialo Monique* où le requérant sollicite le sursis à exécution de l'arrêté n°176 du 13 mai 2009 rendu par la cour d'appel de Daloa. La chambre a décidé de rejeter cette requête en estimant que l'acte faisant l'objet du recours n'étant pas de nature administrative la requête ne saurait aboutir, dans la mesure où seuls les actes administratifs peuvent faire l'objet d'une requête en sursis. On en déduit que les décisions susceptibles de sursis à exécution selon l'article 87 de la loi de 2020 précitée sur le Conseil d'État ne concernent pas celles qui sont juridictionnelles.

40. L'exception des décisions des ordres professionnels. En vertu du principe de recevabilité des décisions administratives en matière de sursis à exécution, sont normalement exclus les actes des ordres professionnels puisqu'ils n'émanent pas d'un organe administratif. Mais, « *le caractère administratif de l'acte ordinal ne procèderait pas de la nature de l'organisme duquel il émane, mais plutôt de la forte attraction exercée par son domaine d'intervention* »⁹⁴. En vertu donc de la mission de service public à laquelle ils sont destinés,

⁹¹ CSCA, *Rapport de l'année judiciaire de la chambre administrative de la cour suprême*, 2012-2013, p.21.

⁹² CSCA, arrêt n°29 du 21 avril 2010, *L'office Ivoirien Des Parcs Et Réserves C/ La Communauté Villageoise d'Anonkoua-Koute Et Autres*.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Allou Elvis ADJAFI, *Le contrôle des décisions des ordres professionnels par la chambre administrative de la cour suprême de Côte d'Ivoire*, Mémoire Master 2, Université Felix Houphouët-Boigny de Cocody, 2016, pp.23-24.

« les actes pris par les ordres professionnels dans les rapports avec leurs membres, de caractère individuel ou réglementaire, et faisant appel à des prérogatives de puissances publiques, sont des actes administratifs »⁹⁵. À la lumière donc de la jurisprudence ivoirienne⁹⁶ ou française⁹⁷, il est sans nul doute convenable que les actes des ordres professionnels rendus en matière administrative sont des actes administratifs contrairement à ceux rendu en matière disciplinaires qui sont considérés comme des actes juridictionnels⁹⁸. Or, en se fondant sur l'article 87 de la loi de 2020 sur le Conseil d'État, les actes recevables en matière de sursis à exécution sont les actes de nature administrative. Par conséquent, ceux provenant des ordres professionnels sont par exception susceptibles de faire l'objet de sursis à exécution.

B. Une exception des actes administratifs intéressant l'ordre public.

41. L'ordre public. De façon générale, l'ordre public est une notion qui « conserve un caractère contingent et relatif, variant en fonction des situations et des concertations sociales »⁹⁹. Il n'existe quasiment pas de définition générale et commune de la notion de l'ordre public. C'est une notion dont le contenu varie selon les États. Il est difficile, voire même impossible de délimiter ou de déterminer un contenu général à cette notion. Une partie de la doctrine qualifie l'ordre public de notion complexe qui se présente sous multiple forme et dont les exigences varient selon les circonstances¹⁰⁰. Une autre partie de la doctrine s'efforce de trouver une définition plus ou moins adaptable. En cela, le professeur René CHAPUS définit

⁹⁵ Allou Elvis ADJAFI, *Le contrôle des décisions des ordres professionnels par la chambre administrative de la cour suprême de Côte d'Ivoire*, mémoire précité, p.24.

⁹⁶ CSCA, arrêt n° 28 du 25 juin 2008, *Véi Bernard* ; CSCA, 28 novembre 2001, *Bongo N'guessan Joseph c/ Société GTS* ; CSCA, 30 janvier 2002, *N'Dri Valérie* ; CSCA, 23 janvier 2013, *Docteur D'Agostino Norbert Sauveur*.

⁹⁷ CE, 31 juillet 1942, *Monpeurt* ; CE, 3 janvier 1961, *Magnier* ; TC, 15 janvier 1968, *Cie Aire France c/ Époux Barbier*, in Marceau LONG, et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative* (GAJA), Paris, Dalloz, 18^{ème} éd., 2011.

⁹⁸ Francis WODIÉ et Martin BLÉOU, *La chambre administrative de la cour suprême et sa jurisprudence*, Paris, ECONEMICA, Vol. 6, 1981. Note sous arrêt François Xavier SANTUCCI contre l'Université d'Abidjan du 28 avril 1976.

⁹⁹ Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *Précis de droit administratif*, 6^{ème} éd., Montchrestien-Lextenso, coll. Domat droit public, Paris, 2010, p.257.

¹⁰⁰ Pamatchin Sylvia SORO, *L'exigence de conciliation de la liberté d'opinion avec l'ordre public sécuritaire en Afrique subsaharienne francophone (Bénin-Côte d'Ivoire-Sénégal) à la lumière des grandes démocraties contemporaines(Allemagne-France)*, Thèse de doctorat, droit public, Université de Bordeaux, 2016, pp.31-32.

l'ordre public comme le « *bon ordre moral* »¹⁰¹ qui consiste à prévenir le « *"trouble de conscience" susceptible d'être provoqué par des faits publics considérés comme contraires à la morale et aux bonnes mœurs* »¹⁰². C'est de ce grand ensemble que découle différentes conceptions de l'ordre public. Il s'agit entre autres de l'ordre public de direction, l'ordre public dans sa fonction contentieuse, l'ordre public juridique, l'ordre public matériel. Ce dernier type qu'est l'ordre public matériel est celui qui sera retenu dans la présente étude car c'est cette forme d'ordre public qui est concerné par la procédure de sursis à exécution en droit ivoirien.

42. Les composantes de l'ordre public. L'ordre public dit matériel est « *l'ensemble des exigences fondamentales (...) considérées comme essentielles au fonctionnement des services publics, au maintien de la sécurité ou de la moralité (...) ou même à la sauvegarde de certains intérêts primordiaux* »¹⁰³. Comme le décrit la doctrine¹⁰⁴, l'ordre public est constitué de trois (03) composantes fondamentales. Il s'agit premièrement de la tranquillité publique. Toutes décisions émanant de l'administration en vue de réprimer les tumultes dans les lieux publics, les attroupements, les bruits et tout autre acte susceptible de troubler la tranquillité des administrés, concernent la garantie de la tranquillité publique. La deuxième composante de l'ordre public concerne la sécurité publique. La sécurité publique consiste « *à prévenir ou à faire cesser les risques de dommages aux personnes et aux biens* »¹⁰⁵ Il s'agit de tout acte administratif visant à prévenir ou empêcher toute atteinte à la personne humaine. Plus précisément à régler la circulation sur les voies publiques, à lutter contre les agressions, prévenir des fléaux et calamités, ainsi que tout ce qui mettrait en mal la sûreté des lieux publics. Somme toute, il s'agit de tout acte administratif destiné à protéger les biens et l'intégrité physique ou même morale des administrés. Pour finir, la salubrité publique est la troisième

¹⁰¹ René CHAPUS, *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, T.1, 15^{ème} éd., 2001, p.707.

¹⁰² René CHAPUS, *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, T.1, 15^{ème} éd., 2001, p.707.

¹⁰³ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 12^e édition, 2018, p.1527. Voir la définition de « *Ordre public* ».

¹⁰⁴ Yédoh Sébastien LATH, *Droit administratif général*, op.cit., pp.142-145 ; René DÉGNI-SÉGUI, *Droit administratif général*, Abidjan, CEDA, 3^{ème} éd., T2, 2003, pp.429-437.

¹⁰⁵ Pamatchin Sylvia SORO, *L'exigence de conciliation de la liberté d'opinion avec l'ordre public sécuritaire en Afrique subsaharienne francophone (Bénin-Côte d'Ivoire-Sénégal) à la lumière des grandes démocraties contemporaines (Allemagne-France)*, thèse précitée, p.32.

composante de l'ordre public. Ici, la protection de la salubrité publique passe par tous les actes administratifs qui tendent à prévenir tous les facteurs troublant la santé des administrés.

43. À ces trois composantes fondamentales, il est fait adjonction de quatre (04) composantes subsidiaires par extension de l'idée de protection de l'intérêt public. Il s'agit de la moralité publique, de l'esthétique, des considérations d'ordre politique et économique et en fin de la dignité humaine. Qu'il s'agisse des premières ou des secondes, toutes les décisions administratives relatives au maintien de l'une ou plusieurs composantes de l'ordre public sont insusceptibles de recours aux fins de sursis à exécution quand bien même qu'elles soient attentatoires à l'administré.

44. Le fondement de l'exclusion desdits actes administratifs. Toutes les décisions prises par l'administration visant à protéger l'un ou plusieurs domaines de l'ordre public, sont insusceptibles de recours aux fins de sursis à exécution. Selon la loi de 2020 sur le conseil d'État, le législateur prescrit en l'article 87 que, si « *une décision administrative faisant grief à une personne n'intéresse ni le maintien de l'ordre, ni la sécurité ou la tranquillité publique, elle peut faire l'objet d'une requête aux fins de sursis à exécution devant le Conseil d'État* »¹⁰⁶. Eu égard à cette disposition, il est indéniablement mis en exergue la prééminence de l'intérêt général sur l'intérêt de l'administré qui serait mis en mal. Car, « *il serait hors de question de mettre en danger la vie ou la quiétude de la collectivité pour préserver les droits d'un ou de quelques particuliers* »¹⁰⁷. Partant de là, il est admis que, même en état de violation des droits et intérêts des justiciables, toutes les fois que l'acte contesté vise l'ordre public, celui-ci ne saurait faire l'objet d'une suspension par le juge de l'urgence quand bien même qu'il soit un acte administratif.

Paragraphe 2 : L'exigence de recours administratif préalable

45. Recours administratif préalable. Le recours administratif préalable est une réclamation adressée à l'administration en vue de trouver un règlement à un différend né d'un acte juridique édicté par cette autorité¹⁰⁸. Le recours administratif préalable est aussi un recours

¹⁰⁶ Loi n° 2020-968 du 17 décembre 2020, relative au Conseil d'État.

¹⁰⁷ Djézou Martin BLEOU, *Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative Ivoirienne (GAJAI)*, note sous CSCA, 29 mars 1995, *Bahlou Kophy et Diolot Loba c/ Université nationale de Côte d'Ivoire*, p.223.

¹⁰⁸ Pierre-Claver KOBO, « Le recours administratif préalable(RAP), une condition de recevabilité absurde du recours pour excès de pouvoir (REP) ? », *RID*, n°38, 2007, p.62.

formé par un administré auprès des autorités administratives tendant à remettre en cause leurs décisions¹⁰⁹. Il s'agit de procéder à une première phase de règlement entre l'administration et l'administré sur le litige né de la décision administrative dont la légalité est douteuse. Ainsi, il convient « *d'épuiser avec l'administration les moyens du dialogue, et de confirmer ainsi la décision initiale contre laquelle sera dirigé son recours* »¹¹⁰. Ce recours est une condition obligatoire à la recevabilité de la requête de sursis à exécution **(A)**. Mais le mécanisme du recours administratif préalable semble mettre en mal le bon déroulement de la procédure de sursis **(B)**.

A. Un recours obligatoire¹¹¹

46. Fondement. La recevabilité du sursis à exécution est subordonnée à un recours administratif préalable comme l'exige le cas du recours pour excès de pouvoir¹¹². Sous la loi de 1994 relative à la cour suprême¹¹³, cette recevabilité était subordonnée à une requête en annulation. Pourtant le recours pour excès de pouvoir est nécessairement précédé d'un recours administratif préalable. D'où la consécration implicite du recours administratif préalable comme condition indispensable à la recevabilité de la requête en sursis. Désormais, avec la loi de 2020 sur le Conseil d'État, cette condition apparaît explicitement et ce, en dehors de toute requête en annulation. La condition du recours administratif préalable est prévue à l'article 87 de ladite loi en ces termes : « *une décision administrative faisant grief à une personne (...) peut faire l'objet d'une requête aux fins de sursis à exécution devant le Conseil d'État, après l'exercice du recours administratif préalable* » prévu à l'article 72 de ladite loi. Selon cette disposition, la demande du recours administratif préalable est un recours obligatoire sans lequel aucune demande en sursis à exécution ne sera recevable.

¹⁰⁹ Pierre-Claver KOBO, « Le recours administratif préalable(RAP), une condition de recevabilité absurde du recours pour excès de pouvoir (REP) ? », *RID*, n°38, 2007, p.62.

¹¹⁰ Yédoh Sébastien LATH, *Droit administratif général*, op.cit., p.347.

¹¹¹ *Idem*.

¹¹² Isidore BAGROU, *Pratique facile des arrêts en droit administratif*, ABC, 1^{ère} édition, 2014, p.424 ; René DEGNI-SÉGUI, « Le contrôle sur l'administration ivoirienne par la voie du recours pour excès de pouvoir », Gérard CONAC et Jean du BOIS de GAUDUSSON (dir), *Les cours suprêmes en Afrique*, vol. III, ECONOMICA, Paris, 1988, pp. 163-164.

¹¹³ Loi n°94-440 du 16 août 1994 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la cour suprême.

47. Une condition imposée aux requérants. Le recours administratif préalable est une condition indispensable pour tout recours porté sur un acte administratif devant le juge administratif. Il est « *le principal écueil d'accès au prétoire* »¹¹⁴ du juge administratif. Tout recours devant le Conseil d'État tendant à annuler un acte administratif doit être nécessairement précédé d'un recours administratif préalable. C'est alors qu'il conditionne la recevabilité tant du recours pour excès de pouvoir¹¹⁵ que du sursis à exécution. En exigeant au requérant de précéder la requête du sursis à exécution « *soit d'un recours gracieux; soit d'un recours hiérarchique* »¹¹⁶, le législateur institue le recours administratif préalable comme une condition indispensable à la recevabilité du sursis à exécution. Selon les dispositions de l'article 72 de la loi de 2020 sur le Conseil d'État, le recours gracieux est celui qui est « *adressé à l'autorité dont émane la décision entreprise* ». Ce recours consiste pour l'administré à faire une réclamation auprès de l'auteur de l'acte qui lui porte grief afin de rétablir les droits et intérêts menacés. Aussi, le recours hiérarchique est « *porté devant une autorité hiérarchiquement supérieure à celle dont émane la décision entreprise* »¹¹⁷ afin de contester l'acte administratif. Ainsi donc, l'administré qui souhaite rétablir les intérêts méprisés par l'acte administratif qui lui porte grief, doit obligatoirement faire un recours administratif.

48. Une recevabilité subordonnée au recours administratif préalable. Selon la jurisprudence récente, on assiste à bien de cas où la condition de recours administratif préalable exercé en bonne et due forme, a fondé la recevabilité des requêtes aux fins de sursis. Dans l'affaire *Cabinet Kanian consulting et autres*¹¹⁸, l'ANRMP a, par la décision n° 048/2019/ANRMP du 06 décembre 2019, prononcé l'exclusion de l'entreprise KANIAN et autres, de toute participation aux marchés publics pour une période de deux (02) ans. Après un recours gracieux resté sans réponse, les requérants ont sollicité du Conseil d'État, le sursis à exécution de la décision de l'ANRMP par une requête du 13 décembre 2019. En « *considérant qu'il résulte des pièces du dossiers que la demande du sursis à exécution a été précédée du*

¹¹⁴ Pierre-Claver KOBO, « Le recours administratif préalable(RAP), une condition de recevabilité absurde du recours pour excès de pouvoir (REP) ? », préc., p.65.

¹¹⁵ Art. 71 de la loi n° 2020-968 du 17 décembre 2020 relative au Conseil d'État.

¹¹⁶ Art. 72 de la loi de 2020 relative au Conseil d'État.

¹¹⁷ *Idem*.

¹¹⁸ CE, arrêt n° 96 du 26 février 2020, *Cabinet Kanian consulting et autres c/ Autorité Nationale de Régulation des Marchés Publics (ANRMP)*.

recours administratif préalable tel que prévu par les dispositions de la loi », le juge a déclaré recevable la requête. Cette condition a fondé la recevabilité de plusieurs autres requêtes. Notamment celle de Mr. KADJO N'DRI Louis¹¹⁹ aux fins de sursoir à l'exécution de la décision du Ministre de la sécurité et de la protection civile notifiant sa radiation des cadres de la police nationale pour faute contre l'honneur et la probité. En l'espèce, le Conseil d'État a également déclaré recevable ladite requête en « *considérant que, monsieur KADJO N'DRI Louis a bien produit une copie de son recours gracieux* »¹²⁰.

49. Une irrecevabilité systématique pour défaut de recours administratif préalable.

Toute requête aux fins de sursis à exécution n'étant pas précédé d'un recours administratif préalable est systématiquement déclarée irrecevable par le juge sans besoin d'examiner les autres éléments qui constituent la demande. Cette conclusion découle de maintes décisions comme l'arrêt *Akessa Atchori Samuel*¹²¹. Dans cette affaire, le ministre de la fonction publique a, par un acte du 03 juin 2008, mis fin au paiement de solde de Mr. AKESSE Atchori estimant qu'il a atteint la limite d'âge statutaire le 09 mai 2018 et qu'il est admis à la retraite à la même date. Mais, considérant que, pour demander la mise à jour de sa situation administrative le requérant a adressé un courrier au directeur du cabinet du ministre de la fonction publique « *qui n'est ni l'auteur de l'acte attaqué ni son supérieur hiérarchique* »¹²². Par ailleurs, la requête devant le Conseil d'État n'a pas été précédé d'un recours administratif préalable. D'où son irrecevabilité déclaré par le juge.

50. Considérée comme une phase précontentieuse obligatoire, la condition relative au recours administratif préalable est interprétée de façon très stricte et inconditionnée par le juge¹²³. C'est pourquoi la doctrine ivoirienne impute à la trop grande rigueur de la juridiction administrative dans l'appréciation du recours administratif préalable comme condition de recevabilité, le nombre élevé des arrêts d'irrecevabilité¹²⁴. De toutes ces illustrations

¹¹⁹ CE, arrêt n° 258 du 15 juillet 2020, *Kadjo N'Dri Louis c/ Ministre de la sécurité et de la protection civile*.

¹²⁰ *Idem*.

¹²¹ CE, arrêt n°241 du 24 juin 2020, *Akessa Atchori Samuel c/ Ministre de la fonction publique*.

¹²² *Idem*.

¹²³ Allou Elvis ADJAFI, *Le contrôle des décisions des ordres professionnels par la chambre administrative de la cour suprême de Côte d'Ivoire*, Thèse de Doctorat, Université Felix Houphouët-Boigny de Cocody, 2021, p.103.

¹²⁴ Pierre-Claver KOBO, « Le recours administratif préalable(RAP), une condition de recevabilité absurde du recours pour excès de pouvoir (REP) ? », préc., p.65.

prétoriennes mettant en exergue le caractère obligatoire du recours administratif préalable, il est admis que c'est une condition indispensable à la recevabilité d'une requête en sursis à exécution.

B. Un recours paralysant la procédure du sursis à exécution

51. Un recours encadré dans des délais stricts. Le recours administratif préalable s'inscrit dans des délais repartis en deux (02). Le premier délai est celui dont procède l'administré pour saisir l'administration afin qu'elle analyse à nouveau sa décision. Le requérant doit former par écrit sa requête dans le délai de deux (02) mois à compter de la publication, de la notification ou de la connaissance acquise de la décision entreprise¹²⁵. Le second est celui dont l'administration dispose pour répondre à la demande du requérant. Ce délai est de deux (02) mois, à l'expiration duquel le silence de l'administration est considéré comme un rejet implicite¹²⁶. C'est après avoir épuisé ces deux délais sans satisfaction que le requérant pourra faire une demande en sursis à exécution. Cependant, une requête en sursis avant ou après l'expiration dudit délai est considérée comme une saisine prématurée ou tardive. Dans l'affaire *Kouadio Apollinaire et autres*¹²⁷, pour un acte publié au journal officiel le 30 juin 2018, ce n'est que le 21 janvier 2020 que les requérants ont formé un recours gracieux : soit un recours tardif. Pour cela, le juge a estimé qu'un tel recours, formé un (01) an après la publication au journal officiel de l'acte attaqué, « *est tardif et rend, par conséquent, la requête irrecevable* »¹²⁸. Le non-respect des délais entraîne donc une irrecevabilité de la demande.

52. Un retardement de la procédure du sursis. Le sursis à exécution est une procédure d'urgence, mais l'administré qui entend y recourir pour défendre incessamment ses droits qu'il estime lésés, se trouve confronté au recours administratif préalable. Pourtant, faire un recours administratif préalable en bonne et due forme nécessite quatre (04) bons mois. Une durée très longue, au cours de laquelle le requérant devra attendre sans pouvoir demander la suspension de l'acte contesté qui pendant ce temps continue de produire ses effets et de porter atteinte à ses intérêts. Le requérant doit donc faire preuve de patience même dans l'urgence, en acceptant de

¹²⁵ Art. 72, *in fine*, de la loi de 2020 relative au Conseil d'État.

¹²⁶ Art. 73 de la loi de 2020 relative au Conseil d'État.

¹²⁷ CE, arrêt n°280 du 29 juillet 2020, *Kouadio Apollinaire et autres c/ préfet de la région du Bélier, préfet du département de Toumodi*.

¹²⁸ *Ibid.*

faire un recours administratif préalable, pour espérer avoir accès au prétoire. C'est pourquoi le professeur KOBO Pierre qualifie le recours administratif préalable comme une entrave à l'accès du juge¹²⁹. L'effet le plus incontestable de l'exigence du recours administratif préalable dans la procédure du sursis est de retarder la suspension de l'acte attaqué.

53. Un recours parfois profitable à l'administration. Le retard que génère le recours administratif préalable est mis à profit de l'administration qui, dans ce laps de temps profite pour poursuivre rapidement l'exécution de sa décision. Ce recours « *a pour finalité de provoquer une « décision administrative préalable » rejetant la prétention du requérant et confirmant ainsi la décision initiale contre laquelle sera dirigé son recours* »¹³⁰. En effet, le recours administratif préalable, qui aboutit généralement à une seconde décision administrative (de refus), constitue un moyen d'épuiser les moyens d'un éventuel dialogue entre l'administration et l'administré¹³¹. De cet état de fait, « *il est probable qu'avant qu'interviennent l'exercice du recours administratif préalable et la réponse affirmative, la demande du sursis serait révélée sans objet* »¹³² d'autant plus que dans cet « *intervalle la décision administrative aurait été déjà exécutée* »¹³³. Le recours administratif préalable, de façon implicite confère aux décisions frappées de recours, un caractère irréversible. Cette condition permet à l'administration de s'assurer de sa position conformément à la décision qu'elle a prise, avant même de répondre en instance juridictionnelle. Le recours administratif préalable favorise les manœuvres de l'administration et conduit finalement les requérants à la forclusion par l'exécution achevée de la décision querellée. C'est ce qui justifie les innombrables irrecevabilités pour demande sans objet. Notamment l'arrêt *Messan Koffi et autres*¹³⁴ dans lequel le juge a estimé que la décision attaquée a déjà été entièrement **exécutée** et produit ses effets, et il n'y a pas lieu de prononcer un sursis à exécution pour une telle

¹²⁹ Pierre-Claver KOBO, « Le recours administratif préalable(RAP), une condition de recevabilité absurde du recours pour excès de pouvoir (REP) ? », préc., pp. 65-86.

¹³⁰ René DÉGNI-SÉGUI, « Le contrôle de l'action administrative », *Droit administratif général*, Abidjan, CEDA, 3^{ème} éd., T.3, 2013, p.767.

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² Pierre-Claver KOBO, « Le recours administratif préalable (RAP), une condition de recevabilité absurde du recours pour excès de pouvoir (REP) ? », préc., p. 108.

¹³³ *Ibid*.

¹³⁴ CE, arrêt n°335 du 25 novembre 2020, *Messan Koffi et autres c/ Maire de Koumassi*.

décision, d'où son rejet parce que sans objet. Dans ce cas de figure, la forclusion du requérant signifie que le recours administratif préalable a été profitable à l'administration pour maintenir sa position.

54. Un recours détournant le sursis de sa fonction. Certes, la fonction du sursis est de suspendre provisoirement un acte administratif afin de protéger les droits lésés des administrés. Cependant, cette fonction est mise en mal par la condition du recours administratif préalable qui non seulement ralenti la procédure, mais aussi cause la forclusion du requérant dans sa quête de justice. Le recours administratif préalable est donc un contrepoids à l'urgence qui justifie la raison d'être du sursis, il constitue une paralysie pour la procédure du sursis. Comme pouvais le dire le professeur KOBO Pierre, l'analyse du mécanisme du sursis, tel qu'il est organisé par le législateur, montre qu'il remplit mal sa fonction, parce que sa procédure ne favorise pas la célérité de l'intervention juridictionnelle¹³⁵.

Section 2 : L'exigence d'une utilité de la suspension sollicitée

55. Pour qu'il soit nécessaire de prononcer le sursis à exécution, le requérant doit indéniablement se trouver dans une situation d'urgence (**Paragraphe 1**) à l'appui de laquelle il évoque dans sa requête des moyens sérieux de nature à remettre en cause la légalité de l'acte administratif attaqué (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : L'exigence de l'urgence

56. Le sursis à exécution est appelé procédure d'urgence. L'urgence est la caractéristique principale de cette procédure. En l'absence d'urgence, le recours en suspension ne peut donc prospérer. Cette exigence est donc indispensable à la procédure du sursis à exécution (**A**). Pour établir cette condition, il faut nécessairement que le requérant établisse l'existence d'un préjudice (**B**).

A. Une condition indispensable au prononcé du sursis.

57. L'élément déclencheur de la procédure. La condition de l'urgence est un facteur qui fonde le prononcé du sursis à exécution. Naturellement, sans l'urgence il n'y a pas lieu

¹³⁵ Pierre-Claver KOBO, *rapport de l'année judiciaire, chambre administrative de la cour suprême de Côte d'Ivoire*, 2 012-2013, p. 28.

d'entreprendre une procédure d'urgence voire celle du sursis. Il est donc convenable que cette condition est indispensable au prononcé du sursis. Cette idée ressort de l'article 88 de la loi de 2020 sur le Conseil d'État dans lequel le législateur prescrit que le Conseil d'État peut « ordonner la suspension de l'exécution de la décision entreprise »¹³⁶ mais il ne peut le faire seulement « lorsque l'urgence le justifie »¹³⁷. De cette disposition, il ressort que le législateur met l'accent sur la question de l'urgence pour faire insistance sur cette condition et la présenter comme indispensable à la décision de suspension. Destinée à suspendre provisoirement l'exécution d'une décision, la procédure du sursis à exécution exige que l'acte attaqué ne soit pas totalement exécuté pour que l'on puisse parler d'urgence. **A contrario**, la requête sera sans objet, d'où l'absence d'urgence. Ainsi, lorsque la saisine intervient tardivement, le juge de l'urgence est tenu de constater qu'il n'y a pas d'urgence et donc de rejeter la requête. Tout se résume en une question de temps, c'est en cela que le sursis à exécution est une procédure d'urgence.

58. Illustration. Une requête dont l'urgence est promptement établie est sanctionnée par la suspension sollicitée en tenant compte des autres conditions cumulatives. Ainsi, dans l'espèce *Ayants droit de feu BATAFOE Alloh Jérôme*, le juge a ordonné le sursis à exécution des actes du ministre de la construction, du logement, de l'assainissement et de l'urbanisme en estimant qu'il est établi la condition de l'urgence. Il écrit : « *Considérant que l'urgence alléguée est établie(...) Qu'il y a lieu d'ordonner le sursis à exécution des actes attaqués* »¹³⁸.

B. Une existence de préjudice

59. L'établissement de l'urgence par la présence d'un préjudice. Pour qu'il y ait urgence, « *il est nécessaire que l'écoulement du temps risque de préjudicier gravement aux intérêts du demandeur avant que le juge du fond puisse se prononcer sur le sort de la contestation de la légalité* »¹³⁹. Ce préjudice peut être matériel, mais aussi moral. Soit une

¹³⁶ Art. 88 de la loi n°2020-968 du 17 décembre 2020 relative au Conseil d'État.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ CE, Arrêt n°158 du 22 /04/2020, *Ayant droit de feu BATAFOE Alloh Jérôme c/ Ministre de la Construction, du Logement, de l'Assainissement, et de l'Urbanisme*.

¹³⁹ CSCA, *Rapport de l'année judiciaire, chambre administrative de la cour suprême de Côte d'Ivoire*, rapport précité p.23

atteinte suffisamment importante à la réputation, à l'honneur ou à l'image de l'administré¹⁴⁰. Toujours est-il que le requérant puisse prouver l'existence d'un préjudice. Le préjudice admis pour le prononcé du sursis à exécution requiert un certain nombre de caractères obligatoires. Il doit non seulement être un préjudice grave et immédiat, mais il doit aussi être irréparable ou difficilement réparable. Un troisième caractère très important est celui de sa résultante directe de l'acte contesté.

60. Un préjudice grave et immédiat. La condition d'urgence à laquelle est soumise le prononcé d'une suspension doit être vue comme remplie lorsque la situation contestée « *préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre* »¹⁴¹. Par conséquent, cette condition s'apprécie au regard du préjudice que cause l'état de fait et aux intérêts qui risquent d'être compromis¹⁴². La gravité du préjudice peut s'apprécier selon le fait que les inconvénients résultant de l'action administrative sont normalement inhabituels et ne peuvent être assumés par un administré quelconque. En prenant en compte la portée suffisamment inacceptable de l'effet de ladite décision, le dommage peut être qualifié de préjudice grave. De plus cette gravité doit nécessairement être prouvée, faute de quoi la requête est rejetée¹⁴³. Dans l'affaire *KADJO N'Dri Louis*¹⁴⁴, en « *considérant, en l'espèce, d'une part, que l'application de l'arrêté (...) est de nature à causer un préjudice grave à l'adjudant-chef de police KADJO N'Dri Louis* » le juge a estimé qu'il y a lieu d'accorder le sursis. Quant à l'immédiateté du préjudice, elle est regardée comme satisfaite lorsque l'acte attaqué produit dans l'immédiat ou dans un bref délai des effets attentatoires. Il faut donc que l'acte attaqué porte atteinte, en l'état d'instruction, à l'intérêt invoqué par le requérant. Dans l'affaire *Dempah Anoh Joseph*¹⁴⁵, les requérants, considérant qu'il y a urgence sollicitent la suspension de la lettre du ministre de la Construction, du Logement, de l'Assainissement et de l'Urbanisme accordant à sieur Ouattara Mohamed

¹⁴⁰ CSCA, arrêt n° 205 du 24 juillet 2013, *KOUAME N'guessan Fulgence C/ Directeur Général des Impôts*.

¹⁴¹ CE, Sect. 19 janvier 2001, Confédération nationale des radios libres.

¹⁴² CSCA, ord., n° 20 du 22 décembre 20017, *Port Autonome d'Abidjan c/ Union des armateurs à la pêche fraîche*.

¹⁴³ CSCA, arrêt n° 103 du 04 mars 2020, *Commune de Bouake c/ préfet de gbèkè* ; CSCA, Arrêt n°54 du 31 juillet 1996, *Gboko Kore Jean-Paul Claude c/ Ministre de l'emploi, de la fonction publique et de la prévoyance sociale*.

¹⁴⁴ CSCA, arrêt n° 258 du 15 juillet 2020 *Kadjo N'Dri Louis c/ Ministre de la sécurité et de la protection civile*.

¹⁴⁵ CACS, arrêt n° 56 du 29 janvier 2020, *Dempah Anoh Joseph et cinq (5) autres c/ Ministre de la construction et de l'urbanisme*.

Idriss une dérogation aux règles d'urbanisme, puis un permis pour construire un temple avec l'obligation d'aménager un parking de onze (11) places. Pour justifier de l'urgence à suspendre, les requérants estiment que l'aménagement du parking prévu est inapproprié et que le stationnement des véhicules des fidèles encombreraient la rue riveraine. Mais, considérant que « *le temple est encore en construction ; que le préjudice invoqué par les requérants est purement éventuel* »¹⁴⁶ le juge a rejeté la requête pour absence de préjudice. Le préjudice pouvant justifier l'urgence à suspendre un acte administratif, doit donc être immédiat. Ainsi, lorsque l'acte attaqué se limite à rendre possible une situation préjudiciable, mais ne la génère pas lui-même immédiatement, il n'y a pas urgence à le suspendre. Ce qui exclut tout préjudice éventuel.

61. Un préjudice irréparable ou difficilement réparable. L'urgence s'analyse en un préjudice dont la réparation est concrètement impossible ou dont la réparation ne saurait se faire sans laisser des séquelles. Le préjudice irréparable ou difficilement réparable suppose que les conséquences qui découlent de la décision attaquée doivent être irréversibles ou insusceptibles de compensation financière. Le requérant est tenu de présenter un préjudice consistant pouvant établir l'existence d'une urgence de nature à justifier la suspension sollicitée. En cas de préjudice difficilement réparable, le juge est fondé à suspendre l'exécution de l'acte contesté¹⁴⁷.

62. Un préjudice résultant directement de l'exécution de l'acte contesté. Le préjudice pouvant justifier l'existence d'une urgence est celui dont la conséquence est la résultante directe de l'exécution de la décision de l'administration. Le requérant doit pouvoir établir un lien de causalité entre l'action administrative et le préjudice qu'il subit. En l'absence de lien direct entre l'acte et le préjudice évoqué par le requérant, la requête est systématiquement rejetée. C'est dans ce sens qu'en 2020, le juge a, dans un arrêt¹⁴⁸, rejeté la requête de dame AHOU YAO visant à obtenir de celui-ci le sursis à exécution de l'arrêt du garde des sceaux prononçant sa destitution de sa fonction. En effet, il a estimé que l'état de santé et la précarité financière invoquée par la requérante ne sont pas la conséquence directe de l'exécution de l'arrêt

¹⁴⁶ CACS, arrêt n° 56 du 29 janvier 2020, *Dempah Anoh Joseph et cinq (5) autres c/ Ministre de la construction et de l'urbanisme*, arrêt précité.

¹⁴⁷ CSCA, arrêt n°24 du 30 juillet 2003, *Ahmed Ould Labeid c/ Acte administratif valant promesse de vente du directeur général de la direction et contrôle des grands travaux*.

¹⁴⁸ CACS, arrêt n°176 du 29 avril 2020, *Ahou Yao c/garde des sceaux, ministre de la justice et des droits de l'homme*.

attaqué et qu'ils ne peuvent justifier l'urgence à ordonner le sursis à exécution sollicité. Le sursis ne peut être prononcé que si le préjudice évoqué résulte directement de l'acte attaqué d'où l'établissement du lien de causalité. C'est également le cas dans l'arrêt *N'Goran Yao Mathieu*¹⁴⁹ où le juge a estimé qu'il n'y a pas lieu de prononcer un sursis à exécution parce que le préjudice évoqué par le requérant ne trouve pas son origine dans l'arrêté attaqué mais plutôt du contrat de droit privé conclu entre les deux parties.

Paragraphe 2 : L'existence de moyens sérieux

63. À l'appui de sa requête, le requérant évoque des moyens pour justifier sa demande. La procédure du sursis à exécution insiste sur le caractère sérieux de ces moyens. Cela dit, tous les moyens ne sont pas retenus pour justifier le prononcé d'une suspension, il faut qu'ils soient de nature à mettre en cause la légalité de l'acte **(A)**, et que le requérant ne soit pas à la base du préjudice qu'il subit **(B)**.

A. Une sérieuse mise en cause de la légalité de l'acte attaqué.

64. Une condition du prononcé de la suspension. Selon la loi de 2020 relative au Conseil d'État¹⁵⁰, l'existence de moyens sérieux est l'une des conditions irréversibles du sursis à exécution. En vertu de l'article 88 de ladite loi, le Conseil d'État peut ordonner la suspension de l'exécution de la décision administrative attaquée lorsqu'il est « *fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ». L'exigence de moyens sérieux consiste naturellement à faire échouer toute sollicitation de sursis à exécution fondée sur « *des moyens fragiles, dilatoires ou fantaisistes* »¹⁵¹. Cette condition implique, « *en l'état de l'instruction* »¹⁵², une appréciation au fond des moyens invoqués par le requérants à travers la requête. Encore, faut-il que ces moyens soient de nature à mettre en cause la légalité de l'acte attaqué. On en déduit que le caractère sérieux du moyen évoqué se rattache intrinsèquement au doute qu'il crée vis-à-vis de la décision entreprise. Tout

¹⁴⁹ CACS, arrêt n°22 du 30 juillet 2003, *N'Goran Yao Mathieu c/ Ministre des infrastructures économiques et Noujaim Khalil*.

¹⁵⁰ Loi n° 2020-968 du 17 décembre 2020 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État.

¹⁵¹ CSCA, *Rapport de l'année judiciaire de la chambre administrative de la cour suprême*, 2012-2013, préc., p.26.

¹⁵² Art. 88 de la loi n° 2020-968 du 17 décembre 2020 relative au Conseil d'État.

moyen n'étant pas de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision administrative contestée ne peut donc justifier un sursis à exécution. Comme le dit le professeur KOBO, « *on ne voit pas pourquoi il y aurait lieu d'empêcher l'exécution d'une décision dont la légalité ne serait pas sérieusement mise en cause* »¹⁵³.

65. Le rejet inexorable de la requête pour faute de moyens sérieux. L'absence de moyens sérieux conduit inévitablement au rejet de la requête. Le juge, en appliquant ce principe au cas d'espèce, apprécie strictement le caractère sérieux ou non des moyens invoqués. En cas d'absence de ce caractère, il décide du rejet systématique en précisant dans une formule que les moyens invoqués ne présentent pas un caractère de nature à justifier le sursis à exécution de la décision. L'arrêt *Niamien Kouakou Armand*¹⁵⁴ est, en la matière, une illustration. Dans cette affaire, le juge rejette la requête en considérant que la fraude invoqué par le requérant comme moyen ne crée pas un doute sérieux quant à la légalité des décisions attaquées. Il en est ainsi de l'arrêt *société global energy ventures*¹⁵⁵ dans lequel le juge procède par un autre raisonnement et en tire les mêmes conséquences. Dans cette dernière affaire, la requérante mettant en cause la légalité **de l'acte** du directeur général des impôts, sollicite un sursis à exécution. Le juge part de l'appréciation de la légalité de la décision du directeur des affaires maritimes infligeant à la société global energy, une amende. Il conclut que le « *code général des impôts (...) a fondé la décision attaquée* ». Le juge finit en décidant que le moyen de la requérante ne créant pas un doute sérieux sur la légalité de la décision, ne peut justifier la suspension de celle-ci. Toutes ces illustrations témoignent d'une façon ou d'une autre de l'appréciation stricte du caractère sérieux des moyens par le juge.

66. La mise en relief par la jurisprudence du caractère sérieux des moyens invoqués. Le Conseil d'État, dans sa tâche d'appréciation des moyens en matière de sursis, met en relief leur caractère sérieux à la fin de son raisonnement. Il le fait parfois sous réserve du jugement de fond¹⁵⁶ selon qu'il n'a pas les attributions requises pour statuer au fond, c'est-à-dire sur la légalité des actes. Ainsi, on peut lire dans un arrêt, « *considérant (...) que le moyen allégué,*

¹⁵³ CSCA, *Rapport de l'année judiciaire de la chambre administrative de la cour suprême*, 2012-2013, préc., p.26

¹⁵⁴ CE, arrêt N°23 Du 22 janvier 2020, *Niamien Kouakou Armand C/Conservateur De La Propriété Foncière Et Des Hypothèques De Cocody*.

¹⁵⁵ CE, arrêt n°277 du 29 juillet 2020, *Société global energy ventures c/ directeur général des affaires maritimes et portuaires*.

¹⁵⁶ CSCA, arrêt n°18 du 23 mars 2005, *Gadou Kouakou Henri, c/ Université d'Abidjan-Cocody*.

*celui de l'inexactitude matérielle des faits parait, en l'état, sérieux »*¹⁵⁷. Ou dans un autre, « *considérant que ces circonstances (...) sont de nature à faire douter de la légalité de l'arrêté attaqué »*¹⁵⁸. Le juge fait un **pré-jugement** au fond tout en relativisant son appréciation de la légalité de l'acte, objet de sa saisine. Toutefois, dans certains cas, il ne s'empêche pas d'affirmer clairement le doute qu'il y a sur la légalité de la décision. Pour mettre en exergue le caractère sérieux du moyen invoqué par le requérant, le juge fait une appréciation tranchée¹⁵⁹. Par exemple, en « *considérant qu'il existe un doute sérieux sur la régularité et la légalité des actes attaqués »*¹⁶⁰, le juge met expressément en relief le caractère sérieux du moyen invoqués par le requérant.

B. Un préjudice indépendant de la responsabilité du requérant.

67. Même si le préjudice est établi et que le moyen évoqué est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué, le requérant doit s'assurer de ne pas être à la base du préjudice qu'il subit du fait de l'exécution de la décision qu'il conteste. En d'autres termes, l'acte administratif contesté doit être indépendant de l'action du justiciable. C'est-à-dire que le comportement du requérant ne doit pas être le facteur suscitant l'avènement de la décision entreprise. Toutes les fois où, le justiciable sollicitant un sursis à exécution a, par un comportement inadéquat, favorisé l'action administrative, le sursis ne peut lui être accordé. C'est en cela que l'ex chambre administrative a rejeté la requête de Mr. AIDIBI par un arrêt rendu en 2011. Dans cette affaire, il ressort de l'instruction que monsieur AIDIBI Ali Hassan, sans avoir sollicité un permis de construire, a repris en mai 2011, les travaux de modification de sa maison après qu'il ait été interrompu en 2007 par suite des interpellations des services du ministère de la construction et de l'urbanisme. Cette modification consistant en une surélévation de sa villa en un bâtiment de trois niveaux. En dépit d'une mise en demeure d'arrêt des travaux à lui adressé le 6 juin 2011, les travaux ont été poursuivis jusqu'à ce que l'administration lui serve, le 19 juillet, une mise en demeure de démolition. En considérant que ce dernier « *a non seulement entrepris des travaux importants de modification de sa maison au mépris de la*

¹⁵⁷ CE, arrêt n°258 du 15 juillet 2020, *Kadjo N'Dri Louis c/ Ministre de la sécurité et la protection civile*.

¹⁵⁸ CE, arrêt n° 57 du 29 janvier 2020, *Société Sheeji al shammal ivory c/ Ministre des mines et de la géologie*.

¹⁵⁹ CSCA, arrêt n°37 du 23 juillet 2008, *SCI Lama c/ Gouverneur du district d'Abidjan*.

¹⁶⁰ CE, arrêt n°159 du 22 avril 2020, *Ayants droit de feu Batafoe Alloh Jérôme c/ Ministre de la construction, du logement, de l'assainissement, et de l'urbanisme*.

règlementation du permis de construire, mais aussi a passé outre l'injonction d'arrêt des travaux »¹⁶¹, que par conséquent il ne peut lui être accordé la mesure sollicitée.

68. En somme, le sursis à exécution est un recours d'urgence qui consiste à contester provisoirement la légalité d'un acte administratif dont l'exécution immédiate fait subir un préjudice irréparable à un administré. Si le sursis à exécution est un recours juridictionnel, cela sous-entend que le juge saisi prononce une décision par rapport à la mesure sollicitée. Le sursis à exécution peut aussi être perçu comme une décision par laquelle le juge prononce la suspension d'une décision administrative.

¹⁶¹ CSCA, arrêt n°59 du 30 novembre 2011, *AIDIBI Hassan c/ Ministre de la construction, du logement, de l'assainissement et de l'urbanisme*.

CHAPITRE 2 : UNE SUSPENSION DES ACTES SUSCEPTIBLES D'ILLÉGALITÉ

69. Une suspension. Une suspension est le fait de rendre quelque chose inopérante pour un temps donné. La suspension d'une décision est l'interruption momentanée ou encore la cessation temporaire de son exécution. En ces caractères, le sursis à exécution s'apparente au référé-suspension qui a substitué à l'ex sursis à exécution français par la réforme française du 30 juin 2000 relative au référé¹⁶². Lorsque le **juge administratif** est saisi par la voie du sursis à exécution et que toutes les conditions précitées sont remplies, **il** peut prononcer la suspension de la décision administrative dont la légalité est remise en cause. La décision de suspension que prononce le juge a un double effet immédiat. Le premier effet c'est la suspension de l'exécution de l'acte administratif querellé (**Section 1**), cette suspension interrompt le caractère exécutoire de l'acte. Quant au second effet, il n'est qu'une conséquence du premier. Il s'agit de la suspension de certains effets que produit l'acte administratif (**Section 2**).

Section 1 : La suspension de l'exécution de la décision administrative

70. Le sursis à exécution sert à paralyser l'exécution de la décision. On dit que le sursis à exécution est une procédure suspensive en ce sens que la décision que rend le juge en la matière a un effet suspensif. Cette suspension qui concerne l'acte administratif contesté par le requérant (**Paragraphe 1**), a une portée générale pour la justice administrative (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Une suspension de l'acte entrepris

71. L'exécution d'une décision est la mise en application de celle-ci. Cette application qui enfreint à certains droits des administrés peut être gelée temporairement, on parle de suspension. Ladite suspension est tant immédiate (**A**) que provisoire (**B**).

A. Le caractère immédiat de la suspension

72. Une suspension imposable à l'administration. La décision prononçant le sursis à exécution a un caractère exécutoire et obligatoire. Par conséquent la suspension de l'exécution

¹⁶² Loi n°2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions.

de l'acte administratif s'impose à l'administration. Cette décision du juge contraint l'administration à faire ou à s'abstenir de faire ce qu'elle avait décidé à travers l'acte contesté. Elle est tenue de « *s'y soumettre, de la respecter et de la faire respecter, en prenant les mesures d'exécution qui s'imposent* »¹⁶³. C'est pour éviter toute incompréhension de la part de l'administration, que le juge précise expressément dans sa décision l'acte dont il prononce la suspension. On peut lire dans plusieurs arrêts, notamment l'arrêt *Kadjo N'Dri Louis*¹⁶⁴ dans lequel le juge décide qu'« *il est sursis à l'exécution de l'arrêté n°0249/MSPC/CAB du 16 décembre 2019 du Ministre de la Sécurité et de la Protection Civile portant radiation des cadres de la Police Nationale de l'Adjudant-chef de police KADJO N'Dri Louis* ». Parfois, pour insister sur la période durant laquelle l'administration devra se plier à la suspension, le juge écrit « *jusqu'à ce qu'il soit statué sur la requête en annulation pour excès de pouvoir contre le certificat de propriété (...) il sera sursis à l'exécution de ce titre* »¹⁶⁵.

73. Une suspension facultative. Le prononcé de la suspension de l'exécution d'une décision administrative par le juge est facultatif. Cet aspect facultatif du sursis est un héritage de la loi de 1994 relative à la cour suprême. Cette loi disposait que la chambre administrative « *peut, après réquisition du ministère public, à titre exceptionnel, prescrire qu'il soit sursis à l'exécution de la décision* ».¹⁶⁶ La loi de 2020 relative au Conseil d'État, reprenant la logique de la défunte loi sur la cour suprême, prévoit également que le Conseil d'État « *peut ordonner la suspension de l'exécution de la décision* »¹⁶⁷. Les expressions « *peut (...) prescrire* » ou « *peut ordonner* » laisse remarquer la latitude laissée par le législateur au juge de décider à titre discrétionnaire. Au regard de ces dispositions, il appartient au Conseil d'État d'apprécier s'il y a lieu d'accorder ou non la suspension de l'exécution de la décision entreprise dans chacune des affaires portées devant lui. On comprend par là que la réunion des conditions de préjudice et de moyens sérieux qui consistent à justifier l'urgence ne suffit pas à elle seule pour que le juge prononce le sursis. La suspension n'est donc pas une conséquence systématique de ces

¹⁶³ Pierre-Claver KOBO, *Rapport de l'année judiciaire de la chambre administrative de la cour suprême*, 2012-2013, p.28.

¹⁶⁴ CE, arrêt n°258 du 15 juillet 2020, *Kadjo N'Dri Louis c/ Ministre de la sécurité et de la protection civile*.

¹⁶⁵ CSCA, arrêt n°203 du 24 juillet 2013, *Les ayants droits de feu Nana Tiga c/ Ministre de la construction, de l'assainissement et de l'urbanisme*.

¹⁶⁶ Art. 76 nouveau de la loi n°94-440 du 16 août 1994 relative à la cour suprême.

¹⁶⁷ Art. 88 de la loi de 2020 relative au Conseil d'État.

conditions, encore faut-il que le juge estime nécessaire de la prononcer. Il a la liberté de l'accorder ou de la refuser. Le juge dispose donc de façon expresse d'un pouvoir discrétionnaire en la matière, ce qui rend facultative, la suspension de l'exécution d'une décision administrative.

74. Un usage ineffectif du pouvoir discrétionnaire en matière de sursis. Jusque-là, aucun arrêt ne nous laisse voir que le juge a usé de son pouvoir discrétionnaire pour refuser le sursis à un justiciable. D'autant plus que le juge n'exprime nulle part que c'est au regard de ce pouvoir qu'il refuse ou accorde une quelconque suspension sollicitée¹⁶⁸. Même lorsqu'il semble en faire usage, il conclut toujours pour dire que les moyens invoqués par le requérant ne présentent pas un caractère de nature à justifier le sursis¹⁶⁹ mais il ne se fonde pas sur ledit pouvoir dont il dispose.

B. Le caractère provisoire de la suspension

75. La mesure de suspension prononcée par le Conseil d'État demeure provisoire. Ce caractère provisoire de la décision de sursis à exécution était auparavant lié au fait qu'il était un recours accessoire au recours d'excès de pouvoir. Cependant, même si le sursis à exécution n'est plus un recours accessoire au recours en annulation, il a conservé ce caractère spécifique aux procédures d'urgence. La décision de suspension est d'une validité limitée à double niveau. La validité de cette décision est liée d'une part, au délai requis pour la requête en annulation et d'autre part à la décision du juge de fond.

76. Une validité subordonnée au délai de la requête en annulation. Sous l'emprise de la loi relative à la cour suprême, la requête en annulation était une condition irréversible de la recevabilité du sursis à exécution. En effet, n'était recevable que la décision « *déférée à la chambre administrative pour excès de pouvoir* »¹⁷⁰. La chambre administrative faisait une stricte application de cette condition de recevabilité. Elle déclarait irrecevable toute requête en sursis non précédée par un recours pour excès de pouvoir. Depuis la loi de 2018 sur le Conseil d'État, la recevabilité de la requête de sursis n'est plus subordonnée à la requête en annulation. Désormais, avec la loi de 2020 sur le Conseil d'État, cette requête au fond conditionne la validité de la décision de suspension prononcée par le juge. Ce changement est une simple

¹⁶⁸ Pierre-Claver **KOBO**, « Les procédures d'urgence et la chambre administrative », article précité, p.187.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ Art. 76 de la loi n°94-440 du 16 août 1994 relative à la cour suprême.

mutation qui n'enlève pas au sursis sa dépendance de la requête en excès de pouvoir. C'est un changement qui a déplacé la condition de recours pour excès de pouvoir au niveau de la validité de la décision de suspension. En effet, le juge en matière de sursis ne pouvant pas statuer au fond, décide de façon relative et laisse la décision définitive au juge de l'excès de pouvoir. Il convient donc pour le justiciable de faire un recours en annulation pour maintenir cette décision. Pour ce faire, il dispose d'un délai.

77. Un délai de quatre (04) mois. La validité de la décision juridictionnelle prononçant le sursis à exécution est subordonnée à la durée requise pour entreprendre une requête en annulation de l'acte administratif contesté. À travers la loi de 2020 relative au Conseil d'État, le législateur ivoirien accorde une durée de quatre (04) mois¹⁷¹ au justiciable après le prononcé du sursis pour faire une requête en annulation de l'acte suspendu. Le justiciable est tenu de respecter ce délai en vue de maintenir la décision jusqu'à la décision de fond. Cela sous-entend que l'expiration de ce délai empiète sur la possibilité pour le justiciable de faire une requête en annulation.

78. Un délai profitable au justiciable. Quatre (04) longs mois au profit du justiciable pour porter l'affaire devant le juge de fond. Ce délai semble assez suffisant pour le justiciable qui s'estime dans une urgence, de poursuivre le recours devant le juge de l'excès de pouvoir afin de solliciter de celui-ci l'annulation définitive et totale de la décision administrative querellée. Dans l'ancien mécanisme du sursis à exécution, il fallait obligatoirement faire précéder la demande de sursis d'un recours pour excès de pouvoir. Cette condition était en défaveur du justiciable qui se voyait empressé par l'urgence et pour qui la requête en annulation pouvait prendre du temps en raison de son attachement au recours administratif préalable. Par rapport à l'ancien, le nouveau mécanisme du sursis à exécution est un remaniement positif de la part du législateur en la matière. Partant du fait que le sursis est une procédure visant à protéger les droits et intérêts du justiciable, le délai mis à son profit lui permet de mettre tous les moyens en œuvre pour y arriver dans un temps raisonnable.

79. Une caducité du sursis et ses effets après expiration du délai. Après le prononcé du sursis à l'exécution de la décision administrative, le justiciable est tenu de faire un recours en annulation de ladite décision dans les quatre (04) mois qui suivent. Toutefois, si à l'expiration de ce délai, « *le bénéficiaire n'a pas déposé de requête aux fins d'annulation de la décision*

¹⁷¹ Art. 88 de la loi de 2020 sur le Conseil d'État ; voir aussi l'article 68 alinéa 3 de la loi de 2018 sur le Conseil d'État.

suspendue »¹⁷², il est irréversible que « *le sursis et ses effets deviennent caducs* »¹⁷³. La caducité de la décision suspendue traduit son retrait des actes juridictionnels effectifs. Le sursis préalablement prononcé par le juge perd sa force et devient nul puis la décision administrative querellée reprend son exécution. La caducité de la décision de suspension implique également que celle-ci ne produit plus ses effets et est considérée comme dépassée ou ayant atteint son terme. Elle est dépourvue de son caractère obligatoire et ne s'impose plus à l'administration.

80. Une validité subordonnée à la décision de fond. Le sursis à exécution étant une procédure précédant un recours principal, la solution qui en émane ne saurait être définitive. Cette mesure « *conduit à neutraliser provisoirement les effets d'une décision administrative* »¹⁷⁴. Mais, « *La suspension ainsi prononcée reste en vigueur jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la requête en annulation pour excès de pouvoir de la décision* »¹⁷⁵, d'où son caractère provisoire. Ainsi, l'octroi du sursis à exécution « *a le caractère d'une mesure provisoire(...) décidée dans l'attente du jugement du recours en annulation* »¹⁷⁶. Celui-ci intervient en attendant que soit tranchée définitivement la question de fond que constitue le recours principal.

81. La mise en relief du caractère provisoire de la décision de suspension par le juge de l'urgence. Le Conseil d'État statuant en matière de sursis, prend le soin de mettre en relief ce caractère dans sa décision de suspension. Il précise également que la validité du sursis qu'il prononce en l'espèce est valable jusqu'à la décision du juge de l'excès de pouvoir qui connaîtra en dernier ressort de la légalité de ladite décision. On peut ainsi lire dans l'arrêt *Dahily Jean-Paul*¹⁷⁷ dans lequel la chambre administrative prescrit que « *jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la requête de Monsieur Dahily Jean-Paul en annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté (...)*

¹⁷² Art. 88 de la loi de 2020 sur le Conseil d'État ; voir aussi l'article 68 alinéa 3 de la loi de 2018 sur le Conseil d'État.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ Andrée Marie-Pascale GNAWA, *Les procédures d'urgence devant la chambre administrative de la cour suprême*, Mémoire Master, 2014-2015, p.44.

¹⁷⁵ Art. 88 alinéa 2 de la loi de 2020 sur le conseil d'État.

¹⁷⁶ René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, op.cit.

¹⁷⁷ CSCA, arrêt n°27 du 27 août 2003, *Dahily Jean-Paul c/ Ministre d'État, Ministre de la communication* ; CSCA, arrêt n°71 du 18 avril 2012, *Sogip Shipping c/ port autonome d'Abidjan (PAA)*.

*du ministre d'État, ministre de la communication, il sera sursis à l'exécution de ce arrêté »*¹⁷⁸. Cet aspect du sursis à exécution est une reconduction de la précédente loi sur la cour suprême dans celle relative au Conseil d'État actuel. C'est donc à l'image de l'ex chambre administrative que le Conseil d'État, dans l'arrêt *Société Sheeji al shammal ivory*¹⁷⁹, prescrit que « *jusqu'à ce qu'il soit statué sur la requête (...) de la société SHEEJI AL SHAMMAL IVORY, il est sursis à l'exécution de l'arrêté (...) du ministre des mines et de la géologie* »¹⁸⁰. Le Conseil d'État met en exergue le caractère provisoire de la décision qu'il rend et par la même occasion annonce le recours au juge de l'excès de pouvoir comme une nécessité pour un jugement définitif.

82. La cessation de la suspension et de ses effets à partir de la décision de fond. Lorsque le justiciable parvient à faire un recours en annulation dans le délai requis, la validité de la décision de suspension dépend de la décision du juge de fond. C'est-à-dire que, la suspension ainsi prononcée reste en vigueur jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la requête en annulation pour excès de pouvoir de la décision. En effet, la décision de suspension et ses effets prennent fin dès lors que le Conseil d'État se prononce sur la demande d'annulation de la décision. Cette cessation implique que la décision de sursis est dépouillée de sa raison d'être. Par conséquent, elle devient sans effets. La décision du juge de fond peut soit infirmer soit confirmer la décision administrative contestée. Dans chacun des cas la décision du sursis perd sa force au profit de celle du juge de l'excès du pouvoir. En somme, les décisions du juge de l'urgence en matière de sursis sont « *susceptibles d'être modifiées* »¹⁸¹ ou totalement remises en cause par le jugement de fond et perdre toute leur force juridique.

83. La confirmation de la décision administrative par le juge de fond. Dans ce cas, le Conseil d'État siégeant en juge de l'excès de pouvoir apprécie la justesse de la suspension prononcée par le juge de l'urgence tout en statuant sur la légalité de la décision objet de sa saisine. Lorsque le Conseil d'État estime que la décision administrative dont la suspension avait

¹⁷⁸ CSCA, arrêt n°27 du 27 août 2003, *Dahily Jean-Paul c/ Ministre d'État, Ministre de la communication*, arrêt précité.

¹⁷⁹ CE, arrêt n° 57 du 29 janvier 2020, *Société Sheeji al shammal ivory c/ Ministre des mines et de la géologie*, arrêt précité.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ Andrée Marie-Pascale GNAWA, *Les procédures d'urgence devant la chambre administrative de la cour suprême*, mémoire précité, p.41.

été prononcée mérite d'être exécutée, en raison de sa légalité dont il connaît¹⁸², le juge de fond rejette la demande en annulation. Ce rejet traduit le maintien de la décision administrative. Ce qui met fin à la décision de suspension et rend inopérant les effets de cette suspension. La décision prononçant la suspension est donc infirmée par le juge de fond. C'est-à-dire qu'elle est dans ce cas dépourvue de sa force suspensive vis-à-vis de la décision administrative contestée.

84. L'infirmerie de la décision administrative par le juge de fond. Tout comme dans le cas précédant, le Conseil d'État, statue sur la légalité de l'acte administratif contesté. Lorsqu'il conclut de l'illégalité de l'acte dont il avait prononcé la suspension en matière de sursis, le Conseil d'État procède à son annulation. Cette annulation conduit au retrait systématique de ladite décision ainsi que tous les effets qui en découlent. La décision administrative devient nulle et de nul effet comme n'ayant jamais existée. Dans un tel cas, la décision de fond est comme une confirmation de la décision qui prononce la suspension. Le sursis et ses effets reprennent leur force exécutoire et deviennent donc définitifs.

Paragraphe 2 : Une amélioration de la qualité de la justice administrative

85. Selon Gérard CORNU¹⁸³, la justice est ce qui est positivement juste, ce à quoi chacun peut légitimement prétendre. En ce sens la justice consiste à rendre à chacun ce qui lui revient de droit et demander justice signifie réclamer son dû, son droit. Par extension, la justice peut être considérée comme le service public chargé d'assurer la justice au sens premier du terme. On désigne ainsi l'ensemble des juridictions et de l'organisation judiciaire mise en place à cet effet. En ce sens, il s'agit de la justice civile¹⁸⁴, la justice commerciale¹⁸⁵, la justice pénale¹⁸⁶, la justice administrative¹⁸⁷... Cette dernière intervient pour assurer la protection des droits des

¹⁸² Martin BLÉOU, « Le contrôle des faits et du droit par le juge de l'excès de pouvoir en Côte d'Ivoire », *RID*, 1981, n°3-4, pp.53-54.

¹⁸³ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op.cit.*, 2018, p.1271.

¹⁸⁴ Ensemble des juridictions civiles (tribunaux d'instance, tribunaux de grande instance, cours d'appel, Cour de cassation, etc.).

¹⁸⁵ Ensemble des juridictions commerciales (tribunaux **et chambre administrative** du commerce).

¹⁸⁶ Ensemble des juridictions pénales.

¹⁸⁷ Ensemble des juridictions administratives (tribunaux administratifs, Cour administrative d'appel, Conseil d'État).

justiciables en matière administrative. Le sursis à exécution est un moyen mis à sa disposition pour rendre plus efficacement la justice dont ils ont la charge. Il favorise l'intervention rapide du juge **(A)** et participe au contrôle de l'action administrative **(B)**.

A. La célérité dans l'intervention du juge

86. La célérité qui caractérise l'intervention du juge du sursis à exécution constitue un palliatif à la lenteur des instances et permet de remédier au scepticisme sur les recours juridictionnels.

87. La lenteur caractérisée des recours juridictionnels. Les recours juridictionnels se caractérisent généralement par la lenteur observée par le juge pour connaître de l'affaire dont il est saisi. De façon particulière, le juge administratif n'échappe pas à ce cadre de lenteur dans lequel il se laisse confiner tout en laissant croire que la longueur du temps qu'il met pour statuer est non une anomalie mais une nécessité. De toute évidence, il est nécessaire que le juge dispose d'une certaine durée pour que le procès soit sérieux et pour que la décision soit bien justifiée. Mais, il est constaté une lenteur abusive et persistante chez le juge administratif.

88. La lenteur, un mal juridictionnel. La lenteur du juge fait subir aux justiciables de fortes conséquences parfois fâcheuses. En effet, les décisions de l'administration, revêtues d'un caractère exécutoire, restent imposables aux administrés¹⁸⁸, bien qu'étant parfois attentatoires, aux intérêts de ceux-ci. De plus, les justiciables ne peuvent pas s'en défaire parce qu'une décision administrative s'applique directement dès qu'elle est officiellement rendue publique en vertu du privilège du préalable dont dispose l'administration. Ce n'est qu'une décision juridictionnelle qui pourrait défier la décision administrative et délier le justiciable de son emprise. Mais la lenteur du procès rend parfois la requête du justiciable sans objet et conduit à un non-lieu à statuer, d'où la forclusion du requérant. C'est pourquoi l'on dirait que les « *lenteurs de la justice ne sont rien d'autre que des dénis de justice qui amènent les justiciables à s'en défier* »¹⁸⁹.

89. Le sursis à exécution, un remède à la lenteur. Il est convenu que la lenteur enlève à la décision du juge efficacité et utilité. C'est précisément « *cette lenteur du procès administratif qui donne toute son importance à la question de l'existence et de l'efficacité des procédures*

¹⁸⁸ Yédoh Sébastien LATH, *Droit administratif général*, Abidjan, Les éditions LECAP, 2020, pp. 141 et s.

¹⁸⁹ René DEGNI-SEGUI, « L'accès à la justice et ses obstacles », article précité, p.454.

d'urgence »¹⁹⁰. En effet, confronté à cette lenteur, le législateur a développé des procédures d'urgence permettant au juge de prendre des décisions immédiates et rapides telle que le sursis à exécution des décisions administratives. Cette procédure dont l'urgence en est la condition principale, permet de remédier à la lenteur du juge dans ses prises de décision. Ainsi, le sursis à exécution s'offre comme un palliatif au retard ou plus exactement à la lenteur de la justice¹⁹¹ administrative. Comme le dit Michel GEOFFROY, « la mise en place des procédures de suspension accompagnant les recours au fond vise à permettre de prévenir provisoirement la réalisation de dommages ou préjudices en palliant à la lenteur de la justice »¹⁹². À travers la célérité qu'exige l'urgence dans l'intervention du juge, Les procédures d'urgence, contribuent à améliorer l'efficacité de la justice en résolvant partiellement le principal mal qu'est la lenteur dont souffre la justice administrative.

90. La lenteur discrédite la justice administrative. La lenteur du juge administratif est un véritable problème pour la justice administrative. Car elle « *déconcerte le plaideur et déconsidère la justice* »¹⁹³. Elle enlève à la justice tout son bien-fondé et concoure au discrédit de celle-ci. Loin d'être acclamée, la lenteur du juge constitue un obstacle à l'efficacité de la justice administrative. Le champ favorable de cette lenteur est bien entendu le recours pour excès de pouvoir (REP) qui normalement est une procédure visant à solliciter du juge que soit annulée une décision administrative portant grief à une personne. Si la décision émanant d'une telle demande doit intervenir tardivement, il est convenu quelle serait sans utilité à son arrivée. Dans un tel cas, « *le plaideur n'en aura plus pour la recevoir ; le temps seul aura décidé de son sort, et le remède trop lent ne trouvera plus de malade en état d'en profiter* »¹⁹⁴. Il ne pourra plus faire ce qui lui avait été interdit à tort ou retrouver intact un bien qui lui a été arbitrairement retiré. De ce fait, il importe que la décision du juge n'intervienne pas trop tard. Le juge doit intervenir par exemple avant la fin du concours auquel le requérant voulait participer et pour lequel son inscription a été illégalement refusée ou, avant que le terrain du requérant, qui a

¹⁹⁰ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 12^e édition, 2018, p.2218.

¹⁹¹ Pierre-Claver KOBO, *Rapport de l'année judiciaire de la chambre administrative de la cour suprême*, 2012-2013, p.17.

¹⁹² Michel GEOFFROY, *La notion de l'urgence en droit administratif de l'environnement*, Thèse de doctorat, Université de Limoges, 2016, p.243.

¹⁹³ Pierre-Claver KOBO « Le juge et le temps », *La tribune de la chambre administrative*, n°03, 2014, p.05.

¹⁹⁴ Henri François D'AGUESSEAU, « L'emploi du temps », seizième mercuriale, prononcée à paques, 1714, p.307-308.

obtenu gain de cause, n'ait été attribué à un tiers qui y a construit et obtenu un certificat de propriété. Dans ces cas, très fréquents dans le contentieux administratif, les justiciables auraient suivi une procédure fortuite au bout de laquelle leur situation serait devenue pire. Cette situation discrédite la justice et amène les justiciables à douter de la fiabilité de ses recours. Car, « *à trop faire attendre ceux-ci, la justice se dévalorise de son rôle social et se délégitime auprès des justiciables* »¹⁹⁵. De façon claire, « *les lenteurs de la justice mettent en mal la qualité de la justice. C'est pourquoi des mesures ont été prises dans le but d'améliorer le temps du procès* »¹⁹⁶.

91. Le sursis, une procédure imposant la maîtrise du temps au juge administratif. Face à cette lenteur, l'on est à la recherche des voies et moyens pour réduire les délais de jugements, pour accélérer les procédures devant le juge. La maîtrise du temps devient un impératif pour le juge administratif. Il doit se donner l'obligation de maîtriser le temps qui, sans frein s'écoule et emporte le justiciable vers des conséquences parfois négatives. Il est certain que l'un des défis majeur auxquels est confronté le juge administratif est à la fois la maîtrise et la gestion du temps de jugement. Ainsi, pour rendre une décision appropriée au litige dont il est saisi, le juge doit évaluer les éventuelles conséquences en tenant compte du temps déjà écoulé et celui qui reste à venir. C'est avec les procédures d'urgence notamment le sursis à exécution que « *se perçoit et se cristallise le mieux l'importance de la donnée temporelle dans l'office du juge administratif* »¹⁹⁷. On conclurait que « *le temps est un élément fondamental d'une « bonne justice* » »¹⁹⁸.

92. Le sursis, une procédure inculquant la culture de l'urgence au juge administratif. Avoir la culture de l'urgence c'est se familiariser avec l'idée selon laquelle l'efficacité de la justice dépend du temps de jugement. Le juge doit rompre avec la lenteur et se forcer à réduire la durée des procès. Il doit avoir à l'esprit que sa mission est de régler des litiges en temps utile. Les procédures d'urgences apprennent au juge qu'il doit s'adapter à la rapidité dans le règlement des litiges. Il est tenu de prendre des décisions rapides et conservatoires afin de régler un litige dont l'écoulement du temps est une menace. Le mécanisme de cette procédure

¹⁹⁵ Pierre-Claver KOBO « Le juge et le temps », article précité, p.4.

¹⁹⁶ Olivier FANDJIP, *Le temps dans le contentieux administratif : essai d'analyse comparative des droits français et des États d'Afrique francophone*, Thèse de droit, Université d'Auvergne-Clermont-Ferrand I, 2016, p.14.

¹⁹⁷ Pierre-Claver KOBO, « Le juge et le temps », *La tribune de la chambre administrative*, n°03, 2014, p.6.

¹⁹⁸ Michel GEOFFROY, *La notion de l'urgence en droit administratif de l'environnement*, Thèse précitée, p.18.

caractérisée par l'urgence, se rattache aux soucis de relever le défis du temps de jugement afin d'arriver à des décisions de plus en plus utiles aux justiciables. Le sursis apprend au juge à répondre dans des délais très brefs sans toutefois se détourner de la sécurité juridique dont il en est garant.

93. Une insistance sur le délai raisonnable. La question de la détermination de la durée séparant les faits de la décision « *renvoie à la notion de délai raisonnable au-delà duquel la décision rendue ne serait plus le fruit d'un procès équitable* »¹⁹⁹. Le délai raisonnable est une notion difficile à cerner du point de vue de la variabilité de son contenu. En effet, le délai raisonnable n'a pas de conception fixe. On l'évalue en fonction du cas et de l'utilité de la décision sollicitée dans le temps. Le délai raisonnable peut donc être appréhendé comme « *le juste temps, celui qui permet au juge d'apprécier l'affaire et d'adopter la décision, sans retard excessif afin d'éviter un décalage exagéré entre le temps de la justice et le temps des justiciables* »²⁰⁰. Le juge doit nécessairement user de sa raison pour déterminer la durée de jugement adaptée à l'espèce. En France, avec l'adoption de la loi du 30 juin 2000 relative aux procédures d'urgence, le délai raisonnable est non seulement un droit pour le justiciable mais aussi une obligation pour le juge administratif qui doit se rendre apte à s'adapter au temps et surtout à l'urgence qui caractérise les affaires qui lui sont soumises²⁰¹. Au regard de cette nouvelle loi, le Conseil d'État français a consacré un nouveau principe en vertu duquel « *les justiciables ont droit à ce que leurs requêtes soient jugées dans un délai raisonnable* »²⁰².

94. De même en Côte d'Ivoire, le délai raisonnable devient de plus en plus une composante de l'office du juge administratif qui est tenu d'assurer un procès équitable. Sous l'emprise de la loi de 1994 relative à la cour suprême, la demande de sursis était « *formée, instruite et jugée suivant les règles établies par la section 2* »²⁰³ de ladite loi. Cette disposition laisse dire que le juge administratif était tenu d'instruire et de juger le sursis à exécution dans les mêmes délais que le recours pour excès de pouvoir. Pourtant, le délai moyen prévu pour le jugement au fond

¹⁹⁹ Michel GEOFFROY, La notion de l'urgence en droit administratif de l'environnement, Thèse précitée, 2016, p.18.

²⁰⁰ Pierre-Claver KOBO, « Le juge et le temps », article précité, p.7.

²⁰¹ Brou olivier Saint-Omer KASSI, *Francophonie et justice : contribution de l'organisation internationale de la francophonie à la construction de l'État de droit*, Thèse précitée, 2015, pp.165-166.

²⁰² CE, 28 juin 2002, *Garde des sceaux, Ministre de la justice c/ Magiera*, Rec. 243, *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 2007, p.952.

²⁰³ Art. 77 de la loi de 1994 relative à la cour suprême.

est de deux (2) ans. Une telle durée est convenablement excessive pour une situation dont l'urgence se fait sentir. Mais, depuis l'avènement du Conseil d'État, le législateur a précisé une durée d'instruction et de jugement propre au sursis à exécution²⁰⁴. Désormais, avec la loi de 2020 relative au Conseil d'État, le juge doit obligatoirement instruire et juger la requête de sursis à exécution dans un délai de quarante-cinq (45) jours²⁰⁵. Certes, quarante-cinq (45) jours ne sont pas courts, ou du moins, ne sont pas adaptables à tous les cas d'espèce en fonction du degré d'urgence. Néanmoins, cette durée représente un énorme effort de raccourcissement avec beaucoup plus de précision du délai requis pour le jugement d'une affaire par la voie de sursis. Cette détermination du délai raisonnable en matière de sursis permet de prévenir la survenance ou l'aggravation de dommage. C'est une façon de créer chez les justiciables une certitude de l'utilité des recours juridictionnels et une garantie du bien-fondé de la justice. Le sursis à exécution est donc une procédure qui favorise l'amélioration de la qualité de la justice par l'urgence qui la caractérise.

B. Le renforcement du contrôle de l'acte administratif

95. Le sursis à exécution participe au renforcement du contrôle de l'acte administratif parce qu'il constitue un linéament du recours pour excès de pouvoir et permet d'étendre les pouvoirs du juge administratif en la matière.

96. Le sursis à exécution et le recours pour excès de pouvoir, deux procédures aux conditions de recevabilité quasi-similaires. Le sursis à exécution et le recours pour excès de pouvoir sont deux recours juridictionnels qui interviennent dans le contrôle de l'action administrative. Il s'agit de deux recours qui sont soumises à des conditions de recevabilités quasi-similaires qui tiennent à la nature de l'acte, à la forme du recours, au recours administratif préalable, puis aux intérêts lésés. D'abord, le sursis à exécution et le recours pour excès de pouvoir sont ouverts seulement contre les décisions émanant des autorités administratives, c'est dire qu'ils ne sont recevables que lorsqu'ils sont dirigés contre un acte administratif à l'exclusion des actes non administratifs. Ensuite, ces deux recours sont introduits uniquement par une requête **écrite** que, le requérant dépose devant le Conseil d'État. De plus, le sursis à exécution n'est recevable qu'après l'exercice d'un recours administratif préalable prévu à l'article 72 de la loi de 2020 sur le Conseil d'État. Cette condition du recours pour excès de

²⁰⁴ Art. 69 de la loi de 2018 relative au Conseil d'État.

²⁰⁵ Art. 89 de la loi de 2020 relative au Conseil d'État.

pouvoir régit également le sursis à exécution dans les mêmes formes et délais. Enfin, ces deux recours sont introduits lorsque l'exécution de la décision administrative fait grief à un particulier en portant atteinte à ses droits et intérêts. Certes, les deux (02) recours ne sont pas similaires, mais ils partagent certaines conditions de recevabilité.

97. Une appréciation préalable de la légalité de l'acte en sursis. L'instruction de la requête en matière de sursis prend en compte l'analyse des moyens propres à créer un doute sérieux sur la légalité de l'acte. Cette analyse qui s'apparente à une instruction de fond n'est rien d'autre qu'une appréciation de la légalité par le juge du sursis. En effet, l'établissement d'un doute sérieux sur la légalité de l'acte administratif à travers les moyens évoqués par le requérant, est une façon de mettre en exergue l'illégalité de la décision querellée.

98. Une possible reconduction en REP de l'appréciation des moyens faite en sursis. Lorsque toutes les conditions sont remplies, le juge de l'excès de pouvoir examine la requête au fond pour décider s'il y a lieu ou non d'annuler la décision entreprise. Pour statuer au fond, le juge apprécie la légalité de la décision contestée. Or, pour une décision qui a déjà fait l'objet d'un sursis, il est certain que le juge de l'urgence ait déjà relevé le doute qu'il y a sur la légalité lors de l'instruction de la demande en sursis. Ainsi, l'appréciation de la légalité en excès de pouvoir peut ne pas être différente de celle faite en sursis. Cette appréciation des moyens en matière de sursis anticipe plus ou moins celle du jugement de fond. De ce fait, il est « *rare que, statuant sur le recours pour excès de pouvoir, le juge apprécie autrement les moyens tel qu'il l'avait fait en examinant la demande de sursis* »²⁰⁶. Le juge de l'excès de pouvoir ne fait que parfois reconduire l'appréciation des moyens.

99. L'existence d'un pouvoir d'annulation en situation normale. Dans le contrôle qu'il est amené à exercer sur les actes administratifs, le pouvoir du juge dépend de la situation dans laquelle il est saisi. En situation normale, le juge administratif est généralement saisi en excès de pouvoir. Il exerce, sur les actes administratifs, un contrôle en excès de pouvoir. Or, le recours pour excès de pouvoir « *a pour objet d'obtenir l'annulation d'un acte administratif en raison de son illégalité* »²⁰⁷. Ainsi, en exerçant un contrôle en excès de pouvoir sur un acte administratif, le juge administratif fait preuve d'un pouvoir d'annulation dudit acte. Ce pouvoir lui est reconnu par le législateur dans les dispositions de la loi de 2020 sur le Conseil d'État qui dispose que le Conseil d'État statue souverainement « *en premier et dernier ressort sur les*

²⁰⁶ CSCA, *Rapport de l'année judiciaire de la chambre administrative de la cour suprême*, 2012-2013, préc., p.27.

²⁰⁷ Art. 69 de la loi de 2020 relative au Conseil d'État.

recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions administratives »²⁰⁸. Tel que présenté par le professeur LATH dans son ouvrage, le juge exerce un contrôle normal ou maximum quant à la compétence liée à l'administration²⁰⁹. Aussi, le juge exerce un contrôle dit minimum sur la légalité de l'acte administratif quant à la compétence discrétionnaire de l'administration²¹⁰. Aux sorties de son contrôle, le juge décide du sort de la décision entreprise. Lorsqu'il constate que la décision est illégale parce qu'elle n'a pas respecté la loi ou parce que les moyens ont été utilisés à d'autres fins que celles prévues par les textes, le juge prononce l'annulation. Cette annulation peut être totale²¹¹ ou partielle²¹².

100. La coexistence d'un pouvoir de suspension en situation d'urgence. De brèves réflexions sur le contrôle des actes administratifs ont mis l'accent sur certaines imperfections de ce contrôle. Les « *maladresses relevées peuvent être considérées comme un obstacles à la construction d'un véritable droit administratif d'origine jurisprudentielle* »²¹³. Mais le bilan de ces dernières décennies montrent que le contrôle « *des actes administratifs a été marqué par d'importantes évolutions* »²¹⁴. Le champ du contrôle s'est élargi du fait de l'accroissement des requêtes contre l'administration. De même, les procédures juridictionnelles permettant de solliciter du juge un contrôle, ont connues une revitalisation en la matière. Désormais, outre l'annulation, le juge administratif a le pouvoir de suspendre. Ce pouvoir exorbitant de droit commun a été expressément consacré par la loi de 1994 relative à la cour suprême, reconduit par celle de 2018 relative au Conseil d'État puis réaffirmé par la loi de 2020 sur le Conseil d'État. Le juge a le pouvoir de déroger aux principes les plus solidement institués²¹⁵ du droit

²⁰⁸ Art. 13 de la loi de 2020 relative au Conseil d'État.

²⁰⁹ Yédoh Sébastien LATH, *Droit administratif général*, op.cit., pp. 373-377.

²¹⁰ Yédoh Sébastien LATH, *Droit administratif général*, op.cit., pp. 377-381.

²¹¹ Dans ce cas, tout se passe alors comme si cette décision n'avait jamais existé et ses effets produits antérieurement au jugement sont également annulés.

²¹² Dans ce cas, les irrégularités constatées n'ont pas affecté entièrement légalité de l'acte.

²¹³ Madjiguène DIAGNE, « Brèves réflexions sur le contrôle de la légalité des actes administratifs », in, Alioune SALL et Ismaïla Madior FALL (dir.), *Mélange en l'honneur de Babacar KANTE, Actualité du droit public et de la science politique en Afrique*, Sénégal, Dakar, L'Harmattan, 2017, p.535.

²¹⁴ Madjiguène DIAGNE, « Brèves réflexions sur le contrôle de la légalité des actes administratifs », article précité, p.523.

²¹⁵ Pierre-Claver KOBO, « Les procédures d'urgence et la chambre administrative », *Actualités Juridiques*, 2005, N°49, p.184.

administratif. Il s'agit dans ce cas du Conseil d'État qui, saisi d'une demande de sursis, prononce la suspension de l'exécution d'un acte administratif. La suspension est l'un des pouvoirs du juge administratif dont il fait usage en situation d'urgence. C'est un pouvoir affirmé et consacré.

101. Le pouvoir de suspendre provisoirement en dépit des principes de droit administratif. Nonobstant le privilège du préalable et l'effet non suspensif des recours dont bénéficient les actes administratifs, le juge administratif a le pouvoir de suspendre provisoirement l'exécution de la décision administrative contestée. C'est un pouvoir spécial, exorbitant de droit commun qui donne à la procédure de sursis à exécution, toute sa spécificité dans le contentieux administratif. Le prononcé du sursis est donc un dépassement du privilège du préalable et du principe de l'effet non suspensif des recours.

Section 2 : La suspension des effets de l'acte

102. La suspension des effets de la décision administrative est la conséquence de la suspension de l'exécution de la décision administrative contestée. En effet, ces deux niveaux de suspension vont de pair, car une décision qui ne s'exécute plus ne peut produire des effets pendant la période de suspension. Cependant, la suspension en matière de sursis à exécution ne concerne pas tous les effets comme en matière d'annulation, elle est relative à certains des effets **(A)**. De plus, la suspension des effets a une finalité de sauvegarde des droits de l'administré **(B)**.

Paragraphe 1 : Une suspension relative

103. La relativité de la suspension des actes administratifs réside en ce que la suspension ne concerne pas les effets déjà écoulés **(A)**. Cela implique qu'il s'agit des effets en cours **(B)**.

A. Le caractère non-rétroactif de la suspension

104. La non-rétroactivité. La non-rétroactivité d'un acte juridique signifie que l'on ne peut pas appliquer un acte juridique nouveau à des faits commis avant son entrée en vigueur²¹⁶.

105. Une suspension non-rétroactive. La suspension de l'exécution d'une décision administrative présente le caractère d'une mesure provisoire. Ainsi, elle n'emporte pas les

²¹⁶ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 12^e édition, 2018, p.1466.

mêmes implications qu'une annulation prononcée par le juge administratif. En effet, la décision du juge qui prononce l'annulation a une portée rétroactive²¹⁷. Puisqu'elle annule non seulement la décision attaquée mais également tous les effets qui ont résulté de l'exécution de ladite décision. Contrairement à l'annulation, la suspension n'a pas de portée rétroactive²¹⁸. Elle ne concerne pas les effets déjà produits puisqu'elle ne peut pas les annuler ou rétablir la situation préjudiciée du requérant du fait de l'exécution de l'acte suspendu. On dit que la suspension est non-rétroactive.

106. Illustration. Il ressort de la jurisprudence française²¹⁹ que le juge des référés, après avoir suspendu l'exécution de la décision du recteur de l'académie de Nice en date du 13 octobre 2009, a fait droit à la demande du requérant tendant à ce qu'il soit enjoint à l'administration de verser le traitement suspendu par l'effet de cette décision, en décidant que la suspension de la décision litigieuse du recteur impliquait nécessairement que le versement du traitement du requérant reprenne depuis la date d'effet de la décision en litige. Il résulte de cette décision qu'en statuant de la sorte le juge des référés a commis une erreur de droit. De même, le juge du sursis à exécution ivoirien qui prononce la suspension d'une décision administrative ne peut en aucun cas ordonner l'annulation des effets antérieurs ou encore rétablir la situation du requérant.

B. La suspension des effets en cours

107. Une consécration désormais explicite. Rappelons que les décisions administratives gardent toute leur force exécutoire malgré les recours juridictionnels formés contre elles. On dit que ces recours n'ont pas d'effet suspensif. Il est donc nécessairement prévu que le juge puisse, avant de statuer au fond, suspendre les effets d'une décision administrative toutes les fois où son exécution préjudicie de façon irréparable la situation du requérant. Ainsi, selon la procédure du sursis à exécution, l'un des effets de la décision prononçant la suspension de l'exécution d'une décision administrative est la suspension de certains de ses effets. Cette implication est systématique et prend effet dès la notification de la décision juridictionnelle à l'auteur de l'acte administratif. Sous la loi de 1994 relative à la cour suprême, la suspension des

²¹⁷ La rétroactivité désigne le fait pour un acte juridique d'avoir des conséquences pour le passé. Si elle est admise pour certaines décisions juridictionnelles, la non-rétroactivité est un principe général en matière de la loi.

²¹⁸ Pierre-Claver KOB, « Les procédures d'urgence et la Chambre Administrative de Côte d'Ivoire », *Actualités Juridiques*, n° 49, 2005, p.187.

²¹⁹ CE, 3è s.sect. n°34 du 22 juillet 2011, *Inédit au recueil Lebon*.

effets était implicite. Selon l'article 76 de ladite loi, « *la chambre administrative peut, après réquisitions du ministère public, à titre exceptionnel, prescrire qu'il soit sursis à l'exécution* » de la décision administrative contestée. Cette disposition prévoyait explicitement la suspension de l'exécution de la décision administrative mais ne laissait pas apparaître l'implication qui est la suspension des effets de ladite décision. Désormais, avec la loi de 2020 sur le Conseil d'État, le législateur consacre explicitement l'effet systématique de la décision de suspension qui consiste non seulement à suspendre l'exécution mais également les effets. Il précise que le Conseil d'État peut « *ordonner la suspension de l'exécution de la décision entreprise, même de refus, ou de certains de ses effets* »²²⁰.

108. Une suspension des effets en cours. Si la suspension n'est pas rétroactive, il est évident qu'elle concerne bel et bien les effets qui sont encore en cours. Cela se rattache au fait que le sursis à exécution est prononçable que pour les décisions dont l'exécution n'est pas encore achevée, faute de quoi la requête est déclarée sans objet. Pourtant, la suspension de l'exécution de la décision et celle de ses effets vont de pair. Par conséquent, la décision de suspension ne peut concerner que les effets en cours. Toutefois, la suspension d'une décision administrative peut, au-delà de la suspension des effets en cours, constituer une prévention des effets préjudiciels susceptibles d'être produits avant que le juge ne statue au fond. De façon logique, une décision qui ne s'exécute pas ne saurait produire d'effet. Par conséquent, lorsque la décision administrative est suspendue, elle cesse temporairement de produire des effets. De ce fait, sa suspension empêche d'éventuels préjudices.

Paragraphe 2 : Un outil de protection des droits et intérêts des justiciables

109. Les procédures d'urgence favorisent la conservation des droits et intérêts des justiciables²²¹. Ainsi, le sursis à exécution qui a pour finalité de suspendre une décision administrative favorise la protection des droits et intérêts des administrés²²² **(A)**. Il constitue également une garantie des intérêts publics comme les services publics **(B)**.

²²⁰ Article 88 de la loi de 2020 sur le Conseil d'État.

²²¹ Ibrahim David SALAMI, « L'efficacité du contentieux de pleine juridiction en droit administratif béninois et camerounais », *Afrilex*, 10 décembre 2016, p. 14-18 ; Jean-Marc MALLOT, « Les procédures d'urgence », *Université Juridique Numérique Juridique Francophone* (UNJF), p.2.

²²² Zambaly Janvier TUO, *La protection des libertés publiques par la chambre administrative de la cours suprême*, mémoire de Master, Université Felix Houphouët Boigny Cocody, 2016, pp.28-34.

A. La conservation des droits et intérêts des administrés

110. Le sursis à exécution consiste en la conservation des droits et intérêts des administrés d'abord parce qu'il est une dérogation au privilège du préalable des décisions administratives et constitue une atténuation de l'effet non suspensif des recours juridictionnels.

111. Le privilège du préalable. L'administration bénéficie essentiellement du privilège du préalable. En vertu de ce privilège, ses décisions sont obligatoires et revêtues du caractère immédiatement exécutoire²²³. Le privilège du préalable désigne la faculté qu'a l'administration d'imposer sa volonté aux administrés sans avoir obtenu leur consentement préalable et sans avoir recours à l'autorisation préalable d'un juge. C'est donc l'extension du caractère exécutoire dont est revêtue la décision administrative. Ce caractère assure à la décision administrative son application immédiate sans qu'il y ait un recours préalable. C'est une décision qui est en elle-même applicable dès la notification. C'est justement ce caractère exécutoire qui garantit le privilège du préalable dont dispose l'administration au regard des décisions qu'elle prend.

112. Le fondement du principe. L'idée du principe du préalable est de donner à l'administration les moyens nécessaires pour accomplir sa mission, qui est la satisfaction de l'intérêt général. Cela implique qu'aucun intérêt particulier ne puisse venir entraver les décisions prises par l'administration à cette fin. Le privilège du préalable permet à l'administratif de prendre des décisions dont l'exécution est immédiatement obligatoire pour les administrés. Ce principe traduit la subordination de l'administré à l'administration. Ainsi, l'administré est tenu de respecter et d'exécuter immédiatement la décision administrative avant toute contestation juridictionnelle.

113. Des effets défavorables aux justiciables. En vertu du privilège du préalable, tous les actes pris par l'administration sont présumés légaux. L'administration n'a pas à démontrer, préalablement à l'entrée en vigueur de ses décisions, leur conformité au droit. Les actes administratifs ont donc une force exécutoire immédiate dès que les mesures de publicité nécessaires ont été effectuées. Autrement dit, les administrés doivent obéir immédiatement aux décisions administratives. Peu importe qu'elles soient légales ou non, elles ont à leur égard la même autorité. On peut dire que le privilège du préalable dont bénéficie l'administration produit un double effet défavorable aux justiciables. Le premier est que la décision administrative est présumée légale. De ce fait, il incombe à l'administré de prouver l'illégalité de la décision qu'il conteste. S'il ne parvient pas à le prouver, l'acte administratif demeure exécutoire. Le second

²²³ Yédoh Sébastien **LATH**, *Droit administratif général*, Abidjan, Les éditions LECAP, 4^e édition, 2020, p.203.

effet tient du fait que l'acte administratif continuera à s'exécuter aussi longtemps qu'il n'aura pas été annulé.

114. Le sursis à exécution, un contrepoids au principe²²⁴. Le sursis à exécution étant une procédure visant à suspendre l'exécution d'une décision administrative avant son annulation au jugement de fond, se voit comme une dérogation au caractère exécutoire des décisions administratives. C'est dire que la mise en œuvre du sursis à exécution est « *de nature à faire échec au caractère exécutoire des décisions administratives* »²²⁵. Il empêche l'exécution d'un acte administratif qui est naturellement exécutoire tant que son retrait de l'ordonnancement juridique n'a pas encore été prononcé par le juge²²⁶. Ainsi, une fois prononcé, la suspension dépouille la décision administrative contestée de son caractère obligatoire. Elle cesse temporairement de s'exécuter pour permettre au justiciable de conserver sa situation jusqu'à la décision de fond tout en le protégeant d'éventuelles atteintes à ses intérêts. En cela, le sursis à exécution constitue une flexibilité du caractère exécutoire des décisions administratives. Le mécanisme du sursis à exécution constitue un échec à la présomption de légalité des décisions administratives. Et la dérogation au privilège du préalable **constitue** également un moyen conservatoire des droits de l'administré.

115. L'effet non suspensif des recours. Les recours juridictionnels en général, et plus particulièrement ceux en matière administrative visant à connaître de la légalité de l'acte administratif, n'ont pas en soi un effet suspensif de la décision contestée²²⁷. En d'autres termes, les recours formés à l'encontre des actes administratifs devant le juge n'ont pas d'effet suspensif tant que le juge n'a pas décidé de leur illégalité. Elles continuent à s'appliquer même si elles **paraissent** illégales. Ce principe signifie que la décision administrative même contestée reste en vigueur aussi longtemps qu'elle ne serait pas annulée par le juge administratif. C'est en réalité la conséquence du privilège du préalable dont dispose l'administration.

116. Le fondement. L'absence d'effet suspensif des recours contre les actes administratifs repose sur une volonté de sécuriser l'action administrative. En effet, l'administration agit dans l'intérêt général, pour cela ses actes ne doivent pas se retrouver subitement privés d'effets par

²²⁴ Babakane COULIBALEY, « Le juge administratif, rempart de protection des citoyens contre l'administration en Afrique noire francophone ? », *Afrilex*, 2019, p.22.

²²⁵ René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, E.J.A., 13^e édition, 2008, 1129.

²²⁶ Bernard PACTEAU, *Contentieux administratif*, Paris, PUF, 1985, p.233.

²²⁷ Maxime LEI, *Le principe de l'absence d'effet suspensif des recours contentieux en droit administratif*, Thèse doctorat, Droit, Université de Toulon, 2018, 903 P.

le seul exercice d'une action contentieuse. En France, cette absence d'effet suspensif des recours est consacrée à l'article L4 du Code de justice administrative, qui dispose que « *sauf dispositions législatives spéciales, les requêtes n'ont pas d'effet suspensif s'il n'en est autrement ordonné par la juridiction* »²²⁸. Ainsi, le juge n'est pas saisi, comme dans les relations entre particuliers, avant que ladite décision n'ait produit ses effets de droit, mais *a posteriori*, lorsque les effets de droit se produisent déjà. Ce principe ne confère pas l'autorité normative aux décisions de l'administration, mais il défend au juge de faire obstacle à une autorité qu'elles ont déjà par elles-mêmes.

117. Un principe attentatoire aux administrés. Dans un tel système juridictionnel qui prive le recours de tout effet suspensif, « *on ne saurait contester que cette situation est contraire aux engagement internationaux (...) qui consacrent le droit d'être jugé dans un délai raisonnable* »²²⁹. En effet, l'absence d'effet suspensif des recours favorise le maintien de l'exécution immédiate de certaines décisions administratives illégales. Cette exécution continue peut pourtant avoir des conséquences irréversibles pour certains administrés de sorte à ce qu'une déclaration d'illégalité postérieure n'arrive jamais à réparer les dommages qui seraient survenus notamment à cause de la longueur des délais de jugement. Dès lors, tout administré doit pouvoir demander au juge administratif la suspension d'une décision contestée pour éviter d'éventuels préjudices irréparables.

118. Face à ce principe, « *le législateur a organisé en faveur des administrés une procédure particulière destinée à leur permettre de tenir en échec une action administrative illégale et gravement attentatoire à leurs intérêts* »²³⁰. Il conviendrait de dire que c'est le souci de conserver les intérêts de l'administré que le législateur a instauré le sursis à exécution prévu par la loi de 2020 relative au Conseil d'État qui dispose qu' « *une décision administrative faisant grief à une personne (...) peut faire l'objet d'une requête aux fins de sursis à exécution devant le Conseil d'État* »²³¹. Selon cette disposition, il faut toutefois comprendre que ce n'est pas la procédure du sursis à exécution qui est suspensive mais c'est la décision que prononce le juge qui peut suspendre la décision attaquée.

²²⁸ Art. L4 du code de justice administrative français.

²²⁹ Babakane COULIBALEY, « *Le juge administratif, rempart de protection des citoyens contre l'administration en Afrique noire francophone ?* », article préc., pp.21-22.

²³⁰ Christian GABOLDE, *Traité pratique de la procédure administrative contentieuse*, Paris, Dalloz, 1960, p.152.

²³¹ Art. 87 de la loi de 2020 relative au Conseil d'État.

119. Le sursis, une atténuation du principe²³². En permettant la suspension de l'exécution de la décision administrative dans l'attente de la décision au principal, le sursis à exécution constitue un instrument nécessaire à l'atténuation du principe de l'effet non suspensif des recours devant le juge administratif. Ainsi, « *l'entorse au principe du caractère non suspensif des recours que constitue le sursis à exécution peut s'avérer nécessaire pour l'efficacité de la décision juridictionnelle* »²³³. En effet, l'écoulement du temps, de la saisine à la décision de fond, peut entraîner des conséquences irréversibles ou difficilement réparables du fait de la lenteur de la justice. C'est donc pour parer à cette menace que le sursis à exécution a été prévu pour servir provisoirement de contrepoids à l'effet non suspensif du recours en annulation et prévenir tout danger jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la légalité. Le sursis à exécution traite en suspect un acte qui bénéficie pourtant d'une présomption de légalité. Il empêche l'exécution d'un acte pourtant toujours en vigueur. Le prononcé de la suspension est une atténuation de l'application du caractère non suspensif des recours.

B. La garantie des services publics

120. Le service public. Le service public est « *une activité d'intérêt général exercée par ou sous le contrôle de l'autorité gouvernementale de l'État* »²³⁴. Il est garanti par plusieurs moyens parmi lesquels figure le sursis à exécution. Le sursis à exécution permet de garantir la mise en place et assure le bon fonctionnement des services publics.

121. Suspension des actes administratifs troublant l'ordre public. Selon l'article 87 de la loi de 2020 relative au Conseil d'État, les actes administratifs intéressant la sécurité publique ou la tranquillité publique sont insusceptibles de faire l'objet d'un sursis à exécution. Partant de cette disposition, les décisions administratives dont l'exécution constituent un trouble tant pour la sécurité que pour la tranquillité publique peuvent être suspendues provisoirement par le juge de l'urgence à travers la procédure du sursis à exécution. Autrement dit, tel que les décisions administratives intéressant l'ordre public ne sont pas susceptibles de faire l'objet de

²³² Maxime LEI, *Le principe de l'absence d'effet suspensif des recours contentieux en droit administratif*, Thèse doctorat, Droit, Université de Toulon, 2018, pp.35 et sq ; Akoua Viviane-Patricia AMBEU, *La fonction administrative contentieuse en Côte d'Ivoire*, Thèse de doctorat, Droit public, Université de Lyon, 2011, pp. 234 et s.

²³³ Pierre-Claver KOBO, « Les procédures d'urgence et la chambre administrative », article précité, p.184.

²³⁴ Yédoh Sébastien LATH, « Utopie et vraisemblance de l'indépendance du service public de la justice constitutionnelle en Afrique francophone », in Fabrice HOURQUEBIE (dir), *Quel service public de la justice en Afrique francophone ?*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p.32.

sursis à exécution, de même celles dont l'exécution trouble l'ordre public sont censurables par la voie du sursis à exécution. Cela s'inscrit dans l'idée de maintenir la sécurité et la tranquillité qui garantissent de façon générale, l'ordre public.

122. Suspension des actes administratifs compromettant l'exécution d'un projet d'intérêt public. Tous les actes administratifs qui constituent une entrave à l'exécution d'un projet d'intérêt public sont des actes dont les effets troublent inexorablement l'ordre public. En effet, un projet d'intérêt public a pour but de satisfaire des besoins d'ordre général. Ainsi, une décision administrative dont l'exécution entraîne l'inexécution d'un tel projet, est un frein au bon fonctionnement du service public. Une telle décision administrative est censurable par la voie du sursis à exécution.

123. Illustration. Dans une affaire portée devant le juge de l'urgence, il ressort que monsieur Wilson Tété Jean Chrysostome Seth, détenteur du certificat de propriété n°05002764 a entrepris des travaux de construction sur le terrain litigieux. Après avoir contesté par la voie du recours pour excès de pouvoir la délivrance dudit certificat de propriété, l'État de Côte d'Ivoire a, par une requête, demandé au président de la chambre administrative d' « *ordonner à monsieur WILSON Tété Jean Chrysostome Seth la cessation du trouble à l'ordre public par l'arrêt des travaux de construction par lui entrepris* »²³⁵. Le requérant invoque le moyen selon lequel ces travaux entrepris par le défendeur troublent l'ordre public et que la mesure sollicitée est utile à la sauvegarde de ses droits en raison du caractère non suspensif du recours pour excès de pouvoir. Saisi d'une telle demande, le juge estime que la mesure sollicitée a pour objet, en réalité, de neutraliser les effets du certificat de propriété et du permis de construire sur la base duquel monsieur Wilson Tété Jean Chrysostome a entrepris les travaux de construction. Cette demande s'analyse en un sursis à exécution d'une décision administrative. De plus, en « *considérant que, les travaux de construction entrepris compromettent l'exécution du projet de construction de l'hôtel d'application, devant constituer avec l'école de formation, le Centre de Formation Professionnelle Hôtelier* »²³⁶. Dès lors, l'urgence mais également l'utilité de la mesure sollicitée sont caractérisées par la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du service public dont est chargé le ministère d'État, ministère de l'Emploi des Affaires Sociales et de la Formation Professionnelle qui a, obtenu à cette fin, de la part du ministère des Travaux Publics,

²³⁵ CSCA, ord. n°6 du 22 avril 2016, *État de Côte d'Ivoire c/ Wilson Tété Jean Chrysostome Seth et autres*.

²³⁶ CSCA, ord. n°6 du 22 avril 2016, *État de Côte d'Ivoire c/ Wilson Tété Jean Chrysostome Seth et autres*.

des Transports et de la Construction, l'attribution des parcelles de terrain et la moitié du lot figurant sous le liséré rouge.

124. Même si le juge du référé n'a pas prononcé la mesure sollicitée du fait qu'elle n'entre pas dans sa compétence, il est certain qu'une telle demande serait reçue en sursis à exécution et aurait fait l'objet d'une suspension provisoire des actes attaqués. De cette ordonnance, il ressort l'enseignement selon lequel les décisions administratives non relatives au maintien de l'ordre public sont censurables par la voie du sursis à exécution toutes les fois qu'elles mettront en mal la mise en place d'un service public.

125. Le fonctionnement d'une société d'économie mixte chargée d'un service public.
La gestion du service public peut être assurée directement par une personne publique ou indirectement par le biais d'une structure *ad hoc*²³⁷, à savoir un établissement public, un groupement d'intérêt public ou une société d'économie mixte. Pour ce qui concerne les sociétés d'économie mixte, ce sont des sociétés commerciales à capital majoritairement public. Elles sont compétentes pour intervenir dans plusieurs domaines d'activité comme la réalisation des opérations d'aménagement, les opérations de construction, et aussi pour exploiter des « *services publics à caractère industriel et commercial ou pour toute autre activité d'intérêt général* »²³⁸. Lorsque la société d'économie mixte est chargée d'assurer un service public à caractère industriel et commercial (SPIC), elle est soumise en grande partie au droit privé, relativement aux rapports du service avec le personnel, les usagers, les fournisseurs et les clients.

126. Mais, si naturellement le SPIC est soumis au droit privé, on ne saurait oublier pour autant que le droit administratif lui est aussi applicable. Le droit administratif s'applique donc au SPIC sur certains points, relativement au principe d'organisation, à l'exercice des prérogatives de puissance publique, au directeur, au comptable public puis au contentieux des travaux publics²³⁹. Ainsi, pour tout rapport entre le service et le personnel au sein d'une société d'économie mixte en charge d'un service public, il convient de se référer à une loi spéciale qui régit ledit service ou en cas d'absence de loi, au statut général de la structure en charge du service public. C'est le cas par exemple de la Radiodiffusion Télévision Ivoirienne (RTI) qui, assurant le service public de la communication, fonctionne conformément à un statut général.

²³⁷ Stéphane BRACONNIER, *Droit des services publics*, Paris, PUF, 2^e édition, 2007, pp.405 et s.

²³⁸ Art. L.1521-1 du code général des collectivités territoriales.

²³⁹ Alain-Serge MESCHERIAKOFF, *Droit des services publics*, Paris, PUF, 2^e édition, 1997, p.13.

127. Suspension des actes compromettant le bon fonctionnement d'un service public.

Conformément à ce qui précède, tout remaniement du personnel au sein d'une société d'économie mixte, relève d'un organe compétemment désigné par le statut général qui le régit. De cela, conformément au statut général de la RTI, les révocations, les suspensions ou les nominations du personnel, ressortissent du directeur général de la RTI et non de l'administration générale. Par conséquent, les décisions allant dans le sens de révocation, de suspension ou de nomination et qui ne sont pas du directeur général de la RTI, sont illégales et compromettent le bon fonctionnement du service public. Elles sont donc susceptibles de recours sur la base de l'incompétence de l'organe dont elles émanent.

128. Illustration. C'est cet enseignement qui ressort de l'arrêt *Dahily Jean-Paul* rendu en 2003 par l'ex chambre administrative. En effet, par l'arrêté n°301 du 2 juillet 2003, le ministre d'État, ministre de la communication a procédé par la suspension de Mr. Dahily Jean-Paul puis à son remplacement dans ses fonctions de secrétaire général de la RTI par un intérimaire. Estimant que la décision du ministre d'État, ministre de la communication est illégal et rappelant le fait qu'il n'ait pas été prévu la durée de la suspension et le sort de sa rémunération, Mr. Dahily, sollicite de l'ex chambre administrative la suspension dudit arrêté. En considérant que « *cette nomination ressortit de la compétence exclusive du directeur général de la RTI société d'économie mixte* »²⁴⁰, le juge du sursis estime que l'application immédiate de l'arrêté n°301 du 2 juillet 2003 « *est de nature à créer au sein de ladite société un dyarchie juridiquement intolérable parmi les organes de nomination, de direction et d'exécution* »²⁴¹. Il lui convient donc de prononcer la suspension d'un tel arrêté. Toute décision administrative mettant en mal le bon fonctionnement d'un service public est susceptible de faire l'objet d'un sursis à exécution²⁴².

129. Le sursis à exécution, tel que conçu et maintenu sous sa forme initiale, est une procédure qui permet de contester un acte administratif et d'en demander la suspension. La décision de suspension qui en découle est un moyen assez efficace pour réduire les effets préjudiciables de la lenteur du procès administratif. Cependant, cette procédure ne suffit pas toute seule à régler toutes les situations d'urgences portées devant le juge administratif. Il est prévu une seconde procédure qu'est le référé administratif.

²⁴⁰ CSCA, arrêt n°27 du 27 août 2003, *Dahily Jean-Paul c/ Ministère d'État, Ministère de la communication*.

²⁴¹ *Idem*.

²⁴² CSCA, ord. n°6 du 22 avril 2016, *État de Côte d'Ivoire c/ Wilson Tété Jean Chrysostome Seth et autres*

**DEUXIÈME PARTIE : LE RÉFÉRÉ ADMINISTRATIF, UN RECOURS
EN VUE DE MESURES CONSERVATOIRES**

130. Généralités. Plusieurs États ont mis à la disposition du juge administratif un moyen de réduire les lenteurs qui caractérisent le procès administratif. C'est le cas du Benin qui a institué dans le cadre du contentieux administratif, une ordonnance d'abréviation de délai²⁴³ pour permettre de raccourcir efficacement les délais d'instruction et d'obtenir rapidement une réponse juridictionnelle. Il en est ainsi pour la France qui, avec la loi du 30 juin 2000, a revitalisé le référé²⁴⁴ préalablement instauré dans son dispositif procédural. Le référé est une notion que l'on rencontre dans plusieurs domaines du droit tant au plan national qu'international, dont le contenu varie selon la matière²⁴⁵ et la juridiction²⁴⁶. On assiste à une typologie variée qui fait du référé une notion polysémique. En effet, nombreuses sont les requêtes qui tendent à solliciter que soient ordonnées des mesures provisoires, dans un bref délai, en vue de prévenir un dommage, préserver des droits et intérêts, ou faire cesser un trouble manifestement illicite. Les justiciables recourent fréquemment à la procédure du référé en fonction de la nature du litige et selon qu'il relève de la juridiction judiciaire ou administrative. D'où la répartition entre le référé judiciaire et le référé administratif. Ainsi, le régime de la Côte d'Ivoire présente principalement deux types de référé : le référé civil et le référé administratif.

131. Distinction référé civil-référé administratif. Le référé civil est une procédure permettant de demander à une juridiction civile ou commerciale qu'elle ordonne des mesures provisoires mais rapides tendant à préserver les droits du demandeur. Le référé administratif est un recours ouvert devant le juge administratif pour demander une mesure provisoire destinée à préserver les droits et intérêts du justiciable qui pourraient être irrémédiablement compromis pendant le cours d'une instance, ou avant son introduction. Ces deux référés se distinguent au niveau de la juridiction compétente. Ce qui détermine la nature des litiges qui peuvent faire l'objet d'un référé civil ou d'un référé administratif. Si les litiges de droit commun font l'objet de référé civil, seuls les litiges de droit administratif peut être portés en référé administratif ;

²⁴³ Art 51 de l'ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966, remise en vigueur par la loi n° 90-012 du 1er juin 1990 et portant composition, organisation, attributions et fonctionnement de la Cour suprême du **Benin**.

²⁴⁴ Il existe le référé constat (art. R.531-1, CJA) ; référé instruction (art. 532-1, CJA) ; référé provision (art. R.541-1, CJA) ; référé précontractuel (art. L.551-10 à 12, CJA) ; référé contractuel (art. L.551-13, CJA) ; référé suspension (art. L.521-1, CJA) ; référé liberté (art. L.521-2, CJA) ; référé conservatoire (art. L.521-3, CJA).

²⁴⁵ Le référé en procédure fiscale, en droit internationale, en droit des affaires, en droit pénitentiaire, en droit social, en matière de marchés publics, en droit financier, et le référé administratif.

²⁴⁶ La Juridiction internationale, juridiction nationale, juridiction civile ou administrative.

132. Le référé administratif en droit ivoirien. Prévu à l'article 91 de la loi de 2020 sur le conseil d'État²⁴⁷, le référé administratif relève du « *président du conseil d'État ou, en cas d'absence ou d'empêchement, le président de la section du contentieux* »²⁴⁸ qui peut sur simple requête « *designer un expert pour constater, sans délai, des faits susceptibles de donner lieu à un litige devant le conseil d'État* »²⁴⁹ **ou** « *ordonner toutes autres mesures utiles* »²⁵⁰. Il est donc convenable que le référé administratif se présente sous deux(02) formes : l'une consistant à désigner un expert et l'autre consistant à ordonner des mesures utiles. En effet, c'est une procédure qui permet de prendre des « *mesures conservatoires pour enjoindre un comportement à l'administrative ou aux personnes privées* »²⁵¹. Les types de référé tels que présentés, montrent que ces mesures interviennent soit pour prévenir un éventuel litige (**CHAPITRE 1**) ou pour apporter une solution à une situation litigieuse (**CHAPITRE 2**).

²⁴⁷ Voir également l'article 71 de la loi de 2020-968 du 17 décembre 2020 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du conseil d'État.

²⁴⁸ Art. 91 de la loi de 2020-968 du 17 décembre 2020 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du conseil d'État.

²⁴⁹ Art. 91, alinéa 2 de la loi précitée.

²⁵⁰ Art. 91, alinéa 3 de la loi sur le conseil précitée.

²⁵¹ Pierre-Claver KOBO, « Un contentieux en expansion : l'expulsion des occupants sans titre du domaine public par la voie du référé administratif », *La tribune de la chambre administrative*, n°04, 2015, p.5.

CHAPITRE 1 : LE CONSTAT D'URGENCE, UNE MESURE PRÉVENTIVE

133. Le référé constat. Prévenir c'est empêcher la survenance d'une situation dommageable ou réduire ses effets au cas où elle arrivait, en s'entachant de lutter contre les causes ou les moyens. L'adjectif « préventif » tend à qualifier les mesures destinées à empêcher la survenance d'un préjudice ou à réduire par avance les effets dommageables d'une situation. Dans l'étude présente, parler de mesures préventives renvoie à toutes ces mesures prononcées par le juge et qui tendent à éviter la réalisation d'un dommage ou à devancer le dépérissement d'une preuve. De façon plus claire, ces mesures tendent à empêcher la survenance d'un litige. Dans le cadre des procédures d'urgence, cette action en justice destinée à écarter la menace d'un trouble ou à conserver une preuve exposée à disparaître, se fait par la voie du référé constat. Ainsi, le référé constat d'urgence est un recours juridictionnel introduit²⁵² à titre préventif. C'est aussi « *une décision qui prescrit en cas d'urgence des mesures conservatoires afin que les éléments de preuves ne soient pas détruits avant que les mesures d'instruction aient pu intervenir* »²⁵³. Cette action *in futurum*²⁵⁴ permet d'obtenir du juge que soient prescrites des mesures à la fois préventives et protectrices²⁵⁵. Selon la loi sur le Conseil d'État, ces mesures s'étendent à la désignation d'un expert (**Section 1**) en vue de la constatation de faits (**Section 2**).

Section 1 : La désignation rapide d'un expert

134. Lorsque le justiciable se trouve dans une situation qui pourrait conduire à un litige devant le Conseil d'État il demande au juge, par la voie du référé, que soit ordonné un constat d'urgence afin que les éléments de preuve ne disparaissent pas avant que le juge du litige principal n'intervienne. Le juge fait droit à une telle demande en désignant un expert pour

²⁵² Cette procédure a été introduite en France en 1955 et était dirigée devant les tribunaux administratifs.

²⁵³ Alain-Serge MESCHERIAKOFF, *Le droit administratif ivoirien*, Paris, ECONOMICA, 1982, p. 196.

²⁵⁴ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, op.cit. Une action *in futurum* est « *une catégorie d'actions qui permet à tout intéressé de faire administrer une *preuve en justice avant tout procès, soit pour faire ordonner une *mesure d'instruction (...) s'il existe un motif légitime (...) de conserver ou d'établir la preuve de faits dont pourrait dépendre la solution d'un litige, soit pour faire trancher à titre principal une contestation relative à une preuve littérale (...) et qui pourrait englober l'action qui tendrait à la reconnaissance d'un droit non encore contesté* ».

²⁵⁵ Agathe Van LANG, Geneviève GONDOUIN, Véronique Inserget-Brisset, *Dictionnaire de droit administratif*, op.cit. p. 177.

constater les faits. Cette désignation d'expert se fait de façon procédurale. Elle est soumise à des exigences (**Paragraphe 1**) qui conditionnent le choix de l'expert (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : La procédure de désignation d'un expert

135. La désignation d'expert est soumise à plusieurs conditions obligatoires. Ces conditions se subdivisent à deux (02) niveaux. S'il n'existe quasiment pas de conditions en la forme (**A**), celles au fond sont au nombre de deux (02) (**B**).

A. Une quasi-inexistence de conditions formelles

136. Un allègement de la procédure. La procédure du référé constat bénéficie d'une souplesse procédurale qui caractérise l'usage de cette procédure²⁵⁶. Il importe de souligner cet allègement procédural surtout en ce qui concerne les exigences formelles²⁵⁷. Contrairement au sursis à exécution qui est soumis à plusieurs conditions formelles strictes, le référé est une procédure dont les exigences sont moins strictes. En effet la procédure de référé n'exige pas de décision préalable comme serait le cas en matière de sursis à exécution. C'est une procédure autonome. Cette simplification des conditions conduit à l'allègement procédural du référé afin de faciliter l'accès au prétoire. C'est également pour un souci de célérité dans la réaction du juge administratif face aux questions qui lui sont soumises surtout en matière d'urgence que le législateur a jugé utile de simplifier les conditions du référé. Selon la doctrine, la simplification des conditions d'un recours juridictionnel est la « *condition d'une bonne justice* »²⁵⁸ car « *il faut que l'accès du prétoire soit relativement aisé pour les justiciables* »²⁵⁹.

137. Une saisine par requête. La saisine du juge en matière de référé est soumise à des conditions moins strictes. Il s'agit de l'exigence d'une simple requête auprès du juge de référé. Le législateur n'a pas estimé nécessaire d'ajouter un autre élément à cette condition parce qu'il entend établir une procédure aisée. En général l'introduction d'une instance peut se faire par

²⁵⁶ Bernard PACTEAU, *Contentieux administratif*, Paris, PUF, 1985, p.257.

²⁵⁷ Andrée Marie-Pascale GNAWA, *Les procédures d'urgence devant la chambre administrative de la cour suprême*, mémoire précité, p.69.

²⁵⁸ René DEGNI-SEGUI, « L'accès à la justice et ses obstacles », *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone*, Montréal, Aupel-Uref, 1994, p.449.

²⁵⁹ *Ibidem*.

quatre²⁶⁰ (04) moyens, mais la requête est la voie qui peut être la plus aisément remplie. Selon l'article 91 de la loi relative au Conseil d'État, la procédure de référé est entreprise dans « *tous les cas d'urgence, (...) sur simple requête* »²⁶¹. L'expression « *simple requête* » traduit l'idée d'une saisine simplifiée par la voie de requête adressée au Conseil d'État en dehors de toute autre condition. Cette requête doit être présentée par écrit et assortie de toutes justifications²⁶². Selon le code de procédure civile, commerciale et administrative, cette requête est présentée au greffe du Conseil d'État par le requérant ou par son représentant ou mandataire²⁶³ dans les délais prévus. Pour insister sur le mode de saisine le juge de référé commence son raisonnement en rappelant sa saisine par une requête puis l'objet de sa saisine. C'est le cas dans plusieurs ordonnances qu'il a rendu en la matière, notamment l'ordonnance n°2 rendue en 2004 par l'ex chambre administrative. Dans cette ordonnance, on peut lire que « *par requête du 12 Novembre 2003, Madame DOUO Bernadette et Monsieur DJAKO Amonia Gustave (...) sollicitent la désignation d'un expert* »²⁶⁴. Le juge montre la requête en tant que moyen de saisine matière de référé constat.

138. Une absence de conditions particulières. Outre la requête que le requérant adresse au juge, la demande de constat d'urgence n'est soumise à aucune autre condition particulière. Ainsi, la recevabilité d'une telle demande n'est subordonnée à aucune exigence que ce soit. Cette demande est recevable même en l'absence des formalités qui conditionnent celle introduite au fond.

B. Une double condition de fond

139. Lorsque la demande d'un constat d'urgence est recevable, le juge procède à l'instruction. Il vérifie que certaines conditions de fond justifiant la mesure sollicitée soient remplies. Ces exigences se rapportent à l'urgence qui caractérise la situation litigieuse et l'utilité

²⁶⁰ Selon le code de procédure civile, commerciale et administrative, il s'agit de l'assignation, la requête, la comparution volontaire, et la mise au rôle et la consignation.

²⁶¹ Art. 91 de la loi n°2020-968 du 17 décembre 2020 relative au Conseil d'État.

²⁶² Art. 233 du code de procédure civile, commerciale et administrative.

²⁶³ Art. 35 du code de procédure civile, commercial et administrative.

²⁶⁴ CSCA, ord. n°2 du 29 Janvier 2004, *Madame DOUO Bernadette, DJAKO Amonia Gustave c/ OUATTARA Bambala Philippe*.

de designer un expert aux fins de constater des faits. Ces deux conditions sont cumulatives et fondent le prononcé de la mesure sollicitée.

140. L'urgence, la condition fondamentale. La condition de l'urgence est une justification essentielle de la procédure de référé administratif²⁶⁵. Elle fonde sa mise en œuvre et sa recevabilité. De ce fait, la condition de l'urgence est indispensable à la désignation d'un expert à travers la procédure de référé administratif. C'est ce qui ressort de l'article 91 de la loi de 2020 relative au Conseil d'État à travers son article 91 dans lequel le législateur permet au juge des référés de prendre connaissance d'une demande en référé « *Dans tous les cas d'urgence* »²⁶⁶ qui lui seront soumis. De cette disposition, il ressort que le juge des référés ne peut donner droit à une demande de constat d'urgence que si l'affaire dont il est saisi est un cas d'urgence. Le référé qui est une procédure d'urgence impose au justiciable un caractère urgent de la situation qu'il porte devant le juge en vue de la désignation d'un expert. Il ne pourrait y avoir droit s'il n'établit pas l'existence d'une urgence à statuer. La procédure de constat d'urgence « *ressemble à celle permettant au juge, dans la phase de contentieux normale d'ordonner une expertise. La différence se situe seulement au niveau de la notion d'urgence qui caractérise la procédure de constat d'urgence* »²⁶⁷. Une fois saisi, le juge procède à l'appréciation de l'utilité du cas à lui soumis.

141. L'utilité de designer un expert. Le juge des référés évalue l'utilité de la mesure demandée simultanément avec la condition de l'urgence. Il apprécie l'utilité au regard du cas d'espèce qui lui est soumis. Ainsi, la qualification de l'utilité diffère selon la situation qui requiert une constatation. Outre l'urgence, la désignation d'expert n'est obtenue que si le constat des faits en cause est utile pour résoudre un éventuel litige. Cette position ressort de l'article 91 en son deuxième alinéa qui prévoit que le président du Conseil d'État ou, en cas d'absence ou d'empêchement, le président de la section du contentieux, peut désigner un expert pour constater « *des faits susceptibles de donner lieu à un litige* »²⁶⁸. La demande de désigner un expert ne peut pas être accordée qu'à la condition que cette mesure paraisse utile au règlement d'une situation litigieuse. Si le constat des faits semble superflu ou sans intérêt à la

²⁶⁵ Pierre-Claver KOBO, « Un contentieux en expansion : l'expulsion des occupants sans titre du domaine public par la voie du référé administratif », *La tribune de la chambre administrative*, n°04, 2015, p.13.

²⁶⁶ Art. 91 de la loi n°2020-968 du 17 décembre 2020 relative au Conseil d'État, loi précitée.

²⁶⁷ Akoua Viviane-Patricia AMBEU, *La fonction administrative contentieuse en Côte d'Ivoire*, Thèse de doctorat, Droit public, Université de Lyon, 2011, p.231.

²⁶⁸ Art. 91, alinéa 2 de la loi n°2020-968 du 17 décembre 2020 relative au Conseil d'État, loi précitée.

sauvegarde ou à la garantie d'un droit particulier, il ne peut y avoir de désignation d'expert. Aussi, le constat des faits n'est susceptible d'apporter aucune information nouvelle ou importante au juge, il n'y a pas lieu de faire droit à une telle demande.

Paragraphe 2 : Le choix particulier d'un expert

142. Une fois les conditions remplies, le juge désigne un expert pour constater les faits litigieux. Cet expert doit nécessairement être tiré de la liste des experts établie par le ministère de la justice **(A)**. Naturellement, le juge du référé statuant en formation unique, procède à la désignation par une ordonnance **(B)**.

A. Une désignation selon la liste des experts

143. La définition de l'expert. De façon générale, l'expert est « *une personne dont la compétence, l'indépendance et la probité lui valent d'être formellement reconnue apte à effectuer des travaux d'expertise* »²⁶⁹. Mais dans le contentieux administratif, l'expert est appréhendé autrement. Dans ce contexte, On entend par expert, un technicien commis par le juge en raison de ses études particulières, pour procéder à une expertise. C'est une personne qualifiée dans un domaine précis et capable de mener des études sur une question relevant de son domaine. Il existe plusieurs types d'experts. Il y a des experts en médecine, en immobilier, en ressources minières, des experts comptables, des experts géomètres etc... La liste n'est pas exhaustive, mais quel que soit l'expert désigné, celui-ci peut être considéré comme un auxiliaire de justice qui concourt indirectement à la bonne administration de la justice par l'aide ou l'assistance qu'il apporte de façon occasionnelle.

144. La désignation de l'expert. La désignation d'expert est l'indication par le juge, d'une personne déterminée qui est chargée de remplir une mission d'expertise. Cette désignation se fait suivant le code de procédure civile, commerciale et administrative et le code de procédure pénale. La désignation d'expert est une mesure commune aux procédures judiciaires. En matière civile, commerciale et pénale, l'expert peut être désigné d'office par le juge lorsque lors d'un procès, l'expertise se présente comme une nécessité pour le juge dans sa prise de décision. Il existe aussi des cas où l'expert est désigné à la demande du ministère public²⁷⁰ ou

²⁶⁹ Claude GUITTARD, Adeline WELTER, « Définition et sélection de l'expert IT : approches cognitives et sociales », *Management & avenir*, n°67, 2014, p. 103.

²⁷⁰ Art. 193, alinéa 1 du code de procédure pénale ivoirien.

de l'une des parties à travers la procédure de référé civil. Contrairement aux premières, en matière de procédure administrative surtout dans le contentieux de l'urgence, la désignation d'un expert se fait seulement suite à une demande par requête déposée par l'une des parties devant le Conseil d'État en suivant la procédure de référé administratif. Cependant, que l'on soit en matière civile, commerciale, administrative ou pénale, la désignation de l'expert se fait selon une liste préétablie. Toutefois, le juge peut y déroger pour des cas exceptionnels.

145. La désignation selon une liste préétablie. Selon les dispositions, du code de procédure civile, commerciale et administrative, « *il n'est commis qu'un seul expert* »²⁷¹ pour assurer la mission de constatation d'urgence qui justifie sa désignation. Mais, pour des cas qui requièrent l'intervention de plusieurs experts, le juge peut à titre exceptionnel déroger à ce principe en désignant trois experts²⁷². Les experts sont désignés selon une liste nationale, prêtée par le garde des sceaux, ministre de la justice, sur proposition des cours d'appel, les procureurs généraux compétents entendus²⁷³. Cette liste commune à toutes les juridictions propose plusieurs experts en fonction de leur domaine de compétence. Un expert peut se voir confier plusieurs missions, mais celui ayant plus de dix missions judiciaires en cours, ne peut être désigné à nouveau²⁷⁴. Cependant, le juge peut par décision motivée, y déroger²⁷⁵.

146. L'exception de la désignation en dehors de la liste. Par exception au principe selon lequel la désignation doit se faire au regard d'une liste préétablie, le juge a également la possibilité de désigner l'expert en dehors de ladite liste. Cette exception ressort du code de procédure civile, commerciale et administrative qui dispose en son article 66 que, « *à titre exceptionnel, le juge peut par décision motivée, choisir un expert ne figurant pas sur cette liste* »²⁷⁶. Cette latitude laissée au juge de pouvoir désigner en dehors de la liste des experts, consiste à combler le vide en cas d'incapacité quelconque des experts figurant sur la liste pour

²⁷¹ Art. 65, alinéa 2 du code de procédure civile, commerciale et administrative ivoirien ; art. 193, alinéa 1 du code de procédure pénale ivoirien.

²⁷² Art. 65, alinéa 2 du code de procédure civile, commerciale et administrative ; art. 193, alinéa 1 du code de procédure pénale ivoirien.

²⁷³ Art. 66, alinéa 1 du code de procédure civile, commerciale et administrative ; art. 194, alinéa 1 du code de procédure pénale.

²⁷⁴ Art. 66, alinéa 3 du code de procédure civile, commerciale, et administrative.

²⁷⁵ *Ibidem*.

²⁷⁶ Art. 66, alinéa 4 du code de procédure civile, commerciale et administrative ; art. 194, alinéa 2 du code de procédure pénale.

le cas d'espèce. Dans un tel cas, l'expert exceptionnellement désigné en dehors de la liste doit, par écrit prêter « *serment d'accomplir sa mission, de faire son rapport et de donner son avis en son honneur et conscience* »²⁷⁷. Ce serment traduit la sincérité et l'engagement de l'expert à accomplir sa mission. En cas de mauvaise foi, il est tenu par ce serment qui engage sa responsabilité.

B. Une désignation par ordonnance

147. La définition de l'ordonnance. L'ordonnance est une décision juridictionnelle « *dont l'objet est de régler des points de procédure sans se prononcer sur le fond, concernant la direction du procès, l'indication de mesures conservatoires ou provisoires* »²⁷⁸. Dans le cadre du référé administratif, l'ordonnance est la décision du juge statuant en formation unique. Le juge prononce par ordonnance les mesures sollicitées par les requérants.

148. Une désignation par ordonnance. En contentieux de l'urgence, le juge du référé est habilité à rendre ses décisions par une ordonnance de référé. Eu égard à l'urgence à laquelle il est tenu de faire face, celui-ci statue seul pour éviter l'écoulement du temps. Par conséquent celui-ci statue en formation unique. Il rend des ordonnances pour prononcer sa décision. C'est en ce sens que le président du Conseil d'État ou, en cas d'absence ou d'empêchement, le président de la section du contentieux qui est particulièrement le juge du référé en Côte d'Ivoire, statue en formation unique. Ainsi, la décision désignant un expert pour constater des faits est rendue par une ordonnance.

149. La composition de l'ordonnance. Le juge indique dans l'ordonnance de référé le nom ou la qualité de l'expert désigné, le délai qui lui est imparti pour le dépôt de son rapport. Il précise également le nom du magistrat sous le contrôle duquel l'expert procède à sa mission. Dans l'ordonnance, le juge indique toujours la partie qui est tenue d'avancer les frais d'expertise. Dans le contentieux de l'urgence notamment en matière de référé constat d'urgence, la partie qui sollicite l'expertise est celle qui est tenue de faire l'avance des frais. Une fois désigné, le juge confie à l'expert une mission qu'il précise avec détail dans son ordonnance.

150. Illustration. Certes, la jurisprudence ivoirienne est marquée par une disette d'ordonnance de désignation d'expert, mais on pourrait constater tous ces éléments dans

²⁷⁷ Art. 66, alinéa 4 du code de procédure civile, commerciale et administrative ; art. 194, alinéa 2 du code de procédure pénale.

²⁷⁸ Jean SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, Paris, Bruylant, AUF, 2001, p. 785.

quelques ordonnances²⁷⁹ telle que celle rendue en 2018 par la chambre administrative pour désigner « *monsieur M'Bengue Abdoulaye, expert immobilier (...) à l'effet de constater, dans un délai d'un mois, les limites du domaine public, voire l'étendue des servitudes établies sur le titre foncier n°94960 de la circonscription de Bingerville* »²⁸⁰.

Section 2 : La constatation immédiate de faits susceptibles de litiges

151. L'expert désigné a une mission spéciale qui lui est confiée par le juge du référé constat. Il est tenu de constater des faits qui pourraient prendre une tournure litigieuse susceptible de recours principal devant le juge de fond. Cette constatation strictement matérielle (**Paragraphe 1**) est dans le but de conserver les éléments de preuve pouvant servir au juge pour trancher le litige principal (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Un constat purement matériel

152. Le constat qui constitue la charge de l'expert doit nécessairement porter sur des faits matériels. C'est-à-dire que les faits litigieux doivent être perceptibles à travers un simple constat (**A**) sans qu'il y ait besoin d'analyser. L'interprétation est le fruit d'une analyse et non d'une simple constatation. Par conséquent, sont exclus du champ de l'expert toute interprétation ou analyse (**B**).

A. Une expertise sur des faits matériels

153. L'expertise. Selon une appréhension non juridique, l'expertise peut être définie comme un « *ensemble d'activités ayant pour objet de fournir à un client, en réponse à la question posée, une interprétation, un avis, ou une recommandation aussi objectivement fondés que possible, élaborés à partir des connaissances disponibles et de démonstrations, accompagnés d'un jugement personnel* »²⁸¹. De cette définition, il ressort que l'expertise ne concerne pas seulement des faits, elle peut porter sur des questions théoriques. Il ressort également de cette

²⁷⁹ CSCA, ordonnance n°1 du 23 mars 2001, *Doumbia Mohamed c/ conseil de l'ordre de pharmaciens et ministre de la santé* ; CSCA, ordonnance n°1 du 09 octobre 2003, *N'Goran Yao Mathieu c/ Noujaim Khalil*.

²⁸⁰ CSCA, ordonnance n°2 du 19 janvier 2018, *Collège ANADOR c/ ministre de la construction*.

²⁸¹ Claude GUITTARD, Adeline WELTER, « Définition et sélection de l'expert IT : approches cognitives et sociales », article précité, pp. 103-103.

définition que l'expert ne fait pas seulement un simple constat mais use de toutes ses expériences et connaissances pour faire une analyse et une interprétation de fond. L'expertise ainsi perçue est généralisée et diffère de celle dont il est question en matière de référé administratif. Dans un sens juridique, et surtout celui du contentieux de l'urgence, l'expertise est une étude consistant, pour l'expert désigné par le juge, à examiner une question de fait qui requiert ses lumières et sur laquelle de simples constatations suffiraient à éclairer le juge par un avis purement technique sans porter d'appréciation d'ordre juridique²⁸². C'est sous cet angle qu'il faut percevoir la notion d'expertise en matière de référé constat d'urgence. De cette seconde définition découle les aspects qui caractérisent la mission de l'expert en matière de référé.

154. Une exécution personnelle. Lorsque le juge désigne l'expert, il l'investit de pouvoir en raison de sa qualification personnelle. L'expert a l'obligation d'accomplir personnellement la mission d'expertise pour laquelle il a été désigné. Il est tenu de se présenter physiquement sur les lieux pour constater la situation litigieuse dont est saisi le juge. En Côte d'Ivoire, bien que ce principe ne soit pas consacré expressément par aucun texte, il reste une obligation qui s'applique systématiquement à l'expert. L'expert ne peut donc pas transmettre ses pouvoirs que le juge lui a délégués en le désignant. Cette obligation est empruntée par les dispositions françaises qui en font une prescription expresse dans le code de procédure civile²⁸³. Toutefois, cette exécution personnelle n'est pas toujours faite par un seul expert, le juge peut en désigner plusieurs. L'extension de ce principe découle du code de procédure civile, commerciale et administrative ivoirien dans lequel le législateur prévoit qu' « *il n'est commis qu'un seul expert, à moins que le juge n'estime nécessaire d'en désigner trois* »²⁸⁴. Dans ce cas de figure, la mission est exécutée de façon collégiale. L'expertise collégiale obéit également au principe selon lequel les experts désignés par le juge sont tenus de procéder conjointement à l'exécution de la mission. Cependant, « *chacun d'eux doit produire un rapport comportant son avis, s'ils n'ont été d'accord pour en rédiger un seul comportant l'avis de chacun d'eux* »²⁸⁵.

155. La constatation de l'expert. Lorsque le juge de référé saisi en constat d'urgence désigne un expert, c'est tout simplement pour « *constater, sans délai, des faits susceptibles de*

²⁸² Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 12^e édition, 2018, p.950.

²⁸³ Art. 233 du code de procédure civile français.

²⁸⁴ Art. 65 du code de procédure civile, commerciale et administrative ivoirien.

²⁸⁵ Art. 74 du code de procédure civile commerciale et administrative, précité.

*donner lieu à un litige devant le Conseil d'État »*²⁸⁶. L'emploi du verbe « constater » prescrit une simple description, un compte rendu de ce qui est, l'établissement d'un procès-verbal. Le législateur prescrit par là que l'expert désigné doit agir à la manière d'un commissaire de justice qui fait un constat, sans se livrer à des appréciations ou évaluations quelconques. De ce fait, ce « *qui est demandé à l'expert n'est pas une « étude de cabinet », mais un travail sur le terrain »*²⁸⁷ sans besoin de faire une interprétation de ce qu'il constate. De plus, le législateur précise que la constatation dont est chargé l'expert porte exclusivement sur « *des faits* », c'est-à-dire qu'il est tenu de faire une constatation matérielle. Telle que décrite par le professeur René CHAPUS²⁸⁸, la constatation d'urgence peut concerner par exemple l'établissement d'un état des lieux, la constatation de l'état d'un bien mobilier ou immobilier, des conditions de soins d'un malade, de l'enquête pour une expropriation etc. Quel que soit le cas, la constatation de l'expert ne s'étend qu'à une simple description des faits matériels sans aucune appréciation de fond. Par conséquent, toutes expertises dont le champ va au-delà d'un simple constat ou qui porte sur des questions d'analyse et d'interprétation sont **exclues** de la compétence de l'expert désigné par la voie de référé²⁸⁹.

B. Une exclusion des expertises d'analyses

156. La limitation du champ d'expertise. La mission d'expertise en matière de constat d'urgence exclut toutes expertises d'analyse et d'interprétation au fond. En d'autres termes, « *toutes opérations autre que des constatations matérielles sont, par leur nature, en dehors du champ d'application de la mesure de constat d'urgence »*²⁹⁰. L'expert est tenu de faire l'inventaire des faits matériels, sans les analyser. Ainsi, les demandes de constat d'urgence dont l'objet s'étend au-delà d'une simple constatation sont systématiquement déclarées irrecevables.

157. L'irrecevabilité des demandes d'expertise d'analyse. C'est cet enseignement qui ressort de la jurisprudence *Dame DOUEU Bernadette* rendue en 2004 par le juge du référé en application dudit principe. Des faits, il ressort que OUATTARA Bambala Philippe, occupant

²⁸⁶ Art. 91, alinéa 1 de la loi de 2020 relative au Conseil d'État ivoirien.

²⁸⁷ René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, op.cit., p.1070.

²⁸⁸ René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, op.cit., p.1071.

²⁸⁹ CSCA, ordonnance n°1 du 23 mars 2001, *Doumbia Mohamed c/ conseil de l'ordre de pharmaciens et ministre de la santé* ; CSCA, ordonnance n°1 du 09 octobre 2003, *N'Goran Yao Mathieu c/ Noujaim Khalil*.

²⁹⁰ René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, op.cit., p.1071.

d'une parcelle a obtenu du ministre de l'agriculture un arrêté de concession dans un bref délai contrairement au délai de cinq ans prescrit par la lettre d'attribution du préfet de Dabou. Dame DOUEU Bernadette et DJAKO Gustave, occupants dans la même forêt, estiment que OUATTARA Bambala a profité de son état de fonctionnaire au ministère de l'agriculture pour obtenir l'arrêté de concession, en fraude de la loi. Ces derniers sollicitent du président de l'ex chambre administrative, qu'il soit désigné un expert pour constater la légalité de l'arrêté de concession et la régularité de la procédure d'obtention suivie par sieur OUATTARA Bambala Philippe. Le juge commence par qualifier la nature des mesures sollicitées par les requérants. Il conclut que ces mesures « *conduisent à analyser les conditions dans lesquelles des actes administratifs ont été pris et, en définitive, à apprécier leur conformité à la légalité* »²⁹¹. Pourtant, selon l'article 79 b de l'ancienne loi sur la cour suprême, le juge ne peut désigner un expert que pour constater des faits susceptibles de donner lieu à un litige. Par ailleurs, telles qu'analysées, les expertises demandées ne portent pas sur une simple constatation des faits mais sur une interprétation. De plus, une appréciation de fond ne relève pas de la compétence du juge de référé, *a fortiori* d'un expert qu'il aurait désigné. C'est donc au vu de toutes ces analyses que le juge a déclaré irrecevable cette demande en expertise au motif que « *les mesures sollicitées qui ne relèvent pas du champ d'application de l'article 79 qui a pour objet la constatation purement matérielle des faits à l'exclusion de toute appréciation ou solution envisageable* »²⁹². En somme, la désignation d'expert n'a pour objet que la constatation purement matérielle des faits à l'exclusion de toute appréciation.

Paragraphe 2 : Une conservation de preuve

158. Le référé du constat d'urgence a pour finalité la désignation d'un expert pour constater des faits en vue de la protection des droits et intérêts des justiciables. Il participe à cette protection en facilitant la conservation des preuves pouvant servir au juge dans son analyse²⁹³. Cependant, on parle de conservation de preuve lorsque les faits sont susceptibles de disparaître.

²⁹¹ CSCA, ordonnance n°2 du 29 janvier 2004, Dame DOUEU Bernadette et DJAKO Gustave c/ OUATTARA Bambala Philippe.

²⁹² CSCA, ordonnance n°2 du 29 janvier 2004, Dame DOUEU Bernadette et DJAKO Gustave c/ OUATTARA Bambala Philippe.

²⁹³ Zambaly Janvier TUO, *La protection des libertés publiques par la chambre administrative de la cour suprême*, mémoire précité, p.35.

Par conséquent, le constat ne peut porter que sur des faits dont la nature peut, dans un bref délai, varier **(A)**. De plus, pour conserver la preuve exacte et juste, le constat peut être raisonnablement répété **(B)**.

A. Le constat de faits muables

159. La muabilité des faits litigieux. Les faits muables sont ceux qui peuvent au cours du temps subir des changements ou des mutations. En procédure d'urgence, ce sont des faits qui ont tendance à connaître des modifications sur la qualité ou la nature au fil du temps ou même dans un bref délai. Le constat d'urgence consiste donc en la « *constatation matérielle destinée à établir et à prouver l'existence de faits litigieux qui le temps passant, pourraient disparaître* »²⁹⁴. Ce caractère instable de la preuve est la principale raison de l'intervention d'un expert. Ainsi, les faits à constater par l'expert doivent être susceptibles de disparaître dans un bref délai, en cela le juge trouvera utilité de désigner un expert. Cela exclut toute constatation sur les faits dont la nature est constante²⁹⁵.

160. Une exclusion des faits immuables. En matière de constat d'urgence, le caractère changeant des faits litigieux exclut toute constatation sur les faits immuables. En effet, certains faits susceptibles de donner lieu à un litige, ont une nature constante et ne peuvent connaître de modification jusqu'à la décision de fond. Ces faits ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'un constat d'expertise car il n'y a pas d'urgence qui justifierait la désignation d'un expert à ce sujet. Toute requête tendant à solliciter du juge que soit désigné un expert aux fins de constater des faits immuables, n'entre pas dans le champ du constat d'urgence en matière de référé parce qu'en réalité il n'y a pas nécessité de conserver une quelconque preuve.

161. La nécessité de conserver la preuve. La preuve est d'une grande importance dans toute procédure juridictionnelle dans la mesure où les décisions de justice sont en grande partie fondées sur elle. Malgré sa place non négligeable dans les procédures juridictionnelles, elle ne fait pas l'objet de définition législative précise²⁹⁶. Le régime de la preuve diffère d'une procédure juridictionnelle à une autre. Pour ce qui est des procédures d'urgences, elles peuvent

²⁹⁴ Akoua Viviane-Patricia AMBEU, *La fonction administrative contentieuse en Côte d'Ivoire*, Thèse de doctorat, Droit public, Université de Lyon, 2011, p.231.

²⁹⁵ CSCA, arrêt n°1 du 9 octobre 2003, *N'Goran Yao Mathieu c/ Noujaim Khalil*.

²⁹⁶ César GHRÉNASSIA et Robin BINSARD, « La preuve, le renseignement et le droit », *Dalloz actualité*, 03 Juin 2020, <https://www.dalloz-actualite.fr/node/preuve-renseignement-et-droit#.YW2Sh9XP2Cg> consulté le 15 octobre 15 h 34.

être enclenchées en vue de la conservation des éléments de preuve pouvant servir de fondement à la décision du juge statuant ultérieurement sur le fond de l'affaire. En raison du fait que les faits litigieux sont susceptibles de disparaître, il existe un mécanisme juridictionnel permettant au justiciable de conserver les éléments pouvant servir de preuve. C'est en cela qu'on parle de faits muables²⁹⁷

162. Le référé constat, un moyen conservatoire de preuve. Tiré du verbe « prouver », la preuve consiste à vérifier ou, attester quelque chose. La preuve est la démonstration de l'existence d'un fait matériel ou d'un dommage dans les formes admises ou requises par la loi²⁹⁸. Elle peut se faire par témoins, par indices, par aveu, par serment, ou par constatation. Cette dernière méthode qui est la constatation est le moyen adéquat en matière de référé constat. Selon la doctrine, le référé constat s'offre comme une arme²⁹⁹ précieuse pour assurer d'avance la protection des intérêts du justiciable. Pour Alain-Serge MESCHERIAKOFF, le référé constat d'urgence est « *une décision qui prescrit en cas d'urgence des mesures conservatoires afin que les éléments de preuve ne soient pas détruits avant que les mesures d'instruction aient pu intervenir* »³⁰⁰. L'expertise d'urgence est donc « *un très intéressant moyen de préconstitué et sauvegarder la preuve des faits litigieux* »³⁰¹.

B. La possibilité d'une seconde expertise

163. La possibilité d'une contre-expertise. Selon l'article 75 du code de procédure civile, commerciale et administrative, l'avis de l'expert ne lie pas le juge. Cela laisse entendre que l'expertise réalisée à la suite d'un référé peut ou non être prise en compte par le juge. Cette expertise peut également faire l'objet de contestation par la partie adverse et conduire le juge à ordonner une contre-expertise s'il y va de son intérêt. En effet, si la première expertise n'a pas suffi à retenir la preuve ou a donné lieu à une mauvaise conclusion, il est toujours possible

²⁹⁷ Jacques ENGLEBERT, « Le référé judiciaire : principes et questions de procédure », disponible sur <https://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/2692/Lereferejudiciarireprincipesetquestionsdeprocedure.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, consulté le 18 octobre 2021 à 17 h 11.

²⁹⁸ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, op.cit. Voir « preuve ».

²⁹⁹ CSCA, *Rapport de l'année judiciaire de la chambre administrative de la cour suprême*, 2012-2013, p.31.

³⁰⁰ Alain-Serge MESCHERIAKOFF, *Le droit administratif ivoirien*, Paris, ECONOMICA, 1982, p. 196.

³⁰¹ René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, op.cit., p.1071.

d'ordonner une seconde expertise dans l'optique de conserver la preuve suffisante pour le procès du litige principal.

164. Illustration. À ce sujet, il convient de se référer à l'ordonnance *Dame DJADJI DJABA SOPHIE*³⁰² rendue 1999 par l'ex chambre administrative. Il ressort de cette affaire que suite à un litige de voisinage entre monsieur GNANKOU Goth Philippe et Dame DJEDJI Djaba, propriétaires de lots mitoyens du lotissement d'ABIDJAN SANTE, GNANKOU a sollicité et obtenu une mesure d'expertise topographique. Pour ce faire, le cabinet topographique ALPHA TOPO désigné pour la vérification des limites entre les deux lots, a conclu à un empiètement sur la propriété de GNANKOU Philippe par le bâtiment de dame DJEDJI Djaba. Sur la base de ce rapport, le ministère du logement et de l'urbanisme a ordonné la démolition des parties litigieuses du bâtiment de Dame DJEDJI. Mécontente, Dame DJEDJI conteste les conclusions de l'expertise au motif qu'elle n'a pas pu participer à sa réalisation alors même qu'elle y avait été invitée. Elle n'a pas été en mesure de produire les pièces topographiques en sa possession justifiant l'édification du bâtiment, objet du litige. Elle a saisi le juge des référés pour que soit ordonné « *en sa présence, la reprise de l'expertise précédente pour déterminer les limites réelles de la parcelle litigieuse* »³⁰³.

165. Le juge a ordonné la contre-expertise et désigné à nouveau le Cabinet Topographique ALPHA TOPO pour y procéder. Cette contre-expertise a été motivée par le fait que la requérante n'a pas assisté effectivement à l'expertise topographique préalablement ordonnée par le juge des référés sur demande de son adversaire Mr. GNANKOU, et qui a servi de fondement à la décision du ministre du logement et de l'urbanisme de détruire son bâtiment qui empièterait sur la propriété de son voisin. Le juge a estimé que c'est donc à bon droit qu'elle sollicite une nouvelle expertise. Il ressort de cette ordonnance que toutes expertises dont les conclusions sont insatisfaisantes ou impartiales méritent d'être reprises pour plus de clarté. Ainsi, le juge peut ordonner une expertise à plusieurs reprises et ce dans la même affaire, toutes les fois qu'il y va d'un droit de l'une des parties. Cette possibilité de designer à plusieurs reprises un expert sur la même affaire ne résulte pas d'un texte mais de la jurisprudence. Cela se rattache à l'idée de conserver la preuve dans l'intention de protéger les intérêts et assurer la justice vis-à-vis du justiciable.

³⁰² CSCA, ord. n°1 du 30 août 1999, *Dame DJADJI Djaba Sophie c/ ministère du logement et de l'urbanisme*.

³⁰³ CSCA, ord. n°1 du 30 août 1999, *Dame DJADJI Djaba Sophie c/ ministère du logement et de l'urbanisme*.

166. Le constat d'urgence est un type de référé administratif. Il consiste en la désignation d'un expert puis en la constatation de faits susceptibles de conduire à un litige. Le référé constat d'urgence est une mesure conservatrice de preuve en vue de la protection des droits et intérêts des justiciables. C'est en cela qu'il est une mesure préventive. Il est différent du référé mesures utiles qui est une mesure curative.

CHAPITRE 2 : LES MESURES UTILES, DES MESURES CURATIVES

167. Les mesures utiles. Dans le contentieux de l'urgence, les mesures utiles sont celles que prononce le juge du référé pour faire cesser une situation illégale ou conserver un droit atteint. Elles sont diverses et constituent des moyens très efficaces dans la sauvegarde des droits des justiciables³⁰⁴. Contrairement au constat d'urgence qui est une mesure préventive en ce qu'il intervient pour empêcher la violation d'un droit ou d'un intérêt, les mesures utiles sont celles qui interviennent pour régler un litige en présence. Les mesures utiles ont un caractère curatif. Elles consistent à pallier la situation litigieuse qui oppose les parties. Les mesures utiles sont des mesures inhabituellement prononcées, elles interviennent dans les cas spéciaux qui requièrent intervention rapide du juge. Telles que présentées, le requérant doit nécessairement faire une demande au juge (**Section 1**) pour que celui-ci prononce ces mesures en sa faveur, pour la protection de ses intérêts (**Section 2**).

Section 1 : Une demande de mesures utiles au règlement d'un litige

168. Le référé mesures utiles est le recours par lequel le requérant obtient du juge des mesures rapides et provisoires pour régler une situation litigieuse dans un bref délai. Le requérant procède par une demande adressée au juge du référé administratif. De façon générale, cette demande, comme toutes les autres d'ailleurs, est soumise à plusieurs exigences (**Paragraphe 1**). De façon plus spécifique, la mesure sollicitée doit nécessairement relever de la compétence du juge des référés administratifs (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : La procédure spéciale d'obtention des mesures

169. La procédure de référé mesures utiles est soumise à des exigences spécifiques. Ces exigences sont de deux (02) catégories, certaines s'imposent au requérant et se rapportent à sa demande (**A**) puis d'autres s'imposent au juge et concernent la mesure qu'il est amené à prononcer (**B**).

A. Une double condition relative à la demande

170. Une flexibilité procédurale en la forme. La procédure du référé mesures-utiles est caractérisée par une flexibilité assez particulière qu'il importe de souligner en ce qui concerne

³⁰⁴ René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, E.J.A., 13^e édition, 2008, p.1074.

les exigences formelles³⁰⁵. Elle obéit dans l'ensemble à peu de contraintes propres au plan procédural³⁰⁶. Contrairement au sursis à exécution qui est soumis à plusieurs conditions formelles strictes, le référé mesures-utiles est une procédure dont les exigences sont moins strictes. En effet cette procédure n'exige pas l'existence d'une décision préalable comme est le cas en matière de sursis à exécution. C'est une procédure exempte de tout autre recours. Le législateur a jugé nécessaire de simplifier cette procédure pour cultiver la célérité dans la réaction du juge administratif face aux questions qui lui sont soumises surtout en matière d'urgence. Les conditions de formes auxquelles est soumise la demande de mesures-utiles se présentent sous deux (02) formes. Il faut adresser une requête au juge des référés, encore faut-il qu'il n'y ait pas de contestations sérieuses à l'endroit de la requête.

171. Une saisine par requête. Selon l'article 91 de la loi relative au Conseil d'État, la procédure de référé est entreprise dans « *tous les cas d'urgence, (...) sur simple requête* »³⁰⁷. L'usage des mots « *simple requête* » consiste à révéler une saisine simplifiée par la voie de requête adressée au Conseil d'État en exclusion des autres moyens de saisine. La saisine du juge en matière de référé mesures-utiles est soumise à des conditions assez flexibles dont la première est l'ouverture même de la procédure. Il s'agit du dépôt d'une simple requête auprès du juge de référé. Le législateur estime que cette condition est plus aisée. En général l'instruction d'une instance peut se faire par quatre (04)³⁰⁸ moyens, mais la requête est la voie qui peut être la plus aisément remplie. Cette requête doit être présentée par écrit et assortie de toutes justifications³⁰⁹. Selon le code de procédure civile, commerciale et administrative, cette requête est présentée au greffe du Conseil d'État par le requérant ou par son représentant ou mandataire³¹⁰ dans les délais prévus. Pour insister sur le mode de saisine, le juge de référé commence son raisonnement en rappelant sa saisine par une requête puis l'objet de sa saisine. On peut constater la même démarche dans plusieurs ordonnances que le juge a rendu en la

³⁰⁵ Andrée Marie-Pascale GNAWA, *Les procédures d'urgence devant la chambre administrative de la cour suprême*, mémoire précité, p.69.

³⁰⁶ Bernard PACTEAU, *Contentieux administratif*, Paris, PUF, 1985, P.255.

³⁰⁷ Art. 91 de la loi n°2020-968 du 17 décembre 2020 relative au Conseil d'État.

³⁰⁸ Selon le code de procédure civile, commerciale et administrative, il s'agit de l'assignation, la requête, la comparution volontaire, et la mise au rôle et la consignation.

³⁰⁹ Art. 233 du code de procédure civile, commerciale et administrative.

³¹⁰ Art. 35 du code de procédure civile, commercial et administrative.

matière, notamment l'ordonnance n°1 du 13 janvier 2016 dans lequel il rappelle que « *par une requête en référé (...) le Port Autonome d'Abidjan (P. A.A.) demande au Président de la Chambre Administrative d'ordonner l'expulsion de monsieur GONDO Michel du lot n° 2-ZI-127-132 du domaine portuaire* »³¹¹.

172. Une absence de contestations sérieuses. En matière de référé la requête formée au près du Conseil d'État est recevable si elle n'est pas assortie de contestations sérieuses³¹². On parle de contestations sérieuses lorsque les défendeurs soulèvent des éléments de fond pour s'opposer à l'octroi de la mesure sollicitée par le requérant. Le juge de référé apprécie le caractère sérieux de cette contestation en tenant compte de la nature des moyens invoqués par le défendeur. Il peut s'agir d'un vice de forme, de procédure, ou encore de la question de légalité de la situation qui prévaut. Le juge tient également compte du bien-fondé de ces moyens. Il est question ici pour le juge de vérifier la justesse du fondement juridique des moyens que le défendeur invoque pour contester la mesure. Lorsque ni la nature du moyen ni le bien-fondé de ce moyen ne constitue pas de contestation de nature à compromettre la requête entreprise, elle est recevable et instruite par le juge. Le juge de référé prend toujours le soin de justifier que c'est en l'absence de contestations sérieuses qu'il statue sur la requête portée en sa connaissance. Il traduit son raisonnement dans la formule suivante : « *considérant que la requête ne se heurte à aucune contestation sérieuse, qu'il y a lieu d'ordonner ...* ».

173. Une simplicité profitable au justiciable. La simplification de la procédure de référé à travers la seule exigence de la requête est au profit du justiciable. En effet, la seule condition de requête est un raccourcissement de la procédure de référé prônant la célérité du fait de l'urgence qui caractérise cette procédure. Le justiciable confronté à une situation d'urgence trouve satisfaction en la procédure de référé en ce qu'elle consiste à accélérer l'instance et à garantir le traitement rapide de sa demande. Il est moins confronté à des complexités procédurales et perd moins de temps pour obtenir une décision favorable à la protection de ses intérêts. De plus, le fait pour le juge de s'assurer de l'absence de contestations sérieuses permet de garantir sous réserve la justesse de la mesure qu'il entend prononcer.

174. Une rigidité procédurale au fond. La demande du référé est soumise à deux exigences de fond qui conditionnent l'obtention de mesures utiles. Ce sont l'urgence qui caractérise la

³¹¹ CSCA, arrêt n°1 du 13 janvier 2016, *Port Autonome d'Abidjan c/ Gondo Michel*.

³¹² Hélène AVIGNON et al., *Le système d'inspection du travail en France*, éditions Liaisons, 3^e édition, 2019, p.825.

situation litigieuse et l'utilité de prendre des mesures provisoires. Ces exigences sont cumulatives et le juge en fait une application rigoureuse.

175. L'urgence, le fondement de la procédure. Selon l'article 91 de la loi sur le Conseil d'État, le président du Conseil d'État ou, en cas d'absence ou d'empêchement, le Président de la Section du Contentieux, peut, « *dans tous les cas d'urgence* » ordonner toutes autres mesures utiles. De cette disposition, il ressort que le juge des référés ne peut donner droit à une demande en référé que si l'affaire dont il est saisi est un cas d'urgence. Ainsi, pour que le juge ordonne toutes mesures utiles, il faut que le requérant se trouve dans une situation d'urgence. La condition de l'urgence se présente comme une justification essentielle de la procédure de référé mesures-utiles³¹³. Tous comme le référé constat, l'urgence fonde sa mise en œuvre et sa recevabilité. De ce fait, la condition de l'urgence est indispensable au prononcé de toutes mesures utiles au règlement d'un litige. Le référé mesures-utiles est une procédure d'urgence et elle nécessite un caractère urgent de la situation qui est porté devant le juge en vue de l'obtention d'une mesure conservatoire. Cette mesure ne saurait être prononcée s'il n'est pas établi l'existence d'une urgence à statuer. L'urgence est appréciée par le juge selon le cas en l'espèce.

176. L'appréciation de l'urgence par le juge. Contrairement au sursis où le juge tient compte de la gravité du préjudice qu'invoque seulement le requérant, en matière de référé, le juge tient compte des moyens qu'évoquent les deux parties. Il évalue le préjudice invoqué par le requérant ainsi que celui du défendeur considéré **comme** une contestation. Le juge apprécie donc l'urgence en fonction des intérêts qui risquent d'être compromis. Il évalue la gravité et l'immédiateté de l'atteinte portée aux intérêts du requérant ou à un intérêt public. Ce qui exclut tous préjudice éventuel ou tardif. Dans l'appréciation de l'urgence, le juge tient aussi compte de la période entre la survenance du fait litigieux et le dépôt de la demande. Ce qui sous-entend que le justiciable doit faire intervenir sa requête dans un délai raisonnable. Lorsque le requérant dépose sa demande tardivement après le fait litigieux, le juge estime qu'il n'y a pas à établir une urgence. À la condition de l'urgence, le juge rattache toujours celle de l'utilité de la mesure demandée.

177. L'utilité de la mesure conservatoire, une condition cumulative de l'urgence. La condition de l'urgence et celle de l'utilité de la mesure sont cumulatives. Le juge apprécie l'utilité au regard du cas d'espèce qui lui est soumis. Ainsi, la qualification de l'utilité diffère

³¹³ Pierre-Claver KOBO, « Un contentieux en expansion : l'expulsion des occupants sans titre du domaine public par la voie du référé administratif », *La tribune de la chambre administrative*, n°04, 2015, p.13.

selon qu'il s'agit d'une demande de désignation d'expert ou d'une demande mesure-utile. Dans le second cas, celui de la demande de mesures-utiles, le juge apprécie également l'utilité de la mesure demandée avant de l'accorder. Cette condition d'utilité est due au fait que la mesure demandée doit avoir pour objet de faire valoir un droit menacé. Ici, l'utilité est liée à l'urgence par la menace de compromettre un droit dans l'immédiat ou dans l'avenir. L'urgence doit résulter de la nécessité de protéger ou faire valoir un droit. En cela le demandeur doit prouver l'urgence à obtenir du juge, une mesure conservatoire. Il en est de même pour le défendeur qui doit pouvoir justifier sa contestation. Une fois sa conviction établie, le juge des référés accorde la mesure sollicitée par le requérant en laissant apparaître dans les motifs de son ordonnance les raisons de droit et de fait pour lesquelles il considère que l'urgence et l'utilité justifient conjointement la mesure qu'il ordonne³¹⁴.

B. Une double limite relative au prononcé

178. Les limites du juge de référé administratif. Le juge du référé administratif ivoirien est enfermé dans des conditions limitatives lors du prononcé de sa décision. Selon l'art 91 de la loi de 2020 relative au Conseil d'État, il lui est interdit de préjudicier au principal ou de faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative.

179. Le préjudice au principal. Selon la jurisprudence française³¹⁵, le préjudice au principal en matière de référé se rapporte au prononcé d'une mesure-utile même en l'existence d'une contestation sérieuse. Comme il est dit plus haut, la contestation est dite sérieuse lorsqu'elle soulève un problème de fond. Alors, prononcer une mesure conservatoire en présence d'une question de fond est une façon de statuer au fond. Ainsi, lorsque le juge fait droit à une demande en référé qui fait l'objet d'une contestation sérieuse on dit qu'il préjudicie au principal. En Côte d'Ivoire, le juge des référés s'inscrivant dans cette même logique apprécie l'existence de contestation sérieuse comme un préjudice au principal. En d'autre terme, « *l'existence d'un préjudice au principal se ramène à l'existence d'une contestation sérieuse* »³¹⁶. L'absence d'une contestation sérieuse exclut donc l'idée de préjudicier au principal.

³¹⁴ Pierre-Claver KOBLO, « Un contentieux en expansion : l'expulsion des occupants sans titre du domaine public par la voie du référé administratif », article précité, p.13.

³¹⁵ CE, 22 juin 1997, *Dame veuve*, Rec.288 ; CE, mars 1978, *Lecoq*, Rec.116.

³¹⁶ Pierre-Claver KOBLO, *Rapport de l'année judiciaire de la chambre administrative de la cour suprême*, 2012-2013, p.14.

180. L'interdiction de préjudice au principal. Le référé administratif vise essentiellement à obtenir du juge l'adoption de mesures urgentes qui ne préjudicient pas au fond³¹⁷. De ce fait, le juge des référés se heurte à une interdiction de préjudicier au principal lorsqu'il est saisi en matière de référé. Cette restriction existe depuis l'instauration de la procédure de référé et constitue une particularité de ladite procédure. Qu'elle soit implicite ou explicite, l'interdiction de préjudicier au principal demeure l'essence du référé³¹⁸. Si certains États comme le Burkina Faso³¹⁹ et le Benin³²⁰ consacrent **implicitement** cette restriction, d'autres États par contre en font une consécration explicite comme le Mali³²¹ et le Gabon³²². A l'image du Sénégal³²³ et du Cameroun³²⁴, la Côte d'Ivoire, fait une consécration explicite de ladite restriction. Selon la loi de 2020 relative au Conseil d'État, il est expressément prescrit que le juge des référés peut « *ordonner toutes autres mesures sans faire préjudice au principal* »³²⁵ lorsqu'il ordonne des mesures. Cette disposition signifie que le juge ne peut faire droit à une demande de mesures provisoires si cet octroi aurait pour effet de faire préjudice au principal³²⁶. Il lui est formellement interdit de trancher une question de fond.

181. Une délimitation de la compétence du juge des référés. L'interdiction de préjudicier au principal exclut totalement la compétence du juge des référés sur les affaires dont la compétence relève du juge de fond. En France, tout comme en Côte d'Ivoire, le juge des référés

³¹⁷ Max REMONDO, *Le droit administratif gabonais*, Paris, L.G.D.J., 1987, p.233.

³¹⁸ René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, E.J.A., 13^e édition, 2008, p.1089.

³¹⁹ Art. 52 de la loi n°011-2016/AN du 26 avril 2016 portant création, composition, attributions, fonctionnement des tribunaux administratifs au Burkina Faso.

³²⁰ Art. 38 et 39 de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la cour suprême béninoise.

³²¹ Art. 26 et 27 de la loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs au Mali.

³²² Art. 142 de la loi n°17/84 du 29 décembre 1984 portant code des juridictions administratives au Gabon.

³²³ Art. 83 de la loi organique n°2017-09 du 17 janvier 2017 sur la cour suprême sénégalaise.

³²⁴ Art. 27 de la loi n°2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs au Cameroun.

³²⁵ Art. 91 de la loi n°2020-968 du 17 décembre 2020 relative au Conseil d'État.

³²⁶ Pierre-Claver KOBO, *Rapport de l'année judiciaire de la chambre administrative de la cour suprême*, 2012-2013, p.14.

« *n'est pas saisi au principal* »³²⁷. C'est pourquoi, pendant l'instruction de la demande, « *le juge des référés s'abstient de se livrer à des considérations plus ou moins accessoires sur le bien-fondé des prétentions des parties* »³²⁸. Il lui est interdit de statuer sur des questions dont la décision ne saurait être obtenue que par la voie normale. En d'autres termes, le juge des référés ne doit pas prononcer des mesures conservatoires relativement à des questions de légalité des décisions ou de documents ou tout autre objet de litige relevant du juge de fond. Le juge des référés n'est pas compétent **pour** qualifier des faits selon une appréciation de fond ou encore à contrôler la légalité des actes. Cette restriction se rattache à l'idée de célérité de la procédure de référé mais également au caractère provisoire de la mesure demandée. En effet, une mesure prise dans un bref délai ne saurait prendre en compte des questions de fond en raison du temps moins considérable mis au profit du juge pour statuer.

182. Une mise en mal du prononcé de mesure conservatoire par la voie de référé. La doctrine qualifie l'interdiction de préjudice au principal comme une « *condition négative* »³²⁹. En effet, une application stricte de cette restriction prive le juge de toute possibilité d'ordonner des mesures conservatoires, notamment par la voie de référé³³⁰. Lorsqu'un litige est porté devant le Conseil d'État pour l'obtention d'une mesure-utile, le juge des référés prend le soin de s'assurer que la mesure demandée ne relève pas du juge de fond. Pourtant, dans bien des cas qui ont été soumis au Conseil d'État par la voie de référé, le juge a estimé que l'octroi de la mesure sollicitée constituerait un préjudice au principal. De ce fait, ces demandes ont été sanctionnées par une décision de rejet.

183. C'est dans cette optique que la loi française du 30 juin 2000 organisant les référés a supprimé l'interdiction de préjudicier au principal établie à l'article R.130 du code des tribunaux administratifs en France. Cette réforme a pour objet l'accroissement des prononcés des mesures utiles par le juge. Le mécanisme du référé en Côte d'Ivoire qui souffre de disettes, a soif d'un tel aménagement. Il serait nécessaire pour le législateur ivoirien de songer à une telle réforme afin d'arriver à une procédure de référé plus objective et plus efficace à la protection rapide des administrés en réduisant le taux de rejet des demandes.

³²⁷ Art. L511-1 du code de justice administrative.

³²⁸ René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, E.J.A., 13^e édition, 2008, p.1090.

³²⁹ Ameth NDIAYE, « Le référé administratif en Afrique », article préc., p.15 ; Pierre-Claver KOBO, *Rapport de l'année judiciaire de la chambre administrative de la cour suprême*, 2012-2013, préc., p.14.

³³⁰ *Ibidem*.

184. La prohibition de faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative. Selon les dispositions de la loi sur le Conseil d'État, le juge des référés peut ordonner toutes mesures utiles mais il doit veiller à ne pas faire « *obstacle à l'exécution d'une décision administrative* »³³¹. Eu égard à ces dispositions, les décisions administratives ne sont pas censurables par la voie de référé. Il est donc interdit au juge des référés de faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative par la voie de référé. Cette interdiction exclut toute cessation provisoire ou définitive des effets d'une décision administrative. En effet, la recevabilité du référé n'est point subordonnée à la production d'une décision administrative parce que c'est une procédure qui n'est pas sensée déboucher sur la paralysie d'une décision administrative.

185. Une restriction de la liberté du juge en matière de référé. L'interdiction de faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative est une restriction faite par le législateur qui retranche au juge le pouvoir de porter atteinte au principe du privilège de l'exécution préalable dont dispose l'administration au regard de ses décisions. Cette interdiction détermine une restriction de la liberté du juge des référés dans la prise de ses mesures en excluant « *le prononcé d'annulation ou la prescription du sursis à exécution* »³³². Le législateur donne à la procédure du référé, une portée limitée puisqu'elle ne permet pas de faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative. L'interdiction de faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative s'impose au juge quel que soit le type de la décision administrative dont il s'agit³³³. Qu'il soit question d'une décision administrative réglementaire, d'un certificat de propriété foncière, d'un permis de construire, d'une décision d'expulsion ou toute autre décision émanant de l'administration, cette restriction demeure une obligation à laquelle le juge des référés est tenu de s'y conformer. Par conséquent, le juge des référés « *ne peut décider une mesure annihilant les effets d'une décision administrative et empiéter ainsi sur le champ du sursis à exécution* »³³⁴.

186. Un véritable facteur de rejet. Depuis la chambre administrative jusqu'au Conseil d'État, l'analyse de la jurisprudence nous laisse voir que l'interdiction faite au juge d'empiéter

³³¹ Art. 91, alinéa 2 de la loi n°2020-968 du 17 décembre 2020 relative au Conseil d'État, loi précitée.

³³² René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, op.cit., p.1081.

³³³ Pierre-Claver KOBO, « Du respect de l'autorité de la chose jugée », *La tribune de la chambre administrative*, n°04, 2015, article précité, p.12.

³³⁴ Pierre-Claver KOBO, « Du respect de l'autorité de la chose jugée », article précité, p.13.

sur l'exécution d'une décision administrative est à la base de nombreux rejets en matière de référé. En effet, la plupart des requérants font une véritable confusion entre le sursis à exécution et le référé dans la procédure ou **pour** le fondement de leur demande de mesures provisoires. Ils font parfois recours au juge par la procédure du référé alors même que la mesure sollicitée ne peut être obtenue que par la voie d'un sursis à exécution **ou** vice-versa. Les requérants font des requêtes mal fondées en invoquant les dispositions qui prescrivent le référé pour solliciter un sursis à exécution. Dans ces cas, les demandes sont rejetées quand bien même que la voie empruntée aurait pu déboucher sur la mesure sollicitée.

187. Ainsi, en 2010, Mr. GUE Pascal et BONGBA Felix sollicite du juge la suspension sur la base de l'article 79b de la loi sur la cour suprême, de deux décisions puis deux lettres d'attributions des lots n°88 et 89 délivrées par le ministre de la construction et de l'urbanisme à Mr. ARMOO Kouamé Édouard. À cette demande, le juge des référés oppose une fin de non-recevoir en « *considérant que la mesure de sursis à exécution sollicitée, sur le fondement de ce texte, fait effectivement obstacle à l'exécution des décisions et des lettres d'attribution du ministre de la construction et de l'urbanisme entreprises* »³³⁵. C'est cette même motivation qui fonde l'ordonnance n°01 du 23 mars 2010 rendue par le président de la chambre administrative relativement à une demande d'ordonner l'arrêt immédiat des travaux entrepris par dame DJA Lou N'Guessan sur un lot. Dans son ordonnance, pour rejeter la demande en référé qui lui a été présentée, le juge des référés énonce que « *la mesure sollicitée est de nature à entraver l'exécution de l'arrêté 03502/MCU/DDU du 17 décembre 2004 ayant concédé, à titre provisoire, à madame DJA L OU N'GUESSAN ledit lot* »³³⁶.

Paragraphe2 : La compétence liée du juge des mesures utiles

188. Les litiges ayant un caractère administratif sont des litiges relevant du juge administratif. De ce fait, les mesures sollicitées par la voie du référé dans un pareil cas ne sauraient relever du juge du référé civil mais plutôt du juge du référé administratif. Il convient donc d'analyser la compétence du juge relativement à celle du Conseil d'État **(A)** puis ses limites **(B)** en matière de mesures-utiles.

³³⁵ CSCA, ordonnance n°04 du 08 juin 2010, *GUE Pascal et BONGBA Felix c/ Ministre de la construction et de l'urbanisme*.

³³⁶ CSCA, ordonnance n°1 du 23 mars 2010, *Les ayants droit de feu Ollo Gabriel c/ Dja Lou N'Guessan*.

A. Une compétence liée au fond

189. Le juge. Sous la loi du 16 août 1994 relative à la cour suprême, le juge qui était habilité à connaître des affaires en référé était le président de l'ex chambre administrative³³⁷. Désormais, avec la loi de 2020 sur le Conseil d'État, le juge compétent pour statuer sur une demande en matière de référé est le président du Conseil d'État³³⁸. C'est à lui qu'incombe la tâche de prononcer des mesures-utiles par la voie du référé. Si la loi de 2018 relative au Conseil d'État, conférait uniquement au président du Conseil d'État, le pouvoir de statuer en référé, celle de 2020 en fait un dépassement. En effet, vu l'ampleur de la mission du président du Conseil d'État, il peut arriver parfois qu'il soit d'une grande indisponibilité l'empêchant de connaître en urgence. Le législateur a donc estimé nécessaire d'attribuer au président de la section du contentieux les mêmes pouvoirs du juge des référés dont il fait usage de façon exceptionnelle. Dans les cas d'empêchement du président du Conseil d'État, le président de la section du contentieux est revêtu de cette même compétence qui lui permet de statuer en référé. Le législateur confie les fonctions de juge des référés aux premiers responsables du Conseil d'État parce qu'ils sont non seulement les plus expérimentés des magistrats de ladite juridiction, mais également parce qu'ils sont les plus avertis des subtilités des procédures contentieuses. C'est à eux « *qu'il incombe, en premier lieu, de garantir l'unité, la cohérence, la stabilité, et la prévisibilité de la jurisprudence* »³³⁹. Ils sont donc les plus aptes à mettre tout en œuvre pour statuer en temps utile.

190. Un juge statuant en formation unique. Contrairement au juge du sursis à exécution qui statue en formation collégiale, le juge du référé statue en formation unique. Ce recours à la formule du juge unique en matière de référé est en rupture avec la collégialité propre aux juridictions car elle consiste pour le juge des référés de statuer tout seul sur l'affaire qui lui est soumise. La doctrine pense que statuer en juge unique est favorable à la célérité car, « *alors que le temps moyen de traitement des requêtes(...) est plus de dix-huit (18) mois, les référés sont traités dans un délai moyen de deux(02) semaines* »³⁴⁰. En effet, même si le juge unique exclut l'audience publique, il statue toujours dans le respect du principe du contradictoire en

³³⁷ Art. 79 de la loi du 16 août 1994 modifiée et complétée par la loi du 25 avril 1997 relative à la cour suprême.

³³⁸ Art. 91 de la loi de 2020 relative au Conseil d'État.

³³⁹ Pierre-Claver KOBO, « Un contentieux en expansion : l'expulsion des occupants sans titre du domaine public par la voie du référé administratif », *La tribune de la chambre administrative*, n°04, 2015, p.8.

³⁴⁰ *Ibidem*.

prenant en compte l'échange d'écrits entre demandeurs et défendeurs. La formation unique du juge des référés est à cet effet un moyen convenable pour rendre des décisions en urgence. Toutefois, le fait qu'il soit tenu de statuer seul ne l'empêche pas de consulter d'autres magistrats lorsqu'il se trouve dans des cas très délicats qui requièrent l'avis de plusieurs.

191. Une compétence liée à celle du Conseil d'État. Émanation du Conseil d'État, la compétence du juge des référés reste tributaire de celui-ci³⁴¹. Ce principe est conforme à la règle classique du droit processuel qui enseigne que la compétence en matière de référé suit la compétence au fond³⁴². La compétence du juge de référé, est circonscrite aux matières et litiges ressortissant à la compétence au fond du Conseil d'État, juridiction à laquelle il appartient. En d'autres termes, le Président du Conseil d'État, juge des référés, ne peut connaître d'une requête que lorsqu'elle se rapporte à un litige qui relève de la compétence du Conseil d'État. La compétence *ratione materiae* du juge s'apprécie au regard de la compétence de ladite juridiction.

192. La compétence générale du Conseil d'État. Selon les dispositions de l'article 13 de la loi de 2020 relative le Conseil d' État, cette juridiction est compétente pour statuer souverainement :

« - sur les recours en cassation dirigés contre les décisions rendues soit en premier et dernier ressort, soit en dernier ressort par les juridictions administratives de droit commun ou par les juridictions administratives spécialisées ;

- en premier et dernier ressort sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions administratives émanant des autorités administratives centrales, ou des organismes ayant une compétence nationale ;

- en premier et dernier ressort sur les recours dirigés contre les actes administratifs dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort d'un seul tribunal administratif;

- sur les recours en interprétation et en appréciation de la légalité des actes dont le contentieux relève de sa compétence ;

-sur le contentieux des élections des organes des collectivités territoriales et des élections à caractère administratif ». Partant de cela, le président du Conseil d'État ou le président de la section du contentieux a la faculté de prononcer toutes mesures-utile par la voie du référé, toutes les fois que le litige relève de sa compétence. Il en est ainsi de tous les litiges administratifs.

³⁴¹ Bernard PACTEAU, *Contentieux administratif*, op.cit., p.258.

³⁴² Pierre-Claver KOBO, « Un contentieux en expansion : l'expulsion des occupants sans titre du domaine public par la voie du référé administratif », *La tribune de la chambre administrative*, n°04, 2015, p.9.

Pour l'instant, le Conseil d'État **est** seul compétent pour statuer sur toutes les matières administratives à l'occasion d'un litige.

193. La mise en exergue par le juge, de sa compétence en matière de référé. Malgré cette précision, dans la majorité des requêtes portées devant le juge du référé administratif, les parties défenderesses soulèvent l'exception d'incompétence. Elles nient donc au Président du Conseil d'État la compétence pour connaître d'une demande en référé tendant à prononcer une mesure conservatoire car pour eux, cette compétence est du ressort du juge civil des référés. C'est donc pour écarter toute exception d'incompétence que le juge des référés rend des ordonnances de référé en prenant toujours le soin de préciser le fondement de la compétence qui lui ait reconnue en la matière à travers une formule claire. Ainsi, dans une ordonnance rendue en 2015³⁴³, relative à une demande d'expulsion du domaine public portuaire, le président de l'ex chambre administrative a fait ressortir sa compétence en « *considérant que les actes relatifs à la gestion du domaine public portuaire sont des actes administratifs ; que les actes du gestionnaire du domaine public portant modification unilatérale ou résiliation d'une convention domaniale sont des actes détachables pouvant faire l'objet de recours d'excès de pouvoir devant la Chambre Administrative ; qu'il s'ensuit que le Président de la Chambre Administrative est compétent pour statuer, en référé, sur une demande d'expulsion d'un occupant du domaine public portuaire* »³⁴⁴. On retrouve, à quelques nuances près, la même explication dans l'ordonnance n° 02 du 7 mars 2013, *Port Autonome d'Abidjan (P.A.A) C/ DAFCI* et dans toutes les décisions juridictionnelles prononçant l'expulsion. Le Président du Conseil d'État, juge des référés, ne peut valablement statuer sur une demande de référé que s'il est compétent eu égard à l'objet de la demande.

B. Une incompétence liée au fond

194. Une incompétence liée à celle du Conseil d'État. Au regard du fait que sa compétence est liée à celle du Conseil d'État, le Président du Conseil d'État est également incompétent pour statuer sur une demande de mesures conservatoires si le litige principal auquel se rattache ou est susceptible de se rattacher la mesure qui lui est demandée de prescrire, échappe manifestement, à la compétence du Conseil d'État. En effet, si un recours au fond du

³⁴³ CSCA, ord. n°03 du 10 février 2015, *Port Autonome d'Abidjan (P.A.A) c/ Société YARA Côte d'Ivoire*.

³⁴⁴ CSCA, ord. n° 02 du 7 mars 2013, *Port Autonome d'Abidjan (P.A.A) C/ DAFCI* ; CSCA, ord. n°1 du 13 janvier 2016, *PAA c/ Gondo Michel*.

litige ne ressort pas de la compétence du Conseil d'État, le juge des référés n'est également pas compétent pour statuer en la matière sur le même objet. C'est en ce sens que le juge des référés, sous couvert de la chambre administrative, a déclaré une requête irrecevable, au motif que « *le Président de la Chambre Administrative, ne peut valablement être saisi d'une demande de référé que pour autant que le litige principal auquel se rattache la mesure d'urgence qu'il lui est demandé de prescrire n'échappe pas, manifestement, à la compétence de ladite juridiction ; Que le présent litige, relatif au droit d'accès à une plantation, ne concerne pas un recours d'excès de pouvoir ou une procédure de cassation mettant en cause, au moins, une personne publique...* »³⁴⁵. Telle est aussi la position du Conseil d'État ivoirien lorsque le juge des référés est saisi pour prononcer une expulsion.

195. Une incompétence en matière des actes et des personnes de droit privé. Au regard de ces éléments théoriques et jurisprudentiels, on comprend que le Président du Conseil d'État est logiquement incompétent pour connaître d'une affaire qui relève du droit privé. Le président du Conseil d'État décline sa compétence de juge de référé lorsque le litige a lui soumis concerne des personnes privées ou des actes de droit privé émanant d'eux³⁴⁶.

196. Une incompétence en matière des opérations référendaires. Selon l'article 127 *in fine*, de la constitution ivoirienne, les opérations référendaires relèvent de la compétence du conseil constitutionnelle et non du ressort du Conseil d'État. Ainsi, tout litige y relatif est insusceptible d'être porté devant le Conseil d'État. Par conséquent, le juge des référés ne peut en aucun cas connaître d'une affaire dont le litige principal relève du conseil constitutionnel. C'est cet enseignement qui ressort de l'ordonnance n°23 du 28 octobre 2016³⁴⁷ rendu par l'ex chambre administrative relativement à une requête en référé dont l'objet ne relevait pas de sa compétence. Dans cette espèce, le Front Populaire Ivoirien (FPI) a saisi en référé les présidents et conseillers de la chambre administrative de la cour suprême « *aux fins de constater par des faits susceptibles de donner lieu à un litige devant la chambre administrative* » en précisant que sa requête est « *dirigée contre le décret n°2016-773 du 12 octobre 2016 portant définition des spécifications techniques des cartes d'électeurs, des matériels et documents électoraux et fixant les modalités d'établissement des cartes d'électeurs et le nombre des bulletins de vote, en vue*

³⁴⁵ CSCA, ord. n° 09 du 18 novembre 2013, *Kouadio Yao Athanase c/ Compagnie Hevéicole de Cavally*.

³⁴⁶ CSCA, ord., n° 001 du 23 mars 2010, *Les ayants droit de feu OLLO Gabriel C/ DJA Lou N'guessan* ; CSCA, ord., n° 01 du 17 janvier 2012, *FANNY Adama C/ KOUAKOU Yao*.

³⁴⁷ CSCA, ord. n°23 du 28 octobre 2016, *Le Front Populaire Ivoirien (FPI) c/ L'État de Côte d'Ivoire*.

du referendum pour l'adoption de la constitution ». Pour rendre sa décision, comme dans toutes les autres, le juge des référés commence par rappeler le contexte de sa compétence à statuer en matière de référé. Il mentionne que « *le juge des référés n'est compétent pour connaître d'une affaire que si celle-ci est de la compétence de la juridiction dont il relève ; qu'ainsi, la compétence du président de la chambre administrative est tributaire de la compétence de la chambre administrative elle-même* ». Le juge conclut en vertu de de la constitution que « *le contentieux de la régularité des opérations référendaires à laquelle se rattache la vérification de la régularité des bulletins de vote ressortit à la compétence du conseil constitutionnel* » pour cela, « *la chambre administrative et son président ne sont pas compétents pour en connaître* ».

Section 2 : Un prononcé de mesures nécessaires à la protection des intérêts

197. Le référé administratif permet de prendre des mesures rapides et provisoires pour préserver la situation à venir d'un justiciable ou assurer la protection de ses droits et intérêts menacés. Toutefois, le législateur prévoit que le juge du référé peut ordonner toute mesure utile sans préciser véritablement la nature, le champ des mesures susceptibles d'être ordonnées par le juge ou encore moins l'objet sur lequel elles doivent porter. De cela, on peut dire que le référé administratif peut être utilisé dans tous les domaines pour prononcer des mesures utiles à la protection des intérêts **(Paragraphe 1)**, pourvu que les conditions soient remplies. La jurisprudence française donne à voir que sous le fondement de l'article L 523-3 du code de justice administrative, le référé administratif peut être sollicité dans plusieurs domaines biens définis³⁴⁸. Mais, contrairement à la jurisprudence française, celle de la Côte d'Ivoire laisse constater que le référé administratif est le plus souvent utilisé dans le contentieux domanial³⁴⁹. Si les textes n'ont pas défini le champ du référé administratif, dans la pratique le contentieux domanial reste la terre fertile de nombreuses requêtes en la matière. C'est pourquoi, l'on estime

³⁴⁸ Le référé peut être sollicité par des personnes privées pour obtenir la communication de décisions ou de document détenus par l'administration (CE, 9 avril 1998, *Crédit commercial de France*, Rec. 176)³⁴⁸, pour prescrire à un maire de prendre un arrêté interruptif de travaux se poursuivant en dépit de la suspension du permis de construire(CE, 6 février 2004, *Masier*, Rec. 45)³⁴⁸, pour la prise en charge par l'état de travaux pour la mise en sécurité d'un bâtiment privé menacé d'effondrement par le fait de travaux publics(CE, 18 juillet 2006, *Madame Elissando Labat*, Rec. 369)³⁴⁸, ou encore pour ordonner à un cocontractant de l'administration de prendre, dans le cadre des obligations prévues par le contrat, toutes mesures nécessaires pour assurer la continuité du service public(CE, 13 juillet 1959, *OPHLM de la Seine*, Rec. 343)³⁴⁸.

³⁴⁹ Le contentieux domanial est l'ensemble de tous les litiges relatifs au domaine de l'État.

le référé administratif est en pratique confiné aux litiges domaniaux, plus précisément le prononcé de l'expulsion des occupants sans titre du domaine public (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Le prononcé de mesures conservatoires

198. Lorsque le juge est saisi en bonne et due forme par la voie du référé mesures utiles, il prononce de mesures utiles à la conservation d'un droit ou d'un intérêt du justiciable. Agissant en juge unique, il a le pouvoir de prononcer des mesures qui relèvent de sa compétence (**A**) en rendant des ordonnances de référé (**B**).

A. Les mesures-utiles prononçables par le juge

199. Le juge peut prononcer "toutes autres mesures-utiles". Selon l'article 91 alinéa 2 de la loi de 2020 sur le Conseil d'État, le juge des référés peut « *ordonner toutes autres mesures-utiles* ». De ces dispositions, il ressort que le juge peut prononcer des mesures quelconques, si seulement ces mesures sont utiles au règlement de la situation qui lui est soumise. Ainsi, l'on dirait qu'il dispose d'une liberté en la matière. Une autre interprétation de cette disposition laisse constater que toutes sortes de mesures peuvent être sollicitées sous le fondement de l'article 91 en son alinéa 2, pourvu qu'elles remplissent les caractéristiques prévues par ce texte. Ce qu'il importe c'est que la mesure soit utile, et qu'elle ne fasse pas obstacle à l'exécution d'une décision administrative et, tout naturellement, qu'elle ait un caractère **provisoire**. De plus, toutes ces mesures doivent avoir en commun d'être des mesures conservatoires ayant pour objet de prévenir la survenance ou l'aggravation d'une situation dommageable, d'assurer la protection des droits et intérêts d'une partie ou de sauvegarder l'intérêt général. En France par exemple, sur le fondement du même texte, ont été sollicitées et obtenues à l'initiative de l'administration, l'expulsion des occupants sans titre du domaine public, l'autorisation de réaliser des travaux de remise en état de canal d'évacuation des eaux traversant des propriétés privées³⁵⁰, des injonctions à des cocontractants de l'administration de poursuivre l'exécution de travaux publics³⁵¹, l'injonction sous astreinte à une société de droit privé de restituer à un centre

³⁵⁰ CE, Rec. 048949, mars 1979, *Brune*.

³⁵¹ CE, Rec. 343 du 13 juillet 1956, *OPHLM de la seine*.

hospitalier les archives dont il lui avait confié la gestion³⁵². A l'initiative de personnes privées, il a été aussi ordonné la communication de décisions, documents et dossiers administratifs³⁵³.

200. Les exemples qu'offrent la jurisprudence française sont légions et permettent de dire que les mesures prononçables en matière de référé mesures-utiles sont diverses. En Côte d'Ivoire, ces mesures se concrétisent par des injonctions adressées, le plus souvent, aux personnes privées. Le juge leur impose par exemple l'exécution de travaux ou la cessation de travaux³⁵⁴, de fournir des prestations à l'administration, ou d'évacuer des dépendances du domaine public occupées sans titre³⁵⁵.

201. Exclusion du sursis et de la désignation d'expert par la voie du référé. Le législateur prescrit que le juge du référé peut ordonner « *toutes autres mesures-utiles* » sans toutefois préciser ce que peut être l'objet de ces mesures. Une telle écriture lapidaire³⁵⁶ du texte pose la question tant sur la nature des « *mesures utiles* » que sur le but de leur prononcé. Cependant, même si ce texte semble avoir un contenu général ou imprécis sur les mesures que le juge peut prononcer, on peut déduire que les mesures prononçables par la voie de référé mesures-utiles sont toutes autres que celles déjà prévues de façon claire par les textes. Cette interprétation laisse comprendre qu'il s'agit d'autres mesures que la désignation d'expert prévue à l'alinéa premier de l'article 91 ou encore moins du sursis à exécution prévu aux articles 87 à 90 de la loi de 2020 sur le Conseil d'État.

202. Les mesures constamment prononcées par le juge administratif ivoirien. En principe, dans le cadre du référé-mesures utiles tels que conçu, les mêmes injonctions peuvent être aussi adressées à l'administration par suite de demandes des particuliers. En France, dans le cadre de la procédure du référé-mesures utiles, le juge des référés adresse des injonctions à l'administration pour lui prescrire de donner communication de documents et décisions, qu'elle détient, à des particuliers pour leur permettre d'exercer des recours contentieux. C'est dans cette optique qu'en 2006, le Conseil d'État français a ordonné, dans le cadre du référé-mesures utiles,

³⁵² CE, Rec. 307 du 29 juillet 2002, *centre hospitalier d'Armentières*.

³⁵³ CE, Rec. 835 du 6 juin 1980, *Ministre du travail C/ Amiel*.

³⁵⁴ CSCA, ord. n° 03 du 12 mars 2019, *Nanan Kouamé Ernest C/ Société royal investissement international*.

³⁵⁵ CSCA, ord. n°1 du 13 janvier 2016, *Port Autonome d'Abidjan C/ Gondo Michel* ; CSCA, ord. n° 20 du 22 décembre 2017, *Port Autonome d'Abidjan C/ L'Union des Amateurs à la pêche fraîche dite UAPF*.

³⁵⁶ Akoua Viviane-Patricia AMBEU, *La fonction administrative contentieuse en Côte d'Ivoire*, Thèse de doctorat, Droit public, Université de Lyon, 2011, p.231.

à l'administration de prendre financièrement en charge des travaux confortatifs d'un particulier par suite des dégâts provoqués par un ouvrage public³⁵⁷. Ce principe s'impose également au juge des référés en Côte d'Ivoire. Il peut être prononcé contre l'administratif des mesures utiles à la demande d'un particulier. Cependant, jusqu'à ce jour, aucune injonctions à l'encontre de l'administration, n'a été fait par le juge des référés sur requête d'un particuliers³⁵⁸. Toutes les mesures prononcées restent encore des mesures à l'encontre des administrés. si l'on exclut les demandes de sursis irrecevables sous le fondement de la disposition prescrivant le référé, les seules demandes valablement introduites et accordées, au titre du référé-mesures utiles sont relatives à l'expulsion d'occupants sans titre du domaine public³⁵⁹, à l'arrêt des travaux et enlèvement des panneaux publicitaires³⁶⁰ puis à la cessation de trouble de jouissance³⁶¹. À l'exception de quelques-unes, la plupart de ces mesures ont été prononcées à l'initiative du Port Autonome d'Abidjan (PAA).

B. L'ordonnance de mesures-utiles

203. L'ordonnance de mesure-utiles. De façon générale, le juge des référés statue par ordonnance³⁶². Ainsi, le juge du référé administratif prescrit par ordonnance les mesures utiles sollicitées par le requérant. L'ordonnance de référé est donc une décision rendue par le juge des référés, lorsqu'il est saisi en urgence. l'ordonnance de mesures utiles est cette décision du juge des référés qui prend des mesures conservatoires au profit d'un justiciable.

204. Une décision exécutoire. Selon Gérard CORNU, une décision exécutoire est celle qui est mise à exécution dès la notification. C'est un acte qui permet de mettre en jeu directement la mesure accordée par le juge. Les décisions de justice sont obligatoires, elles s'imposent aux pouvoirs publics, à toute autorité administrative, juridictionnelle, militaire et à toute personne

³⁵⁷ CE, Rec. 369, 18 juillet 2006, *Madame Elissondo Labat*.

³⁵⁸ CSCA, *Rapport de l'année judiciaire de la chambre administrative de la cour suprême*, 2012-2013, p.35.

³⁵⁹ CSCA, ordonnance n°1 du 13 janvier 2016, *Port Autonome d'Abidjan C/ Gondo Michel* ; CSCA, ordonnance n° 20 du 22 décembre 2017, *Port Autonome d'Abidjan C/ L'Union des Amateurs à la pêche fraîche dite UAPF* ; CSCA, ordonnance n°6 du 6 juin 2017, *Port Autonome d'Abidjan c/ Société ARCES* ; CSCA, ordonnance n° 7 du 13 juillet 2017, *PAA c/ Entreprise BACK et fils*.

³⁶⁰ CSCA, ord. n° 03 du 12 mars 2019, *Nanan Kouamé Ernest C/ Société royal investissement international*.

³⁶¹ CSCA, ord. n° 17 du 17 novembre 2017, *Société civile immobilière dite SCI SICAM C/ Ministre de la construction et de l'urbanisme*.

³⁶² Art. 226, alinéa 2 du code de procédure civile, commerciale et administrative.

physique ou morale³⁶³. Ce caractère exécutoire des décisions de justice a une valeur constitutionnelle³⁶⁴. Ainsi, au regard de ce principe, les décisions du Conseil d'État, comme toutes celles rendues par les autres juridictions, sont exécutoires³⁶⁵. En cas d'extrême d'urgence, le juge statue en son hôtel sur les requêtes qui lui sont présentées et rend des décisions dites ordonnances. Ainsi, les ordonnances qu'il rend en la matière « *sont immédiatement exécutoires* »³⁶⁶ et ce, sans délais³⁶⁷. L'ordonnance non exécutée ou non suivie dans le mois de sa date est considérée comme non avenue. Dans ce cas, le législateur prévoit qu'une nouvelle mesure peut être sollicitée si les raisons qui ont motivé la première requête existent encore³⁶⁸.

205. Une décision provisoire. En un sens générique, une décision provisoire est celle qui, en raison de son objet ou de sa nature, est susceptible d'être modifiée par une nouvelle décision de justice sur la justification de la survenance d'un fait nouveau. En matière de référé, la décision du juge est dite provisoire en raison de la limite du pouvoir juridictionnel du juge dont elle émane, lequel n'est pas saisi du principal ou n'a pas, au principal, « *l'autorité de la chose jugée* »³⁶⁹. En effet, le juge n'étant pas saisi au principal ne peut juger l'affaire au fond. Il prend des décisions dans un bref délai juste pour parer à la situation à lui soumise. Le juge ne peut donc juger en dernier ressort. En matière de référé, « *le juge ne saurait prendre des mesures définitives. Car, l'objet de son intervention consiste à aménager provisoirement la situation litigieuse ou, plus exactement, à préserver les intérêts du requérant dans l'attente de l'exercice d'une action en justice* » portant sur le fond. La décision rendue à cet égard n'a pas de caractère définitif et peut être remise en cause par une décision au fond. Ainsi, dit-on que l'ordonnance de référé **est** provisoire par opposition à la décision rendue en excès de pouvoir.

206. Un caractère provisoire justifié par l'idée de sécurité juridique. Ce caractère provisoire découle de l'idée de sécurité juridique qui se rattache non pas seulement à la célérité

³⁶³ Patricia AMBEU, *Le Conseil d'État ivoirien pour (presque) tous*, Abidjan, CNDJ, 2021, p.71.

³⁶⁴ Art. 155 de la constitution ivoirienne.

³⁶⁵ Patricia AMBEU, *Le Conseil d'État ivoirien pour (presque) tous*, op.cit., p.71.

³⁶⁶ Art. 227 du code de procédure civile, commerciale et administrative.

³⁶⁷ Art. 235 du code de procédure civile, commerciale et administrative.

³⁶⁸ Art. 238 du code de procédure civile, commerciale et administrative.

³⁶⁹ Bernard PACTEAU, *Contentieux administratif*, Paris, PUF, 1985, pp.269-307.

mais aussi à la fiabilité de la décision du juge. Pour des raisons de bref délai mis à profit du juge pour prendre des décisions d'urgence, le législateur leur attribut le caractère provisoire pour permettre plupart leur confirmation ou infirmation selon une analyse plus solide et approfondie. Même si elles sont obligatoires et exécutoires comme les décisions de fond, elles n'en demeurent pas moins temporaires. Elles sont donc dépourvues de l'autorité de la chose jugée³⁷⁰. Par ce caractère, les procédures administratives d'urgence se distinguent des procédures ordinaires.

207. Une décision insusceptible de recours. La décision que rend le juge en matière de référé mesures-utiles est insusceptible de recours. En effet, la loi ne prévoit aucune voie de recours ou procédure de contestation contre les décisions du Conseil d'État rendues suite à des requêtes d'urgence. En d'autres termes, les justiciables ne peuvent pas contester la décision du juge rendue en matière de référé³⁷¹.

Paragraphe 2 : La récurrente expulsion des occupants du domaine public

208. La constance du contentieux de l'occupation du domaine public favorise une récurrente expulsion de ces occupants irréguliers, notamment les occupants sans titre du domaine public sur demande du Port Autonome d'Abidjan. Selon le professeur KOBO Pierre-Claver, l'heure « *est, en effet, à la bonne gestion, à la meilleure utilisation et à la valorisation du domaine public, devenu le siège attractif de multiples activités économiques* »³⁷². C'est pourquoi, le juge prononce chaque fois l'expulsion de ces personnes qui occupent irrégulièrement le domaine public **(A)** afin de régulariser l'exploitation du domaine portuaire **(B)**.

A. Une expulsion des occupants sans titre du domaine portuaire

209. Les formes d'occupation sans titre. En droit administratif et plus particulièrement en droit domanial, il existe **ce** que l'on appelle les occupations privatives du domaine public.

³⁷⁰ Pierre-Claver KOBO, « Du respect de l'autorité de la chose jugée », *La tribune de la chambre administrative*, n°04, 2015, pp. 3-4.

³⁷¹ Patricia AMBEU, *Le Conseil d'État ivoirien pour (presque) tous*, op.cit., p.52.

³⁷² Pierre-Claver KOBO, « Un contentieux en expansion : l'expulsion des occupants sans titre du domaine public par la voie du référé administratif », *La tribune de la chambre administrative*, n°04, 2015, p.6.

L'utilisation privative régulière se traduit par la permission de voirie³⁷³ et la concession de voirie³⁷⁴. Mais l'occupation privative irrégulière se traduit par la non détention d'un titre d'occupation **par** les occupants. Il y a ainsi les occupants réellement sans titre, les occupants sans titre régulier et les occupants avec un titre expiré ou résilié

210. L'occupant réellement sans titre. L'occupation sans titre du domaine public qui fait régulièrement l'objet de litige devant le juge des référés se présente sous plusieurs formes³⁷⁵. Il y a, en premier lieu, l'occupant réellement sans titre. C'est celui qui s'est installé de sa propre volonté sans avoir sollicité une autorisation administrative. C'est le squatter, celui qui considère que le domaine public est un *res nullius* et, sans aucune forme de demande d'autorisation, s'y installe ou y mène une activité quelconque. Toutefois, le fait qu'une pareille occupation ait pu être tolérée par l'administration ne change pas la situation juridique d'un tel occupant, même s'il s'acquitte des redevances domaniales.

211. L'occupant sans titre régulier. Il s'agit de l'occupant dont le titre est irrégulier. Le caractère irrégulier du titre d'occupation s'explique du fait que le titre ait été délivré par une autorité incompétente, notamment le Ministre de la Construction et de l'Urbanisme sur des parcelles du domaine public³⁷⁶.

212. L'occupant avec un titre expiré ou résilié. C'est la troisième forme d'occupant sans titre, qui est d'ailleurs la forme la plus fréquente dans le contentieux de l'expulsion. C'est l'hypothèse dans laquelle l'absence de titre de l'occupant procède du fait que le fondement juridique de son occupation, qui au départ était régulier, a été remis en cause par le gestionnaire. Dans ce cas, l'occupation sans titre résulte du maintien dans les lieux de l'occupant à la suite de l'expiration ou de la résiliation d'un contrat d'occupation, de retrait ou de non-renouvellement d'une autorisation unilatérale d'occupation. Ces trois formes d'occupation sans titre du domaine public font de façon récurrente l'objet de saisine du juge des référés par le Port Autonome d'Abidjan aux fins d'expulsion de ces occupants privés.

³⁷³ La permission de voirie est un acte de gestion domaniale délivré par le maire à un permissionnaire et accompagnée d'une obligation de service public. Elle est unilatérale et peut être assortie de conditions particulières.

³⁷⁴ La concession de voirie est un contrat relatif à occupation du domaine public. C'est une autorisation contractuelle entre l'administration et le concessionnaire en vue de l'occupation domaniale sur une durée déterminée.

³⁷⁵ Charles LAVIALLE, « L'occupant sans titre du domaine public », *AJDA*, 1981, p.563 *sqq.*

³⁷⁶ Arrêt n° 20 du 31 mars 2010, *N'GORAN Yao Mathieu c/ Ministre de la Construction et de l'Urbanisme* ; arrêt n° 25 du 21 avril 2010, *PAA c/ Ministre de la Construction et de l'Urbanisme*.

213. Le prononcé de l'expulsion. Les occupants sans titre du domaine public sont dans une situation irrégulière et méritent d'être expulsés soit par l'administration soit par le juge du référé administratif.

214. La compétence ineffective de l'administration à expulser les occupants sans titre du domaine public. L'administration est fondée à expulser les occupants sans titre du domaine public parce qu'ils sont dans une situation irrégulière. Pourtant, nul ne saurait se faire justice. Ce principe s'applique tant aux particuliers qu'à la puissance publique. Ainsi, le Port Autonome d'Abidjan ne peut user de moyens de contrainte à l'encontre d'un particulier. Il est donc exclu l'exécution d'office pour expulser les occupants sans titre. Le recours à la force sans décision juridictionnelle n'est légal que dans les conditions fixées par la jurisprudence. Ces conditions exigées par la jurisprudence Société immobilière de Saint-Just³⁷⁷, confirmée par une autre décision du tribunal de conflit français rendue en 1992³⁷⁸, sont au nombre de trois(03). La première est l'absence de sanction légale, la deuxième est l'urgence et la troisième est qu'un texte législatif spécial ait habilité l'administration à intervenir.

215. Ces conditions sont cumulatives c'est-à-dire que l'administration ne peut expulser d'office les occupants sans titre qu'à la réunion de ces trois conditions. Sans elles, le Port Autonome d'Abidjan est obligé de recourir au juge pour expulser les occupants sans titre du domaine public. Pourtant, ces conditions sont difficilement réunies, c'est dire que dans la pratique, ces conditions qui permettent à l'administration d'appliquer une décision sans recourir au juge, sont rarement misent en œuvre. Obstiné à expulser les occupants sans titre du domaine public portuaire, le Port Autonome d'Abidjan ne peut le faire qu'en vertu d'une décision juridictionnelle. En effet, « *confrontés au maintien dans les lieux des occupants sans titre, à leur refus de libérer les espaces domaniaux, l'administration ou son concessionnaire n'a d'autre ressources que de s'adresser au juge des référés pour obtenir la cessation de l'occupation et leur expulsion* »³⁷⁹.

216. Une expulsion effective des occupants sans titre du domaine public portuaire par le juge. Le président du Conseil d'État ou le président de la section du contentieux, quand il s'estime compétemment saisi, et si toutes les conditions sont remplies, peut ordonner

³⁷⁷ TC, 2 décembre 1902, Société immobilière de Saint-Just.

³⁷⁸ TC, 24 février 1992, Couach.

³⁷⁹ Pierre-Claver KOBO, « Un contentieux en expansion : l'expulsion des occupants sans titre du domaine public par la voie du référé administratif », article précité, p.7.

l'expulsion des occupants sans titre du domaine public. C'est le cas par exemple dans l'ordonnance n°1 du 13 janvier 2016 rendue par l'ex chambre administrative³⁸⁰. Dans ce cas d'espèce, le Port Autonome d'Abidjan a demandé au président de la chambre administrative de « *bien vouloir ordonner l'expulsion de monsieur GONDO Michel, éventuellement, de tout occupant de son chef du lot n°2-ZI-127-132 du domaine public portuaire* ». Après avoir instruit la demande et analysé les différentes conditions, le juge a estimé que « *dans ces conditions, le Port autonome d'Abidjan est fondé à demander l'expulsion de monsieur GONDO Michel* ». Il a donc ordonné cette expulsion.

217. De même, le Port Autonome d'Abidjan a demandé au Président de la Chambre Administrative dans une autre requête de « *bien vouloir ordonner le déguerpissement de l'Entreprise BACK et Fils et éventuellement de tout occupant de son chef du bureau d'armement n° 3 d'une superficie de 79 mètres carrés et des magasins d'armement n° 29 et n° 30 d'une superficie de 116 mètres carrés chacun, situés sur le lot 81 en zone sous douane pêche* ». Selon la même analyse, le juge des référés a ordonné « *l'expulsion de l'Entreprise BACK et Fils du bureau d'armement n° 3 et des magasins n° 29 et 30, situés sur les lots n° 2-PP-064-81 ter B 03, n° 2-PP-064-81 ter M29 et n° 2-PP-064-81 ter M30 en zone sous douane pêche et, éventuellement, de tout occupant de son chef* »³⁸¹. Aussi, dans l'affaire DAFCI, le juge trouve urgence à prononcer la mesure d'expulsion de ladite société au regard de la protection de l'exploitation du domaine public³⁸².

B. Une régularisation de l'exploitation du domaine public

218. Un contrôle de l'utilisation du domaine. Le principe de base de l'utilisation du domaine public est en effet celui de la conformité des occupations à l'affectation. Le législateur français est très explicite sur ce point. Il prescrit que les biens du domaine public sont utilisés conformément à leur affectation. « *aucun droit d'aucune nature ne peut être consenti s'il fait obstacle à cette affectation* »³⁸³. D'où l'obligation de conformité de l'utilisation privative au domaine public portuaire. L'occupation privative du domaine public ne peut être légalement consentie que si l'utilisation envisagée est conforme ou compatible avec l'affectation de la

³⁸⁰ CSCA, ord. n°1 du 13 janvier 2016, PAA c/ Gondo Michel.

³⁸¹ CSCA, arrêt n°7 du 13 juillet 2017, Port Autonome d'Abidjan c/ Entreprise Back et fils.

³⁸² CACS, ordonnance n°2/01/2013, Port Autonome d'Abidjan c/ DAFCI.

³⁸³ Article L. 2121-1 du Code général de la propriété des personnes publiques.

dépendance visée. L'octroi du titre d'occupation permet donc de fixer certaines prescriptions particulières destinées à protéger le domaine public en raison d'une utilisation privative normale et conforme. Cependant, à défaut de conformité, l'utilisation doit être en compatibilité avec le domaine occupé. La notion de compatibilité « *se satisfait, juridiquement, d'une simple absence de contrariété* »³⁸⁴. Ainsi, une utilisation privative du domaine portuaire qui est en contradiction avec l'affectation de la dépendance portuaire ne remplit pas l'exigence de compatibilité. Il revient au juge du référé administratif, lorsqu'il est saisi, d'apprécier l'utilité à prononcer l'expulsion en vérifiant, le respect du principe de conformité par le titre juridique et par l'occupant privatif de l'affectation.

219. Une expulsion pour non-conformité des titres d'occupation au domaine public. L'utilisation conforme est le mode normal d'utilisation du domaine public. L'utilisation privative qui ne correspond pas à l'affectation initiale constitue, dès lors, un mode anormal d'utilisation du public. C'est pour éviter qu'elle puisse constituer une entrave à la gestion du patrimoine du domaine public que l'utilisation privative non conforme est interrompue par le juge des référés à travers l'expulsion qu'il ordonne. Par conséquent, tout occupant dont l'activité porte atteinte à l'affectation du domaine portuaire est expulsé par la voie de référé.

220. Une expulsion des occupations attentatoires à l'ordre public. Les questions de sécurité et de tranquillité publique sont d'une grande ampleur tant pour l'administration que pour le juge. Pour cela, le juge du référé peut prononcer l'expulsion d'un occupant sans titre lorsque son maintien dans les lieux met en mal la sécurité ou la tranquillité publique. Pour le Conseil d'État français, la possibilité d'appliquer la procédure spéciale d'expulsion en vertu de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000³⁸⁵ ne fait pas obstacle à la saisine du juge des référés d'une demande d'expulsion d'occupants sans titre du domaine public sur le fondement du référé mesures-utiles³⁸⁶. Cette loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage modifiée par la loi de 2003 relative à la sécurité intérieure³⁸⁷ et celle de 2007 relative à la prévention de la délinquance³⁸⁸ a renforcé les obligations d'élaboration et de mise en œuvre d'un dispositif d'accueil départemental pour les gens du voyage afin d'éviter toute atteinte au

³⁸⁴ Emmanuelle GILLET-LORENZI, Seydou TRAORÉ, *Droit administratif des biens*, op.cit., p.107.

³⁸⁵ Loi 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

³⁸⁶ Art. L. 521-3 du code de justice administrative

³⁸⁷ Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure.

³⁸⁸ Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

domaine public. Toutefois, cette procédure d'expulsion par la voie du référé ne peut être mise en œuvre que si le stationnement de ces occupants est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique. C'est en ce sens que le Conseil d'État français a prononcé l'expulsion d'occupant sans titre en considérant que leur « *stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques* »³⁸⁹. Alors même que les conditions à leur application se trouveraient réunies, ces dispositions ne sauraient faire obstacle, à la saisine du juge des référés de conclusions tendant à ce que soit ordonnée l'expulsion d'occupants sans titre du domaine public, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative. Ainsi, à l'image du juge du référé français, même lorsque les conditions pour mettre en œuvre la procédure simplifiée d'expulsion des **occupants sans titre** sont réunies, il est possible de saisir le juge des référés mesures utiles pour demander l'expulsion d'occupants sans titre afin de protéger le domaine public.

221. L'accessibilité au domaine public. Pour garantir l'accessibilité au domaine public vis-à-vis des administrés, il peut également être prononcé par la voie de référé, l'expulsion des occupants sans titre qui s'y maintiennent et compromettent l'accès aux autres aspirants et donc mettent en mal l'exploitation du domaine public. Ainsi peut-on lire, dans l'ordonnance n°8 du 12 novembre 2013, « *Considérant d'une part, que la libération des lieux sollicitée par le Port Autonome d'Abidjan à l'encontre de la Société Ivoire Technique qui, par suite du retrait de sa décision d'attribution, se trouve être un occupant sans titre, présente un caractère d'urgence en ce que d'une part, le maintien dans les lieux, sans droit de la société Ivoire Technique compromet la bonne exploitation du domaine public portuaire, objet de multiples et pressantes sollicitations* »³⁹⁰. Ce souci de garantir « *la bonne exploitation du domaine portuaire, soumis à des multiples et pressantes sollicitations* »³⁹¹ se retrouve dans de nombreuses ordonnances qui ont accordé l'expulsion des occupants sans titre du domaine public³⁹².

222. Une garantie de la rentabilité économique. Le développement du droit administratif emprunte souvent des cheminements ou des détours inattendus. Ces conséquences, bien

³⁸⁹ CE, 16 juillet 2020, *Département de l'Essonne c/ M. H et autres*.

³⁹⁰ CSCA, ord. n° 08 du 12 novembre 2013, *Port Autonome d'Abidjan C/ Société Ivoire Technique*.

³⁹¹ *Idem*.

³⁹² CSCA, ord. n° 2 du 07 mars 2013, *Port Autonome d'Abidjan C/ DAFCI*, CSCA, ord. n° 2 du 10 février 2015, *Port Autonome d'Abidjan C/ CI Engineering*.

qu'inattendues, sont parfois plaisantes pour le développement économique du pays. Après les nombreuses guerres qui ont détruit les ressources économiques, les acteurs économiques découvrent le domaine public comme étant une ressource économique à exploiter. Le domaine public devient donc « *le siège attractif* »³⁹³ de multiples activités économiques d'où le fondement économique de l'utilisation du domaine public.

223. Le domaine public, une ressource économique. Le domaine public est la propriété des seules personnes publiques. Il est naturellement affecté à l'usage public et des services publics. Mais, le domaine public, de plus en plus mis à usage économique, apparaît comme une richesse à exploiter, à rentabiliser par une meilleure gestion. Le domaine public était au départ appréhendé comme un bien hors commerce et improductif. Mais aujourd'hui, cette incompatibilité entre le domaine public et l'activité commerciale est révolue. Le domaine public est désormais une ressource financière favorable pour assurer la relance économique du pays. Dans ce cas, les gestionnaires sont dans une situation favorable pour mettre à disposition des occupants, le domaine public.

224. Expulsion des occupants sans titre pour motif économique. La régularisation de l'exploitation de cette propriété publique, qui est une richesse à valoriser, **exige** l'expulsion des occupants sans titre. Les gestionnaires du domaine public, notamment le Port Autonome d'Abidjan, ont découvert que le référé administratif est un recours très efficace pour faire évacuer les occupations domaniales irrégulières. Ainsi, le référé administratif devant le Conseil d'État, « *mal-né et tombé en désuétude, retrouve vitalité et notoriété à la faveur de la prise de conscience actuelle de l'intérêt collectif et économique du domaine public, longtemps négligé* »³⁹⁴. Ce recours se révèle comme le meilleur instrument à la disposition des gestionnaires du domaine public pour assurer la bonne gestion et l'utilisation normale du domaine public afin de garantir une exploitation fructueuse. C'est une garantie juridictionnelle des gestionnaires du Port Autonome d'Abidjan pour solliciter du juge, l'expulsion des occupants qui menacent la bonne gestion du service public dont il a la charge. C'est un moyen véritablement efficace et utile qui permet au gestionnaire du domaine public portuaire de maîtriser son champ d'action et sa mission publique.

³⁹³ Pierre-Claver KOBO, « Un contentieux en expansion : l'expulsion des occupants sans titre du domaine public par la voie du référé administratif », article précité, p.6.

³⁹⁴ Pierre-Claver KOBO, « Un contentieux en expansion : l'expulsion des occupants sans titre du domaine public par la voie du référé administratif », article précité, p.16.

225. Le référé mesures utiles est le type de référé qui permet d'obtenir du juge administratif de l'urgence, des mesures provisoires nécessaires au règlement d'un litige. Les mesures qui en découlent permettent de défendre des droits et intérêts du justiciable qui seraient atteints ou méconnus dans la situation litigieuse. C'est en cela que ce référé est dit curatif.

226. Le référé administratif ivoirien, tel que présenté, est une voie juridictionnelle au même titre que le sursis à exécution qui est empruntée par les requérants pour résoudre un contentieux dans l'urgence. Le référé administratif qui permet de solliciter du juge des mesures, **aboutit** soit à une constatation ou au prononcé de mesures utiles. Qu'il s'agisse du référé constat ou du référé mesures utiles, il faut noter que c'est une procédure favorable à la protection des droits et intérêt des justiciables. Cependant, il se distingue fortement du sursis à exécution.

CONCLUSION

227. Le dénouement. Les procédures d'urgence qui interviennent dans le contentieux administratif sont au nombre de deux (02), le sursis à exécution et le référé administratif. Ces procédures interviennent toutes deux dans le cadre de la sauvegarde rapide des droits et intérêts des justiciables. C'est pour cette raison que la plupart des justiciables tendent à confondre la procédure de sursis à exécution et celle du référé administratif dans la perpétuelle quête de protection de leurs droits. Ils tendent à croire que ces procédures sont pareilles et qu'elles visent la même finalité, par conséquent l'une est utilisée pour demander une mesure sur la base de l'autre. Cette confusion fonde le plus souvent le rejet de nombreuses requêtes. En effet, le sursis à exécution est la contestation d'un acte alors que le référé administratif est la sollicitation d'une mesure conservatoire même en l'absence d'acte contestable. Par conséquent, même si le sursis à exécution et le référé administratif semblent se ressembler à certains niveaux, il est fort incontestable que ce sont des recours différents.

228. Deux procédures apparemment similaires. La présente étude met en exergue les caractéristiques de chacune d'elles et fait ressortir quelques similarités qui existent entre elles. Même si elles sont très peu, elles ne sont pas négligeables. Le sursis à exécution et le référé sont deux recours qui ont des points communs, à savoir l'urgence, et leur caractère provisoire. Pour ce qui est de l'urgence, elle est la caractéristique principale de ces recours. C'est en cela qu'on les appelle procédures d'urgence. L'urgence est la première condition commune à ces deux recours. Sans elle, il n'y a pas lieu d'examiner les autres conditions. Dans le cas du sursis à exécution, seule l'existence de l'urgence permet la suspension d'une décision qui normalement aurait fait l'objet d'un recours en excès de pouvoir. En amont de la procédure normale, l'urgence crée une voie exceptionnelle. Il en est de même pour le référé administratif dans lequel l'urgence autorise le juge à prendre des mesures conservatoires pour régler une situation dont le litige qui y est attaché relève du juge de fond. Pour ce qui est du caractère provisoire, le sursis à exécution et le référé administratif permettent de prendre des mesures temporaires. La suspension assortie de la procédure du sursis à exécution est provisoire sous réserve d'une éventuelle annulation par la voie du recours pour excès de pouvoir. De même, la mesure conservatoire prononcée par la voie de référé est provisoire en attendant le jugement de fond. À la différence du recours au fond dont la décision du juge est définitive, celle que rend le juge de l'urgence est provisoire. Toutefois, ces deux critères communs ne suffiraient pas pour substituer l'une des procédures à l'autre. Elles se distinguent sur plusieurs points.

229. Deux procédures essentiellement distinctes. De cette étude, il ressort que le sursis à exécution et le référé administratif sont distincts à plusieurs niveaux. Le premier élément de distinction qu'il faut relever est l'objet du litige. Le sursis à exécution et le référé administratif

diffèrent l'un de l'autre selon la situation litigieuse. Le sursis à exécution porte exclusivement sur un acte administratif dont l'exécution porte grief à une personne. Toute requête en suspension ne peut porter sur un objet litigieux autre qu'un acte. Encore, faut-il que cet acte soit de nature administrative faute de quoi, la requête ne peut prospérer. Contrairement au sursis à exécution, le référé administratif ne porte pas sur un acte administratif mais sur toute autre situation litigieuse d'ordre administratif. Le deuxième élément de distinction est relatif au juge compétent dans chacun des cas. Si le sursis à exécution relève du Conseil d'État, le référé administratif relève du président du Conseil d'État ou du président de la section du contentieux. Ainsi, pendant que la requête de sursis à exécution est instruite par une formation collégiale, celle relative au référé est instruite par un juge unique. Ces deux procédures reposent sur des fondements juridiques différents, d'où le troisième élément de distinction. Le sursis à exécution est prévu par les articles 87 à 90 de la loi de 2020 sur le Conseil d'État alors que le référé est prescrit par les dispositions de l'article 91 de la même loi. De cette différence découle celle de la procédure relative à chaque procédure qui constitue le quatrième point distinct. Le sursis est soumis à une procédure assez stricte alors que celle du référé paraît assez aisée. Le cinquième point de distinction se situe au niveau des effets de la décision du juge. Si de l'objet du litige à la procédure, les procédures administratives d'urgence sont distinctes l'une de l'autre, il est bien évident qu'elles ne produisent pas les mêmes effets. Le sursis à exécution consiste à suspendre un acte administratif, on en déduit que, la décision rendue en la matière a un effet suspensif. Contrairement au sursis à exécution qui consiste à suspendre une décision, le référé administratif consiste à solliciter du juge que soient prises des mesures conservatoires. On en déduit que ce recours intervient pour ordonner, d'où son effet injonctif. On peut donc dire que le sursis à exécution est une procédure de suspension et le référé administratif, une procédure d'injonction.

230. Eu égard à toutes ces dissemblances relevées, il convient de retenir que le mécanisme du sursis à exécution et celui du référé administratif ne sont pas à confondre. Il s'agit en réalité de deux (02) recours entièrement distincts qui nécessitent des requêtes distinctes. Ainsi, le justiciable ne peut demander à la fois la suspension d'un acte et le prononcé d'une mesure conservatoire à partir d'une seule et unique requête. Toute requête imprécise sur la nature de la mesure est rejetée. De même, toute requête en suspension fondée sur la disposition qui prévoit le référé, ne peut prospérer et vis-versa. C'est ce qui ressort de la jurisprudence *Andoh Djoman*

Frédéric rendu par l'ex chambre administrative en 2008³⁹⁵. Dans cette espèce, le juge a rejeté la demande des requérants au motif que leur requête « *sollicitant à la fois le sursis (...) et le référé (...), deux procédures autonomes soumises à des conditions d'exercice différentes, empêche par ailleurs, par son imprécision tout examen sérieux* »³⁹⁶.

³⁹⁵ CSCA, arrêt N°25 Du 18 Juin 2008, *Andoh Djoman Frédéric et Andoh Philippe Brou c/ État De Côte d'Ivoire, Ministère de la Construction et de l'Urbanisme* ; CSCA, arrêt n°1 du 23 Mars 2010, *Les ayants droit de feu Ollo Gabriel C/ Dja Lou N'guessan*.

³⁹⁶ *Idem*.

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES

A. OUVRAGES DE MÉTHODOLOGIE

- BEAUD Michel, *L'art de la thèse*, Paris, éd. La Découverte, 2006, 202 P.
- THIAM Samba, *La méthodologie en droit et l'art du juriste*, Sénégal, L'Harmattan, 2021, 175 P.

B. DICTIONNAIRES ET LEXIQUES

- ALLAND Denis et RIALS Stéphane (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Quadriga/LAMY-PUF, 1^e éd., 2003, 1649 P.
- CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 12^e éd., 2018, 2300 P.
- GUINCHARD Serge, DEBARD Thierry (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 27^e éd., 2019-2020, 1150 P.
- LANG Agathe Van, GONDOUIN Geneviève, Véronique Inserget-Brisset, *Dictionnaire de droit administratif*, Paris, 7^{ème} éd., DALLOZ, Sirey, 2015, 515 P.
- SALMON Jean, *Dictionnaire de droit international Public*, Bruxelles, Bruyant/Auf , 2001, 1198 P.

C. OUVRAGES GÉNÉRAUX

- AVIGNON Hélène, RAMACKERS Paul, TERRIER Jean-Pierre, *Le système d'inspection du travail en France*, éditions Liaisons, 3^e éd., 2019, 875 P.
- BOKA Cyr Euloge, *Droit des marchés publics*, JVR, 1^e éd., 2019, 248 P.
- BRACONNIER Stéphane, *Droit des services publics*, Paris, PUF, 2^e éd., 2007, 621 P.
- CHAPUS René, *Droit administratif général*, T. 1, Paris, Montchrestien, 15^e éd., 2001, 1427 P.

- DE LAUBADÈRE André, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, LGDJ, 8^e éd. 1980, 787 P.
- DE LAUBADÈRE André, *Manuel de droit administratif*, Paris, LGDJ, 10^e éd, 1976, 530 P.
- DÉGNI-SÉGUI René, *Droit administratif général*, T. 2, Abidjan, CEDA, 2013, 446 P.
- DÉGNI-SÉGUI René, *Droit administratif général*, T. 3, Abidjan, CEDA, 2013, 304 P.
- DÉGNI-SÉGUI René, *Introduction à l'étude du droit*, Abidjan, Educ, 2009, 383 P.
- FRIER Pierre-Laurent et PETIT Jacques, *Précis de droit administratif*, 6^e éd., Montchrestien-Lextenso, coll. Domat droit public, Paris, 2010, 971 P.
- FRIER Pierre-Laurent, PETIT Jacques, *Droit administratif*, Paris, LGDJ, 14^e éd., 2020, 800 P.
- GAUDEMET Yves, *Droit administratif*, Paris, LGDJ, 22^e éd., 2018, 600 P.
- GILLET-LORENZI Emmanuelle, TRAORÉ Seydou, *Droit administratif des biens*, CNFPT (centre nationale de la fonction publique territoriale), 1^e éd., 2007, 205 P.
- HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, 12^e éd., 1933, réédité par Dalloz, 2004, 1174 P.
- JÈZE Gaston, *Les principes généraux du droit administratif*, T. 3, Paris, 1930, réédité par Dalloz, 2011, 520 P.
- KOBO Pierre-Claver, *Droit administratif général*, Abidjan, ABC, éd. 2010, 207 P.
- LATH Yédoh Sébastien, *Droit administratif général*, Abidjan, Les éditions LECAP, 4^e édition, 2020, 632 P.
- LATH Yédoh Sébastien, *Introduction générale à l'étude du droit*, ABC, 2018, 228 P.
- MESCHERIAKOFF Alain-Serge, *Droit des services publics*, Paris, PUF, 2^e édition, 1997, 392 P.

- MESCHERIAKOFF Alain-Serge, *Le droit administratif ivoirien*, Paris, ECONOMICA, 1982, 247 P.
- MORAND-DEVILLER Jacqueline, BOURDON Pierre, POULET Florian, *Droit administratif*, Paris, LGDJ, 15^e éd., 2017, 968 P.
- REMONDO Max, *Le droit administratif gabonais*, Paris, L.G.D.J., Montchrestien, 1987, 303 P.
- SY Demba, *Droit administratif*, Dakar, L'Harmattan, 2014, 420 P.
- VEDEL Georges, DELVOLVÉ Pierre, *Droit administratif*, Paris, PUF, 1980, 974 P.
- WALINE Jean, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 27^e éd., 2018, 768 P.
- WALINE Marcel, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Sirey, 9^e éd., 1963, 934 P.

D. OUVRAGES SPÉCIFIQUES

- AMBEU Patricia, *Le conseil d'État Ivoirien pour (presque) tous*, Abidjan, CNDJ, 2021, 171 P.
- BAGROU Isidore, *Pratique facile des arrêts en droit administratif*, ABC, 1^e édition, 2014, 455 P.
- BROYELLE Camille, *Contentieux administratif*, Paris, L.G.D.J., Lextenso, 9^e éd., 2021, 564 P.
- CHABANOL Daniel, *La pratique du contentieux administratif*, Paris, LITEC, 1988, 306 P.
- CHAPUS René, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, EJA., 13^e éd., 2008, 1199 P.
- GABOLDE Christian, *Traité pratique de la procédure administrative contentieuse*, Paris, Dalloz, 1960, 431 P.
- LATH Yédoh Sébastien, *Droit du contentieux administratif*, Abidjan, Les éditions LECAP, 2020, 132 P.

- LATH Yédoh Sébastien, *Le Conseil constitutionnel et la Chambre administrative : Juges électoraux dans le système juridictionnel ivoirien*, Abidjan, Les éditions LECAP, 2019, 126 P.
- PACTEAU Bernard, *Contentieux administratif*, Paris, PUF, 1985, 382 P.
- PACTEAU Bernard, *Manuel de contentieux administratif*, Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 2014, 308 P.
- PEISER Gustave, *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 16^e éd., 2014, 350 P.

E. RECUEILS DE JURISPRUDENCES

- BLEOU Djézou Martin, *Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative Ivoirienne* (GAJAI), Abidjan, CNDJ, 2012, 484 P.
- LONG Marceau, WEIL Prosper, BRAIBANT Guy, DELVOLVÉ Pierre, GENEVOIS Bruno, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative* (GAJA), Paris, Dalloz, 18^e éd., 2011, 1009 P.
- WODIÉ Francis et BLÉOU Martin, *La chambre administrative de la cour suprême et sa jurisprudence*, Paris, ECONOMICA, Vol. 6, 1981, 174 P.

F. OUVRAGES COLLECTIFS ET MÉLANGES

- AVIGNON Hélène, RAMACKERS Paul, TERRIER Jean-Pierre, *Le système d'inspection du travail en France*, éditions Liaisons, 3^e éd., 2019, 875 P.
- CONAC Gérard et DE GAUDUSSON Jean du Bois (dir), *Les cours suprêmes en Afrique*, vol. III, ECONOMICA, Paris, 1988, 388 P.
- DEBBASCH Charles, RICCI Jean-Claude, *contentieux administratif*, DALLOZ, 7^e éd., 1999, 893 P
- GILLET-LORENZI Emmanuelle, TRAORÉ Seydou, *Droit administratif des biens*, CNFPT (centre nationale de la fonction publique territoriale), 1^e éd., 2007, 205 P.
- HOURQUEBIE Fabrice (dir), *Quel service public de la justice en Afrique francophone ?*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 214 P.

- SALL Alioune et FALL Ismaïla Madior (dir.), *Mélange en l'honneur de Babacar KANTE, Actualité du droit public et de la science politique en Afrique*, Sénégal, Dakar, L'Harmattan, 2017, 561 P.

II. THÈSES ET MÉMOIRES

A. THÈSES

- ADJAFFI Allou Elvis, *Le contrôle des décisions des ordres professionnels par la chambre administrative de la cour suprême de Côte d'Ivoire*, Thèse de Doctorat, Université Felix Houphouët-Boigny de Cocody, 2021, 397 P.
- AKOUA Essomba Denis Arnaud, *Le temps en droit administratif camerounais*, Thèse de doctorat, Droit public, Université de Yaoundé II, 2016, 537 P.
- AMBEU Akoua Viviane-Patricia, *La fonction administrative contentieuse en Côte d'Ivoire*, Thèse de doctorat, Droit public, Université de Lyon, 2011, 452 P.
- FANDJIP Olivier, *Le temps dans le contentieux administratif : essai d'analyse comparative des droits français et des États d'Afrique francophone*, Thèse de droit, Université d'Auvergne-Clermont-Ferrand I, 2016, 404 P.
- GEOFFROY Michel, *La notion de l'urgence en droit administratif de l'environnement*, Thèse de doctorat, Université de Limoges, 2006, 392 P.
- KASSI Brou olivier Saint-Omer, *Francophonie et justice : contribution de l'organisation internationale de la francophonie à la construction de l'État de droit*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 2015, 735 P.
- LEI Maxime, *Le principe de l'absence d'effet suspensif des recours contentieux en droit administratif*, Thèse doctorat, Droit, Université de Toulon, 2018, 903 P.
- SORO Pamatchin Sylvia, *L'exigence de conciliation de la liberté d'opinion avec l'ordre public sécuritaire en Afrique subsaharienne francophone (Bénin-Côte d'Ivoire-Sénégal) à la lumière des grandes démocraties contemporaines (Allemagne-France)*, Thèse de doctorat, droit public, Université de Bordeaux, 2016, 535 P.

B. MÉMOIRES

- ADJAFFI Allou Elvis, *Le contrôle des décisions des ordres professionnels par la chambre administrative de la cour suprême de Côte d'Ivoire*, Mémoire master 2, Université Felix Houphouët-Boigny de Cocody, 2016, 140 P.
- GNAWA Andrée Marie-Pascale, *Les procédures d'urgence devant la chambre administrative de la cour suprême*, Mémoire Master, 2014-2015, 104 P.
- KOUASSI Kouamé Franck Olivier, *Le pouvoir d'injonction du juge de la légalité en Côte d'Ivoire*, Mémoire master 2, Université Felix Houphouët-Boigny de Cocody, 2016, 151 P.
- TUO Zambaly Janvier, *La protection des libertés publiques par la chambre administrative de la cour suprême*, mémoire de Master, Université Felix Houphouët-Boigny Cocody, 2016, 80 P.

III. ARTICLES ET CONTRIBUTIONS

- AIDARA Mouhamadou Moustapha, « Référé administratif et unité de juridiction au Sénégal », *Afrilex*, janvier 2019, pp. 21-42.
- AMBEU Patricia, « La chambre administrative, juge de la régulation », *La tribune de la chambre administrative*, n°8, 2017, pp.8-14.
- ANDOH Isaac Hamilton, « Le system ivoirien de règlement juridictionnel des litiges administratifs », *RID*, 1981, n°3-4, pp.40-52.
- BLÉOU Martin, « La Chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire », in Gérard CONAC et Jean du BOIS de GAUDUSSON (dir), *Les cours suprêmes en Afrique*, vol. III, ECONOMICA, Paris, 1988, pp. 112-146.
- BLÉOU Martin, « La Chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire », *RID*, 1987, n°1-2, pp. 144-183.
- BLÉOU Martin, « Le contrôle des faits et du droit par le juge de l'excès de pouvoir en Côte d'Ivoire », *RID*, 1981, n°3-4, pp. 53-64.
- CLAUDO Alexandre, « La maitrise du temps en droit processuel » *Jurisdoctoria* n°3, 2009, pp. 1-22.

- COULIBALEY Babakane, « Le juge administratif, rempart de protection des citoyens contre l'administration en Afrique noire francophone ? », *Afrilex*, 2019, pp. 1-35.
- D'AGUESSEAU Henri François, « L'emploi du temps », seizième mercuriale, prononcée à pâques, 1714, pp. 1-204.
- DEGNI- SÉGUI René, « L'accès à la justice et ses obstacles », *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone*, Montréal, Aupel-Uref, 1994, pp.449-467.
- DEGNI-SÉGUI René, « Le contrôle sur l'administration ivoirienne par la voie du recours pour excès de pouvoir », Gérard CONAC et Jean du BOIS de GAUDUSSON (dir), *Les cours suprêmes en Afrique*, vol. III, ECONOMICA, Paris, 1988, pp. 147-191.
- DIAGNE Madjiguène, « Brèves réflexions sur le contrôle de la légalité des actes administratifs », in, Alioune SALL et Ismaïla Madior FALL (dir.), *Mélange en l'honneur de Babacar KANTE, Actualité du droit public et de la science politique en Afrique*, Sénégal, Dakar, L'Harmattan, 2017, pp.523-535.
- GUITTARD Claude, WELTER Adeline, « Définition et sélection de l'expert IT : approches cognitives et sociales », *Management & avenir*, n°67, 2014, pp. 101-121.
- HOLO Théodore, « Requiem pour la Chambre Administrative », *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives*, n° 10, juillet 1988, pp 1-10.
- KAMTO Maurice, « La fonction administrative contentieuse de la cour suprême du Cameroun », in Gérard CONAC et Jean du BOIS de GAUDUSSON (dir), *Les cours suprêmes en Afrique*, vol. III, ECONOMICA, Paris, 1988, pp.31-67.
- KOBO Pierre-Claver, « Les procédures d'urgence et la Chambre Administrative de Côte d'Ivoire », *Actualités Juridiques*, n° 49, 2005, pp 180-191.
- KOBO Pierre-Claver, « Du respect de l'autorité de la chose jugée », *La tribune de la chambre administrative*, n°04, 2015, pp. 3-4.
- KOBO Pierre-Claver, « Le contentieux administratif dans l'espace AA-HJF : bilan et perspectives », *Communication à l'occasion du colloque international de l'AA-HJF TOGO*, Lomé, 12-14 décembre 2016, pp. 1-36.

- KOBO Pierre-Claver, « Le juge et le temps », *La tribune de la chambre administrative*, n°03, 2014, pp.3-8.
- KOBO Pierre-Claver, « Le recours administratif préalable (RAP), une condition de recevabilité absurde du recours pour excès de pouvoir (REP) ? », *RID*, n°38, 2007, pp. 60-110.
- KOBO Pierre-Claver, « Les procédures d'urgence et la chambre administrative », *Actualités Juridiques*, .2005, N°49, pp 180-191.
- KOBO Pierre-Claver, « Un contentieux en expansion : l'expulsion des occupants sans titre du domaine public par la voie du référé administratif », *La tribune de la chambre administrative*, n°04, 2015, pp.5-16.
- LATH Yédoh Sébastien « Les caractères du droit administratif des États africains de succession française, Vers un droit administratif francophone ? », *RDP*, n°5, 2011, pp. 1254- 1288.
- LATH Yédoh Sébastien, « La Chambre administrative et le Conseil constitutionnel, juges électoraux. Points de divergences et de convergences », *La Tribune de la Chambre administrative de la Cour suprême*, n° 11, 2019, pp. 14 -22.
- LATH Yédoh Sébastien, « Le contentieux administratif dans le système ivoirien d'unité de juridiction : éléments d'une typologie », in, Alioune SALL et Ismaïla Madior FALL (dir.), *Mélanges en l'honneur de Babacar KANTE, Actualité droit public et de la science politique en Afrique*, Sénégal, Dakar, L'Harmattan, 2017, pp.537-563.
- LATH Yédoh Sébastien, « Utopie et vraisemblance de l'indépendance du service public de la justice constitutionnelle en Afrique francophone », in Fabrice HOURQUEBIE (dir), *Quel service public de la justice en Afrique francophone ?*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 27-52.
- LAVIALLE Charles, « L'occupant sans titre du domaine public », *AJDA*, 1981, pp.563-578.
- MALLOT Jean-Marc, « Les procédures d'urgence », *Université Juridique Numérique Juridique Francophone (UNJF)*, pp. 1-36.

- MEL Agnéro Privat, « Nature juridique des actes des ordres professionnels dans la jurisprudence de la Cour Suprême », *Revue Juridique et Politique des États d'Afrique francophone*, Vol. 67, n° 2, 2013, pp. 165-194.
- MOUDOU DOU Placide, « Les tendances du droit administratif dans les États d'Afrique noire francophone », *Annales de l'Université Marien NGOUABI*, 2009, n° 10 (3), pp. 1-39.
- OULD BOUBOUTT Ahmed Salem, « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », *in RDP*, mars 2013, n° 2, pp. 383 et s.
- POPESCU Sofia, APOSTOL Dana, « Le contentieux administratif en tant qu'instrument de protection du citoyen » *Revue internationale de droit comparé*, 1993, n° 45/2 pp. 361-372.
- SALAMI Ibrahim David, « L'efficacité du contentieux de pleine juridiction en droit administratif béninois et camerounais », *Afrilex*, 10 décembre 2016, pp. 1-31.

IV. JURISPRUDENCES

A. ARRÊTS

- CE, arrêt n°277 du 29 Juillet 2020, *Société global energy ventures c/ directeur général des affaires maritimes et portuaires*.
- CE, 16 Juillet 2020, *Département de l'Essonne c/ M. H et autres*.
- CE, arrêt n°258 du 15 Juillet 2020, *Kadjo N'Dri Louis c/ Ministre de la sécurité et la protection civile*.
- CE, arrêt n°158 du 22 Avril 2020, *Ayant droit de feu Batafoe Alloh Jérôme c/ Ministre de la Construction, du Logement, de l'Assainissement, et de l'Urbanisme*.
- CE, arrêt n°159 du 22 Avril 2020, *Ayants droit de feu Batafoe Alloh Jérôme c/ Ministre de la construction, du logement, de l'assainissement, et de l'urbanisme*.
- CE, arrêt n° 96 du 26 Février 2020, *Cabinet Kanian consulting et autres c/ Autorité Nationale de Régulation des Marchés Publics (ANRMP)*.

- CE, arrêt n° 57 du 29 Janvier 2020, *Société Sheeji al shammal ivory c/ Ministre des mines et de la géologie.*
- CE, arrêt N°23 Du 22 Janvier 2020, *Niamien Kouakou Armand C/Conservateur De La Propriété Foncière Et Des Hypothèques De Cocody.*
- CE, Sect. 19 Janvier 2001, *Confédération nationale des radios libres.*
- CSCA, arrêt n°63 du 23 Avril 2014, *Madame Ouattara Aïchatou épouse Sylla c/ Ministre de l'économie et des finances.*
- CSCA, arrêt n° 200 du 26 Juin 2013, *Ayants droit de feu NAMPE Ahouadja.*
- CSCA, arrêt n°1 du 18 Janvier 2012, *ANAC c/ Ministre de la construction et de l'urbanisme.*
- CSCA, arrêt n°29 du 21 Avril 2010, *L'office Ivoirien Des Parcs Et Réserves C/ La Communauté Villageoise d'Anonkoua-Koute Et Autres.*
- CSCA, arrêt n° 25 du 21 Avril 2010, *PAA c/ Ministre de la Construction et de l'Urbanisme.*
- CSCA, arrêt n° 20 du 31 Mars 2010, *N'GORAN Yao Mathieu c/ Ministre de la Construction et de l'Urbanisme.*
- CSCA, arrêt n° 28 du 25 Juin 2008, *Véi Bernard.*
- TC, 24 Septembre 2001, *Société BE Diffusion c/ R.A.T.P. et Société Promo Metro, Rec. 747.*
- CSCA, arrêt n°60 du 30 octobre 1991, *OULAÏ Téléphore.*
- CSCA, arrêt n°69 du 18 décembre 1991, *OURA Kouassi Jules / Ministre de la défense.*

B. ORDONNANCES

- CSCA, ord. n°03 du 12 Mars 2019, *Nanan Kouamé Ernest C/ Société royal investissement international.*
- CSCA, ord. n°20 du 22 Décembre 2017, *Port Autonome d'Abidjan C/ L'Union des Amateurs à la pêche fraîche dite UAPF.*

- CSCA, ord. n° 17 du 17 Novembre 2017, *Société civile immobilière dite SCI SICAM C/ Ministre de la construction et de l'urbanisme.*
- CSCA, ord. n° 8 du 09 Août 2017, *Port Autonome d'Abidjan c/ Société Ivoire Compagnie Cacao.*
- CSCA, ord. n° 7 du 13 Juillet 2017, *PAA c/ Entreprise BACK et fils.*
- CSCA, ord. n°6 du 6 Juin 2017, *Port Autonome d'Abidjan c/ Société ARCES.*
- CSCA, ord. n° 23 du 28 Octobre 2016, *Le Front Populaire Ivoirien (FPI) c/ L'État de Côte d'Ivoire.*
- CSCA, ord. n°6 du 22 Avril 2016, *État de Côte d'Ivoire c/ Wilson Tété Jean Chrysostome Seth et autres.*
- CSCA, ord. n°1 du 13 Janvier 2016, *Port Autonome d'Abidjan c/ Gondo Michel.*
- CSCA, ord. n° 2 du 10 Février 2015, *Port Autonome d'Abidjan C/ CI Engineering.*
- CSCA, ord. n°03 du 10 Février 2015, *Port Autonome d'Abidjan (P.A.A) c/ Société YARA Côte d'Ivoire.*
- CSCA, ord. n° 09 du 18 Novembre 2013, *Kouadio Yao Athanase c/ Compagnie Hevéicole de Cavally.*
- CSCA, ord. n° 08 du 12 Novembre 2013, *PAA C/ Société Ivoire Technique (SIT).*
- CSCA, ord. n° 08 du 12 Novembre 2013, *Port Autonome d'Abidjan C/ Société Ivoire Technique.*
- CSCA, ord. n° 2 du 07 Mars 2013, *Port Autonome d'Abidjan C/ DAFCI.*
- CACS, ord. n°2/01/2013, *Port Autonome d'Abidjan c/ DAFCI.*
- CSCA, ord. n° 01 du 17 janvier 2012, *FANNY Adama C/ KOUAKOU Yao.*
- CSCA, ord. n°04 du 08 Juin 2010, *GUE Pascal et BONGBA Felix c/ Ministre de la construction et de l'urbanisme.*
- CSCA, ord. n°1 du 23 Mars 2010, *Les ayants droit de feu Ollo Gabriel c/ Dja Lou N'Guessan.*

- CSCA, ord. n°2 du 29 Janvier 2004, *Madame DOUO Bernadette, DJAKO Amonia Gustave c/ OUATTARA Bambala Philippe*.

V. TEXTES

A. TEXTES NATIONNAUX

- Loi n° 2016-886 du 8 novembre 2016 portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire, *JORCI* n° 16 spéc. du 9 novembre 2016, pp. 129 *sq.*
- Loi organique n° 2020-968 du 17 décembre 2020 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État, *JORCI* n° 4 du 14 janvier 2021, pp. 65 et s.
- Loi n° 61-201 du 02 Juin 1961, déterminant la composition, l'organisation, et le fonctionnement de la cour suprême.
- Loi n° 72-833 du 21 décembre 1972 portant code de procédure civile, commerciale et administrative, *JORCI* n° 7 spéc. du 5 février 1973, pp. 201 et s.
- Loi n° 78-663 du 05 Août 1978 déterminant la composition, l'organisation, et le fonctionnement de la cour suprême.
- Loi n° 94-440 du 16 août 1994 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour suprême et abrogeant la loi n° 78-663 du 5 août 1978 relative à la Cour suprême, *JORCI* n° 39 du 22 septembre 1994, pp. 714 *sq.*
- Loi n° 97-243 du 25 avril 1997 modifiant et complétant la loi n° 94-440 du 16 août 1994 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour suprême, *JORCI* n° 24 du 12 juin 1997, pp. 603 *sq.*
- Loi n° 2018-978 du 27 décembre 2018 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État, *JORCI* n° spéc. du 6 mars 2019, pp. 33 et s.

B. TEXTES ÉTRANGERS

- Code de justice administrative français.

- Loi n°011-2016/AN du 26 avril 2016 portant création, composition, attributions, fonctionnement des tribunaux administratifs au Burkina Faso.
- Loi n°17/84 du 29 décembre 1984 portant code des juridictions administratives au Gabon.
- Loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la cour suprême béninoise.
- Loi n°2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs au Cameroun.
- Loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs au Mali.
- Loi organique n°2017-09 du 17 janvier 2017 sur la cour suprême sénégalaise.

VI. RAPPORTS

- CSCA, *Rapport d'activité, chambre administrative de la cour suprême de Côte d'Ivoire, année judiciaire 2011-2012*, 2012, 14 P.
- CSCA, *Rapport de l'année judiciaire de la chambre administrative de la cour suprême 2012-2013*, 2013, 67 P.
- CSCA, *Rapport de la chambre administrative de la cour suprême de Côte d'Ivoire 2013-2014*, 2014, 49 P.
- CSCA, *Rapport sur les activités de la chambre administrative, année judiciaire 2014-2015*, 2015, 49 P.
- CSCA, *Rapport sur les activités de la chambre administrative, année judiciaire 2015-2016*, 2016, 47 P.
- CSCA, *Rapport sur les activités de la chambre administrative, année judiciaire 2016-2017*, 2017, 48 P.
- CSCA, *Rapport sur les activités de la chambre administrative, année judiciaire 2017-2018*, 2018, 61 P.

TABLE DES MATIÈRES

DÉDICACE.....	I
REMERCIEMENTS	II
AVERTISSEMENT	III
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	IV
SOMMAIRE	VI
INTRODUCTION.....	1
I. LA CLARIFICATION DU SUJET.....	3
A. Les procédures d’urgence	3
1. Définition des procédures d’urgence	3
2. Évolution et consistance des procédures d’urgence.....	7
B. Le contentieux administratif	8
II. LA PERTINENCE SCIENTIFIQUE ET L’ACTUALITÉ DU SUJET	11
A. La pertinence scientifique du sujet.....	11
B. L’actualité du sujet.....	12
III. LA PROBLÉMATIQUE DU SUJET	13
A. Le constat : De multiples rejets dus à la confusion des procédures d’urgence	14
B. Le problème et le questionnement	15
PREMIÈRE PARTIE: LE SURSIS À EXÉCUTION, UN RECOURS CONTRE DES ACTES ADMINISTRATIFS.....	17
CHAPITRE 1 : UNE REQUÊTE EN SUSPENSION D’ACTES ADMINISTRATIFS... 20	
Section 1 : La contestation d’un acte administratif.....	20
Paragraphe 1 : L’exigence d’acte administratif contestable.....	21
A. Une décision émanant de l’autorité administrative.....	21
B. Une exception des actes administratifs intéressant l’ordre public.	23
Paragraphe 2 : L’exigence de recours administratif préalable	25
A. Un recours obligatoire.....	26

B.	Un recours paralysant la procédure du sursis à exécution	29
Section 2 :	L'exigence d'une utilité de la suspension sollicitée	31
Paragraphe 1 :	L'exigence de l'urgence	31
A.	Une condition indispensable au prononcé du sursis.	31
B.	Une existence de préjudice	32
Paragraphe 2 :	L'existence de moyens sérieux	35
A.	Une sérieuse mise en cause de la légalité de l'acte attaqué.	35
B.	Un préjudice indépendant de la responsabilité du requérant.	37
CHAPITRE 2 :	UNE SUSPENSION DES ACTES SUSCEPTIBLES D'ILLÉGALITÉ.	39
Section 1 :	La suspension de l'exécution de la décision administrative	39
Paragraphe 1 :	Une suspension de l'acte entrepris	39
A.	Le caractère immédiat de la suspension.....	39
B.	Le caractère provisoire de la suspension	41
Paragraphe 2 :	Une amélioration de la qualité de la justice administrative	45
A.	La célérité dans l'intervention du juge	46
B.	Le renforcement du contrôle de l'acte administratif	50
Section 2 :	La suspension des effets de l'acte	53
Paragraphe 1 :	Une suspension relative.....	53
A.	Le caractère non-rétroactif de la suspension.....	53
B.	La suspension des effets en cours	54
Paragraphe 2 :	Un outil de protection des droits et intérêts des justiciables	55
A.	La conservation des droits et intérêts des administrés	56
B.	La garantie des services publics.....	59
DEUXIÈME PARTIE :	LE RÉFÉRÉ ADMINISTRATIF, UN RECOURS EN VUE DE MESURES CONSERVATOIRES	63
CHAPITRE 1 :	LE CONSTAT D'URGENCE, UNE MESURE PRÉVENTIVE	66
Section 1 :	La désignation rapide d'un expert.....	66
Paragraphe 1 :	La procédure de désignation d'un expert	67

A.	Une quasi-inexistence de conditions formelles.....	67
B.	Une double condition de fond.....	68
Paragraphe 2 :	Le choix particulier d'un expert.....	70
A.	Une désignation selon la liste des experts.....	70
B.	Une désignation par ordonnance.....	72
Section 2 :	La constatation immédiate de faits susceptibles de litiges.....	73
Paragraphe 1 :	Un constat purement matériel	73
A.	Une expertise sur des faits matériels.....	73
B.	Une exclusion des expertises d'analyses	75
Paragraphe 2 :	Une conservation de preuve	76
A.	Le constat de faits muables	77
B.	La possibilité d'une seconde expertise.....	78
CHAPITRE 2 :	LES MESURES UTILES, DES MESURES CURATIVES	81
Section 1 :	Une demande de mesures utiles au règlement d'un litige.....	81
Paragraphe1 :	La procédure spéciale d'obtention des mesures	81
A.	Une double condition relative à la demande.....	81
B.	Une double limite relative au prononcé	85
Paragraphe2 :	La compétence liée du juge des mesures utiles	89
A.	Une compétence liée au fond.....	90
B.	Une incompétence liée au fond.....	92
Section 2 :	Un prononcé de mesures nécessaires à la protection des intérêts.....	94
Paragraphe 1 :	Le prononcé de mesures conservatoires.....	95
A.	Les mesures-utiles prononçables par le juge.....	95
B.	L'ordonnance de mesures-utiles	97
Paragraphe 2 :	La récurrente expulsion des occupants du domaine public.....	99
A.	Une expulsion des occupants sans titre du domaine portuaire.....	99
B.	Une régularisation de l'exploitation du domaine public.....	102

CONCLUSION	107
BIBLIOGRAPHIE	111
TABLE DES MATIÈRES	124