



REPUBLIQUE DU NIGER
Fraternité - Travail - Progrès



CONSEIL D'ETAT

LE RECOURS EN ANNULATION POUR EXCÈS DE POUVOIR



REPUBLIQUE DU NIGER

Fraternité - Travail - Progrès

CONSEIL D'ETAT

**LE RECOURS
EN ANNULATION POUR
EXCÈS DE POUVOIR**

SOMMAIRE

MOT DU PREMIER PRÉSIDENT	5
INTRODUCTION GÉNÉRALE	9
I. LES CONDITIONS DE RECEVABILITÉ DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR	13
A. Les conditions tenant à la forme de la requête	13
B. Les conditions se rapportant à la personne du requérant	16
C. Les conditions relatives à la nature de l'acte	32
II. LES MOYENS INVOCABLES	38
A. Les moyens de légalité interne	38
B. Les moyens de légalité externe	42
C. Les moyens d'ordre public	53
III. LE DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT	57
A. L'instruction et le jugement	57
B. Les décisions et voies de recours	65
C. L'exécution des décisions	71
Annexe 1 : Tableau récapitulatif des arrêts cités en référence	77
Annexe 2 : Liste de présence	87

MOT DU PREMIER PRÉSIDENT

Avec l'objectif de contribuer, par l'œuvre de justice, au bonheur du peuple au nom duquel cette justice est rendue, le Conseil d'Etat continue la production de ses référentiels. Plusieurs petits ruisseaux qui convergent feront sûrement un grand fleuve ; le produit que vous tenez en main, qui vient s'ajouter aux précédents, porte sur le recours en annulation pour excès de pouvoir qui est le cœur de métier du travail du Conseil d'État.

Ce recours, institué comme principe général du droit consacré par la jurisprudence avant d'être porté par la Constitution, est une épée de Damoclès qui est susceptible de tomber sur toute décision administrative.

En effet, il ressort de l'article 137 de la Constitution du 25 novembre 2010 que : « le Conseil d'Etat est la plus haute juridiction en matière administrative. Il est juge de l'excès de pouvoir des autorités administratives en premier et dernier ressorts ainsi que des recours en interprétation et en appréciation de la légalité des actes administratifs ».

Tel que consacré par la Constitution et la loi organique relative au Conseil d'Etat et développé par la jurisprudence, le recours pour excès de pouvoir est l'arme la plus redoutable, la plus attirante et la plus efficace qui existe dans l'arsenal juridique pour défendre les droits et libertés individuels contre les tentatives de prédation de certains administrateurs à travers les décisions qu'ils prennent.

Cette arme est redoutable et efficace en ce qu'elle permet d'obtenir l'annulation d'une décision administrative qui viole la loi. Elle est attirante en ce que chaque administré ou chaque usager du service public est tenté d'en faire usage à la moindre frustration.

Cependant, le chemin est plein d'embûches, tant les obstacles procéduraux sont légion et difficiles à franchir même pour les professionnels du droit.

Une autre mise au point nécessaire est celle de lever l'équivoque consistant à penser que le recours pour excès de pouvoir, parce qu'il est dirigé contre un acte administratif, n'est utilisé que pour entraver la bonne marche de l'administration.

Au contraire, chaque recours, qu'il soit gagné ou perdu, est une occasion pour l'administration de jauger la qualité de sa gouvernance.

En conséquence, le recours pour excès de pouvoir est non seulement une chance pour l'administré mais aussi une plus-value pour l'administration.

Il est donc important que le Conseil d'Etat, l'arbitre suprême qui juge en premier et dernier ressorts, en maîtrise bien tous les rouages.

Il est tout aussi important que ses partenaires stratégiques, les Avocats et l'Agence Judiciaire de l'Etat soient à un bon niveau de compréhension et d'appropriation de notre jurisprudence et de la législation.

En parlant de jurisprudence, il est temps que notre production jurisprudentielle serve à illustrer les requêtes soumises au Conseil d'Etat. C'est pourquoi 65 arrêts ont été sélectionnés sur la période allant de 2014 à 2022 soit de l'installation du Conseil d'Etat à nos jours. La liste de ces arrêts avec les références et les titrages est jointe en annexe. Cette forme d'exploitation de notre jurisprudence va combler l'absence d'un bulletin dédié.

Enfin, pour améliorer l'offre de justice-et Dieu sait que la demande est très forte au Niger- ce référentiel pourra être utile aux étudiants, aux enseignants et à toutes les personnes intéressées.

A ce propos, nous ne devons rien négliger pour satisfaire cette demande car l'injustice et le sentiment d'injustice produisent le même résultat.

Au niveau de la justice administrative tous les leviers sur lesquels nous pouvons agir pour améliorer les relations entre l'administration et les administrés et atténuer les conflits seront prospectés.

En effet, le Niger et son peuple doivent pouvoir compter sur un Conseil d'État compétent et équipé de ressources humaines et matérielles suffisantes lui permettant d'assurer efficacement ses missions de conseil au gouvernement et de juge des conflits entre l'administration et les administrés.

Puisse ce référentiel nous aider à travailler aujourd'hui comme demain et toujours à l'excellence de nos décisions. Le Conseil d'Etat de demain sera meilleur à celui d'aujourd'hui, à condition que nous y travaillions tous et chacun dès aujourd'hui et sans relâche.

Ce thème du recours en annulation pour excès de pouvoir, retenu par le Bureau du Conseil d'Etat a été présenté à l'atelier de Niamey des 22 et 23 mars 2022. Il a été enrichi par les contributions des membres du Conseil d'Etat et des invités présents avant d'être réécrit.

C'est l'occasion de remercier encore une fois toutes ces personnes dont la liste est jointe en annexe.

Enfin, plus que des remerciements, il me plaît de saluer, pour le magnifier, l'efficacité et le dévouement du conseiller rapporteur public, Ibrahim Adamou pour tout le travail qu'il a abattu dans la réalisation de ce document.

Fait à Niamey, le 26 Juillet 2022

NOUHOU HAMANI MOUNKAILA

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le principe de légalité implique que les actes de l'administration et ceux du législateur soient conformes au droit, autrement dit aux règles qui leur sont supérieures.

Ce principe limite la liberté d'action de l'administration.

Cette dernière ne dispose pas de pouvoir absolu ; lorsqu'elle ne respecte pas les limites à elle fixées par la loi, on dit, selon la terminologie française, qu'elle commet un excès de pouvoir.¹ L'excès de pouvoir désigne ainsi la non-conformité au droit. Le pouvoir de l'administration pouvant donc être excessif, il va falloir trouver les moyens de le tempérer.

Ainsi, lorsqu'une autorité administrative prend une décision sans en être compétente ou sans respecter les conditions de fond ou de forme prévues par la loi, elle se rend coupable d'un excès de pouvoir.

C'est dans cette optique qu'a été conçu le recours pour excès de pouvoir, en vue de sanctionner toute transgression de l'ordre légal.

Également appelé recours en illégalité, le recours pour excès de pouvoir a pour seul et unique objet, l'annulation des actes administratifs illégaux. Le juge saisi va donc examiner si ce qui est soumis à son contrôle a bien respecté les normes supérieures qui s'appliquent à l'autorité ayant édicté l'acte.

Le recours pour excès de pouvoir symbolise toute l'originalité du contentieux administratif au regard du droit judiciaire, lequel ne connaît quasiment pas de contentieux de l'annulation. Ce recours, pour ne conduire au mieux qu'à l'annulation de la décision contestée, n'en jouit pas moins d'un prestige immense. Gaston Jèze ne l'a-t-il pas décrit comme « *la plus merveilleuse création des juristes, l'arme la plus efficace, la plus pratique, la plus économique qui existe au monde pour défendre les libertés* »² ?

¹ Selon la terminologie latine, conservée par les anglo-saxons, on dira que l'administration agit *ultra vires*.

² G. Jèze, « *les libertés individuelles* », Ann. Institut International de droit public, PUF, 1929, p.162.

Il est vrai qu'il permet d'obtenir l'annulation de décisions illégales de l'administration, y compris les plus importantes et les plus solennelles et, son régime juridique en favorise l'exercice.

Lorsqu'il s'était agi d'en donner une définition, de très nombreux auteurs ont, chacun à sa manière, fait de propositions plus ou moins intéressantes.

De la lecture des différentes définitions ainsi présentées, il se dégage un point commun tenant au fait que le recours pour excès de pouvoir est un recours contentieux tendant à l'annulation d'un acte administratif illégal.

Pour faire simple, l'on pourra retenir la définition proposée par Georges VEDEL et Pierre DELVOLLE, ainsi libellée : « **le recours pour excès de pouvoir, c'est l'action par laquelle tout intéressé demande au juge administratif l'annulation d'un acte administratif unilatéral pour illégalité** ». ³

Ainsi présenté, le recours pour excès de pouvoir vise à faire annuler totalement ou partiellement un acte administratif unilatéral considéré comme illégal en se fondant sur la violation d'une règle de droit.

Seul le législateur peut l'écarter pour une catégorie d'actes. Encore faut-il qu'il y ait un texte formel : une disposition excluant tout recours contre les décisions auxquelles elle se rapporte, est interprétée par le Conseil d'Etat comme ne visant pas le recours pour excès de pouvoir, faute de le mentionner expressément. ⁴

D'un point de vue historique, le recours pour excès de pouvoir a été progressivement élaboré par le Conseil d'Etat qui en a fait un principe général du droit. ⁵

³ G.Vedel, P.Delvolvé, « *le système français de protection des administrés contre l'administration* », Ed. Sirey, Paris, 1991, n°476.

⁴ Si un texte déclare qu'un acte n'est pas susceptible de recours, la jurisprudence considère donc que tous les recours sont exclus sauf le recours pour excès de pouvoir.

⁵ Par un arrêt en date du 17 février 1950 « *Dame Lamotte* », le Conseil d'Etat a eu l'occasion de consacrer un nouveau

Ainsi, dans le célèbre arrêt d'assemblée en date du 17 février 1950, (Dame Lamotte), le Conseil d'État français l'a défini comme « *le 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* ».

Le Conseil d'Etat a ainsi rangé au nombre des principes généraux du droit le fait qu'il « soit ouvert même sans texte contre tout acte administratif » et ne consent en conséquence, à son exclusion qu'en présence d'une disposition législative parfaitement explicite⁶. Dans le même esprit, il considère qu'il n'est pas possible de renoncer à l'exercice d'un tel recours ; ce qui signifie, d'une part qu'un individu ayant acquiescé à une décision ne perd pas pour autant le droit de la contester devant le juge de l'excès de pouvoir⁷ et, d'autre part, qu'il peut revenir sur son désistement alors même qu'il aurait été accepté par son adversaire⁸.

Moyen par excellence de sauvegarde de la légalité, le recours pour excès de pouvoir est aujourd'hui consacré par la législation de tous les Etats dits démocratiques. Le Niger qui, de par sa Constitution, est un Etat de droit⁹, n'y déroge pas.

A cet effet, est institué par la Constitution du 25 novembre 2010, le Conseil d'Etat, juge de l'excès de pouvoir des autorités administratives en premier et dernier ressorts¹⁰.

La Constitution renvoie à une loi organique pour la détermination de la composition, de l'organisation, des attributions et du fonctionnement de cette haute juridiction¹¹.

principe général du droit selon lequel toute décision administrative peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Et, depuis, ce recours est quotidiennement utilisé par des administrés mécontents.

⁶ Cf. *Dame Lamotte*.

⁷ CE, ass, 19 novembre 1955, *Andréani*, Lebon 551.

⁸ CE, ass, 21 avril 1944, *Sté Dockès Frères*, Lebon 120.

⁹ Article 8, alinéa 1, Constitution du 25 novembre 2010 : « **La République du Niger est un Etat de droit...** ».

¹⁰ Voir Titre VI, Section 4, Constitution du 25 novembre 2010.

¹¹ Article 140, alinéa 3, Constitution du 25 novembre 2010.

Ainsi, fut adoptée la loi organique n°2013-02 du 23 janvier 2013, déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'Etat¹².

Aux termes de ladite loi, « **le Conseil d'Etat est la plus haute juridiction en matière administrative. Il est juge de l'excès de pouvoir des autorités administratives en premier et dernier ressorts ainsi que des recours en interprétation et en appréciation de la légalité des actes administratifs** »¹³.

Cette disposition fait du Conseil d'Etat, le juge des activités des administrations, qu'il s'agisse du pouvoir exécutif, des collectivités territoriales, des autorités administratives indépendantes, des Etablissements publics et, de manière générale, de tous les organismes disposant de prérogatives de puissance publique.

A travers sa Chambre du contentieux, le Conseil d'Etat tranche tous les litiges relatifs aux actes administratifs par le biais du recours pour excès de pouvoir.

Consacré par la sous-section 6 de la loi organique 2013-02 du 23 janvier 2013, ce recours est soumis à un régime spécifique de par ses conditions de recevabilité (I), les moyens invocables (II) et le déroulement de la procédure (III).

¹² Cf. Sous-section 6 : « **du recours en annulation pour excès de pouvoir** », **articles 104 à 120**.

¹³ Article 23, loi organique sur le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat est également compétent en matière de contentieux électoral, de même qu'en matière de cassation des décisions rendues en dernier ressort par les juridictions statuant en matière administrative et celles à caractère juridictionnel rendues par les organismes administratifs et les ordres professionnels (**article 24, loi organique, Conseil d'Etat**).

I. LES CONDITIONS DE RECEVABILITÉ DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR

On appelle « conditions de recevabilité » les conditions devant être réunies pour que le juge puisse être saisi et rendre une décision. Elles sont cumulatives : si l'une des conditions n'est pas remplie, le juge déclare le recours irrecevable, sans avoir à examiner si l'acte attaqué est illégal ou non.

Les conditions de recevabilité du recours pour excès de pouvoir sont essentiellement, de trois (3) ordres :

- celles tenant à la forme de la requête (A) ;
- celles se rapportant au requérant (B) ;
- celles relatives à la nature de l'acte (C).

A. Les conditions tenant à la forme de la requête

Les formalités pour présenter un recours pour excès de pouvoir sont simplifiées au maximum : n'importe quel administré peut lui-même rédiger sa requête sur papier libre ; sans obligation de ministère d'avocat ; en prenant soin de respecter les prescriptions des articles 68, 104, 105 et 106 de la loi organique sur le Conseil d'État.

C'est l'article 68 de la loi organique sur le Conseil d'Etat qui indique la forme que doit revêtir une requête pour être recevable. Aux termes dudit article, « **les recours devant le Conseil d'Etat sont formés par une requête écrite, signée par la partie, un fondé de pouvoir spécial ou un avocat et, dans ce dernier cas, la signature de l'avocat au pied de la requête vaut constitution et élection de domicile en son Etude.**

La partie non représentée par un avocat doit, lorsqu'elle n'est pas domiciliée au siège du Conseil, faire élection de domicile dans cette ville.

La requête doit, à peine d'irrecevabilité :

- 1/ indiquer les noms et domiciles des parties ;**
- 2/ contenir un exposé sommaire des faits et un énoncé des moyens invoqués contre la décision ainsi que les conclusions ;**
- 3/ être accompagnée de l'expédition de la décision administrative ou juridictionnelle attaquée ou d'une pièce justifiant la réclamation.**

La requête doit être accompagnée d'autant de copies de celle-ci et de pièces jointes qu'il y a de parties en cause ».

De ce précède, il en ressort que :

- la requête doit être écrite : il n'est pas admis de saisir le Conseil d'Etat par requête verbale, une telle requête même faite au Greffe est sans aucune valeur et n'interrompt pas le délai du recours¹⁴. Ne sont pas non plus admises les requêtes téléphoniques. La requête doit être rédigée en langue française¹⁵ ;
- la requête doit comporter des éléments d'identification des parties, notamment leurs noms et domiciles : le Conseil d'Etat reste intransigeant sur ce point¹⁶ car l'indication des noms et domiciles des parties, outre qu'elle constitue une exigence légale, s'avère nécessaire en pratique. En effet, les actes de procédure étant notifiés, il importe que les noms et domiciles des parties soient clairement indiqués dans la requête¹⁷ ;
- la décision attaquée doit être jointe¹⁸ lorsqu'elle existe matériellement ; en cas de décision implicite, le requérant doit produire copie de la réclamation adressée à l'administration ;

¹⁴ CE, 19 février 1955, *Goupil*

¹⁵ Article 5, alinéa 5, Constitution du 25 novembre 2010 : « *la langue officielle est le français* ».

¹⁶ Arrêt n°70-16 du 14 décembre 2016 *Ousmane Joseph Abdoul-Razak C/Etat du Niger* ; arrêt n°028/18/CONT du 21/03/2018, *Chambre des Agents d'Affaires du Niger c/Etat du Niger*.

¹⁷ Arrêt n°71/18 du 12/12/2018, *Siddo Oumarou c/Etat du Niger* ; arrêt n°003-19/Cont du 23 janvier 2019, *Oumarou Garba c/Etat du Niger*.

¹⁸ Arrêt n°54-16 du 15 juin 2016, *Direction Centrale du Service des Armées et de l'Action Sociale c/arrêt n°73/15 du 23 décembre 2015*.

- les copies doivent correspondre au nombre de parties en cause ;
- la requête doit contenir des conclusions, c'est-à-dire les demandes adressées au juge : elles doivent être assez précises en vue de mettre le juge en mesure de bien percevoir ce qu'il lui est demandé. En principe, les conclusions sont dominées par le principe dit de « l'immutabilité des conclusions » : une fois le délai du recours expiré, il n'est plus possible de les modifier ;
- les faits doivent sommairement y être exposés : selon les espèces, l'exposé sera plus ou moins long ;
- la requête doit comporter un exposé des moyens : ils constituent la motivation de la requête, c'est-à-dire l'argumentation, en droit et/ou en fait, par laquelle le requérant entend convaincre le juge de la solidité de ses prétentions ; ils doivent être énoncés avec précision et non de manière vague, incomplète ou allusive¹⁹ ;
- la requête doit être signée soit le par requérant lui-même, soit par son mandataire, soit par un avocat.

Mais, faut-il le relever, la représentation par un avocat n'est pas obligatoire. Tout en reconnaissant l'intérêt que présente le recours à un avocat, il y a, tout de même, lieu de reconnaître que son caractère facultatif présente un aspect positif dans notre contexte, en ce qu'il permet au plus grand nombre de saisir le juge, sans que la personne soit obligée de disposer de gros moyens financiers pour s'en offrir les services.

En dehors des conditions ainsi posées par l'article 68 de la loi organique sur le Conseil d'Etat, l'Article 109, alinéa 1 de la même loi, prévoit que « *les requêtes devant le Conseil d'Etat, affranchies d'un*

¹⁹ Arrêt n°44/16 du 27 avril 2016, *Ali Issoufou c/Etat du Niger*.

droit de timbre de cinq mille (5000) francs, sont déposées au greffe ». En outre, en vertu du règlement d'exécution n°001/2018/COM/UEMOA du 11 janvier 2018, relatif au droit de plaidoirie, la requête doit également comporter une vignette du droit de plaidoirie²⁰ de dix mille (10.000) francs CFA, acquittée par tout plaideur ayant constitué un Avocat²¹.

Malgré que la loi ne le prescrit pas de manière expresse, le non accomplissement de cette formalité est sanctionné par l'irrecevabilité. En effet, même si le législateur n'indique pas la nature de la sanction, le juge se doit de sévir à chaque fois que la loi n'est pas respectée²².

L'ensemble des éléments ci-dessus énumérés, sont cumulatifs c'est-à-dire que l'absence de l'un d'entre eux conduit à l'irrecevabilité de la requête.

B. Les conditions se rapportant au requérant

Un administré peut s'adresser au juge administratif pour tout conflit l'opposant à une personne publique (*Etat, collectivité territoriale, Établissement public*) ou dans certains cas, à une personne privée chargée d'une mission de service public.

Mais, il importe, à ce stade, de bien souligner que le recours pour excès de pouvoir a ceci de spécifique qu'il n'est pas un procès fait à l'encontre d'une partie, mais à l'encontre d'un acte administratif.

Dans sa conception, ce recours n'a pas été créé dans l'intérêt du citoyen, mais dans l'unique but de faire respecter la légalité. Dans

²⁰ Les dimensions et caractéristiques des vignettes du droit de plaidoirie sont déterminées par la délibération n°038/CO/2018 du 18 septembre 2018 du Conseil de l'Ordre des Avocats du Niger.

²¹ **Article 4** : « *la constitution de l'avocat ne peut être reçue et notée par le juge d'instruction, les magistrats du parquet, le juge saisi et devant toute autre instance juridictionnelle que lorsque la preuve du paiement du droit de plaidoirie lui a été rapportée.*
A défaut de paiement, il est constaté d'office l'irrecevabilité en l'état de la constitution de l'avocat.
Cette mesure d'administration judiciaire n'est susceptible d'aucun recours.
L'irrecevabilité peut être soulevée par toute partie au procès ».

²² En France, les requêtes ne sont plus assujetties à un droit de timbre : formalité supprimée le 1^{er} janvier 1978, rétablie le 30 décembre 1993, puis à nouveau supprimée à partir du 1^{er} janvier 2004.

ce contexte, le rôle du requérant est juste de permettre l'élimination des actes illégaux.

Le requérant, c'est la personne pour le compte de laquelle le recours est formé par elle-même ou par une autre personne (*avocat, mandataire, représentant légal, judiciaire ou statutaire*).

Pour que son recours soit recevable devant le Conseil d'Etat, le requérant doit remplir certaines conditions, notamment :

- la qualité et l'intérêt à agir ;
- la capacité à agir ;
- la formation d'un recours administratif préalable ;
- le respect du délai de recours.

1. La qualité et intérêt à agir

La logique du recours pour excès de pouvoir devrait être *l'actio popularis* c'est-à-dire l'action en justice ouverte à tous, à peu près sans condition. En effet, dans la mesure où ce recours n'a d'autre objectif que la sauvegarde de la légalité et que cela est dans l'intérêt de tous et de chacun, tout individu doit pouvoir solliciter du juge, l'annulation de tout acte administratif qu'il estime irrégulier.

Cependant, la conséquence certaine d'une telle conception serait l'accroissement vertigineux du nombre de recours ; ce qui serait de nature à paralyser l'activité du juge. C'est pourquoi, mais uniquement pour des raisons pratiques, le juge n'a pas admis cette « action populaire », tout en ouvrant largement l'accès des requérants en excès de pouvoir à son prétoire. Cela se traduit par le libéralisme dont le juge fait preuve quant à la recevabilité de ce type de recours. L'un des éléments caractéristiques de ce libéralisme est, comme relevé plus haut, la dispense d'un ministère d'avocat afin d'éviter que des obstacles financiers viennent empêcher le requérant potentiel de saisir le juge.

L'impossibilité d'ouvrir un droit d'action sans limites, justifie ainsi la mise en place d'une technique de filtrage et de réduction du nombre des recours contentieux à travers l'exigence d'un intérêt direct et personnel à agir.

Ainsi, face à un litige déterminé, le juge ne peut ni s'auto-saisir, ni être saisi par n'importe qui. Il doit exister un minimum de liens juridiques, matériels ou autres, entre ce qui est sollicité du juge et la personne qui en fait la demande.

Seule peut agir en justice une personne qui présente certaines caractéristiques par rapport à une question donnée. Elle doit avoir intérêt à agir. Ce dernier n'est rien d'autre qu'une certaine qualité de la personne concernée par une décision ou un comportement de l'administration qui, précisément l'atteint en cette qualité²³. De là, naît, pour elle, son intérêt à faire trancher la contestation résultant de cette atteinte. C'est l'existence d'intérêt qui, à la fois, justifie le recours et fonde juridiquement le droit à le former.

L'intérêt dont il s'agit doit être :

- certain : il doit être né et actuel ; l'intérêt simplement éventuel ne saurait être admis ;
- direct : l'acte contesté doit, à raison de son objet, atteindre directement la situation propre du requérant ;
- personnel : l'intéressé doit se trouver, lui-même, dans une certaine situation découlant de l'une de ses qualités juridiques (*étudiant, membre d'une association...*).

Lorsqu'il s'agira d'agir pour autrui, il importe également de justifier de la qualité à représenter le requérant.

A ce sujet, la situation des avocats est particulière : crus sur parole

²³ Arrêt n°012/CONT/22 du 26 janvier 2022, *Mahamadou Danda c/Délégation Spéciale de la Ville de Niamey*, arrêt n°27/22/CE du 16 février 2022, *Ayants droit Mahaman Nakabao c/Etat du Niger* ; arrêt n°028/22/Cont du 16/02/2022, *Président du Comité de Pilotage du PROSEB/FA c/ARMP* ; arrêt n°54/18/CONT du 11/07/2018, *Badjo Abdou c/Etat du Niger* ; arrêt n°68/20/CONT du 11/11/2020, *Mamoudou Talatou c/Etat du Niger*.

ou (*selon l'adage ancien*), « sur leur robe », ils n'ont pas à justifier du mandat qui leur a été confié²⁴.

En dehors de ce cas spécifique, toute personne qui se présente devant le juge, devra produire les documents propres à l'appréciation de sa qualité. Ceci est valable aussi bien pour la représentation des personnes physiques que celle des personnes morales.

De la représentation des personnes physiques

Alors même qu'une personne a bien la capacité d'agir en justice et que le recours est dispensé du ministère d'avocat, elle peut estimer opportun d'agir à travers un mandataire. En principe, les parties disposent de toute liberté de choisir le mandataire qui les représentera (*parent, ami...*) mais qui devra alors justifier du mandat lui donnant qualité à agir.

De la représentation des personnes morales

La représentation en justice des personnes publiques (*qui sont généralement défendeurs*) est organisée par les lois et règlements.

Pour les autres personnes morales, telles que associations et syndicats professionnels, il faut se reporter aux dispositions de leurs statuts. Il peut ainsi apparaître que les statuts disposent, selon la formule usuelle que le Président de l'association ou le secrétaire général du syndicat a « les pouvoirs les plus étendus » pour agir au nom de l'institution, et notamment celui de la « représenter en justice ». Une telle disposition des statuts signifie que l'autorité ainsi désignée est habilitée, non seulement à engager la procédure, mais aussi et d'abord, à décider des actions à exercer.

La qualité, faut-il bien le souligner, est une question d'ordre public que le juge est donc tenu de vérifier d'office.

²⁴ Arrêt n°50/19 du 27 novembre 2019, *Abdoulaye Mamar c/Etat du Niger*.

2. La capacité à agir

C'est l'aptitude à faire valoir, soi-même, ses droits en justice.

S'agissant des personnes physiques, leur capacité est appréciée selon les règles du droit civil.

Ainsi, sont incapables d'agir, les mineurs non émancipés de même que les majeurs placés sous la sauvegarde de justice en raison de l'altération de leurs facultés mentales, notamment.

Concernant les institutions et groupements de personnes, ils doivent avoir la personnalité morale (ou juridique) pour être capables d'agir en justice.

3. Le recours administratif préalable

L'administré qui se plaint d'une décision prise à son encontre doit, préalablement à toute action contentieuse, saisir l'administration afin qu'elle reconsidère sa position. Pour ce faire, le justiciable doit former ce que la loi appelle « *le recours administratif préalable* ». Celui-ci présente beaucoup d'intérêts pratiques, notamment :

1. Permettre à l'administré d'obtenir satisfaction plus rapidement, en lui épargnant les nombreuses difficultés inhérentes au recours contentieux ;
2. Donner à l'administration la possibilité de pouvoir redresser ses propres erreurs au lieu d'encourir la censure du juge ;
3. Faciliter une conciliation et éviter, autant que faire se peut, le contentieux afin de désencombrer le prétoire du juge administratif.

C'est dans le souci d'atteindre les objectifs ci-dessus, que la loi organique sur le Conseil d'Etat oblige le requérant à former un recours préalable devant l'auteur de la décision qui, mieux quiconque, est censé apporter réponse aux sollicitations de l'administré. Au cas où

ce dernier souhaiterait saisir le supérieur hiérarchique de l'auteur de la décision, le législateur, pour des raisons pratiques, a voulu que ce soit l'autorité administrative immédiatement supérieure.

En effet, la loi organique n°2013-02 du 23 janvier 2013 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'État dispose, en son article 104, alinéa 1, dispose que : **« les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des autorités administratives, ne sont recevables que lorsqu'ils sont précédés selon le cas, d'un recours hiérarchique porté devant l'autorité administrative immédiatement supérieure ou d'un recours gracieux adressé à l'auteur de la décision ».**

Outre l'obligation de former le recours administratif préalable, l'article sus cité indique également la forme du recours qui doit être soit gracieux, soit hiérarchique.

Le recours gracieux est celui formé auprès de l'autorité même qui a pris la mesure critiquée. C'est la démarche la plus logique car la remise en cause d'un acte relève, en principe, de son auteur. Elle est également la plus simple en ce qu'elle ne pose aucune difficulté quant à l'identification de l'autorité à saisir.

Le recours hiérarchique, quant à lui, est celui formé auprès du supérieur hiérarchique de l'auteur de la décision contestée. En son article 104, alinéa premier, la loi organique sur le Conseil d'Etat précise qu'il doit s'agir de l'autorité administrative immédiatement supérieure.

Le choix de l'adverbe « *immédiatement* » n'est guère fortuit. En effet, le recours hiérarchique tend à mettre en mouvement le contrôle du supérieur. Ce faisant, rien n'empêcherait à l'administré de former un recours administratif contre une décision du Préfet auprès du Ministre ou même devant le Président de la République.

Un tel schéma n'est pas de nature à favoriser l'atteinte des objectifs cités plus haut. Plus le supérieur est proche de l'auteur de la décision, plus le contrôle se fera en connaissance de cause. Le Gouverneur est, de toute évidence, mieux indiqué pour se prononcer sur la décision d'un des préfets exerçant sous son autorité, que le Président de la République qui en est plus éloigné. D'où tout l'intérêt se rattachant à cette formule « *d'autorité administrative immédiatement supérieure* »²⁵.

Dans sa formulation, le recours administratif, doit nécessairement avoir pour objet, la décision contestée. À la lecture de la correspondance faisant office de recours administratif, doivent clairement ressortir, outre la décision querellée, les différents griefs portés à son encontre ainsi que les motifs de droit ou de fait qui justifieraient sa réformation.

Le recours administratif préfigure le débat devant le juge. En contentieux, le requérant sollicite du juge ce qu'il n'a pu obtenir de l'administration. Le lien est si étroit entre les deux recours qu'en règle générale, c'est le recours administratif, tel qu'il a été adressé à l'autorité administrative, qui est repris et formalisé en recours contentieux. Une fois devant le juge, le requérant reste lié par l'objet de la demande adressée à l'administration : ses conclusions (*ce qui est demandé au juge*) doivent correspondre à ce qui a été réclamé à l'administration. Autrement dit, cette annulation qu'il sollicite du juge doit avoir été demandée à l'administration dans la correspondance portant recours administratif.

Dès lors, le contenu du recours administratif ne souffre d'aucune forme d'ambiguïté ; il doit consister à demander à l'administration de réformer une décision qu'elle a prise²⁶.

²⁵ Arrêt n°014/2020/CONT du 26 février 2020, *Etablissements Amadou Oumarou Mainassara c/Etat du Niger* ; arrêt n°003/18/CONT du 17 janvier 2018, *Dodo Nouhou et Annabo Amadou c/Etat du Niger*.

²⁶ Arrêt n°001/22/CONT du 05/01/2022, *Société IMAN SARLU c/Ville de Niamey*.

Il convient de rappeler que l'objectif principal visé à travers l'institution du recours administratif préalable est de prévenir le contentieux en offrant à l'administration l'occasion de rétablir la légalité. Il s'agit, à travers le recours administratif, d'obtenir de l'administration qu'elle modifie, abroge ou retire une de ses décisions.

Mais, comment amener l'administration à modifier, abroger ou retirer une décision, si dans la lettre à elle adressée, l'intéressé ne lui a demandé de réformer aucun acte du fait de vices clairement exposés ?

Il s'ensuit donc qu'une lettre ne saurait être qualifiée de recours administratif préalable, au sens de la loi qui l'a institué, que si, et seulement si, cette correspondance a pour objet, la contestation de la régularité d'une décision administrative.

Lorsqu'elle est convaincue par les arguments développés par le requérant, l'administration fait droit à la demande de l'administré. A la différence du juge qui ne peut annuler que pour des motifs de droit, l'administration peut retirer un acte même pour des raisons d'opportunité.²⁷

L'analyse des dossiers soumis au Conseil d'Etat, fait apparaître que les requérants éprouvent des difficultés dans l'accomplissement de cette formalité. Quatre (4) situations se présentent souvent.

1. Les requérants saisissent directement le juge sans avoir au préalable introduit ni de recours gracieux devant l'auteur de l'acte querellé ni de recours hiérarchique devant l'autorité administrative immédiatement supérieure, tels qu'exigés par la loi²⁸ ;

²⁷ Exemple : la situation sociale de l'administré concerné.

²⁸ Arrêt n°052/2020/CONT du 14 octobre 2020, *Youssef Mayaki c/Etat du Niger* ; arrêt n°81/16 du 28 décembre 2016, *Entreprise Ibrahim Bado BTP/H c/ARMP* ; arrêt n°68-16 du 14 décembre 2016, *Société d'Equipeement et des Travaux S.A (SETRA-MALI) c/ARMP* ; arrêt n°053/2020/CONT du 14 octobre 2020, *Tahirou Idé, Ali Mainba et Illa Bagnou c/Etat du Niger* ; arrêt n°77-16 du 28 décembre 2016, *Groupeement d'Entreprises Moussa Wazir/ETEP c/*

2. Les requérants sollicitent la clémence de l'autorité administrative, sans nullement remettre en cause la régularité de la décision²⁹ ;
3. Les requérants exercent, de manière concomitante, les deux types de recours administratifs prévus par la loi. Ils saisissent l'auteur de la décision, puis le supérieur hiérarchique de celui-ci ;³⁰
4. Les requérants saisissent le supérieur hiérarchique de l'auteur de la décision, sans se préoccuper du fait qu'il doit, très précisément, s'agir de l'autorité administrative **immédiatement** supérieure³¹.

A cette liste, s'ajoute le cas des recours contre les actes des Autorités administratives indépendantes. A ce sujet, le Conseil d'Etat, au regard de la spécificité de ces organes, n'admet que de recours gracieux contre les actes qu'ils émettent. Statuant sur un recours en annulation pour excès de pouvoir contre une décision de l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP), le Conseil d'Etat précisait : « **considérant que le rattachement de l'ARMP au Cabinet du Premier ministre ne confère pas à celui-ci, au regard de la législation en vigueur, l'exercice du pouvoir sur les actes de ladite Agence, que le recours administratif préalable contre les décisions d'une telle autorité ne peut être que gracieux conformément aux dispositions de l'article 104 de la loi n°2013-02 du 23 janvier 2013, déterminant la composition ; l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'Etat aux termes duquel** » les recours

ARMP, arrêt n°004/18/Cont du 17 janvier 2018, Société MTK Services SARL c/ARMP.

²⁹ Arrêt n°31/19 du 15 mai 2019, Moussa Zoubeirou dit Dan Larabawa c/Etat du Niger ; arrêt n°81/17/CONT du 08 novembre 2017, Société IMA-Automobile-Niger SARL c/ARMP.

³⁰ Cf. arrêt n°28-15 du 29 avril 2015 Hamadou Zakari et 14 autres c/FSEJ ; arrêt 45/17 du 19/4/2017, Ibrahim Maman et Autres c/Etat du Niger ; arrêt n°60/18 du 25/07/2018 Abdoul-Aziz Salifou Hamani c/Etat du Niger ; arrêt n°63/20/CONT du 28/10/2020, Elhadji Sahiyan attahir c/Etat du Niger ; arrêt n°004/18/Cont du 17 janvier 2018 Société MTK Services SARL c/ARMP ; arrêt n°23/17 du 15/3/2017, Boubacar Mounkaila Tahirou c/Etat du Niger.

³¹ Arrêt n°53-16 du 15 juin 2016, Abba Kaka Ari et 309 Autres c/Etat du Niger.

en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des autorités administratives, ne sont recevables que lorsqu'ils sont précédés selon le cas, d'un recours hiérarchique porté devant l'autorité administrative immédiatement supérieure ou d'un recours gracieux adressé à l'auteur de la décision », considérant qu'il résulte des pièces du dossier que le requérant a saisi le Premier Ministre d'un recours hiérarchique le 25 octobre 2016 ; ce recours ne saurait dès lors servir de recours administratif préalable à une décision émanant d'une Autorité Administrative Indépendante qui n'est soumise à aucune autorité hiérarchique directe, qu'il y a lieu de déclarer irrecevable son recours en annulation »³².

5. Le délai de recours

La sécurité juridique impose l'absence de toute action perpétuelle et, par voie de conséquence, l'existence de délais de recours. Ce principe qui implique que ne puissent être remises en cause sans conditions de délai, des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision de l'administration.

A cet effet, les articles 104, 105 et 106 de la loi n°2013-02 du 23 janvier 2013, déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'Etat, disposent :

Article 104 : « les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des autorités administratives, ne sont recevables que lorsqu'ils sont précédés selon le cas, d'un recours hiérarchique porté devant l'autorité administrative immédiatement supérieure ou d'un recours gracieux adressé à l'auteur de la décision.

Ce recours administratif préalable doit être formé dans le délai de 2 mois selon le cas, à compter de la publication ou de la notification

³² Arrêt n°45/20/CONT du 29 juillet 2020, *Abdoulaye Hassane c/ARMP*.

de la décision attaquée sauf dispositions spéciales contraires. Toutefois, ce délai est de 15 jours lorsque la décision attaquée porte sur une mesure individuelle » ;

Article 105 : « toute demande ou recours administratif dont l'auteur justifie avoir saisi l'administration et auquel il n'a pas été répondu par cette dernière dans un délai de deux (2) mois ou de quinze (15) jours lorsqu'il s'agit d'une mesure individuelle, est réputé rejeté à la date d'expiration de de ce délai, sauf dispositions spéciales contraires » ;

Article 106 : « le recours au Conseil d'Etat doit être introduit, sauf dispositions spéciales contraires, dans le délai de 2 mois à compter de la notification de la décision de rejet total ou partiel du recours administratif ou à compter de l'expiration selon le cas du délai de 2 mois ou de 15 jours accordé à l'administration pour répondre au recours administratif ».

Des dispositions précitées, il découle que le point de départ du délai de recours est la publicité de l'acte querellé. C'est dire que l'acte reste attaquant tant que cette formalité n'aura pas été accomplie. Toutefois, la jurisprudence a initié une théorie dite de la connaissance acquise qui veut que le délai soit considéré comme déclenché, même en l'absence de publicité, dès lors qu'il serait établi que l'intéressé connaissait l'existence et le contenu de l'acte querellé.

En effet, le Conseil d'Etat a toujours refusé que des justiciables prétextent d'une absence formelle de publicité pour s'arroger le droit de contester des actes de l'administration de manière indéfinie, sans aucune limitation dans le temps. Maintes fois réaffirmée, la position du Conseil d'Etat en cette matière, est ainsi énoncée : **tout acte dont il est avéré que l'intéressé connaissait l'existence et le contenu, est considéré comme lui ayant été notifié.**

Une fois établie, la connaissance acquise fait courir le délai, au même titre que la publicité effective de l'acte. Dans l'un des

nombreux arrêts rendus dans ce sens, le Conseil d'Etat déclarait :
« **...considérant que l'irrégularité ou l'absence de notification d'une décision est sans influence sur sa légalité ; que si le délai du recours contentieux est déclenché à l'égard du destinataire d'une décision par la notification qui lui en est faite, il n'en reste pas moins que la connaissance de fait par le destinataire de la décision qui le concerne, suffit à faire courir à son égard, le délai du recours...** »³³.

L'autre obligation découlant des dispositions ci-dessus est que le requérant reste enfermé dans deux (2) délais bien précis : un premier délai pour former son recours devant l'autorité administrative compétente et un second, pour saisir le Conseil d'Etat.

S'agissant du **délai pour saisir l'autorité administrative**, il est de quinze (15) jours après notification pour les mesures individuelles, et deux (2) mois après publication s'agissant des actes réglementaires.

Quant au délai pour saisir le Conseil d'Etat, il est de deux (2) mois à compter de la notification de la décision de rejet total ou partiel du recours administratif ou à compter de l'expiration des quinze (15) jours accordés à l'administration pour répondre au recours administratif pour les mesures individuelles et deux (2) mois pour les actes réglementaires.

Pour la computation des délais ainsi prescrits, il y a lieu de préciser que le délai du recours est un délai franc c'est-à-dire que le jour du départ (*dies a quo*) et le jour d'arrivée (*dies ad quem*) ne sont pas comptés. Ce délai se compte de quantième en quantième sans prendre en compte le nombre réel de jours que comportent les mois concernés. Et selon la jurisprudence, lorsque le délai s'achève un samedi, un dimanche ou un jour férié, le recours sera encore recevable le premier jour ouvrable qui suit.

³³ Arrêt n°005/18/Cont du 17 janvier 2018, *SATU SA c/Etat du Niger* ; arrêt n°059/22/Cont du 11/5/22, *Alio Agoumo et Autres c/Etat du Niger* ; arrêt n°016/18 du 21 février 2018, *Tabit Taleb Mahamane c/Etat du Niger* ; arrêt n°62/20/CONT du 28/10/2020, *Dayabou Ahmadou Roufai et Abdourahmane Adamou c/Ordre des Architectes du Niger* ; arrêt n°030/2021/CONT du 31 mars 2021, *Le journal « l'Enquêteur » et 18 autres c/Etat du Niger*.

Dans cet exercice, l'identification de la nature de la décision attaquée est d'une importance capitale en ce qu'elle détermine le délai alors imparti pour former le recours administratif préalable et celui accordé à l'administration pour y répondre. En effet, ainsi que le prescrit la loi, ces délais sont respectivement de quinze (15) jours et deux (2) mois selon que l'acte querellé est individuel³⁴ ou réglementaire.

Est individuel, « **l'acte destiné à produire des effets au profit, ou à l'encontre d'un destinataire déterminé ou de plusieurs destinataires individualisés** »³⁵.

Est réglementaire, l'acte « **qui a une portée générale et impersonnelle** »³⁶.

Les délais du recours pour excès de pouvoir ne sont suspensifs que dans les cas suivants :

- quand il s'agit de décision de refus d'admission d'une personne au statut de réfugié et d'expulsion d'une personne bénéficiant de ce statut ;
- les décisions qui constatent la perte du bénéfice dudit statut.³⁷

Une fois les délais fixés par la loi, dépassés, la requête est déclarée irrecevable pour forclusion sauf cas de force majeure dûment établi par le requérant.³⁸

En rapport avec le délai, le juge nigérien avait cautionné une pratique permettant de le saisir avant l'expiration des délais impartis à

³⁴ Arrêt n°64/17 du 25 octobre 2017, **CELTEL NIGER SA c/ARTP**.

³⁵ Lexique des Termes Juridiques, 21^{ème} édition, p.22.

³⁶ Idem.

³⁷ Article 107, alinéa 2, loi organique sur le Conseil d'Etat.

³⁸ Article 107 al1 de la loi organique sur le Conseil d'Etat : « *Lorsqu'un requérant qui n'a pas observé les délais prévus aux articles précédents invoque un cas de force majeure, le Conseil d'Etat peut le relever de la forclusion* ». Du fait des difficultés à établir la force majeure, aucun requérant n'a pu bénéficier de la dérogation prévue à cet effet. Voir arrêt n°62/20/CONT du 28/10/2020, **Dayabou Ahmadou Roufai et Abdourahamane Adamou c/Ordre des Architectes du Niger**.

l'administration pour donner suite au recours préalable formé auprès d'elle.³⁹

Cette démarche dénommée recours prématuré, était, selon la jurisprudence, justifiée d'une part, par le souci d'éviter que l'inertie de l'administration ne porte préjudice aux droits et intérêts de la partie à laquelle l'acte en cause ferait grief et d'autre part, par la volonté de ne pas pénaliser un plaideur diligent.

Le risque de subjectivité inhérent à une telle pratique, ainsi que la crainte de la voir s'exacerber, ont conduit le Conseil d'Etat à se montrer très prudent et à n'admettre le recours prématuré que lorsque le requérant aura apporté la preuve que ses droits ou intérêts sont véritablement menacés.⁴⁰

Puis, après analyse plus approfondie, le Conseil d'Etat a fini par se rendre compte qu'aucune des raisons alors avancées pour justifier un tel recours n'était convaincante.

S'agissant de la première justification, la question s'était posée de savoir en quoi, l'inertie de l'administration pourrait préjudicier aux droits et intérêts du requérant dans la mesure où cette administration est enfermée dans un délai bien strict au terme duquel elle est tenue de répondre ; faute de quoi, le requérant est admis à saisir le juge sur la base d'une décision implicite de rejet.

En outre, la loi organique sur le Conseil d'Etat, n'a-t-elle pas consacré le référé⁴¹ au cas où le requérant estime que l'exécution de la décision querellée lui causerait un préjudice irréparable ?

Quant au second argument tenant à la volonté de ne pas pénaliser un plaideur diligent, il importe de bien souligner que la diligence, comme

³⁹ Arrêt n°42/14 du 15 octobre 2014, *Modi Garanké C/Etat du Niger* ; arrêt n°46-14 du 29 octobre 2014, *Gourouza Abdou Hassane c/Etat du Niger*, arrêt n°53/14 du 12 novembre 2014, *Moussa Soumana et Sadou Yankori c/Etat du Niger*.

⁴⁰ Arrêt n°30-14 du 09 juillet 2014, *Mouhmoudan Hamid, Ilhichimi Assadick et Ahmad Iguirmal c/ Etat du Niger*.

⁴¹ Articles 123 à 128 de la loi organique n°2013-02 du 23 janvier 2013, déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'Etat.

comportement souhaitable, ne se conçoit que dans le respect du droit. Le législateur ayant, en toute connaissance de cause, imparti un délai bien précis à l'administration, la diligence implique que le justiciable agisse avec promptitude, sans pour autant s'affranchir du cadre bien tracé par la loi.

En effet, il importe de bien garder à l'esprit les raisons qui fondent le recours administratif préalable obligatoire.

A travers ce recours, le législateur nigérien entend privilégier le règlement amiable des différends opposant les administrés à l'administration. Il s'agit de donner à cette dernière, la possibilité de pouvoir redresser ses propres erreurs au lieu d'encourir la censure du juge. Ce faisant, l'administré pourrait obtenir satisfaction plus rapidement et sans difficultés inhérentes à toute procédure judiciaire, en même temps qu'on aurait réduit le nombre de recours contentieux et favorisé ainsi le désencombrement du prétoire.

Accepter des recours prématurés revient tout simplement à compromettre l'atteinte des objectifs ci-dessus visés en ce que l'administration n'aura pas disposé du temps nécessaire pour examiner les recours afin de donner les réponses qu'ils appellent.

L'obligation faite aux administrés de s'adresser d'abord à l'auteur de l'acte ou à son supérieur hiérarchique immédiat, perd en effet tout son sens si l'on permettait aux justiciables de « court-circuiter » ces autorités administratives et saisir le juge avant même l'expiration du délai à elles accordé par la loi en vue de réévaluer leurs décisions.

D'un point de vue strictement juridique, le recours prématuré constitue une violation flagrante des dispositions pourtant claires et explicites de l'article 106 de la loi organique sur le Conseil d'Etat, suivant lesquelles : « **le recours au Conseil d'Etat doit être introduit, sauf dispositions spéciales contraires, dans le délai de 2 mois à compter de la notification de la décision de rejet total ou partiel du recours administratif ou à compter de l'expiration selon le cas**

du délai de 2 mois ou de 15 jours accordé à l'administration pour répondre au recours administratif ».

Au regard de tout ce qui précède, le Conseil d'Etat a fini par se convaincre que la jurisprudence du recours prématuré, initiée par le juge nigérien, ne repose sur aucun fondement juridique, en même temps qu'elle ne présente aucun intérêt pratique car toutes les préoccupations qui la sous-tendent, sont prises en compte et consacrées par la loi organique sur le Conseil d'Etat.

Pour toutes ces raisons et conscient que le non-respect du délai doit être soulevé d'office par le juge parce que d'ordre public, le Conseil d'Etat déclare désormais irrecevable, tout recours introduit devant lui avant l'expiration du délai imparti à l'administration pour donner suite au recours préalable.

Cette position, le Conseil d'Etat l'a clairement affirmée dans l'arrêt n°22/20/cont du 11 mars 2020, dans lequel il déclara : **« Considérant qu'en l'espèce, le Préfet de Boboye a été saisi d'un recours gracieux le 21 janvier 2019 ; qu'il n'y a pas répondu ; que dès lors, le sieur Hamidou Soumana était admis à se prévaloir de la décision implicite de rejet à compter du 06 février 2019, qu'il disposait donc de deux (2) mois pour saisir le Conseil d'Etat, soit jusqu'au 17 avril 2019 au plus tard ; considérant qu'en saisissant le Conseil d'Etat dès le 21 janvier 2019, le requérant n'a pas attendu l'expiration des quinze jours accordés à l'administration pour donner suite au recours préalable ; qu'il justifie sa précipitation en invoquant l'urgence et les dispositions de l'article 107 de la loi organique sur le Conseil d'Etat ; considérant que les cas d'urgence sont encadrés par la loi organique sur le Conseil d'Etat qui, en son article 124 alinéa 1 prévoit que « tout requérant qui justifie avoir introduit un recours administratif en vue de demander à l'administration l'annulation d'une décision, peut demander, en cas d'urgence, au juge des référés, la suspension de ladite décision ; que de même, les dispositions de l'article 107 de la loi organique sur le Conseil d'Etat se rapportant à la force majeure ne peuvent s'appliquer en**

l'espèce ; que la force majeure n'est guère établie dans ce cas ; considérant donc qu'il n'y a ni urgence, ni cas de force majeure, que Hamidou Soumana a saisi le Conseil d'Etat bien avant le terme fixé par la loi, que son recours doit être déclaré irrecevable ».⁴²

Pour clore ce chapitre sur les conditions se rapportant au requérant, il y a lieu de relever, pour s'en féliciter, les dispositions des articles 153.1 et 153.2 de la loi n°2020-062 du 25 novembre 2020⁴³, consacrant et condamnant le recours abusif.

Des dispositions de même nature pourraient être envisagées s'agissant d'un autre phénomène tout aussi répréhensible, à savoir les propos injurieux, outrageants ou diffamatoires contenus dans les mémoires. En effet, et de plus en plus, le débat juridique s'écarte de la sérénité et du sérieux qui devraient le caractériser et il arrive que des requêtes et autres mémoires contiennent, à l'égard des parties ou même du juge, des propos outrageants, injurieux ou diffamatoires. Sans porter atteinte au droit des citoyens à la libre expression, il y a tout de même lieu de prendre des dispositions propres à éradiquer ces comportements pour le moins blâmables dont certains sont, d'ores et déjà, portés à la connaissance du Bâtonnier de l'Ordre des Avocats.

C. Les conditions relatives à la nature de l'acte

Pour être attaquant devant le juge de l'excès de pouvoir, l'acte outre qu'il doit être administratif, doit également être une décision faisant grief.

⁴² Arrêt n°22/20/Cont du 11/03/2020, *Hamidou Soumana c/Etat du Niger*.

⁴³ Article 153.1 : « **Est abusif tout recours exercé dans des conditions qui n'entrent pas dans le cadre de la défense des intérêts légitimes du requérant.**

Sont notamment considérés comme abusifs :

- Les recours manifestement hors délai ;
- Les recours dilatoires ;
- Les recours multiples sur un même objet

Le juge apprécie au cas par cas le recours abusif.

Article 153.2 : « **L'arrêt qui rejette le recours déclaré abusif, peut condamner son auteur à une amende civile de cinq cent mille (500 000) à un million (1 000 000) de francs, sans préjudice, le cas échéant, de dommages-intérêts à la partie adverse ».**

1. *L'acte doit être un acte administratif*

Selon les dispositions de l'article 104, alinéa 1 de la loi organique sur le Conseil d'Etat, les recours en annulation pour excès de pouvoir sont formés « ...**contre les décisions des autorités administratives** ».

L'acte déféré doit donc émaner d'une autorité administrative. Cet aspect qui, a priori, ne pose pas de difficultés particulières, a suscité de nombreuses polémiques s'agissant particulièrement des actes émanant des Autorités Administratives Indépendantes.

Ainsi, à la question récurrente de savoir si les décisions émanant de l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP) constituent des actes administratifs faisant grief (*donc susceptibles de recours en annulation pour excès de pouvoir*) ou des décisions à caractère juridictionnel rendues en dernier ressort par un organisme administratif, le Conseil d'Etat a, à l'issue d'un raisonnement implacable, tranché en ces termes : « **considérant que selon l'article 8 de la loi n°2011-37 du 28 octobre 2011, portant principes généraux, contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public au Niger, l'ARMP est une autorité administrative indépendante rattachée au Cabinet du Premier Ministre ; considérant que de par cet article, l'ARMP est une autorité administrative qui, comme telle, ne peut rendre a priori que des décisions administratives, considérant que s'agissant du CRD, l'article 13 de cette même loi dispose que : « sans préjudice des voies de recours devant la juridiction compétente en matière de contentieux des marchés publics et des délégations de service public, toutes les décisions et sanctions administratives relatives à un marché public sont prises par un Comité de Règlement des Différends créé par le Conseil National de Régulation en son sein » ; considérant que de l'exégèse de cet article, il y a lieu de retenir que la saisine du CRD n'exclut pas la saisine concomitante des juridictions compétentes, ce qui serait impossible si le CRD avait un caractère ou une nature juridictionnelle ; qu'ensuite, il**

y est bien précisé que le CRD prend des décisions et sanctions administratives ; considérant que par ailleurs, alors que l'article 16 de la loi n°2011-37 précitée, dispose que les modalités de fonctionnement du CRD sont déterminées par voie réglementaire, il résulte de l'article 99 de la Constitution du 25 novembre 2010 que la loi fixe notamment les règles concernant :

- l'organisation des juridictions de tous ordres et la procédure suivie devant ces juridictions, la création de nouveaux ordres de juridiction, le statut des magistrats, des officiers ministériels et des auxiliaires de la justice ;***
- la création, le statut et le fonctionnement des autorités administratives indépendantes ;***
- les organes et mécanismes de contrôle et de régulation des marchés publics ;***

Qu'ainsi, pour que les décisions de l'ARMP aient un caractère juridictionnel, il va falloir prendre des dispositions législatives à la place de certaines dispositions réglementaires qui régissent la régulation et le contrôle des marchés publics ; considérant qu'en définitive, le recours à exercer est bien un recours en annulation pour excès de pouvoir qui doit se conformer aux articles 104 et suivants de la loi organique relative au Conseil d'Etat ».⁴⁴

Sont exclus du recours pour excès de pouvoir :

- Les actes du pouvoir législatif***

Le recours pour excès de pouvoir est irrecevable contre la loi⁴⁵ au sens formel, ainsi que les décisions prises par les organes du Parlement⁴⁶ dans le cadre de l'élaboration de la loi.⁴⁷

⁴⁴ Arrêt n°064/21/CONT du 22/12/21, ***Etat du Niger contre ARMP***.

⁴⁵ Le recours est recevable contre les actes assimilables à la loi par leur contenu, mais qui émanent de l'autorité gouvernementale : ordonnances, avant ratification.

⁴⁶ Bureau, Commissions parlementaires.

⁴⁷ Par contre les décisions concernant les services administratifs des assemblées et leurs agents sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir.

- *Les actes du pouvoir judiciaire*

Le juge administratif est en principe compétent pour toutes les mesures prises par l'exécutif en matière d'organisation des services. La règle s'applique à la création et suppression des juridictions, ainsi qu'à la suspension de leurs activités.⁴⁸ Mais, la compétence administrative s'arrête lorsque la décision émane d'une autorité judiciaire soit en matière d'organisation,⁴⁹ soit en matière disciplinaire.

- *Les actes des personnes privées*

Cet aspect ne pose pas de difficultés particulières. Le juge administratif est incompétent pour connaître des actes émanant de personnes privées. Mais, ce principe comporte une dérogation importante : le recours est recevable contre les décisions des personnes privées chargées de la gestion d'un service public. En effet, lorsque ces décisions, se rattachent à l'exécution du service et mettent en œuvre une prérogative de puissance publique, elles sont considérées comme des actes administratifs et, par conséquent, susceptibles de recours pour excès de pouvoir.⁵⁰

Certains actes, bien qu'administratifs sont exclus du recours pour excès de pouvoir.

Il s'agit des actes dits de gouvernement. Ces derniers sont des actes administratifs unilatéraux dans la forme, mais dans le fond, ce sont des décisions qui concernent les relations entre les pouvoirs publics et qui ont un caractère politique. Il s'agit notamment des actes de l'exécutif pris dans ses rapports avec le Parlement et les actes de l'exécutif en matière de relations internationales.

⁴⁸ TC, 27 novembre 1952, *Préfet de la Guyane, GAJA*.

⁴⁹ CE, 4 août 1913, *Magnaud Rec. P. 987*.

⁵⁰ Voir CE, 31 juillet 1942, *Monpeurt, GAJA* ; CE, 02 avril 1943, *Bouguen, GAJA*.

En outre, l'acte administratif devant être unilatéral, les contrats administratifs sont donc exclus du recours pour excès de pouvoir, à l'exception des actes dits détachables.⁵¹

Il y a lieu de bien préciser que le recours contre un acte ne suspend pas son exécution. Sans cette règle, tous les actes administratifs seraient contestés pour les voir être suspendus. De même, cela permet de ne pas suspendre un acte alors que le juge va au final rejeter le recours. Mais cette règle risque d'enlever tout intérêt au recours, car la décision du juge prend souvent du temps⁵². C'est dans l'optique de pallier cette lenteur que la loi a alors aménagé la procédure de référé⁵³ en vue de permettre au justiciable d'obtenir du juge la suspension de l'exécution d'une décision administrative, dans les situations d'urgence.

2. L'acte attaqué doit être une décision faisant grief

Le recours pour excès de pouvoir ne peut être formé qu'à condition que l'acte attaqué ait un caractère décisoire c'est-à-dire qu'il fasse grief, en ce qu'il change la situation juridique du requérant.

Ne peuvent donc pas faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, les actes qui ne produisent pas d'effets juridiques à savoir :

- Les actes préparatoires, c'est-à-dire les actes qui préparent une mesure qui interviendra plus tard⁵⁴ ;
- Les circulaires non interprétatives, c'est-à-dire les notes d'organisation interne à un service qui sont émises par le chef

⁵¹ CE, 04 août 1905, **Martin, S.1906.3.48. Selon l'arrêt Lip (CE, 24 avril 1964)**, « les tiers sont recevables à déférer au juge de l'excès de pouvoir, en excipant de leur illégalité, tous les actes qui, bien qu'ayant trait soit à la passation, soit à l'exécution du contrat, peuvent néanmoins être regardés comme détachables dudit contrat ». Exemples : actes portant autorisation de passer le contrat, actes d'approbation du contrat, actes portant résiliation du contrat, etc....

⁵² Le juge va mettre tellement de temps à annuler un permis de construire que la construction sera finie.

⁵³ Voir articles 121 à 128 de la loi organique sur le Conseil d'Etat.

⁵⁴ Arrêt n°016/2020/CONT du 26 février 2020, **SNER Sarl c/Etat du Niger** ; arrêt n°053/2020/CONT du 14 octobre 2020, **Tahirou Idé, Ali Maina et Illa Bagnou c/Etat du Niger** ; arrêt n°023/2020/CONT du 18 mars 2020, **DECATUR Inc, SARL c/Etat du Niger**.

de service, et dont l'objet est d'interpréter le droit existant afin d'indiquer aux agents comment ils doivent appliquer une loi ou un règlement. Puisqu'elles se contentent d'interpréter le droit sans produire d'effets juridiques, elles échappent au recours pour excès de pouvoir ;

- Les mesures d'ordre intérieur : sous ce nom, la jurisprudence désigne un ensemble de décisions d'importance minime, prises dans le cadre du fonctionnement du service. Il s'agit de mesures considérées comme trop bénignes pour faire véritablement grief.⁵⁵

Dans beaucoup de cas, les actes soumis à la censure du Conseil d'Etat sont présentées sous forme de lettres.

Se pose alors la question de savoir si ces dernières correspondent à des décisions administratives.

D'un point de vue objectif, la réponse est négative. Mais subjectivement, elle est considérée comme une décision administrative dès lors que cette lettre a des conséquences juridiques pour le requérant.

En effet, en droit administratif, les contraintes sont assez réduites ; le juge s'attache plus au contenu de l'acte qu'à sa présentation. Dans tous les cas où la décision n'est pas formalisée, le juge décrypte les faits pour tenter de l'identifier. Ainsi, une simple lettre, malgré qu'elle ne revêt pas la forme d'une décision administrative, peut bien être considérée comme telle, si elle fait grief c'est-à-dire lorsqu'elle est susceptible de léser les intérêts du requérant⁵⁶.

⁵⁵ CE, 28 février 1996, *Fauqueux*, D. 1996, 134 : mise à l'isolement d'un détenu.

⁵⁶ « ...la décision faisant grief est la décision administrative qui affecte de manière suffisamment immédiate ou grave l'ordonnement juridique, apprécié notamment au travers de la situation du requérant » (CE, 12 décembre 1990, *Synd des sylviculteurs du Sud-Ouest*, Lebon 357).

II. LES MOYENS INVOCABLES

A l'occasion du recours pour excès de pouvoir, le sort d'un acte administratif est remis entre les mains du juge qui procèdera à son examen, éventuellement à son annulation, mais uniquement en fonction des considérations de légalité pure. Au regard des moyens alors invoqués, le juge vérifie si l'acte déféré, par l'un quelconque de ses éléments, ne contrevient pas aux composantes purement objectives de la légalité.

Les moyens, faut-il le souligner, sont des éléments déterminants dans la formulation de la requête en ce qu'ils en constituent la motivation, l'argumentation à travers laquelle le requérant devrait convaincre le juge de la solidité de ses prétentions. A cet effet, le requérant est appelé à exposer de la manière la plus claire, les moyens de droit et/ou de fait qui fondent sa demande en annulation.⁵⁷

Le requérant n'est recevable qu'à invoquer des moyens relatifs à l'illégalité de la décision attaquée ; il n'est pas admis à contester devant le juge, l'opportunité de la décision⁵⁸, c'est-à-dire l'appréciation à laquelle l'administration se livre pour savoir s'il était convenable de tirer de ces faits, certaines conséquences.

Dans la classification des moyens ou cas d'ouverture, la jurisprudence a opéré une distinction entre les moyens de légalité interne (A) et les moyens de légalité externe⁵⁹ (B). Certains des moyens sont réputés d'ordre public (C).

A. Les moyens de légalité interne

Ils comprennent la violation de la loi et le détournement de pouvoir.

⁵⁷ Comme le souligne Jean-Claude Ricci (Contentieux Administratif, 5^{ème} Ed, p.88), « ils (moyens d'annulation) doivent être énoncés avec précision et non de manière vague, incomplète ou allusive ».

⁵⁸ CE, 27 novembre 2000, **Assoc. Comité tous frères, Lebon 559**.

⁵⁹ CE, Sect. 20 février 1953, **Sté Intercopie**

1. La violation de la loi

On dit qu'il y a violation de la loi lorsque l'administration n'a pas respecté les règles relatives au contenu (objet) de l'acte, et aux motifs de fait et de droit dont il procède. Le mot Loi ne doit pas créer d'équivoque ; les règles dont la méconnaissance peut être invoquée au titre de ce moyen, peuvent appartenir à l'une quelconque des catégories d'actes juridiques.

Ce cas d'ouverture sanctionne la violation de toutes les règles (*en dehors des règles de forme, de compétence et de but*) qui s'imposent à l'auteur de l'acte. C'est donc par la violation de la loi que le recours pour excès de pouvoir sanctionne le principe de la légalité dans son ensemble.

Cette violation de la règle de droit recouvre divers aspects. Il peut s'agir de la violation directe de la règle de droit ou de la violation de l'esprit de la règle de droit.

La violation directe de la règle de droit

Elle s'entend du cas où l'administration méconnaît une règle de droit qu'elle aurait dû respecter. Il suffit que le juge établisse le texte applicable et constate la non-conformité de l'acte attaqué au regard des dispositions du texte ou des principes généraux du droit⁶⁰. Constitue également une violation directe de la règle de droit, le non-respect par l'administration d'un principe général du droit⁶¹.

⁶⁰ CE, 03 décembre 1948, *Dame Louys* : *lorsque la loi dispose que tout Français de l'un ou l'autre sexe peut accéder à la magistrature, la décision qui dénie à une femme, vu son sexe, le droit de se présenter à un examen professionnel est entachée d'excès de pouvoir* ; CE, 10 avril 1957, *Deschodt et autres* : *lorsque la loi a prévu qu'une mesure cesserait à une certaine date, le Gouvernement ne peut décider la prolongation* ; CE, 06 juillet 1957, *Administration générale de l'Assistance publique* : *le maire ne peut fixer à 3F le tarif de la taxe de séjour applicable dans sa commune à certains établissements alors que les textes le fixent à 2F*.

⁶¹ Le juge sanctionne la violation du principe d'égalité (CE, 26 avril 1985, *Ville de Tarbes*, AJDA 1985, p.446), du principe de neutralité dans les établissements scolaires (CE, 8 novembre 1985, *Min.Educ.Nat c/Ruden*, AJDA 1985, p.745).

La violation de l'esprit de la règle de droit

Il importe que la loi soit appliquée, non seulement dans sa lettre, mais également dans son esprit. Ainsi, à titre d'exemple, le juge a estimé que dès lors qu'une loi interdisait aux communes d'accorder des subventions aux écoles privées, la délibération d'un Conseil municipal faisant participer la commune aux frais d'un service d'études surveillées dans les écoles privées, est illégale.⁶²

2. Le détournement de pouvoir⁶³

Le détournement de pouvoir s'entend du vice qui entache un acte par lequel l'administration a poursuivi un but différent de celui que le droit lui assignait, détournant ainsi de sa fonction légale, le pouvoir qui lui était confié. Ici, c'est sur les intentions profondes de son auteur que l'acte va être jugé.

Le détournement de pouvoir qui, en réalité, sanctionne la moralité administrative, se manifeste sous deux (2) formes différentes.

Le cas le plus évident est la poursuite par l'auteur de l'acte, d'un but étranger à l'intérêt général.⁶⁴

Dans l'autre cas, moins courant, le but poursuivi, bien que d'intérêt général, n'est pas le but précis que la loi assignait à l'acte.⁶⁵

Dans l'appréciation du détournement de pouvoir, deux (2) aspects importants méritent d'être rappelés :

1. Le détournement de pouvoir n'est admis que lorsqu'il est avéré que les buts poursuivis, et soigneusement cachés, ne sont pas légitimes ;

⁶² CE, 11 janvier 1952, **Laguette**.

⁶³ CE, 26 novembre 1875, **Pariset et Laumonier-Carriol**, **GAJA**.

⁶⁴ CE, 14 mars 1934, **Demoiselle Rault**, *Rec. P.337 : interdiction à un propriétaire d'organiser un bal pour supprimer la concurrence faite à un autre bar*.

⁶⁵ CE, 4 juillet 1924, **Beaugé**, *Rec. P.641 : utilisation par le maire des pouvoirs de police en vue, non pas de maintenir l'ordre, mais d'accroître les ressources de la commune*.

2. L'intérêt général n'est pas toujours incompatible avec les intérêts privés.

Le Conseil d'Etat français, a, en effet, toujours considéré que la circonstance que les intérêts privés soient privilégiés par une décision, n'empêche pas l'intérêt général d'être réel. Ainsi, se prononçant sur la déviation d'une route qui séparait les usines de la Société Peugeot, le Conseil d'Etat déclarait : « **si la déviation de la route en question, procure à cette société un avantage direct et certain, il est conforme à l'intérêt général de satisfaire à la fois les besoins de la circulation publique et les exigences du développement d'un ensemble industriel qui joue un rôle important dans l'économie régionale** ». ⁶⁶

Il importe de bien souligner, qu'en matière de détournement de pouvoir, ce qui est attendu de la partie qui l'invoque, c'est qu'elle apporte la preuve que l'administration a utilisé ses pouvoirs à des fins étrangères à l'intérêt général ou qu'elle les a utilisés dans un but d'intérêt général, mais qui n'est pas celui assigné par la loi.

Tout acte administratif bénéficiant d'une présomption de légalité, il incombe au requérant qui invoquerait le détournement de pouvoir, d'apporter la preuve, ou tout au moins de présomptions suffisantes ou d'indices sérieux de nature à convaincre le juge que la décision déferée a réellement été prise à des fins étrangères à l'intérêt général.

Cela reste assurément difficile à prouver car l'administration ne dévoilera pas forcément le véritable motif de sa décision. Cette difficulté à établir le détournement de pouvoir justifie certainement, que ce moyen pourtant fréquemment invoqué⁶⁷ n'ait, à cette date, fondé aucune décision d'annulation.

⁶⁶ CE, 20 juillet 1971 : **ville de Sochaux**, Rec.561.

⁶⁷ Arrêt n°46/17/CONT du 24 mai 2017, **Fodi Mamane et 11 autres c/Etat du Niger**.

B. Les moyens de légalité externe

Ils renferment l'incompétence et le vice de forme ou de procédure.

1. L'incompétence de l'auteur de l'acte

C'est le vice qui entache une décision lorsque son auteur n'avait pas le pouvoir de la prendre.

En règle générale, la compétence des autorités administratives est définie par les textes. L'incompétence résulte donc de l'absence totale de toute disposition habilitant à prendre la décision contestée.

Ainsi entendue, l'incompétence peut être positive ou négative.

Elle est positive lorsqu'une autorité prend une décision alors qu'elle ne disposait pas d'une habilitation légale lui permettant d'agir.⁶⁸

Elle est dite négative lorsqu'une autorité invoque son incompétence alors qu'en réalité, elle était compétente pour prendre la décision : l'autorité refuse de prendre une décision entrant dans ses attributions en estimant à tort qu'elle n'en avait pas le pouvoir ; méconnaissant ainsi l'étendue de ses compétences qu'elle n'a pas pleinement exercées. Cette forme particulière d'incompétence est qualifiée par certains auteurs, d'erreur de droit dès lors que c'est plutôt une mauvaise interprétation des textes applicables qui explique qu'une autorité administrative demeure en deçà des limites de sa propre compétence.

L'incompétence est considérée comme la plus grave des illégalités, car les agents publics n'ont de pouvoir que sur la base et dans les conditions fixées par les textes déterminant leurs attributions. C'est la raison pour laquelle les règles de compétence sont d'ordre public. En effet, l'incompétence doit être soulevée d'office par le juge, même

⁶⁸ Arrêt n°062/16 du 19/10/2016, **Alio Almou c/Etat du Niger**. « Considérant qu'au regard des dispositions ci-dessus citées, le Préfet d'Illéla n'a aucune compétence pour nommer un chef de village à titre définitif alors que ce dernier n'a pas été élu ; que la décision n°59/PDI du 2 novembre 2015, portant nomination du chef de village de Badaguichiri II encourt annulation ».

si le plaideur n'en a pas fait cas. Le moyen tiré de l'incompétence peut être invoqué à tout moment de la procédure contentieuse sans qu'y fassent obstacle les règles relatives aux demandes nouvelles.⁶⁹

De manière générale, on distingue trois (03) grandes formes d'incompétence : l'incompétence matérielle, l'incompétence territoriale et l'incompétence temporelle.

- L'incompétence matérielle ou *ratione materiae*

Elle se présente sous deux (02) formes différentes : soit l'acte relève de la compétence d'une autre autorité administrative (*empiètement*), soit il relève d'une autorité appartenant à un autre pouvoir (*usurpation*).

- L'incompétence territoriale ou *ratione loci*

C'est le cas lorsque l'autorité administrative méconnaît les limites territoriales de sa compétence.

- L'incompétence temporelle ou *ratione temporis*

Elle se traduit par les trois (03) situations ci-après :

- l'autorité prend une décision en dehors des moments pendant lesquels elle pouvait la prendre⁷⁰ ;
- l'autorité administrative n'est pas encore investie ;
- l'autorité est déjà désinvestie.

L'incompétence ne peut être couverte par une ratification ultérieure de l'autorité compétente. Une fois établie, elle conduit à l'annulation à moins que le juge ne fasse jouer les théories des circonstances exceptionnelles⁷¹ et de fonctionnaire de fait⁷².

⁶⁹ CE, 11 mai 1956, **Sté Fr. transports Gondrand**, rec 56, p.202.

⁷⁰ Exemple : en dehors des sessions.

⁷¹ CE, 28 juin 1918, **Heyriès**, GAJA, n°30, Rec.651 ; CE, 28 février 1919, **Dames Dol et Laurent**, GAJA n°32, RDP 1919, 338.

⁷² CE, ass., 2 nov. 1923, **Assoc. des fonctionnaires de l'adm. centrale des PTT**, Rec. 699.

En cas d'usurpation de pouvoir qui, selon Laferrière consiste « *soit à usurper un droit de décision quand on n'en possède aucun, soit à exercer une attribution étrangère à l'autorité administrative en empiétant sur l'autorité législative, judiciaire ou gouvernementale* », on peut appliquer la théorie de l'inexistence.⁷³

Le contenu et les limites des pouvoirs de toute autorité publique ayant clairement été définis, le respect des règles ainsi établies, est une des obligations les plus fondamentales de l'administration dans un Etat de droit. Les règles déterminant les compétences des autorités administratives doivent être strictement observées, même pour retirer un acte obtenu par fraude.

2. Le vice de forme ou de procédure

Il y a vice de forme lorsque l'administration a omis des formalités ou les a accomplies de façon irrégulière.

La forme concerne l'apparence extérieure de l'acte (*exemple : signature de l'acte par son auteur*) ; la procédure concerne les différentes étapes de l'élaboration de l'acte.

En pratique, le contentieux de l'excès de pouvoir unifie les deux : le vice de forme résulte de la méconnaissance des règles qui fixent, pour chaque acte, tant la procédure que la forme.

Tout acte administratif est assujéti à un certain formalisme : il doit être pris, après une procédure et dans des formes bien déterminées.

L'utilité des règles de procédure est évidente, soit qu'elles apportent aux particuliers des garanties, soit qu'elles permettent à l'administration de statuer en connaissance de cause.

⁷³ L'inexistence est plus grave que la nullité. Le Conseil d'Etat français déclare l'acte qui en est atteint « nul et de nul effet » ou « nul et non avenu » (Voir CE ass, 31 mai 1957, **Rosan Girard**, GAJA n°71, AJ 1957.II.273). Ces formules sont appliquées soit à des décisions matériellement inexistantes (Exemple : défaut de signature d'une autorité), soit insusceptibles de se rattacher à un quelconque pouvoir de l'administration. L'acte inexistant se distingue de l'acte simplement nul. Le premier peut être retiré à tout moment par l'administration ; le second ne peut être retiré, une fois le délai du recours, passé.

Mais ces garanties n'ont pas la même valeur ; il existe entre elles une hiérarchie de fait, qui tient non seulement à leur source, mais aussi à leur efficacité réelle. En effet, dans le souci de ne pas paralyser l'activité administrative, le juge de l'excès de pouvoir se refuse d'annuler l'acte pour méconnaissance de n'importe laquelle des règles.

Ainsi, seuls certains vices de forme sont constitutifs d'illégalité et conduisent à l'annulation de l'acte en cause. Aussi, pour décider quelles violations des formes entraîneront l'annulation, la jurisprudence se place-t-elle à divers points de vue :

1. **L'importance absolue des formes** : on distingue les formalités substantielles dont l'omission ou l'accomplissement irrégulier entraîne en principe l'annulation et les formalités accessoires qui demeurent sans influence sur la validité de l'acte ;
2. **Le but de la formalité** : certaines formalités sont conçues en vue de donner des garanties aux administrés : ceux-ci peuvent évidemment se prévaloir de leur omission ; mais ils ne pourraient invoquer la méconnaissance de formalités instituées dans l'intérêt de l'administration elle-même ;
3. **L'effet éventuel de la formalité** : est-elle susceptible de changer le sens de la décision ? si oui, son omission est alors constitutive de vice de forme. Sur ce point, le Conseil d'État français, a toujours réaffirmé « *le principe selon lequel, si les actes administratifs doivent être pris selon des formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise...* ».⁷⁴

⁷⁴ CE, 23 décembre 2011, **Danthony**, JCP A 2012, 2089.

4. **Les circonstances de fait qui ont accompagné ou suivi l'élaboration de l'acte** : le vice de forme peut être couvert par l'urgence ainsi que toute autre situation exceptionnelle rendant difficile ou même impossible l'accomplissement des formalités. Il en va de même si c'est l'administré lui-même qui a fait obstacle au respect des formes par l'administration.

Relativement au vice de forme, l'aspect qui suscite le plus d'intérêt reste assurément celui de la motivation des actes administratifs.

L'Etat de droit étant incompatible avec l'arbitraire au sens premier de ce terme, c'est-à-dire avec l'action « sans motif valable », tout acte administratif doit avoir des motifs, et des motifs légaux, compatibles avec l'ordonnancement juridique.

La question n'est pas seulement de fond, mais de forme : il s'agit certes de la régularité des motifs des actes administratifs, mais également de la connaissance de ces motifs par l'administré, c'est-à-dire de l'obligation faite à l'administration de les lui communiquer.

A ce sujet, il convient de rappeler qu'en droit administratif, il était de règle que l'administration n'était pas obligée de motiver ses décisions. Elle n'y était tenue que lorsqu'un texte l'a prévu ou dans des rares cas où la jurisprudence a imposé cette obligation de motiver.⁷⁵

Mais cette prérogative était perçue comme injustifiée et les nombreuses critiques qui s'en étaient suivies, ont fini par convaincre le juge de la nécessité d'obliger l'administration à motiver ses décisions.

Aujourd'hui, il est de principe que l'administration doit obligatoirement mentionner les considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision prise.

⁷⁵ CE, 27 novembre 1970, *Agence Maritime Marseille-Fret*, AJ 1971, p.44 : cas d'un organisme professionnel prenant des décisions en matière économique.

L'administration n'est dispensée de motiver ses décisions que dans deux (2) situations bien déterminées :

1. En cas d'extrême urgence ;
2. Lorsqu'un secret protégé par la loi (exemple : *secret de la défense nationale*) interdit la révélation des motifs.

Autrement, et dans tous les autres cas, l'administration doit nécessairement motiver, notamment les décisions individuelles défavorables.

Assez souvent, l'exposé de ces raisons est inclus dans le texte même de la décision. Dans ce cas, le juge exige que l'exposé soit de sorte que son destinataire puisse, « à la seule lecture de la décision », en connaître les motifs.⁷⁶

Mais la jurisprudence considère cette obligation de motiver comme également satisfaite, dès lors que les motifs sont exposés dans un document annexe (lettre d'accompagnement, rapport...).⁷⁷ A défaut, le juge procède à l'annulation de l'acte incriminé.

Cette position a été clairement énoncée par le Conseil d'Etat, dans un arrêt en date du 21 octobre 2015 dans lequel, il déclarait : « **Considérant qu'il est un principe qui fait obligation à l'administration de motiver les actes individuels défavorables ; que lesdits motifs doivent être écrits et comporter l'énoncé des considérations de fait et de droit qui ont déterminé l'auteur de l'acte ; qu'ils doivent être contenus dans celui-ci ou tout au moins dans un autre document de manière à permettre à la personne intéressée de cerner les contours de la mesure prise ; considérant qu'il ressort des pièces de la procédure que ni les messages-radio des 4 juillet et 21 décembre 2012, ni**

⁷⁶ CE, 17 novembre 1982, *Kairenga*, DA 1983, n°22 : à propos de l'obligation de motiver les sanctions disciplinaires, imposée par le statut général de la fonction publique.

⁷⁷ Arrêt n°79/17/CONT du 08 novembre 2017, *Boureima Adamou c/Etat du Niger* ; arrêt n°039/2020 du 24 juin 2020, *Ali Saley Bontta c/Etat du Niger* ; arrêt n°038/18 du 09/5/2018, *CELTEL NIGER SA c/Etat du Niger*.

aucun autre acte intervenu dans les délais du recours contentieux ne comportent les motifs de la décision de suspension ou reprise du processus électoral du chef de village de Kotaki ; que même le recours gracieux adressé au Ministre de l'Intérieur le 2 janvier 2013 est resté sans réponse ; qu'il y a lieu, dans ces conditions, de recevoir ce premier moyen comme fondé ; considérant, sans qu'il ne soit nécessaire d'examiner les deux autres moyens, qu'il y a lieu d'annuler la décision attaquée ».⁷⁸

De tous les cas d'ouverture, le défaut de motivation reste le plus invoqué à l'appui des recours en annulation devant notre Conseil d'Etat. En effet, un grand nombre des décisions y déférées, se caractérisent par une insuffisance, si ce n'est un défaut total de motifs, particulièrement dans le corps de l'acte.

Pour trouver réponse au défaut de motivation ainsi fréquemment soulevé, le juge est souvent amené à se référer aux documents ayant servi de base à la décision déférée. Peut-être qu'il faut y voir les séquelles de nombreux régimes militaires, par nature autoritaires, que le Niger a connus depuis son indépendance et qui se caractérisent par une administration toute puissante, peu encline à se justifier.

Mais assez souvent, les requérants invoquent ce moyen même dans les cas où la décision attaquée ne leur est guère défavorable. Cela a conduit le Conseil d'Etat, dans un arrêt en date 09 mai 2018, à bien clarifier la question, en ces termes :

« Considérant que d'après les requérants Yacouba Soumana Gaoh et autres, la décision du Ministre de l'intérieur n'est soutenue par aucun motif alors qu'il s'agit « d'une décision défavorable aux droits et intérêts des requérants » ; qu'il « est de droit et de jurisprudence constante que l'Administration doit motiver ses

⁷⁸ Arrêt n°50/15/Cont du 21 octobre 2015, *Elhadji Boubé Abdou c/Etat du Niger*.

actes » et que « la motivation doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de fait et de droit qui constituent le fondement de la décision ;

Considérant que pour les requérants Dambadjo Tankari et Abdourahamane Boubacar dit Koché Oumarou « l'arrêté susvisé a été pris sans aucun motif » ; « Que le Ministre s'est simplement permis d'insérer le nom de tous les candidats sur l'arrêté sans motifs ni preuve de leur appartenance à la lignée de la chefferie de Dogondoutchi ;

Mais considérant que, s'il est certes acquis que la jurisprudence impose, à peine de nullité, la motivation des décisions individuelles, cette obligation ne concerne que les décisions individuelles défavorables, c'est-à-dire celles qui refusent un avantage, restreignent ou suppriment une liberté ou qui infligent une sanction ;

Considérant qu'en l'espèce, il n'est nullement question de sanction, ni de refus d'un avantage ; qu'au contraire les requérants qui ont soumis leurs dossiers de candidature à la chefferie de leur Canton ont tous retrouvé leur nom sur l'arrêté fixant la liste des candidats autorisés à concourir ; qu'en d'autres termes, l'arrêté critiqué leur a tous conféré l'avantage qu'ils ont demandé, présentant ainsi pour eux le caractère d'une décision favorable ;

Que dès lors, ils ne sont pas fondés, en s'appuyant sur les jurisprudences invoquées, à exiger la motivation de l'arrêté querellé même si par ailleurs, cette décision n'est pas dépourvue de toute justification car l'élection du chef de canton s'inscrivant dans le cadre d'une procédure composée de plusieurs phases, c'est sur la base de l'ensemble des éléments issus d'une part, des procès-verbaux de la commission régionale, d'autre part, des rapports de la gendarmerie, et enfin, des informations que les candidats lui ont fait parvenir directement, que le Ministre de

l'intérieur a pris l'arrêté n°0703 du 25 novembre 2016 critiqué par les requérants ».⁷⁹

De nos jours, des textes imposent assez souvent le recours à des procédures consultatives avant de prendre les décisions.

L'administration est alors obligée de prendre l'avis.⁸⁰ Mais, elle n'est obligée de le suivre que lorsqu'il s'agit d'avis conforme.

Dans certains cas, l'administration est obligée de respecter les droits de la défense. Il en va ainsi soit lorsqu'un texte le prévoit,⁸¹ soit lorsque l'administration prend une décision de caractère disciplinaire. En principe, l'administration doit respecter les droits de la défense chaque fois qu'une mesure prise par elle, prend la forme d'une sanction.⁸²

Il y a lieu de rappeler que l'élaboration des décisions administratives, hormis les cas exceptionnels où les textes prévoient expressément certaines formes de publicité (*exemple : enquête publique en matière d'expropriation*), était traditionnellement dominée par le principe du secret administratif ; l'intéressé n'est pas censé connaître les diverses phases du processus ayant déterminé le sens de l'acte pris par l'administration.

Mais cette règle du secret connut une première dérogation dès lors qu'il s'agit des décisions par lesquelles l'administration entend sanctionner un comportement fautif. Ainsi, à partir des textes relatifs aux sanctions disciplinaires prises contre les fonctionnaires, la jurisprudence a fait du respect des droits de la défense, un principe général du droit reconnu à tous ceux qui sont menacés d'une décision ayant le caractère d'une sanction. Il doit être donné à

⁷⁹ Arrêt n° 036-18/Cont du 09 mai 2018, **Abdourahamane Boubacar dit Koché Oumarou, Danbadjo Tankari, Yacouba Soumana Gaoh et 20 Autres c/Etat du Niger**.

⁸⁰ CE, 21 octobre 1994, **Ordre des Avocats de la Cour de Paris, RFDA 1994, p.1240**.

⁸¹ Exemple : procédure d'enquête.

⁸² CE, 05 mai 1944, **Dame Veuve Trompier Gravier, GAJA**.

toute personne visée par une mesure sanctionnatrice, la possibilité d'avoir connaissance des griefs formulés contre elle et de présenter les arguments en sa faveur.⁸³

L'acte entaché d'un vice de forme et de procédure encourt, en principe, annulation.

Mais, en pratique, le juge, par crainte d'enfermer l'administration dans un formalisme très étroit, ne procède à l'annulation de la décision que si le vice de forme ou de procédure revêt une importance telle qu'il a été de nature à exercer une influence déterminante sur la décision prise.

C'est ainsi qu'est née la distinction entre formalités substantielles et formalités non substantielles. Seul le non-respect des premières entraîne l'annulation de la décision.

En principe, le Conseil d'Etat considère comme substantielle toute formalité imposée par un texte⁸⁴ ou un principe général du droit.⁸⁵ En fait, le juge s'attache à l'influence qu'a pu avoir la formalité sur la décision prise.

Il arrive que le non accomplissement de formalité même substantielle n'entraîne pas la nullité. C'est notamment le cas lorsque ladite formalité est prévue dans le seul intérêt de l'administration ou lorsqu'il était impossible de respecter les formalités prévues.⁸⁶

En effet, dans certaines hypothèses, le juge admet la couverture du vice de forme.

L'administration peut procéder tardivement à l'accomplissement de la formalité lorsqu'il s'agit d'une simple omission matérielle. Dans des hypothèses plus rares, l'acquiescement des intéressés peut couvrir le vice de forme.

⁸³ CE, 5 mai 1944, *Dame Veuve Trompier-Gravier* D. 1945, 110 ; CE, 7 octobre 1994, *Min. Int.*, R.F.D.A., 1994, p.1245).

⁸⁴ Exemples : la forme écrite, la motivation, la consultation préalable, etc.

⁸⁵ Exemple : respect des droits de la défense, non rétroactivité, etc.

⁸⁶ CE, 22 novembre 1918, *Samuel* : *non-respect des droits de la défense alors que l'intéressé était parti sans laisser d'adresse*.

En périodes exceptionnelles, la soumission de l'administration au droit est largement atténuée.

Le droit n'existant pas pour lui-même, mais pour régir la vie en société, on peut admettre qu'en période de crise, la nécessité doit l'emporter sur le strict respect de la légalité (*Nécessité fait loi*).

Le législateur comme le juge ont été sensibles à la nécessité d'affranchir les autorités administratives de la stricte obligation d'observer les règles qui régissent leurs actions dans des circonstances exceptionnelles.⁸⁷ Mais, il doit s'agir de situations réellement exceptionnelles, c'est-à-dire graves, imprévues et anormales.⁸⁸ En outre, l'administration doit avoir été dans l'impossibilité d'agir conformément au droit, du fait de ces circonstances ; dans ces conditions elle peut prendre des mesures justifiées par la sauvegarde de l'ordre public.

Les formalités légales peuvent ainsi être omises ou imparfaitement satisfaites sans irrégularité de la décision, si les circonstances l'exigent ou le justifient. Il ne peut s'agir que d'exceptions et le juge contrôle l'appréciation portée par l'autorité sur les éléments de fait qu'elle avance pour expliquer son comportement. Ces exceptions ne sont admises qu'en cas d'urgence ou de circonstances rendant matériellement impossible l'accomplissement des formalités prévues ; la situation doit conduire à une réelle impossibilité d'observer les règles.

L'urgence d'une situation peut également contraindre l'administration à ne pas scrupuleusement respecter les formalités légales, faute de temps.

L'omission de la formalité rendue impossible ne saurait, à elle seule, entraîner la nullité de l'acte pris à sa suite. Il est normal qu'il

⁸⁷ La théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles est née pendant la première guerre mondiale sous le nom de la théorie des pouvoirs de guerre, de deux (2) arrêts rendus par le Conseil d'Etat : CE, 28/6/18 *Heyries et* 28/2/19 *Dames Dol et Laurent*.

⁸⁸ Exemples : guerre, insurrection, cataclysme naturel, émeutes....

en soit ainsi lorsque les motifs empêchant l'accomplissement des formalités légales ne sont pas imputables à l'administration ou lorsque l'accomplissement de la formalité a été rendu impossible par le requérant qui conteste la procédure administrative suivie à son encontre alors qu'il s'y est refusé ou opposé. C'est le cas lorsque celui-ci a refusé de répondre à une convocation ou n'a pu être joint par l'administration. La procédure n'est pas viciée quand il a été impossible de procéder à une consultation obligatoire du fait de l'autorité qui refuse de désigner les membres de l'organe à saisir, du comportement des membres eux-mêmes, ou de l'absence de quorum consécutif à des démissions concertées. L'obligation de consulter un organe prévu par un texte ne s'impose à l'administration qu'à compter de l'installation de cet organe. Avant cette installation, la consultation doit être regardée comme une formalité impossible dont l'inaccomplissement n'entache pas d'illégalité les décisions nécessitant sa consultation. L'impossibilité peut résulter de l'absence de constitution de l'organe à consulter à la date où la décision devrait être prise, ou en cas de disparition de l'organe à consulter. Il revient au juge de vérifier qu'il y a effectivement impossibilité pour l'administration de respecter les formalités prévues et il appartient à cette dernière d'apporter la preuve des difficultés qu'elle a rencontrées.

C. Les moyens d'ordre public

Parce que le juge de l'excès de pouvoir est tenu de veiller au respect de la légalité, il lui appartient d'examiner d'office les questions qui présentent une importance telle qu'elles justifient qu'elles soient systématiquement prises en compte, même si elles ne sont pas débattues devant lui.

En raison du caractère essentiellement objectif du recours pour excès de pouvoir, instrument de contrôle de la légalité, en partie indépendant de l'argumentation avancée par le requérant au

soutien de ses prétentions, il eût été possible d'envisager que tous les moyens d'annulation fussent regardés comme étant d'ordre public. Mais la jurisprudence n'a pas admis cette façon de voir et limite, dans le contentieux administratif, la liste des moyens d'ordre public aux cas d'illégalités particulièrement graves et qui ne peuvent rester sans sanction.

Est donc considéré comme d'ordre public, le moyen dont la violation est si grave que le juge administratif se doit de la soulever d'office, sans que cela ait été nécessairement demandé par l'une des parties⁸⁹.

Ainsi, aux moyens d'ordre public de portée générale, tirés de l'incompétence de l'auteur de la décision ou de la méconnaissance du champ d'application de la loi, s'ajoutent d'autres moyens non moins importants.

Incompétence, sous toutes ses formes, de l'auteur de la décision : le fait pour une autorité, qui ne peut légalement disposer des compétences qui lui sont attribuées par les textes, de se dessaisir d'une partie de ses pouvoirs au profit d'une autre autorité qui n'en est pas légalement investie, modifie la répartition des compétences voulues par le législateur et soulève une question d'ordre public que le juge de la légalité doit examiner d'office. Sont soulevées d'office, toutes les formes d'incompétence (*positive ou négative*) de l'autorité qui a pris l'acte contesté.

Méconnaissance du champ d'application de la loi : le juge de l'excès de pouvoir ne saurait fonder ses jugements sur des normes inapplicables. Le non-respect du champ d'application de la loi consiste soit à appliquer à un litige des dispositions (*légal*es ou *règlementaires*) ou des principes généraux qui lui sont inapplicables, soit à régir une situation de droit ou de fait au moyen de règles ne la concernant pas ou plus, matériellement, territorialement ou

⁸⁹ Le juge statue « *ultra petita* ».

temporellement. A ce titre, il doit soulever d'office l'inapplicabilité d'un texte ou d'un principe afin d'éviter de faire lui-même application d'une norme juridique inapplicable.

Les autres moyens d'ordre public comportent essentiellement :

- l'irrecevabilité de la requête au regard des délais ;
- l'irrecevabilité de la requête au regard de l'absence d'intérêt à agir ;
- le caractère inexistant d'un acte administratif ;
- l'incompétence de la juridiction administrative au profit de la juridiction judiciaire ;
- l'application avec effet rétroactif d'un règlement ;
- la violation du principe de l'autorité absolue de la chose jugée.

Ces moyens sont si importants à la structure de l'Etat de droit que l'on ne peut les ignorer même avec l'accord des parties car ils sont destinés à protéger l'intérêt général. C'est pourquoi, ils représentent une voie sûre de succès, à chaque qu'ils sont soulevés ; à l'inverse de ceux inévitablement voués à l'échec car insusceptibles de convaincre le juge, il s'agit :

- *Des moyens non fondés en fait* : que le requérant est incapable de prouver ; le juge dira qu'un tel moyen « manque en fait » ;
- *Des moyens irrecevables* : ces moyens ne peuvent être accueillis par le juge pour l'un des motifs suivants : moyens non sérieusement formulés (exemple : simples allégations ou formulation incomplète) ; moyens soulevés devant une juridiction incompétente pour en connaître (exemple : invocation d'un acte de gouvernement, inconstitutionnalité d'une loi ou d'un traité international) ; moyens irrelevants, car non susceptibles d'être soulevés dans certains contentieux (exemple : invocation d'un acte de droit privé au soutien d'un recours pour excès de pouvoir) ;

- *Des moyens inopérants* : ce sont, en règle générale, des moyens étrangers au litige parce qu'ils n'entrent point dans son objet ou parce qu'ils reposent sur des textes pas encore, pas du tout⁹⁰ ou plus applicables aux faits de l'espèce au moment du litige.

Lorsqu'un moyen d'ordre public a été soulevé par le juge, la formulation dans le jugement, sera : « **sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens de la requête** ».

⁹⁰ CE, 12 janvier 2009, *France Nature Environnement : allégation qu'une loi serait contraire à la Constitution*.

III. Le déroulement de la procédure devant le Conseil d'Etat

Le procès doit être mené jusqu'à son terme, c'est là un principe cardinal en matière de justice. Le justiciable a droit à ce que justice soit rendue. Le droit à un recours effectif comporte nécessairement l'épuisement de sa tâche par le juge. Une fois saisi, celui-ci doit statuer, ne serait-ce que pour dire qu'il n'y a pas lieu à statuer.

Le processus qui débute par l'instruction, puis le jugement (A), débouche sur divers types de décisions (B) appelées à être exécutées (C).

A. L'instruction et le jugement

De l'instruction

Elle est régie par les dispositions des articles 110 à 118 de la loi organique n°2013-02 du 23 janvier 2013 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'Etat.

La toute première étape de l'instruction, après enregistrement au Greffe, c'est la transmission de la requête au Premier Président du Conseil d'Etat qui affecte le dossier au Président de la Chambre du contentieux.⁹¹

Si au vu de la requête, la solution du recours paraît certaine, le Président de la Chambre du contentieux peut décider, par ordonnance, qu'il n'y a pas lieu à instruction et l'affaire est renvoyée pour jugement à une prochaine audience après conclusions du rapporteur public devant intervenir dans les huit (8) jours.⁹²

Au cas où une instruction est nécessaire, le dossier est transmis, dans les vingt-quatre (24) heures, à un conseiller rapporteur désigné par le Président de la Chambre du contentieux.

⁹¹ Article 110, loi organique sur le Conseil d'Etat.

⁹² Article 111, loi organique sur le Conseil d'Etat.

L'instruction ainsi menée par le conseiller rapporteur est conduite suivant les modalités définies par les dispositions des articles 112 et suivants de la loi organique sur le Conseil d'Etat. Les décisions prises à cet effet par le conseiller rapporteur sont notifiées aux parties en cause par les soins du greffier en chef en la forme administrative.⁹³

La production des mémoires en défense, des mémoires en réplique ou ampliatifs est enfermée dans un délai fixé par le conseiller rapporteur.⁹⁴

Lorsque les parties n'ont pu respecter les délais à elles impartis par le conseiller rapporteur, celui-ci leur adresse une mise en demeure.⁹⁵

Un nouveau et dernier délai est accordé en cas de force majeure.⁹⁶

La partie défenderesse qui ne produit pas de mémoire est réputée avoir accepté les faits et moyens, tels qu'exposés dans le recours.⁹⁷

Lorsque les pièces et les mémoires sont produits ou que les délais impartis pour y procéder sont expirés et que la mise en demeure est restée sans effets, l'affaire est réputée en état.⁹⁸

Le conseiller rapporteur dresse alors un rapport écrit dans lequel il retrace les incidents de procédure et l'accomplissement des formalités légales. Il y expose également les faits de la cause, analyse les moyens des parties et énonce les points à trancher, sans donner son avis. Il se dessaisit du dossier par une ordonnance de renvoi devant la Chambre du contentieux, après communication du dossier au rapporteur public pour conclusions.⁹⁹

⁹³ Article 117, loi organique sur le Conseil d'Etat

⁹⁴ Articles 113 et 114, loi organique sur le Conseil d'Etat.

⁹⁵ Article 115, alinéa 1, loi organique sur le Conseil d'Etat.

⁹⁶ Article 115, alinéa 3, loi organique sur le Conseil d'Etat.

⁹⁷ Article 115, alinéa 2, loi organique sur le Conseil d'Etat.

⁹⁸ Article 115, alinéa 4, loi organique sur le Conseil d'Etat.

⁹⁹ Article 118, loi organique sur le Conseil d'Etat.

Le greffier en chef du Conseil d'Etat notifie le rapport et l'ordonnance de renvoi aux parties qui disposent d'un délai de quinze (15) jours pour observations. Cette notification contient l'avis de fixation de la date d'audience.¹⁰⁰

En sa sous-section 8, la loi organique sur le Conseil d'Etat définit les différents incidents de l'instruction. Ils sont au nombre de quatre (4), à savoir : la demande incidente, l'intervention, l'inscription de faux et les vérifications d'écriture.

La demande incidente¹⁰¹ est celle qui se greffe sur une demande principale qui lui est antérieure. Elle peut émaner aussi bien du demandeur (*demande additionnelle*) que du défendeur (*demande reconventionnelle*).

L'intervention¹⁰² est une demande formée par une personne qui n'est ni partie, ni représentée, ni mise en cause dans une instance donnée. Elle peut être volontaire ou forcée.

Elle est volontaire lorsqu'une personne se joint spontanément à une instance à laquelle, en principe, elle n'a pas été appelée à participer. Cette personne peut se joindre soit au demandeur (*intervention agressive*), soit au défendeur (*intervention jonction ou intervention conservatoire*).

Elle est dite forcée lorsqu'une partie demande au juge qu'il ordonne l'entrée d'un tiers dans le débat contentieux afin que le procès et son résultat lui soient opposables.

L'inscription de faux¹⁰³ est l'action dirigée contre un acte et visant à démontrer qu'il a été altéré, modifié, complété par de fausses indications, ou même fabriqué.

¹⁰⁰ Article 119, loi organique sur le Conseil d'Etat

¹⁰¹ Article 129, loi organique sur le Conseil d'Etat.

¹⁰² Articles 130 et 131, loi organique sur le Conseil d'Etat.

¹⁰³ Article 132, loi organique sur le Conseil d'Etat. Voir arrêt n°36/20/CC du 13 mai 2020, *Moussa Adamou Mainassara c/ Etat du Niger*.

Les vérifications d'écriture¹⁰⁴ : c'est une forme d'investigation par laquelle le conseiller rapporteur¹⁰⁵ ordonne une expertise des pièces de procédure lorsqu'une partie dénie l'écriture ou la signature à elle attribuée ou déclare ne pas reconnaître celle attribuée à un tiers. Dans le cas où il est prouvé, par la vérification d'écriture, que la pièce est écrite ou signée par celui qui l'a déniée, il est passible d'une amende de cent mille (100.000) francs, prononcée par la formation saisie.¹⁰⁶

Du jugement

Le tableau des affaires retenues pour chaque audience est affiché au greffe du Conseil d'Etat.

La date d'audience est notifiée aux parties, en la forme administrative, par le greffier en chef, au moins quinze (15) jours avant l'audience.

En principe, les audiences de la Chambre du contentieux sont publiques. Cette publicité est largement entendue :

- avant l'audience à travers la publicité du rôle ;
- pendant l'audience, par la publicité des débats devant le juge ainsi que la lecture du jugement.

Le huis clos peut être ordonné par arrêt rendu en audience publique par la Chambre du contentieux si celle-ci estime que la publicité est dangereuse pour l'ordre public.¹⁰⁷

En France, seules les parties peuvent y assister à condition d'avoir demandé à être entendues. Au Niger, la loi ne définit pas les modalités du huis clos qui, du reste, n'a jusqu'ici, pas été ordonné.

Les moments clés de l'audience sont, pour l'essentiel :

¹⁰⁴ Articles 133 à 135, loi organique sur le Conseil d'Etat.

¹⁰⁵ En France, la juridiction peut y procéder d'office.

¹⁰⁶ Article 135, loi organique sur le Conseil d'Etat.

¹⁰⁷ Article 69, alinéa 2, loi organique sur le Conseil d'Etat.

- **La présentation du rapport** : le rapport constitue une pièce maîtresse dans la construction du jugement qui va être rendu. Obligatoirement écrit, il soulève les principaux points, se traduisant par une série de questions ;
- **Les observations orales**¹⁰⁸ : les parties ou leurs conseils qui souhaitent être entendus à la barre en leurs conclusions orales, doivent faire la demande au Président soixante-douze (72) heures avant la date de l'audience.¹⁰⁹ Si, habituellement – et logiquement – c'est au demandeur d'intervenir le premier, rien ne s'oppose à ce que le juge inverse l'ordre de prise de parole ; l'essentiel est qu'aucune partie ne soit privée de son droit à formuler des observations orales. Les parties interviennent elles-mêmes et/ou par le moyen de leurs avocats. Ces observations « **doivent se borner à développer les conclusions de la procédure écrite** »¹¹⁰ ; ce qui signifie qu'il ne devrait y être présenté ni moyen nouveau, ni demande nouvelle.

Dans la pratique, la présentation des observations orales suscite deux (2) difficultés majeures.

La première est relative à l'autorisation même de présenter des observations : elle découle des dispositions de l'article 69 de la loi organique sur le Conseil d'Etat qui, en son dernier alinéa, précise : « **les parties ou leurs conseils peuvent se présenter à la barre et être entendus dans leurs observations orales à condition d'en avoir demandé, par écrit, l'autorisation au Président, soixante-douze heures avant la date de l'audience...** ». Ainsi présentée, l'autorisation de présenter des observations orales n'est guère un pouvoir discrétionnaire du juge. Celui-ci, au même titre que le

¹⁰⁸ Le choix de l'expression « observations orales » en lieu et place de « plaidoiries » est significatif de la modestie du rôle dévolu, au cours de l'audience, aux parties et à leurs conseils.

¹⁰⁹ Article 69, alinéa 4, loi organique sur le Conseil d'Etat.

¹¹⁰ Article 69, alinéa 4, loi organique sur le Conseil d'Etat.

conseil ou les parties, reste lié par les dispositions légales. Dès lors, la pratique observée, dictée par le souci du contradictoire et la courtoisie, même si elle est incontestablement légitime, n'est pas conforme à la loi.

La seconde difficulté qui, en réalité, découle de la première, est relative à la situation de l'une des parties lorsque l'autre a régulièrement demandé à prendre la parole. Dans ce cas, assez fréquent, la partie adverse ne saurait répliquer que si elle-même en avait fait la demande, soixante-douze (72) heures auparavant. Ne pouvant pas préjuger de l'intention de son adversaire à présenter des observations à l'audience, beaucoup de conseils ont été pris au dépourvu et légalement interdits d'intervenir. Face à cette situation, deux (2) solutions sont envisageables : soit la partie est automatiquement informée de la demande de l'adversaire à présenter des observations orales, soit de prévoir que la présentation des observations par l'une des parties ouvre de facto, droit de réplique au profit de l'adversaire qui, bien entendu, reste libre d'y renoncer.

- **Les conclusions du rapporteur public¹¹¹** : aux termes de l'article 44 (nouveau) de la loi n°2020-062 du 25 novembre 2020, modifiant et complétant la loi organique n°2013-02 du 23 janvier 2013, déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'Etat, « ...**Le rapporteur public est un membre de la juridiction elle-même, intervenant publiquement à l'audience pour analyser le litige et proposer une solution.**

Le rapporteur public expose publiquement et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent.

¹¹¹ L'appellation rapporteur public a remplacé celle de commissaire du gouvernement à compter du 1^{er} février 2009 (décret 2009-14 du 7 janvier 2009).

Le rapporteur public est un juge indépendant. Il n'est ni le représentant du Gouvernement, ni celui d'une partie, ni celui de l'opinion des autres membres de la formation du jugement. Il appartient à la formation de jugement, prise comme l'ensemble des juges qui concourent à la formation collégiale de la décision juridictionnelle ».

Les conclusions du rapporteur public sont prononcées oralement à l'audience après les observations orales des parties, avant que l'affaire ne soit mise en délibéré, et sans possibilité d'y répliquer. Le Conseil d'Etat français l'a clairement affirmé, en ces termes : **« considérant que le principe du contradictoire, qui tend à assurer l'égalité des parties devant le juge, implique la communication à chacune des parties, de l'ensemble des pièces du dossier, ainsi que, le cas échéant, des moyens relevés d'office ; que ces règles sont applicables à l'ensemble de la procédure d'instruction à laquelle il est procédé sous la direction de la juridiction ; mais considérant que le commissaire du gouvernement qui a pour mission d'exposer les questions que présente à juger chaque recours contentieux et de faire connaître , en formulant en toute indépendance ses conclusions, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction à laquelle il appartient, prononce ses conclusions après la clôture de l'instruction à laquelle il a été procédé contradictoirement ; qu'il participe à la fonction de juger dévolue à la juridiction dont il est membre ; que l'exercice de cette fonction n'est pas soumis au principe du contradictoire applicable à l'instruction, qu'il suit de là que, pas plus que la note du rapporteur ou le projet de décision, les conclusions du commissaire du gouvernement – qui peuvent d'ailleurs ne pas être écrites – n'ont pas à faire l'objet d'une communication préalable aux parties, lesquelles n'ont pas davantage à être invités à y répondre ».**¹¹²

¹¹² CE, 29 juillet 1998, *Mme Esclatine*, D.1999.85.

Cette question suscite beaucoup de polémiques.

En effet, suivant une pratique bien ancienne, lors du déroulement de l'audience devant le juge administratif, le commissaire du gouvernement prenait la parole en dernier, après les avocats ou les parties. Bien souvent, une certaine frustration envahissait les parties après les conclusions du commissaire du gouvernement puisqu'ils ne pouvaient pas prendre la parole pour lui répondre. On ne répliquait pas aux commissaires du gouvernement¹¹³. Le débat était clos aussitôt après que la lecture des conclusions s'achevait.

En se fondant, à juste titre, sur l'impact des conclusions du rapporteur public sur le jugement à rendre, d'aucuns estiment que cette interdiction de réplique ne satisfait pas aux exigences d'un procès équitable. A ce sujet, la crainte de débats interminables, légitimement exprimée par le Conseil d'Etat et la volonté non moins légitime des parties de répondre aux conclusions du rapporteur public, peuvent être conciliées à travers la possibilité de remettre des notes en délibéré à l'issue de l'audience. Ces notes ne sont recevables que si et seulement si elles visent à répondre aux arguments développés par le rapporteur public. Cette procédure consacrée en 2002 par le Conseil d'Etat français¹¹⁴ avant d'être institutionnalisée par décret¹¹⁵, permet, dans le cadre du contentieux administratif, aux justiciables d'exercer une sorte de droit de réplique à l'égard des conclusions du rapporteur public. Ainsi, le juge saisi d'une note en délibéré, après le prononcé des conclusions du rapporteur public doit obligatoirement en prendre connaissance avant de rendre sa décision. Et, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il a la faculté de rouvrir l'instruction pour soumettre au débat contradictoire, les éléments contenus dans la note.

Après en avoir délibéré hors la présence des parties, la Chambre du

¹¹³ CE, 28 décembre 1901, *Sœurs de la Visitation*, Lebon 954.

¹¹⁴ CE, 12 juillet 2002, *M. et Mme Leniau*, *RFDA* 2003.2243.

¹¹⁵ Décret du 19 décembre 2005.

contentieux prononce des arrêts qui, outre la motivation, comportent des mentions rendues obligatoires par les dispositions de l'article 82 de la loi organique sur le Conseil d'Etat.¹¹⁶

B. Les décisions et voies de recours

Des décisions

En dehors des cas de désistement,¹¹⁷ de non-lieux à statuer¹¹⁸ et de déclaration d'incompétence¹¹⁹ la Chambre du contentieux, statuant en matière de recours pour excès, rend trois (3) types de décision : irrecevabilité, rejet et annulation.

De l'irrecevabilité du recours¹²⁰: c'est la décision que rend le juge lorsque les conditions de forme, de procédure et de délai ne sont pas remplies.

L'irrecevabilité représente, sans conteste, la part quantitativement la plus importante des décisions rendues par le conseil d'Etat.

Pourtant, malgré que le ministère d'un avocat n'est pas rendu obligatoire par la loi, il apparaît que les justiciables dont nombreux sont, sinon analphabètes, tout au moins profanes en droit, font appel aux avocats afin d'éviter de commettre des erreurs techniques et tactiques.

Mais, la réalité est que les avocats spécialisés en droit public ou, tout le moins, ceux qui en ont fait un de leurs domaines principaux

¹¹⁶ Article 82, loi organique sur le Conseil d'Etat : « les arrêts sont motivés, visent et citent expressément les dispositions des textes dont il est fait application.

Ils mentionnent obligatoirement :

1) Les noms des magistrats ayant participé à la décision avec indication du conseiller rapporteur ainsi que du rapporteur public et du greffier et, s'il y a lieu, des avocats ayant postulé dans l'instance ;

2) Les noms, prénoms, qualités, professions, domiciles des parties et l'énoncé succinct des moyens produits.

Ils doivent également faire mention de la lecture du rapport, de l'audition du rapporteur public et du prononcé en audience publique.

Ils sont signés dans les quinze (15) jours par le président, le conseiller rapporteur et le greffier ».

¹¹⁷ Article 76, loi organique sur le Conseil d'Etat. Voir arrêt n°013/16 du 10 février 2016, **Orange-Niger SA c/Etat du Niger**; arrêt n°041/21/CONT du 02/06/2021, **Société CELTEL-NIGER S.A c/ARCEP**.

¹¹⁸ Article 75, loi organique sur le Conseil d'Etat.

¹¹⁹ Article 80, loi organique sur le Conseil d'Etat

¹²⁰ Article 74, loi organique sur le Conseil d'Etat.

d'activité, sont en nombre très limité¹²¹. Se ressent alors un manque souvent criard de maîtrise du contentieux administratif, se traduisant par de grossières irrégularités dans la formulation de la requête et le processus de saisine du Conseil d'Etat, induisant, du coup, un nombre important des cas d'irrecevabilité.

Du rejet de la demande : les moyens invoqués par le requérant n'ont pas convaincu le juge. Ce dernier est tenu d'examiner tous les moyens énoncés.

La décision de rejet n'a qu'une portée relative ; ce qui signifie qu'elle ne vaut qu'entre les parties au procès et pour la seule argumentation qui y a été développée. Concrètement, d'autres requérants peuvent former un nouveau recours.

Qu'il s'agisse de l'irrecevabilité ou du rejet, l'acte administratif est maintenu en application.

De l'annulation de la décision attaquée : elle intervient lorsque, au moins, un des moyens invoqués par le requérant est fondé ; un seul moyen suffit.

Généralement totale, l'annulation peut être partielle. En effet, lorsque l'acte contient des dispositions distinctes, le juge peut s'en tenir à l'annulation des mesures illégales qui font grief au requérant sans toucher au reste de l'acte.

L'acte annulé est réputé n'avoir jamais existé et doit donc disparaître rétroactivement de l'ordre juridique. Concrètement, cela signifie que tous les actes pris pour son application sont, à leur tour, frappés de nullité. Contrairement aux décisions de rejet, les décisions d'annulation ont autorité absolue. Elles ont effet erga Omnes c'est-à-dire à l'égard de tous.¹²²

¹²¹ En France, seuls 10% des avocats pratiquent le droit public. Ils sont rarissimes, ceux qui en font leur domaine d'activité exclusif.

¹²² Article 120 (nouveau) de la loi n°2020-062 du 25 novembre 2020, modifiant et complétant la loi organique n°2013-02 du 23 janvier 2013, déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil

La violation de l'ordonnancement juridique constatée ne saurait borner ses effets au seul requérant ; l'annulation n'est pas décidée dans l'intérêt de celui-ci, mais pour permettre le rétablissement de la légalité méconnue. Il est donc logique que l'acte illégal disparaisse à l'égard de tous et que quiconque puisse se prévaloir de sa disparition.

De manière plus explicite, l'autorité absolue dont il s'agit, signifie que :

1. Le requérant ne peut pas renoncer au bénéfice d'une annulation obtenue.¹²³

Dans un arrêt en date du 27 septembre 1989, le Conseil d'Etat français déclarait : « **...eu égard aux effets qui s'attachent à l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif, la circonstance que la personne qui a poursuivi et obtenu cette annulation déclare ultérieurement renoncer à se prévaloir du jugement intervenu est sans influence sur une telle annulation qui ne peut être regardée comme ayant disparu du seul fait de cette renonciation** ».¹²⁴

2. Les tiers ne peuvent ni appliquer ni invoquer la mesure annulée : l'annulation d'un acte par le juge de l'excès de pouvoir peut être invoquée par toute autre personne dans un autre litige où l'acte en cause intervient et que tout juge doit la soulever d'office.¹²⁵

d'Etat : « *l'arrêt du Conseil d'Etat annulant en tout ou partie un acte administratif a effet à l'égard de tous.*

Si l'acte annulé avait été publié au journal Officiel, l'arrêt d'annulation fait l'objet de la même publication à la diligence du Conseil d'Etat ou de toute partie intéressée.

Si le Conseil d'Etat a annulé pour excès de pouvoir un acte administratif ou rejeté tout ou partie des conclusions présentées en défense, les intéressés ont la faculté de demander par simple lettre au Conseil d'Etat d'éclairer l'administration sur les modalités d'exécution de la décision.

Les requérants peuvent signaler à la Commission du rapport prévue à l'article 19 ci-dessus, les difficultés d'exécution de la décision du Conseil d'Etat faisant même partiellement droit à leur demande, trois (3) mois à compter de sa notification ».

Voir arrêt n°048/2021 du 11/08/2021, requête en interprétation AJE/arrêt n°005/21 du 20 janvier 2021.

¹²³ CE, Sect, 13 juillet 1967, *Ecole privée de filles de Pradelle*, Lebon 339.

¹²⁴ CE, 27 septembre 1989, *Ville de Vallauris c/Bartoli*.

¹²⁵ CE, 28 juillet 1999, *Min. Intérieur c/Lainé*, Lebon 270.

3. L'administration doit exécuter la décision.¹²⁶

L'administration doit alors faire en sorte que l'acte n'ait jamais existé et, si nécessaire doit reconstituer un historique sans cet acte ; ce qui peut être source de sérieuses difficultés. Exemple : un fonctionnaire est révoqué. Trois (3) ans plus tard, le juge annule ladite révocation. L'administration doit renommer le fonctionnaire au grade où il aurait dû être s'il n'y avait pas eu révocation. Il y aura donc reconstitution de carrière. Mais, cela n'est pas valable pour le salaire, car on applique la règle du service fait ; il aura donc droit à une indemnité.

Des voies de recours

Les décisions rendues par le Conseil d'Etat peuvent être contestées exclusivement devant lui, à travers des voies de recours expressément prévues par la loi organique sur le Conseil d'Etat.

Ces voies de recours sont au nombre de quatre (4), à savoir l'opposition, la tierce opposition, le recours en rectification d'erreur matérielle et le recours en révision.

L'opposition¹²⁷ :

Aux termes de l'article 143 de la loi organique sur le Conseil d'Etat :
« **toute partie qui, mise en cause devant le Conseil d'Etat, n'a pas produit de défense en forme régulière, est admise à former opposition à la décision rendue par défaut, sauf si celle-ci a été rendue contradictoirement à une partie qui a le même intérêt que cette partie défaillante** ». L'opposition doit être formée dans les deux (2) mois qui suivent la notification de la décision rendue par défaut.¹²⁸

¹²⁶ Arrêt n°076/Cont du 23-12-2020, *Elhadji Boubé Abdou c/Etat du Niger*.

¹²⁷ Articles 143 à 146, loi organique sur le Conseil d'Etat.

¹²⁸ Article 144, loi organique sur le Conseil d'Etat.

Le but de l'opposition est donc d'obtenir la rétraction de l'arrêt en tant qu'il lèse les intérêts de la partie défaillante. Le défaut ne peut être que le fait du défendeur qui n'a pas produit de mémoire. Le juge administratif n'a jamais admis le défaut du demandeur. Même au cas, il ne répondrait pas à une mise en demeure, il serait réputé s'être désisté. Il ne peut y avoir défaut que s'il y a un défendeur, c'est pourquoi selon certains auteurs, il ne devrait pas y avoir de défaut en excès de pouvoir, faute qu'y existent des « parties » au sens plein du terme.

La tierce opposition¹²⁹

Elle est ouverte à toute personne qui n'a été partie, ni représentée, ni appelée dans l'instance ayant abouti à la décision attaquée.¹³⁰

Le recours en tierce opposition n'est, à juste titre, soumis à aucune condition de délai. En effet, du fait qu'il soit tiers au procès, l'auteur de la tierce opposition n'a logiquement pas reçu notification de l'arrêt. Ce faisant, le délai ne saurait courir à son encontre.

La tierce opposition ne peut être dirigée que contre une décision qui préjudicie aux intérêts du tiers opposant. Cet intérêt doit s'analyser en la violation véritable d'un droit au sens de l'article 147 de la loi organique sur le Conseil d'Etat.

C'est ce dernier aspect qui constitue l'essentiel des difficultés rencontrées dans le cadre de la tierce opposition. En effet, les nombreux cas d'irrecevabilité enregistrés en cette matière, découlent du fait que les requérants confondent très souvent les intérêts aux droits, amenant, à plusieurs reprises le Conseil d'Etat, à bien distinguer les deux notions. Ainsi, dans un arrêt rendu le 06 mai 2020, le Conseil précisait : « **considérant que les articles 147 et**

¹²⁹ Articles 147 à 149, loi organique sur le Conseil d'Etat.

¹³⁰ Article 147, loi organique sur le Conseil d'Etat.

149 sus visés, posent toutefois deux (2) conditions, tenant, l'une, à l'auteur du recours et, l'autre, à l'intérêt pour former ledit recours. Qu'en l'espèce, si le requérant a intérêt à obtenir la rétractation de l'arrêt n°006/19/CONT du 23 janvier 2019, du fait qu'il maintiendrait son poste de chef de village et en même temps, ne court aucun risque d'être confronté à d'autres candidats, encore faut-il qu'il prouve que ce droit a été violé comme l'indique l'article 147 de la loi sur le Conseil d'Etat ; que l'intérêt dont il s'agit doit s'analyser en la violation d'un droit et que pour être recevable à former tierce opposition, le requérant doit pouvoir démontrer que l'arrêt déféré préjudicie à un de ses droits ; considérant qu'en l'espèce, la volonté du tiers opposant à rester seul éligible à la chefferie du village de Balsando, constitue un simple vœu et non un droit ; qu'en tout état de cause, il conserve son droit d'être éligible, que dès lors, en déclarant Sani Adamou et 04 autres « éligibles à la chefferie du village de Balsando sans dénier la même qualité au sieur Oumarou Abdou, l'arrêt n°006/19/CONT du 23 janvier 2019 ne préjudicie à aucun des droits du requérant ; considérant que de tout ce qui précède, il y a lieu de déclarer le recours irrecevable ».¹³¹

Le recours en rectification d'erreur matérielle¹³²

Il est ouvert aux justiciables contre les décisions du Conseil d'Etat comportant une erreur matérielle susceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire. Il doit être introduit dans un délai de deux (2) mois à compter de la notification de la décision dont rectification est demandée.

Le recours en révision¹³³

Ouvert aux seules personnes à l'égard desquelles l'arrêt contesté a les caractères d'un jugement contradictoire ; ses cas d'ouverture

¹³¹ Arrêt n°35/20/Cont du 06 mai 2020, *Elh Oumarou Abdou c/arrêt n°006/19/Cont du 23 janvier 2019*.

¹³² Article 150, loi organique sur le Conseil d'Etat. Voir arrêt n°038/2021/CONT du 28 avril 2021, *Sadou Oumarou Maiga*.

¹³³ Articles 151 à 153, loi organique sur le Conseil d'Etat.

sont restreints et limitativement énumérés à l'article 151 de la loi organique sur le Conseil d'Etat¹³⁴. Il est introduit dans les quinze (15) jours suivant notification de la décision.¹³⁵ Lorsqu'il a été statué sur un premier recours en révision contre une décision contradictoire, un second recours contre la même décision n'est pas recevable.¹³⁶

Des cas d'ouverture limitativement consacrés par la loi, les fausses pièces sont les plus alléguées et les plus sujettes à polémiques. Dans tous les cas où les pièces fausses sont invoquées, il apparaît en effet que les requérants invoquent ce cas d'ouverture sans qu'aucune autorité compétente n'ait établi ladite fausseté, à la date où l'arrêt déferé a été rendu.

Au regard de ce qui apparaît comme une méconnaissance de la procédure, le Conseil d'Etat, rappela : « ... **en matière de faux, la jurisprudence administrative, au nom du principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire, distingue selon que le document argué de faux est privé ou administratif ; que s'agissant d'un acte privé argué de faux devant le juge administratif, celui-ci accorde à la partie ayant produit l'acte un délai lui permettant de dire si elle entend s'en servir ; qu'en cas de réponse négative, le litige est clos ; que par contre si elle déclare s'en servir, le juge administratif doit surseoir à statuer jusqu'au jugement définitif du faux par la juridiction judiciaire...** ».¹³⁷

C. L'exécution des décisions

Par son origine, l'administration publique est une forme de pouvoir. Elle participe naturellement de son caractère autoritaire et de sa

¹³⁴ Voir arrêt n°006/18/Cont du 17 janvier 2018, *Elh Khané Seini Moussa, Fodi Mamane et 11 autres c/Etat du Niger*.

¹³⁵ Article 152, loi organique sur le Conseil d'Etat. Voir arrêt n°11/20 du 29-01-2020, *Karimoun boureima et Mamoudou Amadou Maiga c/Etat du Niger*.

¹³⁶ Article 153, loi organique sur le Conseil d'Etat.

¹³⁷ Arrêt n°36/20/CC du 13 mai 2020, *Moussa Adamou Mainassara c/Etat du Niger*. Voir également arrêt n°015/21/CONT du 24/02/2021, *Boubacar Moussa Adamou Mainassara c/Etat du Niger* ; arrêt n°18/2020/CONT du 03/03/2020, *Alzouma Daouda c/Etat du Niger*.

transcendance par rapport aux particuliers. Elle commande et s'impose, en cas de résistance, par la force organisée dont l'Etat détient le monopole. L'obliger, dès lors, à se plier à des règles dont l'administré puisse exiger le respect, c'est aller contre sa nature profonde.

Si les garanties offertes à l'administré ne sont guère négligeables, il reste que celui-ci, autant le juge, ne sont pas suffisamment armés pour amener l'administration à exécuter les décisions ainsi rendues. En effet, malgré l'autorité absolue de la chose jugée dont sont revêtues les décisions du juge administratif, il arrive que l'une des parties refuse d'en assurer l'exécution. Cette situation ne pose pas de difficultés particulières lorsque ce refus est le fait d'un administré puisque la force publique est là pour l'y contraindre. Elle est, en revanche, plus préoccupante lorsque l'inexécution de la décision découle de la mauvaise volonté de l'administration.

Il y a lieu de relever, pour le déplorer, que les décisions de justice ne sont pas toujours exécutées par l'administration avec la diligence requise. Même si, par bonheur, le phénomène n'est pas très courant¹³⁸, il reste un mal auquel doit être prescrit un remède adéquat, particulièrement en matière de contentieux de l'annulation. Faute de dispositions idoines, le terme de justice perdra toute sa signification et sa portée. Une telle situation, si elle devrait perdurer, serait de nature à assombrir l'image du juge administratif en particulier et celle de la justice en général. Si l'administration pourrait délibérément ignorer les jugements et arrêts, c'est la crédibilité même de notre justice qui est en cause, c'est l'Etat de droit qui est en péril.

Dès lors, les mesures propres à amener l'administration à se soumettre aux décisions du juge s'avèrent d'une nécessité impérieuse.¹³⁹

¹³⁸ Arrêt n°73-15 du 23 décembre 2015, *Dame Aïssa Amadou Kountché c/Etat du Niger* ; arrêt n°044/2021/CONT du 14 juillet 2021, *Garba Ango M. Aminou c/Etat du Niger*.

¹³⁹ Article 117, Constitution du 25/11/2010 : « *la justice est rendue sur le territoire national au nom du peuple...Les décisions de justice s'imposent à tous, aux pouvoirs publics comme aux citoyens...* »

A cet effet, la loi organique sur le Conseil d'Etat a pris diverses dispositions.

Ainsi, lorsque le Conseil d'Etat annule un acte administratif ou rejette les conclusions présentées en défense, la loi offre aux intéressés, sur simple lettre, la possibilité de demander audit Conseil d'éclairer l'administration sur les modalités d'exécution de la décision.¹⁴⁰

En outre, les requérants sont admis à signaler à la Commission du rapport¹⁴¹, les difficultés d'exécution de la décision du Conseil d'Etat faisant même partiellement droit à leur demande, trois (3) mois à compter de sa notification.

De même, la loi organique sur le Conseil d'Etat, en son article 163, institue le mécanisme de l'astreinte.¹⁴²

L'astreinte, c'est la condamnation pour cause de non-exécution de la chose jugée, au paiement d'une somme d'argent à raison de tant par jour de retard. Il s'agit d'une procédure réservée au juge judiciaire mais qui, au fil du temps s'est étendue au juge administratif.¹⁴³

En règle générale, deux (02) conditions fondamentales doivent être remplies pour que le juge prononce une astreinte.

En premier lieu, il faut qu'une mesure d'exécution soit impliquée par la décision juridictionnelle.

¹⁴⁰ article 120 (nouveau) alinéas 3 et 4 de la loi n°2020-062 du 25 novembre 2020, modifiant et complétant la loi organique n°2013-02 du 23 janvier 2013, déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'Etat « **Si le Conseil d'Etat a annulé pour excès de pouvoir un acte administratif ou rejeté tout ou partie des conclusions présentées en défense, les intéressés ont la faculté de demander par simple lettre au Conseil d'Etat d'éclairer l'administration sur les modalités d'exécution de la décision. Les requérants peuvent signaler à la Commission du rapport prévue à l'article 19 ci-dessus, les difficultés d'exécution de la décision du Conseil d'Etat faisant même partiellement droit à leur demande, trois (3) mois à compter de sa notification** ».

¹⁴¹ Article 19, loi organique sur le Conseil d'Etat.

¹⁴² Système institué en France par la loi du 16 juillet 1980 (pour le seul Conseil d'Etat), complétée par la loi du 08 février 1995 (pour tous les juges administratifs). Au Niger, la loi organique sur le Conseil d'Etat, en son article 163, dispose : « il peut être demandé au Conseil d'Etat de prononcer une astreinte pour assurer l'exécution des décisions rendues par les juridictions administratives. Ces demandes ne peuvent être présentées, sauf décision explicite de refus d'exécution opposée par l'autorité administrative, qu'après l'expiration d'un délai de cinq (5) mois à compter de la date de notification des décisions juridictionnelles. Toutefois, en ce qui concerne les décisions ordonnant une mesure d'urgence, et notamment un sursis à exécution, les demandes peuvent être présentées sans délai ». Voir à ce sujet, arrêt n°49-17 du 31 mai 2017, **Dame Amadou Kountché Aïssa c/Etat du Niger**.

¹⁴³ Le Conseil d'Etat français a rendu beaucoup de décisions en matière d'astreinte. Parmi les plus célèbres, l'on retiendra : CE, 17 mai 1985, **Mlle Menneret, RFDA 1985, p.842, GAJA n°84** ; CE, 28 mai 2001, **Bandesapt, GACA n°72**.

En second lieu, le juge doit vérifier que l'administration a dépassé le délai raisonnable qui pouvait être accordé pour que soit exécutée la chose jugée. La loi organique sur le Conseil d'Etat, en fixant un délai d'au moins cinq (05) mois après notification¹⁴⁴, pour demander l'astreinte, laisse entendre qu'il s'agit du temps maximum que pouvait mettre l'administration pour donner suite à une décision juridictionnelle.

Mais, l'on ne saurait perdre de vue que la justice administrative concerne les personnes morales de droit public ou les organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public et qui, par ce fait, bénéficient des prérogatives de puissance publique. En fait, il n'existe pas de voies d'exécution forcée contre l'administration ; si elle se dérobe, le particulier ne peut la contraindre. Ainsi, l'exécution des jugements, obligatoire en vertu de l'autorité de la chose jugée, est, de la part de l'administration, purement volontaire : il va falloir compter sur la conscience des autorités publiques.

Ce faisant, il y a lieu de s'interroger sur l'efficacité de la mesure d'astreinte contre la seule administration. Le risque est grand de se retrouver dans un cercle vicieux où, malgré l'astreinte, celle-ci continue à ignorer la décision rendue à son encontre.

En effet, il est à craindre que cette administration qui n'applique pas de bonne foi une décision juridictionnelle, s'obstine dans son entêtement même lorsqu'une astreinte est prononcée par le juge.

C'est là, nous semble-t-il, toute la difficulté. L'astreinte ne peut avoir d'effet que si, en fin de parcours, on peut user d'une procédure d'exécution forcée contre l'administration récalcitrante. Autrement, elle ne serait qu'une procédure de plus, sans portée réelle. Or, l'on sait qu'au plan de l'exécution forcée, le juge ne dispose d'aucun pouvoir. **Alors, quel est l'intérêt de rendre un arrêt prononçant**

¹⁴⁴ Cf. article 163 al2 de la loi organique 2013-02 du 23 janvier 2013, déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'Etat.

une astreinte contre l'administration qui, malgré tout, n'y défère pas ?¹⁴⁵

En définitive, l'on doit se rendre à l'évidence que l'astreinte ne saurait avoir la moindre efficacité lorsqu'elle est prononcée contre l'Etat, contre une administration qui a choisi de ne pas exécuter la décision juridictionnelle.

Tant que la responsabilité de l'inexécution d'un jugement n'est pas localisée au niveau du rouage administratif précis et d'une personne bien définie, le problème restera entier.

C'est le sens à donner à la réforme opérée par le Conseil d'Etat, à travers la loi n°2020-062 du 25 novembre 2020 qui, à l'alinéa 2 de l'article 162 (nouveau), prévient que « **Tout agent qui utilise sa position administrative ou procède à des manœuvres de quelque nature que ce soit pour faire obstacle à l'exécution d'une décision définitive du Conseil d'Etat, s'expose à des poursuites civiles et/ou pénales conformément aux textes en vigueur** ».

L'objectif ici visé est de condamner personnellement, l'agent responsable de l'inexécution de la décision juridictionnelle. Cette disposition est assurément dissuasive.

Elle le serait davantage si, en dehors des poursuites civiles et pénales encourues, l'astreinte, elle-même, était supportée non plus par le Trésor Public, mais par le patrimoine de l'agent responsable. Dans un tel contexte, ce dernier mettra certainement beaucoup plus d'entrain dans l'exécution des décisions juridictionnelles.

En effet, ainsi que le souligne fort opportunément Mohamed Amine BENABDALLAH, « **si une condamnation doit être prononcée pour inexécution, elle ne doit pas l'être contre l'administration,**

¹⁴⁵ En France, où l'astreinte est appliquée aux décisions rendues par une juridiction administrative en vertu de la loi du 16 juillet 1980, le dispositif se présente de telle sorte qu'il permet un paiement forcé. En outre, le fonctionnaire responsable de la condamnation à astreinte peut être traduit devant la Cour de Discipline Budgétaire et Financière en vue de sa condamnation à une amende.

car ce serait alors le contribuable qui la paierait, mais contre le responsable à son origine qui doit savoir à l'avance que, en vertu de la loi, s'il veut se permettre de s'opposer d'une manière ou d'une autre à l'exécution d'une décision de justice revêtue de l'autorité de chose jugée, il devra se payer ce luxe sur ses deniers propres et non sur le compte du Trésor public, c'est-à-dire des administrés et des justiciables ».¹⁴⁶

Les réformes doivent ainsi être poursuivies en vue rendre plus effective l'exécution des décisions du juge administratif. Le législateur se doit d'intervenir pour mettre davantage les décisions de justice à l'abri du mépris de l'administration. Autrement, ces difficultés d'exécution risquent de compromettre sérieusement l'efficacité pratique du contrôle juridictionnel de l'administration.¹⁴⁷

De manière plus spécifique, en raison de la jeunesse de l'Institution, mais également du fait que les citoyens, même ceux alphabétisés, n'ont pas une compréhension claire du contentieux administratif, des dispositions restent encore à prendre afin que toute personne puisse facilement accéder au Conseil d'Etat, s'y faire entendre et, le cas échéant, obtenir que l'administration se plie aux décisions qui en découleraient. C'est là, une des conditions sine qua non de l'avènement d'un véritable État de droit.

¹⁴⁶ Mohamed Amine BENABDALLAH, « *l'astreinte contre l'administration* », Note sous TA Rabat, 6 mars 1997, *Héritiers El Achiri*, p.5.

¹⁴⁷ Voir J. RIVERO « *Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire à l'épreuve des faits* », *Mél. Dabin*, 1963, T. II, p.813 ; G. BRAIBANT « *Remarques sur l'efficacité des annulations pour excès de pouvoir* », *EDCE n°15*, p.53.

Tableau récapitulatif des arrêts cités en référence

1.	Arrêt n°70-16 du 14 décembre 2016 <i>Ousmane Joseph Abdoul-Razak C/Etat du Niger</i> Identité et domiciles des parties – énoncé des moyens
2.	Arrêt n°028/18/CONT du 21/03/2018, <i>Chambre des Agents d’Affaires du Niger c/Etat du Niger</i> Recours pour excès de pouvoir (défaut d’indication de la dénomination sociale, du domicile et statut d’une partie)
3.	Arrêt n°71/18 du 12/12/2018, <i>Siddo Oumarou c/Etat du Niger</i> Recours pour excès de pouvoir – requête (mentions obligatoires)
4.	Arrêt n°003-19/Cont du 23 janvier 2019, <i>Oumarou Garba c/Etat du Niger.</i> Recours pour excès de pouvoir – identification des parties
5.	Arrêt n°54-16 du 15 juin 2016, <i>Direction Centrale du Service des Armées et de l’Action Sociale c/arrêt n°73/15 du 23 décembre 2015</i> Tierce opposition – défaut d’intérêt – identité et domicile du défendeur – absence de copie de la décision attaquée
6.	Arrêt n°44/16 du 27 avril 2016, <i>Ali Issoufou c/Etat du Niger</i> Recours pour excès de pouvoir – Enoncé des moyens
7.	Arrêt n°012/CONT/22 du 26 janvier 2022, <i>Mahamadou Danda c/ Délégation Spéciale de la Ville de Niamey</i> Qualité pour agir – AJE (représentation : Etat, collectivités, Etablissements publics)

8.	Arrêt n°27/22/CE du 16 février 2022, <i>Ayants droit Mahaman Nakabao c/Etat du Niger</i> Connaissance acquise – intérêt et qualité pour agir
9.	Arrêt n°028/22/Cont du 16/02/2022, <i>Président du Comité de Pilotage du PROSEB/FA c/ARMP</i> Recours pour excès de pouvoir – AJE (attributions) – défaut de qualité
10.	Arrêt n° 54/18/CONT du 11/07/2018, <i>Badjo Abdou c/Etat du Niger</i> Chefferie traditionnelle – qualité et intérêt pour agir
11.	Arrêt n°68/20/CONT du 11/11/2020, <i>Mamoudou Talatou c/Etat du Niger</i> Recours pour excès de pouvoir – intérêt donnant qualité pour agir
12.	Arrêt n°50/19 du 27 novembre 2019, <i>Abdoulaye Mamar c/Etat du Niger</i> Tierce opposition - représentation en justice (pouvoir spécial, avocat) – délai – qualité et intérêt pour agir
13.	Arrêt n°014/2020/CONT du 26 février 2020, <i>Etablissements Amadou Oumarou Mainassara c/Etat du Niger</i> Recours gracieux – identification de l’auteur de la décision
14.	Arrêt n°003/18/CONT du 17 janvier 2018, <i>Dodo Nouhou et Annabo Amadou c/Etat du Niger</i> Recours hiérarchique – autorité administrative immédiatement supérieure

15.	Arrêt n°001/22/CONT du 05/01/2022, Société IMAN SARLU c/ Ville de Niamey Recours administratif préalable (sens et contenu)
16.	Arrêt n°052/2020/CONT du 14 octobre 2020, Youssouf Mayaki c/Etat du Niger Recours administratif préalable – enquête gendarmerie – Commission consultative – article 7 statut chefferie traditionnelle – erreur matérielle
17.	Arrêt n°81/16 du 28 décembre 2016, Entreprise Ibrahim Bado BTP/H c/ARMP Recours administratif préalable – recours à bref délai
18.	Arrêt n°68-16 du 14 décembre 2016, Société d'Equipement et des Travaux S.A (SETRA-MALI) c/ARMP Recours pour excès de pouvoir – décisions des autorités administratives indépendantes (nature juridique) – recours administratif préalable
19.	Arrêt n°053/2020/CONT du 14 octobre 2020, Tahirou Idé, Ali Maina et Illa Bagnou c/Etat du Niger Recours pour excès de pouvoir – recevabilité – procès-verbal de réunion – défaut de recours administratif préalable
20.	Arrêt n°77-16 du 28 décembre 2016, Groupement d'Entreprises Moussa Wazir/ETEP c/ARMP Recours pour excès de pouvoir – défaut de recours administratif préalable

21.	Arrêt n°004/18/Cont du 17 janvier 2018, <i>Société MTK Services SARL c/ARMP</i> Recours pour excès de pouvoir - recours administratif préalable
22.	Arrêt n°31/19 du 15 mai 2019, <i>Moussa Zoubeirou dit Dan Larabawa c/Etat du Niger</i> Recours administratif préalable (objet et formulation)
23.	Arrêt n°81/17/CONT du 08 novembre 2017, <i>Société IMA-Automobile-Niger SARL c/ARMP</i> Décisions du CRD (régime juridique) – mesure individuelle - délai
24.	Arrêt n°28-15 du 29 avril 2015, <i>Hamadou Zakari et 14 autres c/ FSEJ</i> Recours pour excès de pouvoir – double recours administratif
25.	Arrêt n° 45/17 du 19/4/2017, <i>Ibrahim Maman et Autres c/Etat du Niger</i> Recours pour excès de pouvoir – irrecevabilité – double recours administratif
26.	Arrêt n°60/18 du 25/07/2018, <i>Abdoul-Aziz Salifou Hamani c/ Etat du Niger</i> Recours pour excès de pouvoir - recours hiérarchique ou recours gracieux
27.	Arrêt n°63/20/CONT du 28/10/2020, <i>Elhadji Sahiyan attahir c/ Etat du Niger</i> Recours administratif préalable – cumul de recours

28.	Arrêt n°23/17 du 15/3/2017, <i>Boubacar Mounkaila Tahirou c/ Etat du Niger</i> Recours pour excès de pouvoir – double recours administratif
29.	Arrêt n°53-16 du 15 juin 2016, <i>Abba Kaka Ari et 309 Autres c/ Etat du Niger</i> Organisation du Gouvernement – recours hiérarchique – Autorité administrative immédiatement supérieure
30.	Arrêt n°45/20/CONT du 29 juillet 2020, <i>Abdoulaye Hassane c/ ARMP</i> Autorités administratives indépendantes – recours administratif préalable
31.	Arrêt n°005/18/Cont du 17 janvier 2018, <i>SATU SA c/Etat du Niger</i> Acte individuel (notification) – connaissance acquise
32.	Arrêt n°059/22/Cont du 11/5/22, <i>Alio Agoumo et Autres c/Etat du Niger</i> Mesures individuelles (délai de recours) – connaissance acquise
33.	Arrêt n°016/18 du 21 février 2018, <i>Tabit Taleb Mahamane c/ Etat du Niger</i> Recours pour excès de pouvoir – défaut de notification – connaissance acquise
34.	Arrêt n°62/20/CONT du 28/10/2020, <i>Dayabou Ahmadou Roufai et Abdourahamane Adamou c/Ordre des Architectes du Niger</i> Connaissance acquise – mesures individuelles - forclusion

35.	Arrêt n°030/2021/CONT du 31 mars 2021, <i>Le journal « l'Enquêteur » et 18 autres c/Etat du Niger</i> Recours pour excès de pouvoir – acte collectif - délai
36.	Arrêt n°64/17 du 25 octobre 2017, <i>CELTEL NIGER SA c/ARTP</i> Recours pour excès de pouvoir - computation du délai – mesure individuelle
37.	Arrêt n°42/14 du 15 octobre 2014, <i>Modi Garanké C/Etat du Niger</i> Recours pour excès de pouvoir – mesure individuelle – délai – recours prématuré
38.	Arrêt n°46-14 du 29 octobre 2014, <i>Gourouza Abdou Hassane c/ Etat du Niger</i> Recours pour excès de pouvoir – recours prématuré – article 7 statut chefferie traditionnelle
39.	Arrêt n°53/14 du 12 novembre 2014, <i>Moussa Soumana et Sadou Yankori c/Etat du Niger</i> Recours pour excès de pouvoir – chose jugée – article 7 statut chefferie traditionnelle – enquête de moralité
40.	Arrêt n°30-14 du 09 juillet 2014, <i>Mouhmoudan Hamid, Ilhichimi Assadick et Ahmad Iguirmal c/ Etat du Niger</i> Recours pour excès de pouvoir – recours administratif préalable – recours prématuré
41.	Arrêt n°22/20/Cont du 11/03/2020, <i>Hamidou Soumana c/Etat du Niger</i> Recours pour excès de pouvoir – mesure individuelle – délai de recours – recours prématuré

42.	Arrêt n°064/21/CONT du 22/12/21, <i>Etat du Niger contre ARMP</i> Droit d'ester en justice (Etat- autorité Administrative Indépendante) – Nature des décisions de l'ARMP – Code des marchés publics (CRD : délai, procédure, fonctionnement)
43.	Arrêt n°016/2020/CONT du 26 février 2020, <i>SNER Sarl c/Etat du Niger</i> Qualité et intérêt à agir en matière de recours pour excès de pouvoir
44.	Arrêt n°023/2020/CONT du 18 mars 2020, <i>DECATUR Inc, SARL c/Etat du Niger</i> Recours pour excès de pouvoir – recevabilité (d'ordre public) – nature de l'acte (mesure préparatoire)
45.	Arrêt n°46/17/CONT du 24 mai 2017, <i>Fodi Mamane et 11 autres c/Etat du Niger</i> Chefferie traditionnelle – Commission consultative – détournement de pouvoir – violation de la loi – défaut de motivation – article 7 statut chefferie traditionnelle
46.	Arrêt n°062/16 du 19/10/2016, <i>Alio Almou c/Etat du Niger</i> Recours pour excès de pouvoir – incompétence
47.	Arrêt n°79/17/CONT du 08 novembre 2017, <i>Boureima Adamou c/Etat du Niger</i> Recours pour excès de pouvoir – défaut de motivation – commission de discipline

48.	Arrêt n°039/2020 du 24 juin 2020, <i>Ali Saley Bontta c/Etat du Niger</i> Recours pour excès de pouvoir - article 7 loi relative à la chefferie traditionnelle – motivation (ordonnance portant accès à l’information publique et documents administratifs)
49.	Arrêt n°038/18 du 09/5/2018, <i>CELTEL NIGER SA c/Etat du Niger</i> Recours pour excès de pouvoir - violation de la loi – défaut de motivation
50.	Arrêt n°50/15/Cont du 21 octobre 2015, <i>Elhadji Boubé Abdou c/ Etat du Niger</i> Recours pour excès de pouvoir – nature de l’acte – défaut de motivation – Actes administratifs créateurs de droit
51.	Arrêt n° 036-18/Cont du 09 mai 2018, <i>Abdourahmane Boubacar dit Koché Oumarou, Danbadjo Tankari, Yacouba Soumana Gaoh et 20 Autres c/Etat du Niger</i> Recours pour excès de pouvoir – intervention volontaire – défaut de motif – article 7 statut chefferie traditionnelle
52.	Arrêt n°36/20/CC du 13 mai 2020, <i>Moussa Adamou Mainassara c/Etat du Niger</i> Tierce opposition (recevabilité) – inscription de faux (procédure, pouvoirs du juge administratif)
53.	Arrêt n°013/16 du 10 février 2016, <i>Orange-Niger SA c/Etat du Niger</i> Recours pour excès de pouvoir – désistement
54.	Arrêt n°041/21/CONT du 02/06/2021, <i>Société CELTEL-NIGER S.A c/ARCEP</i> Recours pour excès de pouvoir – désistement

55. Arrêt n°048/2021 du 11/08/2021, <i>AJE/arrêt n°005/21 du 20 janvier 2021</i> Recours en interprétation (recevabilité) - annulation (effets)
56. Arrêt n°076/Cont du 23-12-2020, <i>Elhadji Boubé Abdou c/Etat du Niger</i> Autorité de la chose jugée (moyen d'ordre public) – exécution des décisions du Conseil d'Etat
57. Arrêt n°35/20/Cont du 06 mai 2020, <i>Elh Oumarou Abdou c/ arrêt n°006/19/Cont du 23 janvier 2019</i> Tierce opposition – recevabilité – notion d'intérêt à faire tierce opposition
58. Arrêt n°038/2021/Cont du 28 avril 2021, <i>Sadou Oumarou Maiga c/arrêt n°17/20/CONT du 26 février 2020</i> Rectification d'erreur matérielle
59. Arrêt n°006/18/Cont du 17 janvier 2018, <i>Elh Khané Seini Moussa, Fodi Mamane et 11 autres c/Etat du Niger</i> Recours en révision – cas d'ouverture
60. Arrêt n°11/20 du 29-01-2020, <i>Karimoun Boureima et Mamoudou Amadou Maiga c/Etat du Niger</i> Rétractation – recours en révision – délai
61. Arrêt n°015/21/CONT du 24/02/2021, <i>Boubacar Moussa Adamou Mainassara c/Etat du Niger</i> Révision – fausses pièces
62. Arrêt n°18/2020/CONT du 03/03/2020, <i>Alzouma Daouda c/Etat du Niger</i> Recours en révision – recevabilité – notion de pièce fausse

63. Arrêt n°73-15 du 23 décembre 2015, ***Dame Aissa Amadou Kountché c/Etat du Niger***

Recours pour excès de pouvoir – Accès fonction publique – discriminations

64. Arrêt n°044/2021/CONT du 14 juillet 2021, ***Garba Ango M. Aminou c/Etat du Niger***

Concours – défaut de motifs – droits acquis

65. Arrêt n°49-17 du 31 mai 2017, ***Dame Amadou Kountché Aissa c/Etat du Niger***

Exécution des décisions de justice – Astreinte

ANNEXE 2

LISTE DE PRESENCE

ATELIER D'ECHANGES SUR « LE RECOURS EN ANNULATION POUR EXCES DE POUVOIR »

21 et 22 mars 2022 - HOTEL NOOM-NIAMEY

Nom et Prénoms	Fonction
NOUHOU HAMANI Mounkaila	Premier Président
ABOUBACAR Yaou	Président de la chambre du contentieux
ABDOULAYE DJIBO	Président de la Chambre Consultative
ISSAKA NASSARI MAHAMAN	Secrétaire général
GREMA ARI LAWAN OUMARA	Conseiller
MAMAN BACHIR YAHAYA	Conseiller
Mme INDO YACOUBA	Conseillère
BOUBE MAMAN	Conseiller
Mme FATONDI FLORENTINE GEORGETTE	Conseillère
AHMED GUERO DAN MALLAM	Conseiller
SAIDOU HACHIMOU	Conseiller
MANO SALAOU	Conseiller
IBRAHIM ADAMOU	Conseiller
ADAMOU AMADOU	Conseiller
SEYBOU ALMOUSTAPHA	Conseiller
MAMAN DJIBO	Conseiller
BOUBE IBRAHIM	Conseiller
OUMAROU IBRAHIM	Directeur Général Agence Judiciaire de l'Etat
Mme ABDOU RAMATOU DAOUDA	Greffière en chef
HIMADOU ZAKOU	Greffier chef de la Chambre du contentieux
Mme KARIMOUNE NANAMOYE	Greffière chef de la Chambre consultative
MOUSSA KALLA	Directeur Général /ACR/ Ministère en charge de l'Intérieur
AKINE ALI	Magistrat (AJE)
MOSSI BOUBACAR	Avocat Représentant du Barreau
MOUSSA MAHAMAN SADISSOU	Avocat Représentant du Barreau

