

Je vous remercie Monsieur le Premier Président.

Pour avoir une société équilibrée, trois moyens doivent impérativement être combinés : la croissance, la paix et la justice. Cette dernière permet de garantir une paix et une croissance durables.

Selon *Maurice Aydalot*, ancien Premier président de la Cour de cassation française, je cite « Il n'est pas de sentiment qui soit ancré plus solidement au tréfonds de la conscience des hommes que celui de la justice » fin de citation.

Il s'y ajoute qu'il n'est pas sain que des hommes en charge de lourdes responsabilités n'aient pas à **rendre** compte.

La justice est si nécessaire qu'il faille encadrer l'administration chargée de concrétiser la vie de l'Etat pour un bonheur irréversible et une sécurité inébranlable des populations.

**Excellence, Monsieur le Président de la République,**

**Mesdames, Messieurs,**

**Honorables invités,**

Il me revient, l'honneur de vous parler, du contrôle juridictionnel de l'Administration.

Ce thème renvoie à deux notions qui découlent de pouvoirs distincts : le pouvoir exécutif incarné par le Gouvernement et son Administration et le pouvoir judiciaire constitué des juridictions.

L'Administration est définie, au sens organique, comme l'ensemble des institutions publiques devant faire fonctionner les services d'intérêt général.

De ce point de vue, elle n'est pas homogène puisqu'elle regroupe l'Etat central et ses organes déconcentrés, les collectivités décentralisées, les agences ainsi que les établissements publics.

Au sens large, elle inclut d'ailleurs les organismes privés chargés d'une action administrative.

L'administration peut également être entendue dans une conception matérielle selon laquelle elle concerne les relations qu'entretiennent ces institutions avec les particuliers.

Au total, les deux éléments fondamentaux de l'administration sont l'aspect structurel et l'aspect relationnel.

Quant au contrôle juridictionnel, il s'agit de l'intervention du juge chargé de trancher des litiges mettant en cause l'administration. C'est un contrôle externe et spécialisé exercé a posteriori.

Des contentieux concernant l'administration peuvent relever de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire mais le contrôle exercé par le juge privé présente peu d'enjeux, puisqu'il s'agit de procédures de droit commun qui ne tiennent pas compte des spécificités de l'administration, mais la traite plutôt comme une personne privée quelconque, notamment lorsqu'elle exerce des activités de gestion privée.

En revanche, le juge administratif, en vertu des prérogatives de puissance publique conférées à l'administration et des fins poursuivies par elle, exerce de manière générale un contrôle spécifique.

Ce contrôle n'a pas toujours été évident. C'est ainsi que *Prosper Weil*, a pu dire que le droit administratif est « un droit qui relève du miracle ».

A ses débuts, le juge administratif était considéré comme « un juge pour l'administration » et c'est bien plus tard qu'il a aspiré à devenir un rempart contre l'arbitraire et un protecteur des droits et libertés.

Ces deux critères continuent de servir de balise au contrôle juridictionnel de l'administration : d'une part, l'encadrement de l'action administrative et, d'autre part, la protection des droits des administrés.

Il importe de relever que le contrôle du juge administratif s'opère, de nos jours, dans un environnement politique et législatif renouvelé par la codification de pans entiers du droit administratif, la

privatisation du droit administratif, l'influence du droit communautaire et surtout par l'exigence de renforcement de l'Etat de droit.

Il y'a en outre la constitutionnalisation du droit administratif, phénomène se traduisant, par exemple, par le rapprochement avec l'univers constitutionnel.

Il existe des rapports de conseil et de prévention, au titre des séances d'Assemblée Générale Consultative au cours desquelles le Gouvernement demande des avis juridiques sur les projets de lois et projets de décrets.

Mais, c'est surtout le contentieux qui révèle l'attitude souvent querellée de l'administration en rapport avec les droits et libertés fondamentaux.

Cela dit, la question de l'efficacité du recours juridictionnel se pose sérieusement quant à la saisine, l'instruction des affaires et surtout la décision rendue par le juge administratif, notamment son exécution effective et concrète.

L'étude de l'efficacité du contrôle juridictionnel exercé sur l'administration permet d'appréhender la fonction prétorienne du juge administratif sénégalais ainsi que la place qu'il doit occuper dans la garantie des libertés et le respect des droits fondamentaux.

A ce titre, les juridictions du fond et la Cour suprême sont plus que jamais concernées. Ainsi, l'avènement de la loi organique sur Cour suprême en janvier 2017 met davantage en exergue le rôle important et crucial que doit jouer la juridiction administrative suprême dans le domaine des droits fondamentaux et, à travers sa chambre administrative, dans le contrôle de l'action administrative.

L'organisation judiciaire de notre pays a également connu une nouvelle configuration qui n'a toutefois pas remis en cause le système de l'unité de juridiction duquel découle la compétence des tribunaux de grande instance et des cours d'appel en matière de contentieux administratif.

**Monsieur le Président de la République,**

**Chers invités,**

Pour analyser le contrôle juridictionnel de l'administration, il suffit de revenir non seulement sur la manière de procéder du juge administratif mais encore et surtout de passer au crible l'impact de son intervention.

Une typologie des contentieux a été proposée par d'éminents professeurs. Mais nous nous rapprocherons plus de celle plus classique théorisée par Edouard Laferrière et fondée sur les pouvoirs attribués aux juges.

Nous verrons, d'une part, le contrôle de plein contentieux et, d'autre part, le contrôle de l'excès de pouvoir et de la légalité.

Le plein contentieux, dénommé recours de pleine juridiction, concerne plusieurs matières.

Il y a lieu de préciser que le siège de ce contrôle se trouve dans le décret du 3 août 2015 fixant la composition et la compétence des cours d'appel, des

tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance.

Ce texte indique que les tribunaux de grande instance connaissent également du contentieux administratif de pleine juridiction et de la matière fiscale, cette compétence s'exerçant à charge d'appel devant la cour d'appel.

Les différentes formes de contentieux de pleine juridiction ne sont pas précisées dans ledit texte mais la doctrine ainsi que la jurisprudence retiennent essentiellement les matières portant sur la Fonction publique, lorsqu'un fonctionnaire réclame des avantages statutaires et pécuniaires, sur le contentieux de la responsabilité, dans le cas où un requérant réclame des dommages et intérêts contre l'administration et sur le contentieux contractuel, en ce qui concerne les litiges liés aux contrats administratifs.

Quant au contentieux fiscal, il comprend notamment le contentieux de l'imposition et du recouvrement. Ce



dernier est partagé entre le juge de l'excès de pouvoir, qui examine les actes réglementaires, et le juge de plein contentieux qui est compétent pour les contestations des contribuables.

Dans le contentieux de pleine juridiction, le droit invoqué doit nécessairement être un droit subjectif. Ainsi, ce contentieux comprend aussi bien les actions en responsabilité, fondées sur l'illégalité, que celles fondées sur des textes spéciaux.

L'aspect remarquable de ce type de contentieux tient aussi au fait qu'il doit obligatoirement être précédé d'un recours administratif préalable, qu'il soit gracieux auprès de l'auteur même de l'acte ou initiateur de l'action soit hiérarchique.

Le plein contentieux est indissociable de la matière administrative prévue par le livre 3 du code de procédure civile en ses articles 729 à 733.

L'alinéa premier de l'article 729 de ce code dispose que « toute action en justice doit être précédée d'une

demande adressée à l'autorité administrative. Le silence gardé plus de quatre mois par l'autorité vaut décision de rejet ».

Cela signifie que le requérant doit provoquer une décision de l'administration. C'est donc lorsque la réponse de l'administration n'est pas satisfaisante qu'il y'a liaison du contentieux.

L'assignation doit être introduite dans le délai de deux mois qui suit, soit l'avis donné de la décision de l'administration soit de l'expiration du délai de quatre mois valant décision implicite de rejet. Elle doit à peine de nullité viser la réponse implicite ou explicite donnée par l'administration à la demande préalable.

La jurisprudence sénégalaise semble hésiter sur le caractère d'ordre public ou non de cette procédure de demande préalable obligatoire.

Dans certains arrêts, le juge n'a pas soulevé pas la question du respect de la procédure de l'article 729 du

CPC car l'Etat n'a fait aucune observation sur l'absence de requête gracieuse.

Mais dans d'autres, il a exigé de sa propre initiative le respect de cette disposition.

Il résulte ainsi de la jurisprudence que tantôt cette formalité est considérée comme un moyen d'ordre public tantôt comme une fin de non-recevoir qui ne peut être soulevée que par les parties.

Sur un autre registre, il est à souligner le rôle du juge sénégalais dans la distinction entre la responsabilité de l'administration fondée sur les règles de droit privé et celles qui sont fondées sur les règles de droit public, étant entendu que seule la seconde fait appel à la matière administrative.

La jurisprudence établit un lien de cause à effet entre le droit applicable et la procédure administrative, comme pour dire que la détermination du droit applicable entraîne celle de la procédure et vice versa.

Il est à souligner que la Cour s'est prononcée rarement en cassation, d'où la problématique relative au caractère désertique du pourvoi en cassation en matière administrative.

Des pistes peuvent être recherchées dans le système de l'unité de juridiction qui a tendance à diluer le contentieux administratif dans les litiges civils. Il a été noté d'ailleurs que beaucoup de dossiers de plein contentieux sont jugés en cassation par la chambre civile de la juridiction suprême. De plus, les requérants dépassent rarement la cause d'appel dans les différends les opposant à l'administration.

L'autre particularité liée au plein contentieux réside dans les pouvoirs conférés au juge administratif dans le règlement de ce type de conflit. Contrairement au contentieux objectif qui se limite à l'annulation d'un acte pour cause d'illégalité, le juge, qui statue en matière de pleine juridiction, peut condamner l'Etat ou ses démembrements à indemniser des préjudices qu'ils auront causés. Il a donc des pouvoirs plus étendus.

A ce titre, le principe de la responsabilité de l'Etat est bien ancré et peut être invoqué sur le plan médical, des travaux publics ou des dommages causés par les ouvrages publics. La responsabilité administrative peut être retenue aussi bien pour faute qu'en l'absence de celle-ci.

Le juge administratif procède cependant de manière différente dans le cadre du recours pour excès de pouvoir qui s'est développé par la pratique du Conseil d'Etat en France.

Le recours pour excès de pouvoir consiste, pour un requérant, à demander au juge de se prononcer sur la légalité d'une décision administrative unilatérale.

A ce titre, par le célèbre arrêt Dame Lamotte, le juge a retenu qu'il existe un principe général du droit selon lequel toute décision administrative peut faire l'objet, même sans texte, d'un recours pour excès de pouvoir.

Le droit administratif est régi par le principe de légalité selon lequel tous les actes de l'administration doivent être conformes aux règles de droit qui leur sont supérieures. C'est ainsi que l'objet du recours pour excès de pouvoir est de faire respecter cette hiérarchie par l'administration.

Par ailleurs, le recours pour excès de pouvoir étant un recours d'ordre public, il ne peut être écarté que si un texte le prévoit expressément. Il y a lieu de préciser en outre que le recours pour excès de pouvoir, tout comme le plein contentieux, n'est pas suspensif.

Au Sénégal, l'article 82 de la Constitution du 07 mars 1963 attribuait cette compétence à l'ancienne Cour suprême, par la suite avec la révision constitutionnelle du 30 mai 1992 le Conseil d'Etat s'est substitué à cette juridiction.

Présentement, en vertu de l'article premier de la loi organique du 17 janvier 2017 abrogeant et remplaçant la loi organique n°2008-35 du 8 août 2008 sur la Cour

suprême, créée en lieu et place du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, cette Cour est juge en premier et dernier ressort de l'excès de pouvoir des autorités administratives ainsi que de la légalité des actes des collectivités locales.

Ainsi, la Chambre administrative, a hérité avec la « renaissance de la Cour suprême » de la compétence de l'ex-Conseil d'Etat, donc du rôle de juge de l'excès de pouvoir.

Elle examine aussi le déféré préfectoral introduit par les représentants de l'Etat contre les décisions des collectivités territoriales prises dans le cadre des dispositions des articles 243 et 244 du code général des collectivités locales.

L'office du juge de l'excès de pouvoir peut s'apprécier relativement à des moments précis de la procédure de recours en annulation : en premier lieu, dans le cadre du déclenchement du recours, en second lieu, dans le cadre du dénouement du recours.

La saisine de la Cour obéit à un formalisme particulier notamment sur la recevabilité et la déchéance ainsi que l'exception de recours parallèle.

Le juge administratif, juge de l'excès de pouvoir également appelé recours en annulation, examine tout d'abord sa compétence.

C'est dans ce cadre que la Cour a considéré que l'annulation d'un acte de gouvernement (convocation de l'Assemblée nationale en vue de la déclaration de politique générale du premier ministre) ne relève pas de sa compétence.

Elle a également retenu que les contrats relèvent en premier ressort de la compétence du tribunal de grande instance. Ainsi, saisie en excès de pouvoir contre lesdits actes, elle s'est déclarée incompétente pour en connaître.

La chambre administrative vérifie aussi si le requérant est doté de la personnalité juridique. Aussi a-t-elle



déclaré irrecevable le recours introduit par un organe d'une association dépourvue de personnalité morale propre.

Le juge suprême exige le respect de l'article 33 qui dispose que la requête doit, à peine d'irrecevabilité indiquer les noms et domiciles des parties, contenir un exposé sommaire des faits et moyens ainsi que les conclusions et enfin être accompagnée de la décision administrative attaquée ou d'une pièce justifiant du dépôt de la réclamation.

En outre, la Cour veille au respect des dispositions de l'article 37 du même texte. Elle a sur ce point plusieurs fois rappelé que selon ces dispositions, le demandeur est tenu, à peine de déchéance, de signifier sa requête accompagnée de la copie de la décision administrative attaquée à la partie adverse, par exploit d'huissier, dans le délai de deux mois suivant la saisine de la Cour.

Ainsi, elle a déclaré déchue de son recours une société qui a signifié sa requête non pas à l'Autorité de

régulation des marchés publics dont la décision de son comité de règlement des différends est attaquée en annulation et qui est la partie adverse, mais à l'autorité contractante.

Il en a été de même pour un requérant qui, ayant attaqué l'acte approuvant la délibération d'un conseil municipal, a signifié sa requête au sous-préfet et non à l'Etat du Sénégal, partie adverse, pris en la personne de l'Agent judiciaire de l'Etat, seul organe habilité à recevoir les significations pour le compte de l'Etat, en vertu de l'article 3 du décret du 7 novembre 1970 portant création de l'Agent judiciaire de l'Etat et fixant ses attributions.

Il convient de préciser que selon ce texte, excepté les matières domaniales et douanières, l'Agent judiciaire de l'Etat est le représentant attribué de l'Etat en demande comme en défense dans les procédures où celui-ci est impliqué.

La Cour a retenu la même solution en considérant qu'encourt la déchéance le requérant qui signifie son recours à l'Etat du Sénégal pris en la personne du président de la République.

De plus, il y a lieu de souligner que très souvent les requérants signifient leur requête auprès de l'Agent judiciaire de l'Etat et celui-ci ne se prive pas de solliciter, en pareils cas, sa mise hors de cause lorsque la procédure concerne une autorité autonome, pourvue de la personnalité morale, étant à même d'ester ou de défendre ses propres intérêts en justice et qu'il ne lui revient pas de la représenter.

La haute juridiction a ainsi retenu qu'il résulte du décret du 25 avril 2007, modifié, portant organisation et fonctionnement de l'ARMP que celle-ci est une autorité administrative indépendante dotée d'une autonomie financière et de gestion, représentée en justice par son directeur général.

L'article 74 de la loi organique sur la Cour suprême indique que le recours pour excès de pouvoir n'est recevable que contre une décision explicite ou implicite d'une autorité administrative. En outre, le demandeur est dispensé du ministère d'un avocat.

Il s'agit d'une décision administrative explicite ou implicite de la part des autorités administratives et des personnes privées bénéficiant d'une délégation de pouvoirs, peu important l'appellation donnée à l'acte attaqué.

Le juge vérifie au-delà de l'intitulé si la mesure déférée modifie l'ordonnancement juridique et lui fait grief afin de retenir le caractère décisoire qui lui donne compétence.

A également été déclaré irrecevable le recours en annulation introduit contre la décision d'un organisme qui ne bénéficie pas d'une délégation de pouvoir délivrée par l'autorité administrative et qui, en

conséquence, ne peut prendre des actes administratifs susceptibles de recours pour excès de pouvoir.

La Cour exige, en outre, un intérêt personnel pour introduire un recours pour excès de pouvoir. Ainsi, elle a retenu que ce recours n'est ouvert qu'à ceux qui peuvent justifier que l'annulation qu'ils demandent, présente pour eux un intérêt personnel, la notion d'intérêt s'entendant comme le droit de ne pas souffrir personnellement de l'illégalité.

Les recours collectifs ont pris une importance particulière avec l'action des groupements et des associations. Les groupements ont en effet intérêt à agir pour attaquer les mesures qui leur font grief. Ils sont aussi recevables à attaquer des mesures individuelles dirigés contre leurs membres que dans le cas où ils agissent en vertu d'un mandat spécial.

La chambre administrative a, en outre, admis la recevabilité d'une intervention volontaire au motif que l'intervenant a un intérêt certain au maintien de la décision attaquée.

Elle examine également le respect du délai du recours. Selon l'article 74-1 de la Loi Organique sur la Cour suprême, le délai pour se pourvoir est de deux mois.

Ce délai court de la date de la publication de la décision attaquée, à moins qu'elle ne doive être notifiée ou signifiée, auquel cas le délai court de la date de la notification ou de la signification.

En cas de recours administratif préalable, le silence gardé plus de quatre mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet.

Le délai de deux mois pour se pourvoir contre le rejet d'une réclamation court du jour de la notification ou de la signification de la décision explicite de rejet de la réclamation et, au plus tard, à compter de l'expiration de la période de quatre mois.

La Cour suprême a aussi considéré qu'au même titre que la publication et la notification, la connaissance acquise fait courir le délai du recours pour excès de pouvoir.

## **Honorables invités,**

Si le recours est admis formellement, le déroulement de la procédure s'effectue sous le contrôle du juge qui dispose de pouvoirs totalement différents de ceux du juge judiciaire, compte tenu de la nature et des spécificités d'un tel recours.

Le juge procède, à partir de ce moment, à l'examen des moyens d'annulation, distincts des cas d'ouverture à cassation, dont l'appréciation du bien-fondé peut aboutir à l'annulation ou au rejet.

L'annulation peut être totale ou partielle et, de façon prétorienne, le juge sénégalais a eu à utiliser la technique de l'annulation différée de la décision attaquée.

Il convient au préalable de souligner que l'exception d'inconstitutionnalité peut être soulevée devant la Cour suprême.

Selon la loi organique sur la Cour suprême, lorsque la solution d'un litige, porté devant elle, est subordonnée à

l'appréciation de la conformité des dispositions d'une loi ou des stipulations d'un accord international à la Constitution, la haute juridiction saisit obligatoirement le Conseil constitutionnel de l'exception ainsi soulevée et sursoit à statuer jusqu'à ce que le Conseil constitutionnel se soit prononcé dans un délai de trois mois à compter de la date de saisine.

La récente révision de la Constitution a également institué cette procédure au niveau des cours d'appel. Désormais, l'exception peut être soulevée devant lesdites cours.

Dans sa décision du 6 décembre 2012, le Conseil constitutionnel a considéré que le juge du fond ne s'est prononcé ni sur sa compétence ni sur la recevabilité du recours porté devant lui, que sa saisine d'une exception d'inconstitutionnalité ne peut intervenir que lorsque le juge aura préalablement statué sur ces questions.



Il a, en conséquence, estimé qu'une telle procédure, non purgée des fins de non-recevoir, ne peut être soumise à l'examen du Conseil Constitutionnel.

Le juge de l'excès de pouvoir dispose de pouvoirs d'instruction en vertu de l'article 74-3 de la loi organique sur la Cour suprême. A ce titre, la chambre s'est plusieurs fois déplacée notamment à Keur Momar Sarr, à la commune de Saly et à la commune de Gandon.

L'examen des moyens d'annulation est principalement fondé sur le principe de légalité, qu'il s'agisse du respect de la Constitution, de la loi, des principes généraux et des actes réglementaires.

Du point de vue de sa rigueur, le contrôle juridictionnel peut être de légalité ou d'opportunité. Cette distinction est fondée sur les pouvoirs dont dispose l'autorité administrative qui peut se trouver dans une situation de compétence liée ou de pouvoir discrétionnaire même s'il est à préciser que la frontière n'est pas étanche.

Sur le Contrôle de la légalité, il y a l'aspect externe et interne des actes administratifs unilatéraux.

Plusieurs décisions illustrent cet office du juge de l'excès de pouvoir.

Sur l'incompétence, la Cour a jugé que doit être annulé, pour incompétence de son auteur, l'arrêté d'un préfet ordonnant l'évacuation d'un immeuble pour risque d'effondrement alors que l'article 141 alinéa 2 du Code de la construction donne compétence au maire pour ordonner des mesures provisoires, notamment l'évacuation d'un immeuble s'il est avéré l'existence d'un péril grave et imminent.

Enfin, pour l'erreur manifeste d'appréciation et le contrôle de proportionnalité, il s'agit pour le juge de contrôler l'action de l'autorité administrative même si celle-ci bénéficie d'une marge de liberté dans sa prise de décision.

Ainsi, le contrôle portera sur les erreurs flagrantes d'appréciation, le caractère disproportionné des mesures

négligentes ou sur l'inadéquation entre les décisions envisagées et les situations qu'elles sont censées régir.

Les effets de la décision du juge de l'annulation demeurent, en outre, une préoccupation majeure, au regard de l'équilibre que le juge est amené à gérer entre l'intérêt général et les droits des requérants.

Aussi, la portée de l'annulation est réglementée par l'article 74-4 de la loi susvisée qui indique que l'arrêt de la Cour suprême annulant en tout ou partie un acte administratif a effet à l'égard de tous.

Il est important de préciser que la modulation des effets est une exception. Afin de moduler sa décision, le juge français, qui a inspiré son homologue sénégalais, dresse un bilan avec d'un côté, l'illégalité et la situation qu'elle engendre, de l'autre, l'annulation et les conséquences qu'elle engendrerait.

Suivant l'analyse qui est faite, le juge décide s'il vaut mieux annuler et complètement purger l'ordre juridique, ou laisser subsister des situations qui ont pu être

illégales. Il peut ainsi moduler par l'annulation différée ou annulation pour l'avenir. Par cette solution, le juge accorde un délai à l'administration afin qu'elle ait la possibilité de régulariser la situation.

### **Mesdames, Messieurs,**

28

A côté de ces deux types de contrôle (plein contentieux et recours en annulation), il a été institué quelque procédure particulière à savoir le référé administratif qui s'est substitué au sursis à exécution.

Il faut noter qu'avec l'institution du référé-suspension, la condition d'urgence a succédé à l'exigence d'un risque de préjudice irréparable, et celle d'un « doute sérieux », quant à la légalité de la décision litigieuse, a remplacé celle d'un moyen d'illégalité paraissant sérieux.

Le nouveau mécanisme du référé administratif désigne ainsi une procédure accélérée devant le juge administratif dans le cadre des rapports avec l'administration. Il permet alors d'obtenir une décision rapide de la justice.

Selon l'article 83 de cette loi, Il statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais.

L'article 84 indique d'ailleurs que lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation de la décision dans les meilleurs délais.

La loi organique sur la Cour suprême prévoit plusieurs types de référés, en plus du référé-suspension.

Il y a le référé-liberté encadré par l'article 85 de la même loi, par lequel le juge des référés, saisi d'une demande justifiée par l'urgence, peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Il se prononce dans un délai de quarante-huit heures.

Il y a aussi des procédures classiques telles que le référé-mesures utiles qui permet au juge des référés, en cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, d'ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative ainsi que le référé-constat qui donne faculté au juge des référés, dans les mêmes conditions, de désigner un expert pour constater sans délai les faits survenus, susceptibles de donner lieu à un litige devant la Cour suprême.

La procédure de référé est contradictoire et peut s'effectuer de manière aussi bien écrite qu'orale. Le juge des référés est le Premier président de la Cour suprême ou le magistrat qu'il désigne.

Plusieurs décisions ont été rendues mettant en relief quelques difficultés mais aussi beaucoup d'éléments de satisfaction.

Il y a lieu de rappeler que puisqu'il s'agit de procédure rapide les requérants gagneraient à signifier leurs requêtes en même temps qu'ils introduisent le recours et de préciser le fondement de leur demande, compte tenu de la pluralité des formes de référé.

En revanche, lorsque la requête en référé ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la Cour suprême, qu'elle est irrecevable ou mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'en informer le Procureur général.

L'efficacité du contrôle juridictionnel de l'administration ne peut être analysée sans examiner l'impact de l'intervention du juge administratif, notamment de la Cour suprême.

La Constitution du Sénégal affirme, dans son préambule, le respect des libertés fondamentales et des

droits du citoyen comme base de la société et le juge s'est évertué à le rappeler.

L'examen du contrôle juridictionnel de l'administration sénégalaise, à travers la jurisprudence de la Cour suprême, démontre révèle des avancées significatives.

Aussi, la chambre administrative est consciente de sa mission allant dans le sens de la recherche et de la garantie de l'effectivité des droits et libertés des citoyens.

Néanmoins le système mérite, à notre sens, d'être réformé.

Le juge de l'excès de pouvoir, comme le juge de plein contentieux, doivent veiller à la jouissance effective et concrète des droits fondamentaux.

Bien évidemment, en rapport avec l'ancrage d'un Etat de droit et la soumission de plus en plus exigée et acceptée de l'Administration au Droit, l'une des nouvelles tendances du droit administratif demeure la protection judiciaire des droits et libertés.



Quelques illustrations :

D'abord, l'encadrement juridictionnel des mesures de police en matière de liberté de réunion, liberté d'association et de liberté d'expression.

En effet, pour ordonner la fermeture provisoire d'un siège de parti politique, un Gouverneur de région a invoqué dans son arrêté des risques de troubles à l'ordre public alors qu'il ne ressort pas des éléments du dossier que le risque de télescopage allégué fut de nature à menacer l'ordre public dans des conditions telles qu'il ne pût être paré au danger par des mesures de police appropriées, lesquelles pouvaient être prises en l'espèce sans aller jusqu'à la mesure extrême de fermeture du siège du parti et, en prenant une telle mesure, l'autorité administrative a porté atteinte au droit de propriété privée et à la liberté de réunion et d'association.

Dans une autre affaire, le juge administratif a annulé l'arrêté d'un Préfet interdisant un rassemblement pacifique, sur le fondement de la loi n°78-02 du 29

janvier 1978 relative aux réunions qui permet à l'autorité administrative, en son article 14, d'interdire toute réunion publique, s'il existe une menace réelle de troubles à l'ordre public et si elle ne dispose pas de forces de sécurité nécessaires pour assurer la sécurité des citoyens.

La chambre a relevé qu'en l'espèce, le Préfet s'est borné à invoquer la difficulté de l'encadrement sécuritaire sans même alléguer l'éventualité de troubles à l'ordre public et, en prenant une telle mesure, l'autorité administrative a porté atteinte à la liberté de réunion.

La Cour rappelle ainsi que s'il incombe à l'autorité administrative compétente, de prendre les mesures qu'exige le maintien de l'ordre, elle doit concilier l'exercice de ce pouvoir avec le respect de la liberté de réunion garantie par la Constitution.

Ensuite, la cour suprême a, jugé que l'OIT considère que la liberté syndicale et le droit de grève n'ont pas une portée absolue, le législateur étant habilité à en limiter

ou à en interdire l'exercice en cas de nécessité, comme l'a fait la loi portant statut du personnel des Douanes en son article 8.

Sur le droit de propriété et l'expropriation pour cause d'utilité publique, quelques décisions méritent d'être soulignées : la juridiction suprême a en effet annulé l'arrêté d'un Sous-préfet qui empêche, pour une durée indéterminée, le requérant de jouir de son bien, portant atteinte à son droit de propriété sur le terrain litigieux, en dehors, notamment de toute expropriation pour cause d'utilité publique.

Elle a fondé sa décision sur l'article 15 alinéa 1<sup>er</sup> de la charte fondamentale suivant lequel « le droit de propriété est garanti par la présente Constitution. Il ne peut y être porté atteinte que dans le cas de nécessité publique légalement constatée, sous réserve d'une juste et préalable indemnité. ».

La chambre administrative a eu l'opportunité de préciser les contours de la procédure d'expropriation.

Ainsi, elle considère que l'autorité administrative en se limitant à déclarer d'utilité publique un projet d'acquisition par l'Etat d'immeubles immatriculés sans indiquer le projet à réaliser et l'utilité publique qui s'y attache, ne permet pas au juge d'exercer son contrôle et a, ainsi annulé le décret déclarant d'utilité publique le projet d'acquisition par l'Etat des immeubles bâtis.

Sur les principes de transparence et de libre concurrence, la Cour a fixé un certain nombre de règles. En effet, elle a rappelé que les procédures de passation des marchés et délégations de service public conclus dans les Etats membres doivent, aux termes des Directives du 09 décembre 2005 de l'UEMOA, respecter les principes de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats, de non-discrimination et de transparence.

Et à partir des quelques décisions rendues en la matière, il est possible de dire que pour ce juge, l'exigence de transparence revêt plusieurs aspects.

Pour le juge administratif, le principe de transparence se traduit par une information préalable des candidats sur les critères, mais aussi les sous-critères que l'autorité contractante entend mettre en œuvre lors de l'évaluation des offres.

Ce principe suppose aussi que ces critères soient définis de manière objective pour faciliter le contrôle de leur application et éviter tout favoritisme.

Ce principe est souvent mis en corrélation avec celui de l'égalité de traitement des candidats auquel il est étroitement lié. C'est dire que le principe de transparence commande aussi que les critères définis par l'autorité contractante soient appliqués de manière égalitaire à tous les soumissionnaires. Aussi, le juge administratif sénégalais y veille-t-il avec une attention particulière.

Ces décisions mettent en relief la détermination du juge de la légalité à corréler, à travers le contrôle qu'il opère,

la mise en œuvre du dispositif de passation des marchés publics et le respect des principes fondamentaux.

Il convient de souligner que plusieurs matières ont été abordées par le juge administratif passant du contentieux des délégués du personnel à celui portant sur le domaine national et les autorisations de construire, entre autres.

### **Honorables invités,**

Ces avancées notables ne peuvent faire occulter l'urgence et la nécessité d'améliorer l'intervention du juge administratif dans le contrôle de l'administration. C'est donc un contrôle à adapter.

Il faut toutefois évoquer les limites du système : en premier, le délai de traitement qui malgré des efforts immenses restent dans la fourchette d'un an après l'introduction du recours auprès du greffe de la Cour.

Ensuite, le droit au recours qui semble être remis en cause par une formalité excessive, à notre avis, telle que l'obligation de signifier la requête, outre l'absence de

prérogatives du juge administratif sur l'exécution de sa décision qui se traduit par l'inexistence d'un pouvoir d'astreinte et d'un pouvoir d'injonction.

En effet, en application des dispositions des articles 194 du code des obligations civiles et commerciales et 74 du code des obligations de l'administration, il n'y a pas d'exécution forcée ni de possibilité d'injonction.

Mais aussi il faut le relever pour le déplorer, le plus souvent, c'est l'administration elle-même qui fait de la résistance. L'administration doit comprendre, qu'au même titre que les particuliers, elle doit se soumettre au droit, en usant le cas échéant des voies de recours.

La question essentielle qui se pose, à la suite de ces quelques difficultés, est alors de savoir dans quelle mesure, et par le biais de quels moyens, le juge administratif peut contraindre l'administration à se conformer à ses décisions.

Une autre contrainte résulte de l'absence de spécialisation des juges chargés du contentieux

administratif, la formation de base étant généraliste et, en plus, le premier contact avec ce contentieux ne se faisant qu'en fin de carrière à la Cour suprême.

A l'évidence, le juge administratif est garant de la légalité et en cas de violation, il doit sanctionner. Par conséquent, il est intéressant de rechercher les techniques qui pourraient assurer la soumission réelle de l'administration au droit.

Ce qui nous pousse à suggérer, à défaut d'une réforme en profondeur du système de contrôle juridictionnel de l'administration, des mesures tendant à prendre concrètement en charge la recherche de l'efficacité du rôle assigné aux juges pour encadrer l'action administrative et la limiter en cas d'arbitraire ou de violation de la loi.

C'est pourquoi, nous proposons de mettre en place, dans le cadre du processus de modernisation prôné par Monsieur le Ministre de la justice, garde des sceaux, professeur et spécialiste en la matière et jadis, ardent



défenseur de la dualité de juridiction, un comité de travail qui aura à réfléchir sur les idées suivantes.

Ces idées, en attendant d'être complétées par d'autres, portent sur l'organisation du contrôle, sur le cadre légal d'évolution de l'administration, sur la saisine du juge et sur ses pouvoirs.

Il importe d'abord, selon nous, de mieux renforcer la spécialisation des juges administratifs, qui ne débouche pas forcément sur un ordre spécialisé, mais par une formation continue accrue et un temps de présence plus conséquent à leurs fonctions.

Il faudrait surtout penser à la décentralisation du recours pour excès de pouvoir, du moins pour une certaine catégorie d'actes, notamment ceux édictés par les autorités déconcentrées ou les élus locaux.

Il y a lieu également de revoir les dispositions du code des obligations de l'administration pour prendre en compte les nouvelles tendances du droit des contrats administratifs au Sénégal, comme l'a remarquablement

relevé le professeur Mayacine Diagne dans son article éponyme.

Le raccourcissement du délai implicite de rejet serait intéressant à explorer compte tenu de sa durée assez longue de quatre mois, dans un contexte où la vitesse du temps constitue un paradigme de notre civilisation.

Il convient, en outre, d'assouplir les formalités d'introduction du recours pour excès de pouvoir par la suppression effective de la consignation et envisager en ce qui concerne la signification de la limiter aux procédures qui mettent en cause des personnes autres que l'Etat central. Ce qui faciliterait l'effectivité du droit au recours.

L'institution d'un organe chargé d'aider l'administration dans l'exécution des décisions du juge pourrait aussi être envisagée.

Le vice-président du Conseil d'Etat français, Jean Marc Sauvé s'interrogeait, à propos du comportement du juge administratif face à la décision qu'il rend en ces termes :

je cite « Mettre à néant l'acte, mais se refuser à dire ce qui doit nécessairement découler de cette disparition, n'est-ce point, pour le juge, s'arrêter à mi-chemin, sans aller au bout de sa tâche ? » fin de citation.

A cet égard, l'exécution effective des décisions du juge administratif ne peut se faire sans la mise en place de procédures d'injonction et d'astreinte. Plusieurs pays africains l'ont déjà expérimenté renforçant du coup l'efficacité du contrôle de l'administration.

Ces mécanismes ne doivent pas, il est vrai, pousser les juges à violer le principe de séparation des fonctions administratives et judiciaires et s'immiscer dans le rôle confié aux autorités administratives mais doivent, au-delà de l'explicitation du sens technique des décisions, servir à garantir la jouissance réelle des droits des administrés.

Dans ce sillage, il convient d'intégrer dans l'analyse l'identification des personnes morales de droit public concernées, la notion d'administration étant très large.

De ce fait, nous devons définir les administrations qui sont susceptibles d'être condamnées par le juge administratif en cas d'inexécution de sa décision.

D'abord, on vise l'Etat qui, souvent très puissant, ne souhaite pas voir son action bloquée par le droit. Ensuite, les collectivités locales, les établissements publics et les Agences pour lesquels le pouvoir d'exécution semble pouvoir être mis en œuvre.

Pour terminer sur les moyens d'adapter le système de contrôle du juge administratif, d'autres recommandations s'imposent, notamment l'élaboration d'un code administratif et la sensibilisation des acteurs de la justice, de la société civile et des administrés en général, sans oublier le toilettage du code général des collectivités locales en référence au référé administratif.

**Enfin**, il convient de relever que certes beaucoup a été fait mais il reste aussi beaucoup à entreprendre. Ainsi en est la vie des hommes et des institutions.

Le droit administratif, qui est considéré parfois comme un droit de conciliation et d'équilibre, doit veiller à encadrer l'exercice du pouvoir exorbitant de l'administration et assurer la protection des droits et libertés des citoyens.

Pour ce faire, il faut promouvoir l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi afin de permettre aux populations, pour lesquelles l'administration a été instituée, de mieux connaître leurs droits ainsi que les garanties qui leur sont offertes.

La digitalisation de notre société incite également à adapter notre administration ainsi que le contrôle du juge administratif à l'environnement numérique qui impose de nouveaux défis.

L'aspect financier n'échappe pas également au contrôle juridictionnel puisque la Cour des comptes reste dépositaire de cette mission et, en plus, de façon générale une compétence est donnée aux juridictions sénégalaises pour le contentieux de l'interprétation et de

l'appréciation dans lequel il s'agit de se prononcer sur le sens d'un acte ou sur sa régularité et ceci, en vertu de l'unité de juridiction.

Aussi faudrait-il rappeler que le contrôle de l'administration n'est pas seulement l'apanage du juge administratif, mais il conserve tout de même une place centrale dans l'encadrement de son organisation et de son fonctionnement ainsi que de l'exercice de ses missions.

Au Sénégal, le contrôle juridictionnel de l'administration est assez efficace puisqu'au fond, il y a un cadre qui organise la limitation de l'administration par le droit, et partant, par le juge.

Ce cadre devrait faire l'objet de réformes, pour tenir compte de l'ancrage de l'Etat de droit et de la modernisation de la justice tant souhaités par les pouvoirs publics.

Je vous remercie de votre attention./

