

**République du Sénégal**



---

**COUR SUPRÊME**

# **Rapport annuel de la Cour suprême 2010**

Dakar

*juillet 2011*

---

*Article 33 de la loi organique n° 2008-35 du 8 août 2008 sur la Cour suprême*

La Cour suprême établit chaque année le rapport de ses activités.

Ce rapport, soumis par le Secrétaire général de la Cour au Premier Président délibérant avec les présidents de chambre et les conseillers, est adopté par l'Assemblée intérieure en séance plénière à laquelle participent tous les magistrats de la Cour, y compris les conseillers en service extraordinaire.

Le rapport peut contenir, notamment, des idées de réforme ou d'amélioration d'ordre législatif, réglementaire ou administratif, des propositions nouvelles ou certaines difficultés rencontrées par la Cour suprême dans l'application des lois.

Le rapport est adressé au Président de la République, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat. Il est ensuite publié dans les mêmes formes que le bulletin des arrêts de la Cour suprême.

---

**© Cour suprême, 2011**  
**ISSN 0850 - 5713**

**Utilisation commerciale interdite**  
**Reproduction autorisée avec indication de la source**

## Approbation du Rapport

Le présent Rapport a été approuvé par l'Assemblée intérieure de la Cour suprême, en sa séance du 10 mai 2011.

### *Membres*

### *Fonctions*

1. M. Papa Oumar SAKHO	Premier Président
2. M. Mamadou Badio CAMARA	Président de Chambre, Secrétaire général
3. M. Mouhamadou DIAWARA	Président de Chambre
4. M. Youssoupha DIAW MBODJ	Premier Avocat général
5. M. Papa Makha NDIAYE	Conseiller, Directeur du SDECS
6. M. Lassana DIABE SIBY	Conseiller
7. M. Mouhamadou NGOM	Conseiller
8. M. Chérif Mahmane SOUMARÉ	Conseiller délégué
9. M. Abdoulaye NDIAYE	Conseiller délégué, Adjoint du Directeur du SDECS
10. M. Ndary TOURÉ	Conseiller délégué
11. M. Mouhamadou Bachir SÈYE	Conseiller délégué
12. M. Amadou BAL	Conseiller délégué
13. M. Seydina Issa SOW	Auditeur
14. M. Jean Aloïse NDIAYE	Auditeur
15. M. Sangoné FALL	Auditeur
16. M. Idrissa SOW	Auditeur
17. M. Babacar DIALLO	Auditeur
18. Prof. Ndiaw DIOUF	Conseiller en service extraordinaire
19. Prof. Ndèye Madjiguène DIAGNE	Conseiller en service extraordinaire
20. Prof. Doudou THIAM	Conseiller en service extraordinaire
21. M. Ibrahima BOYE	Conseiller en service extraordinaire
22. M. Macodou SALL	Conseiller en service extraordinaire
23. M <sup>me</sup> Mame Khar DIALLO SECK	Conseiller en service extraordinaire
24. M. Baye Oumy GUÉYE	Conseiller en service extraordinaire
25. M <sup>e</sup> Ababacar NDAO	Greffier en chef

Des membres de la Cour suprême, dont M. Abdoulaye GAYE, Procureur général et M<sup>me</sup> Awa Sow CABA, Président de Chambre, M. Jean-Louis TOUPANE, conseiller, M. Souleymane KANE, Avocat général délégué et M. Amadou Mbaye GUISSÉ, auditeur, étaient empêchés pour cause de mission à l'étranger.



## *Sommaire*

<b>Présentation du Rapport</b>	7
<b>Première partie. Les activités de la Cour suprême en 2010</b>	13
I. L'activité juridictionnelle	15
1. Rentrée solennelle des Cours et Tribunaux, année judiciaire 2009-2010	15
2. Présentation de l'activité juridictionnelle	25
II. L'activité administrative et consultative	61
1. L'Assemblée générale consultative	61
2. Les autres activités administratives de la Cour	65
3. Rapport annuel d'activités du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême	68
III. Les Journées d'études	77
IV. Compte-rendu d'activités internationales de l'année 2010	91
V. Propositions de réforme d'ordre législatif, réglementaire ou administratif	95
VI. Perspectives pour 2011	101
<b>Deuxième Partie. Discours et études</b>	105
1. Discours prononcés lors de la Rentrée solennelle des Cours et Tribunaux, année judiciaire 2009-2010	107
2. Journées d'études. L'accès à la Cour suprême	167
3. Installation du Réseau des correspondants	269
4. Contribution. Note sur la cassation par voie de conséquence	283
<b>Annexes</b>	289
1. Composition de la Cour suprême au 31 décembre 2010	
2. Année judiciaire 2010-2011. Calendrier des audiences et composition des Chambres	293
3. Appel à manifestation d'intérêt. Mission d'études techniques, architecturales et de suivi du projet de rénovation et d'extension des locaux abritant la Cour suprême	295
4. Liste des Correspondants du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême	299



# Présentation du Rapport de la Cour suprême

par *Papa Oumar Sakho*

Premier Président de la Cour suprême

*« Le nouveau vient de l'ancien,  
mais il n'en est pas moins le nouveau »*

Bertolt Brecht

En introduisant le rapport annuel de la Cour suprême 2008-2009, le premier de sa jeune histoire, j'avais émis le souhait que l'ouvrage puisse contribuer à une meilleure connaissance de l'Institution, par la visibilité de ses actions.

En effet, la Cour suprême inspire dans l'esprit de nos concitoyens une pensée diffuse où s'entremêlent la prudence révérencielle, la méconnaissance voire l'incompréhension.

Avec l'espoir que le vœu a été, au moins en partie, exaucé, voici le deuxième rapport 2010 qui couvrira désormais la durée de l'année civile, du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre.

L'année 2010 a été marquée, dès les premières semaines, par l'audience solennelle de rentrée des Cours et Tribunaux présidée par le Président de la République, Président du Conseil supérieur de la Magistrature. La cérémonie s'est tenue en la salle d'audience de la Cour, sur le thème suivant : « Fonctionnement du service public de la Justice et responsabilité de l'État » ; les allocutions prononcées en cette circonstance sont publiées dans le présent rapport.

L'activité juridictionnelle est aussi passée en revue pour chacune des Chambres de la Cour (criminelle, civile et commerciale, sociale et administrative) et pour les Chambres réunies, avec des précisions relatives au nombre d'affaires entrées, de décisions rendues et à la nature de ces décisions, mois par mois et sur l'année.

Quant à l'activité consultative, la tendance évoquée en 2009 se confirme. En effet, le faible taux de saisine de la Cour suprême, par l'Administration, notamment sur les projets de loi et de décret, pourrait la rendre marginale.

Le rapport annuel de Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême (SDECS), adressé par le Directeur de ce service au Premier Président, est reproduit : ce document rend compte de l'accomplissement des missions confiées à ce service tout en décrivant les difficultés rencontrées et en présentant les actions en perspective.

Il en ressort que l'accélération des procédures par la réduction des délais de traitement, l'amélioration de la qualité des décisions et le renforcement de la proximité avec les justiciables et les autres professionnels du droit, en particulier du Barreau et des Universités, demeurent des préoccupations constantes dans toutes nos activités.

La formation permanente des membres de la Cour, pour leur permettre d'atteindre les objectifs d'excellence qui leur sont assignés, n'est pas en reste.

À cet égard, les Journées d'études qui ont regroupé en mai 2010, à Dakar, avec les magistrats de la Cour suprême, deux magistrats de la Cour de Cassation et du Conseil d'État français et le président de l'Ordre des Avocats aux conseils (barreau français spécialisé) ont permis, dans une manifestation à laquelle le barreau et les universitaires sénégalais ont été associés, de passer en revue les questions liées, entre autres thèmes, à l'accès au droit, la formulation des moyens de cassation et les techniques de cassation.



Au plan du fonctionnement de la Cour, quelques problèmes demeurent tant au plan matériel où la Haute juridiction reste éclatée sur deux emplacements différents, à Fann (ex-Cour de Cassation) et au Plateau (ex Conseil d'État), qu'à celui des ressources humaines où le renforcement des personnels serait de bon effet.

Toutefois, sur le premier point, le projet de rénovation et d'extension de la Cour, financé par l'État sur deux années budgétaires et qui tend au regroupement de l'ensemble des services sur un site unique, permet d'envisager l'avenir avec optimisme.

Sur le second point, des solutions, notamment sous forme de modification législative, qui intègrent la spécificité des composantes du corps des magistrats, sont à l'étude.

Au plan des idées de réforme ou d'amélioration d'ordre législatif, réglementaire ou administratif, l'application de la loi organique n° 2008-35 du 8 août 2008 sur la Cour suprême a révélé des difficultés qui justifient l'énoncé de propositions nouvelles, notamment :

- sur les compétences de la Cour, il faut préciser que la Cour suprême est compétente « en appel » dans le contentieux des inscriptions sur les listes électorales et des élections aux conseils régionaux, municipaux et ruraux ;
- sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour, pour tenir compte des effectifs réduits au sommet de la hiérarchie judiciaire, il faut prévoir, d'une part, un échelon intermédiaire de « conseillers référendaires » et la possibilité d'affecter à la Cour, en position de détachement, des enseignants des facultés de droit et, d'autre part, que la composition des Chambres soit à trois magistrats au lieu de cinq et celle des Chambres réunies à cinq au lieu de sept.

D'autres propositions sont à l'étude, relativement :

- en matière pénale, aux délais de mise en état des pourvois contre des arrêts statuant en matière de détention provisoire ;

- en matière administrative, aux conditions et à la procédure du sursis à l'exécution des décisions administratives et du sursis à l'exécution demandé par le représentant de l'État qui a déféré à la Cour suprême les actes mentionnés aux articles 334 et 335 du Code des Collectivités locales.

Au cours de l'année prochaine, la Cour suprême envisage d'organiser des journées de réflexion sur les difficultés d'application d'autres textes, en particulier l'article L 56 du Code du Travail (motivation spéciale des dommages-intérêts) et les articles 381 à 383 du Code des Obligations civiles et commerciales (concernant la vente immobilière).

En prenant en compte l'ensemble de ces problématiques, la Cour suprême s'est résolument engagée dans un processus dynamique de modernisation et de développement de son système d'information : elle a l'ambition de tourner son fonctionnement vers l'amélioration de ses méthodes de travail, du service offert au justiciable et de sa jurisprudence, en se fixant comme objectif la consolidation de l'État de droit.

Les projets informatiques, en cours de finalisation, devraient être, vers le début de l'année 2011, au stade des applications fonctionnelles. Ils tendent, comme à la Cour de Cassation française, à la dématérialisation des procédures et à leur traitement informatique à partir de « bureaux virtuels » comprenant trois bases de données relatives à la gestion, respectivement, des pourvois, de la jurisprudence et de la législation.

À cette fin, la mise en place des équipements nécessaires et un programme de formation des utilisateurs, magistrats et fonctionnaires du greffe, sont prévus.

Le site web de la Cour suprême devrait aussi être opérationnel à la même période.

Ainsi, comme indiqué à l'exposé des motifs de la loi organique du 8 août 2008 sur la Cour suprême, « le renouveau de la Cour suprême est porté notamment par les règles qui assurent l'accélération des procédures et la satisfaction de la demande de

qualité des justiciables, celles qui déterminent, en les différenciant, les formes de procéder devant la Cour ou celles qui ont une tendance s'inscrivant dans le sens d'un progrès de l'accès à la justice et au droit, et dans celui d'une plus grande transparence de la fonction juridictionnelle ».

Par suite, la Cour suprême, composée de femmes et d'hommes exerçant des fonctions diverses, mais totalement imbriquées pour offrir des prestations de haut niveau et accomplir une œuvre de justice, veille, au quotidien, à ce que la « profession de foi » ci-dessus rappelée, soit une constante de toute son activité.

Enfin, nous tenons à exprimer notre reconnaissance aux magistrats, fonctionnaires et collaborateurs extérieurs de la Cour suprême qui ont contribué à la réalisation de ce rapport.



## **Première Partie**

### **Les activités de la Cour suprême en 2010**



## **I. L'activité juridictionnelle**

### **1. Rentrée solennelle des Cours et Tribunaux, année judiciaire 2009-2010**

#### **Synthèse des discours prononcés**

*Abdourahmane Diouf*

La rentrée solennelle des Cours et Tribunaux de l'année judiciaire 2009-2010 a eu lieu le 13 janvier 2010 à la Cour suprême sous la présidence de Monsieur le Président de la République Abdoulaye Wade.

#### **Discours d'usage, par M. l'Avocat général**

Le thème du discours d'usage, prononcé par l'Avocat général près la Cour suprême, Abdourahmane Diouf, portait sur la problématique du « *Fonctionnement du Service public de la justice et responsabilité de l'État* ».

Campant le sujet, l'Avocat général a retracé l'historique de la responsabilité administrative, en général, et de l'état du fonctionnement du service public de la justice en particulier.

De l'irresponsabilité absolue de principe de l'État, sauf dispositions contractuelles expresses ou de textes spéciaux en disposant autrement, eu égard au caractère souverain de l'État, on est passé à la responsabilité pour faute lourde, puis à la responsabilité sans faute de l'État du fait du fonctionnement du service public de la justice.

Étant précisé que le Service public de la justice ne saurait être réductible aux seules activités juridictionnelles, mais devrait s'entendre comme englobant aussi les activités administratives et les procédures de gestion relatives au fonctionnement du service public judiciaire.

Parlant des différents régimes de responsabilité de la puissance publique, l'Avocat général a souligné que ces derniers s'appuyaient soit sur la notion de faute, soit sur celle de risque ou de rupture du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques.

Ce qui l'a conduit, en conséquence, à analyser successivement : la responsabilité pour faute de l'État (Première partie) et celle sans faute de l'État (Deuxième partie) dans le cadre du fonctionnement du service public de la justice.

Dans **la première partie** de son exposé, l'Avocat général a distingué le service public proprement dit de la justice (les juridictions) et les services auxiliaires que sont la police, la gendarmerie et l'administration pénitentiaire.

Dans **la seconde partie** de son exposé, l'Avocat général a abordé **la responsabilité sans faute** de l'État du fait du fonctionnement du service public de la justice, en précisant d'abord **le fondement juridique** avant de citer **quelques cas de réparation fondées sur le risque ou la rupture du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques dans la législation sénégalaise**.

En conclusion, l'Avocat général a rappelé la liaison étroite entre l'État de droit et l'existence d'un pouvoir judiciaire indépendant.

L'Avocat général devait saluer au passage la récente réforme de la Cour d'Assises qui s'inscrivait dans la logique d'une accélération des procédures pénales.

Sans oublier d'inviter les différents acteurs du monde judiciaire à une introspection par une réimprégnation du sens et de la valeur de leur serment professionnel. En somme une invite à veiller au respect strict de leurs déontologie et éthique, balises fondamentales de leur sacerdoce judiciaire.



## Discours de M. le Procureur général

Soulignant la nécessité d'une responsabilité de la Justice pour renforcer la légitimité de celle-ci, le Procureur général a indiqué, toutefois, qu'une responsabilité trop contraignante risque de peser négativement sur son indépendance. D'où l'intérêt du thème du jour qui devait susciter la réflexion.

Il évoquera ensuite le programme de modernisation du service public de la justice dont les volets relatifs aux infrastructures et à l'équipement (nouveaux Palais de Justice de Louga et de Dakar) et à l'informatisation.

Sans oublier la réinstitution de la Cour suprême en lieu et place des anciens Conseil d'État et Cour de Cassation.

Monsieur le Procureur général insistera ensuite sur les progrès constatés dans la durée de traitement des procédures judiciaires (délai raisonnable) surtout au niveau de la Cour suprême, la création de l'aide juridictionnelle au niveau de cette dernière, à côté du système de l'assistance judiciaire auprès des Cours et Tribunaux.

S'interrogeant, alors, sur la responsabilité civile de l'État par rapport au fonctionnement de ce service, il fera observer que l'opinion publique n'est plus encline à concevoir qu'on puisse exercer un pouvoir sans assumer la responsabilité pouvant en découler.

Revenant sur l'arrêt Seybatou Ndiour où la Cour d'Appel, retenant la responsabilité sans faute de l'État à la différence du Tribunal de première instance de Dakar qui avait appliqué l'article 142 alinéa 1<sup>er</sup> COA), a été approuvée par la Cour suprême en 1987, le Procureur général considère que la jurisprudence avait opté pour le maintien de l'irresponsabilité du service public judiciaire.

Constatant l'existence d'autres décisions judiciaires discordantes, le Procureur général parlera de flou jurisprudentiel en la matière incompatible avec l'exigence de prévisibilité des décisions judiciaires.

Et de proposer pour y remédier de faire en sorte que l'article 142 alinéa 1<sup>er</sup> COA ait vocation à régir l'ensemble du contentieux de la responsabilité extra-contractuelle de l'État y compris en matière judiciaire, en le combinant au besoin avec l'article 145 COA du même Code relatif aux fautes personnelles des agents mis en cause.

Dans le même ordre d'idées, il suggère de supprimer la prise à partie et de spécifier dans la loi organique portant statut des magistrats, la faute lourde et le déni de justice qui sont les sources de cette procédure de prise à partie.

## **Discours de M. le Bâtonnier**

Le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats commence par souligner l'importance du thème pour les Avocats concernés au premier chef parce que la qualité de leur performance est tributaire de la crédibilité et des performances du système judiciaire.

Il rappelle la centralité de la justice et sa fonction essentielle de régulation sociale, économique et publique.

### ***I. Problématique de la nature de Service public de la Justice***

S'interrogeant sur la nature de service public de la justice, le bâtonnier précise qu'au plan formel et organique, la justice répond effectivement aux critères caractéristiques d'un service public. Mais qu'au regard des critères de l'égalité, de neutralité et d'équité, la justice souffre d'un déficit de confiance des usagers. Évoquant le rapport du programme national de Bonne Gouvernance, il souligne que celui-ci conclut que « pour une grande majorité de la population, la justice ne remplit pas son rôle. Elle est lente, chère, complexe, inaccessible, inéquitable et parfois inadaptée à l'environnement socioculturel ».

L'étude réalisée par Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan révèle que « pour le justiciable sénégalais, l'accès ou la convocation au temple de Thémis est source d'inquiétude et de désarroi ».

Quant aux milieux d'affaires, ils considèrent que la justice se caractérise selon la présentation du Conseil national du Patronat au Séminaire de validation du rapport du Programme sectoriel "Justice" par :

- une lenteur paralysante pour les entreprises ;
- une iniquité se manifestant par des condamnations au paiement d'une somme exorbitante sur des bases juridiques pour le moins discutable ;
- une imprévisibilité de ses décisions qui n'est pas sécurisante pour les entreprises.

De manière générale, selon le Bâtonnier, la justice, de par son mode de fonctionnement actuel, porte les germes d'une responsabilité récurrente de l'État.

Revenant au thème du jour, il précise que tel que formulé, il renvoie à un positionnement en aval du processus de fonctionnement de l'appareil judiciaire.

Mais lui préfère se positionner en amont du processus pour pouvoir analyser en profondeur les dysfonctionnements et esquisser des propositions de solutions préventives pour éviter l'engagement de la responsabilité de l'État.

## ***II. Esquisses de solutions préventives de dysfonctionnements du Service public de la Justice***

Pour sortir du paradigme de la réparation qui est illusoire, le Bâtonnier préconise « l'approche holistique dans une perspective organisationnelle voire managériale en termes de qualité de service et d'objectifs de performance ».

« Une mise en responsabilité à priori plutôt qu'à postériori du service public de la justice révélant clairement que les remèdes aux dysfonctionnements de la justice sont à trouver dans l'organisation de celui-ci avant de se tourner, le cas échéant vers les individus » selon un auteur anglais qu'il n'a pu identifier.

Le bâtonnier propose, alors, comme solutions préventives :

- la lutte contre la corruption et la concussion dans le secteur de la justice ;
- l'encouragement des bonnes pratiques judiciaires ;
- une vision claire dans la conduite des réformes et leur suivi, une telle vision devant être partagée et portée par les principaux acteurs de la justice. Ce qui d'une extrême urgence ;
- la promotion de la culture de performance du système judiciaire en instaurant le management des juridictions confié à des professionnels non magistrats, sans remettre en cause l'autorité des chefs de juridictions ;
- la résorption du déficit en équipements et en ressources matérielles pour satisfaire les attentes des usagers du service public de la justice ;
- sur le plan des ressources humaines, le soin à veiller à la compétence, à la motivation et à l'intégrité du personnel judiciaire, en assurant une politique transparente de gestion des carrières avec un système objectif de sanctions positives et négatives ;
- la réforme du Conseil supérieur de la magistrature pour renforcer son indépendance avec l'intégration en son sein du Bâtonnier de l'Ordre de Avocats, de personnalités du secteur privé et de la société civile pour mieux prendre en compte les attentes des usagers ;
- l'instauration d'un dispositif d'enquête de satisfaction des usagers complété par la mise en place de bureaux de réclamations ayant pour mission de recueillir les récriminations des usagers et le cas

échéant de saisir l'Inspection générale de l'Administration de la Justice ;

- la création d'un Observatoire de la Justice ayant pour mission d'élaborer des indications de performance de recueillir et de traiter les informations collectées et de publier un rapport annuel sur le fonctionnement du Service public de la Justice ;
- l'institutionnalisation du système de « contrat de procédure » dont l'objet est de contractualiser entre les différentes parties prenantes le calendrier du procès.

Le Bâtonnier pour conclure salue les mesures destinées à limiter la durée de la détention préventive, et l'instauration d'un système d'indemnisation des victimes de détentions préventives injustifiées.

Et allant même plus loin, il préconise la création d'un juge de la détention.

Il propose enfin que l'augmentation sensible de la dotation de l'assistance judiciaire, ainsi que la présence de l'avocat lors de la garde à vue pour éviter les décès suspects qui sont parfois enregistrés à ce moment.

## **Discours de M. le Premier Président**

Monsieur le Premier Président souligne que le débat public soulevé par l'actualité nous met en présence de critiques portant sur le fonctionnement du service public de la justice dans son ensemble, tous personnels et services confondus.

Il reconnaît que le système souffre de dysfonctionnements que tous nos efforts doivent tendre à corriger. Ce qu'il concède au Bâtonnier de l'Ordre des Avocats, tout en émettant des réserves sur la proposition de ce dernier d'élargir le conseil supérieur de la Magistrature à d'autres composantes socioprofessionnelles.

Le Premier Président considère que l'indépendance de la justice est une garantie fondamentale des droits des citoyens, un renforcement du principe de la séparation des pouvoirs et la pierre angulaire d'une justice de qualité.

La responsabilité est, dit-il, la juste contrepartie de l'extension des pouvoirs du juge, et la meilleure protection contre les dysfonctionnements et les déviations du service public de la justice.

Scrutant la jurisprudence sénégalaise en la matière, il fera remarquer que le juge sénégalais a engagé la responsabilité de l'État du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice (perte de dossier par

une juridiction, détournement de fonds par un travailleur de la justice) ou en dehors de toute faute (détention provisoire suivie de relaxe).

La responsabilité de l'État est engagée à la suite, soit d'une carence fautive, soit d'un préjudice grave et spécial causés par les aléas normalement liés au fonctionnement du service public de la justice.

Il suggère d'engager une large concertation sur les dimensions d'une éthique de responsabilité susceptible d'encadrer l'indépendance des magistrats, d'adapter les dispositions du Code des Obligations de l'Administration qui date de 1965 à l'évolution des conditions actuelles de la vie en société, de doter la justice en moyens matériels et humains suffisants et adaptés.

## **Discours de M. le Président de la République**

Exprimant les réflexions que lui inspirent les différents propos des orateurs qui l'ont précédé, le Président de la République commence par souligner le symbolisme de la rentrée judiciaire de cette année qui coïncidait avec le cinquantenaire de l'Indépendance de notre pays.

Il rappelle la stabilité de l'État sénégalais fondé sur la primauté de l'État de droit. D'où sa reconnaissance indiscutable par la Communauté internationale, l'ancrage résolu dans l'État de droit accentuant les exigences de performance du service public de la justice sénégalaise.

Abordant le thème de la rentrée, le Président de la République précise qu'il pouvait se décliner sous plusieurs variantes : fonctionnement défectueux du service public de la justice et responsabilité de l'État (fondée apparemment sur la faute) ou responsabilité de l'État du fait du service public de la justice ou fonctionnement du service public de la justice et responsabilité de l'État comme c'était le cas.

Se félicitant de la profondeur et de la pertinence des propos de l'Avocat général, du Procureur général et du Premier Président, le Président de la République fustigeait toutefois énergiquement le discours du Bâtonnier en s'inscrivant totalement en faux contre son contenu manifestement irrespectueux et offensant tant pour les magistrats que pour ses confrères du Barreau, qu'il accablait de tous les maux.

Selon le Président de la République, le principe de l'irresponsabilité de la justice existe, mais n'est pas absolu. Des dispositions spéciales encadrent la responsabilité de l'État, où, au-delà même de la personne des acteurs de la justice, on recherche aussi le dysfonctionnement dommageable du Service public de la Justice.

La responsabilité contractuelle de l'Administration est régie par les articles 142 alinéa 1 et 145 du Code des Obligations de l'Administration, la responsabilité extracontractuelle, objet du débat d'aujourd'hui, se subdivisant en responsabilité fondée sur la faute (légère ou lourde) et en responsabilité sans faute.

L'activité juridictionnelle, qui est par essence œuvre humaine, n'est pas parfaite parce que tributaire des humeurs, passions et subjectivisme des hommes.

Par la dualité des régimes juridiques de responsabilité, les pouvoirs publics ont entendu répondre de manière exhaustive aux attentes des victimes du mauvais fonctionnement du service public de la justice ainsi qu'aux errements imputables à ses agents.

Toutefois, le Président de la République a estimé que ce dualisme ne lui paraissait pas satisfaisant, et qu'il trouvait obsolète le maintien de la prise à partie dans le Code de Procédure civile. Il suggère alors aux chefs de Cour, dans le cadre de l'exercice de leurs pouvoirs d'inspection, d'assurer l'effectivité de la garantie réclamée par les justiciables.

Sans rappeler qu'en matière civile les indemnités colossales allouées aux particuliers (condamnations civiles contre l'État) sont une illustration des conséquences désastreuses du mauvais fonctionnement du service public de la justice.

Aussi, l'avènement du droit communautaire génère-t-il de nouvelles instances judiciaires à vocation sous-régionale, appelées à suppléer aux manquements et au leadership de la justice sénégalaise pour apprécier la responsabilité de l'État dans le fonctionnement défectueux de la justice. (Cour de Justice de la CEDEAO par exemple).

Le Président de la République évoquera l'institution de la Commission d'indemnisation des victimes du dommage de détentions provisoires anormalement longues qui traduit la conscience de l'imperfection de la gestion des affaires pénales et la nécessité d'inviter le juge à plus de responsabilité dans l'exercice de sa mission qui doit obéir aux exigences du procès équitable.

Et de relever, par ailleurs, la limitation de la durée de la détention en matière correctionnelle à six mois non renouvelables, ainsi que la récente réforme de la Cour d'Assises introduite par la loi n° 2008-50 du 23 septembre 2008 qui a rendu facultative l'enquête de personnalité, allégé le double degré d'instruction en supprimant le jury citoyen.

Toujours dans la prévention de la mise en cause de la responsabilité de l'État, du fait du service judiciaire, le Président de la République n'a pas

manqué de citer le programme de bonne gouvernance tendant à assurer l'assainissement de l'environnement judiciaire et le rapprochement de la justice du justiciable, notamment par l'institution des maisons de justice, le renforcement des pouvoirs d'inspection des services judiciaires, l'amélioration des conditions de travail de la Commission de lutte contre la corruption, la concussion et la non-transparence, ainsi que le recrutement massif de magistrats, greffiers et autres personnels de greffe.





## Présentation de l'activité juridictionnelle

*(Période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2010)*

### Statistiques 2010

#### *Chambre civile et commerciale*

Stock au 31 décembre 2009	81
Affaires reçues en 2010	94
Décisions rendues en 2010	114
Affaires en instance	59

#### *Nature des décisions rendues*

<i>Nature des décisions</i>	<i>Nombre d'affaires</i>
Irrecevabilité	5
Déchéance	18
Rejet	51
Cassation	28
Rabat	0
Désistement	0
Incompétence	9
Non lieu à statuer	1
Sursis	0
Renvoi devant les Chambres réunies	2
Rectification d'erreur matérielle	0
Extinction de l'action publique	0
Annulation	0
<i>Total</i>	114

#### *Nombres d'affaires reçues par mois*

<i>Mois</i>	<i>Nombre d'affaires</i>
Janvier	12
Février	2
Mars	8
Avril	6
Mai	1

Juin	2
Juillet	9
Août	18
Septembre	9
Octobre	9
Novembre	3
Décembre	15

***Nombres de décisions rendues par mois***

<i>Mois</i>	<i>Nombre d'affaires</i>
Janvier	2
Février	6
Mars	7
Avril	9
Mai	22
Juin	23
Juillet	11
Août	7
Septembre	5
Octobre	4
Novembre	0
Décembre	18

## Statistiques 2010

### *Chambre criminelle*

Stock au 31 décembre 2009	112
Affaires reçues en 2010	89
Décisions rendues en 2010	147
Affaires en instance	48

### *Nature des décisions rendues*

<i>Nature des décisions</i>	<i>Nombre d'affaires</i>
Irrecevabilité	64
Déchéance	46
Rejet	22
Cassation	15
Rabat	
Désistement	3
Incompétence	
Non lieu à statuer	
Sursis	
Renvoi devant les Chambres réunies	
Rectification d'erreur matérielle	
Extinction de l'action publique	
Annulation	

### *Nombres d'affaires reçues par mois*

<i>Mois</i>	<i>Nombre d'affaires</i>
Janvier	12
Février	6
Mars	9
Avril	8
Mai	1
Juin	12
Juillet	10
Août	14
Septembre	7
Octobre	7
Novembre	2
Décembre	1

***Nombres de décisions rendues par mois***

<i>Mois</i>	<i>Nombre d'affaires</i>
Janvier	17
Février	33
Mars	21
Avril	11
Mai	13
Juin	12
Juillet	14
Août	6
Septembre	6
Octobre	3
Novembre	3
Décembre	8

## Statistiques 2010

### *Chambre sociale*

Stock au 31 décembre 2009	36
Affaires reçus en 2010	62
Décisions rendues en 2010	70
Affaires en instance	6

### *Nature des décisions rendues*

<i>Nature des décisions</i>	<i>Nombre d'affaires</i>
Irrecevabilité	6
Déchéance	0
Rejet	31
Cassation	30
Rabat	0
Désistement	0
Incompétence	0
Non lieu à statuer	0
Sursis	0
Renvoi devant les Chambres réunies	3
Rectification d'erreur matérielle	0
Extinction de l'action publique	0
Annulation	0

### *Nombres d'affaires reçues par mois*

<i>Mois</i>	<i>Nombre d'affaires</i>
Janvier	5
Février	2
Mars	6
Avril	7
Mai	8
Juin	7
Juillet	5
Août	7
Septembre	3
Octobre	4
Novembre	5
Décembre	3

***Nombres de décisions rendues par mois***

<i>Mois</i>	<i>Nombre d'affaires</i>
Janvier	0
Février	12
Mars	11
Avril	3
Mai	7
Juin	9
Juillet	8
Août	2
Septembre	1
Octobre	9
Novembre	3
Décembre	5

## Statistiques 2010

### *Chambre administrative*

Stock au 31 décembre 2009	32
Affaires reçus en 2010	55
Décisions rendues en 2010	42
Affaires en instance	34

### *Nature des décisions rendues*

<i>Nature des décisions</i>	<i>Nombre d'affaires</i>
Irrecevabilité	6
Déchéance	4
Rejet	16
Cassation	4
Rabat	0
Désistement	0
Incompétence	1
Non lieu à statuer	0
Sursis	1
Renvoi devant les Chambres réunies	0
Rectification d'erreur matérielle	0
Extinction de l'action publique	0
Annulation	10

### *Nombres d'affaires reçues par mois*

<i>Mois</i>	<i>Nombre d'affaires</i>
Janvier	2
Février	3
Mars	3
Avril	4
Mai	2
Juin	4
Juillet	7
Août	8
Septembre	7
Octobre	0
Novembre	7
Décembre	8

***Nombres de décisions rendues par mois***

<i>Mois</i>	<i>Nombre d'affaires</i>
Janvier	5
Février	2
Mars	4
Avril	4
Mai	5
Juin	2
Juillet	5
Août	6
Septembre	2
Octobre	5
Novembre	3
Décembre	3



## Statistiques 2010

### *Chambres réunies*

Stock au 31 décembre 2009	-
Affaires reçues en 2010	17
Décisions rendues en 2010	17
Affaires en instance	-

### *Nature des affaires reçues*

<i>Nature des affaires</i>	<i>Nombre d'affaires</i>
Pénale	4
Civile et commerciale	8
Sociale	5
Administrative	0

### **Nombre de décisions rendues par catégorie d'affaires**

<i>Nature des affaires</i>	<i>Nombre d'affaires</i>
Pénale	4
Civil et commerciale	7
Sociale	5
Administrative	1

### *Nature des décisions rendues*

<i>Nature des décisions</i>	<i>Nombre d'affaires</i>
Irrecevabilité	0
Déchéance	4
Rejet	12
Cassation	1
Rabat	0
Désistement	0
Incompétence	0

***Nombre d'affaires reçues par mois***

<i>Mois</i>	<i>Nombre d'affaires</i>
Janvier	2
Février	1
Mars	1
Avril	0
Mai	0
Juin	4
Juillet	0
Août	4
Septembre	1
Octobre	3
Novembre	0
Décembre	1

***Nombre de décisions rendues par mois***

<i>Mois</i>	<i>Nombre de décisions</i>
Janvier	0
Février	0
Mars	11
Avril	0
Mai	0
Juin	0
Juillet	0
Août	6
Septembre	0
Octobre	0
Novembre	0
Décembre	0

## Présentation de l'activité juridictionnelle

Selon l'article 2 de la loi organique n° 2008-35 du 08 août 2008, la Cour suprême se prononce sur les pourvois en cassation, pour incompétence, violation de la loi ou de la coutume, dirigés contre les jugements et arrêts rendus en dernier ressort par les Cours et Tribunaux, à l'exception des affaires relevant de la compétence d'attribution d'autres juridictions.

Dans l'exercice de sa compétence d'attribution, la Cour suprême apprécie, en partant des faits souverainement constatés par les juges du fond, la légalité des jugements et arrêts rendus en dernier ressort par ces derniers. Elle casse les décisions dont les dispositions sont entachées d'une violation de la règle de droit. C'est ainsi qu'elle parvient à assurer une uniformité de l'interprétation de la règle de droit, par l'unicité de la jurisprudence.

Toutefois, avant d'examiner le bien fondé des moyens par lesquels les parties attaquent les décisions soumises à sa censure, la Cour, comme toute autre juridiction, s'assure de sa compétence et de la régularité de sa saisine, en vérifiant si les délais de procédure ont été respectés et d'une manière générale si les formalités prescrites par la loi organique précitée ont été accomplies. Ce qui explique la diversité de ses décisions : irrecevabilité, déchéance, rejet, cassation.

### I. Vue panoramique de l'activité juridictionnelle

La Cour suprême a démarré l'année judiciaire 2009-2010 avec un stock en cours de traitement de 261 affaires ; elle a reçu 317 affaires nouvelles ; elle a rendu 373 arrêts. Ainsi, du stock global des dossiers enregistrés, il restait, au 31 décembre 2010, 188 affaires en instance (**tableau 1**).

Il convient de signaler, d'ores et déjà que les comparaisons seront faites sur des périodes qui ne coïncident pas toujours avec l'année rapportée. Il en est ainsi, par exemple, pour 2007-2008, qui couvre la période de novembre 2007 à août 2008 (date de naissance de la Cour suprême), soit dix mois, pour 2008-2009, qui couvre la période de septembre 2008 à décembre, soit 16 mois. Il faut également indiquer que d'une part, la moyenne mensuelle sera prise com-

me base de comparaison et d'autre part, les affaires reçues et traitées par les Chambres réunies ne seront pas prises en compte.

Ces précisions apportées, l'observation de la statistique de la Cour suprême révèle trois tendances : une baisse du nombre des affaires enregistrées (a), une hausse du nombre de décisions rendues (b) et une diminution du stock des affaires en cours (c).

**a) Une baisse de la moyenne mensuelle des affaires enregistrées**

La Cour suprême a reçu 300 requêtes destinées aux Chambres administratives, criminelle, civile et commerciale et sociale (**tableau 1 et 2**), soit environ 25 requêtes par mois, ce qui représente :

- une baisse de 13,58 % par rapport à 2008-2009 où elle a reçu 463 requêtes, soit 28,93 requêtes par mois ;
- une baisse de 12,89 % par rapport à 2007-2008, où 287 affaires nouvelles ont été reçues, soit 28,7 requêtes par mois ;
- une baisse de 9,35 % par rapport à l'année judiciaire 2006-2007 où 331 affaires nouvelles étaient enregistrées soit 27,58 requêtes par mois (**figure 7**).

Ces requêtes sont réparties comme suit (**figure 2 ; tableau 1**) :

- **30 % pour la Chambre criminelle**, alors que les requêtes représentaient 43 % en 2008-2009, 25 % pour l'année judiciaire 2006-2007 et 37 % pour 2007-2008 ;
- **31 % pour la Chambre civile et commerciale**, alors qu'elles représentaient 29 % en 2008-2009, 21 % pour l'année judiciaire 2006-2007 et 13 % pour 2007-2008 ;
- **21 % pour la Chambre sociale**, alors qu'elles représentaient 14 % en 2008-2009, 16 % pour l'année judiciaire 2006-2007 et 31 % pour 2007-2008 ;
- **18 % pour la Chambre administrative**, alors qu'elles représentaient 14 % en 2008-2009, 38 % pour l'année judiciaire 2006-2007 et 19 % pour 2007-2008.

**La moyenne mensuelle des affaires enregistrées** en 2006-2007 (27,5 affaires par mois) avait connu une hausse de 4,36 % pour 2007-2008 (28,7 affaires par mois) et de 5 % pour 2008-2009 (28,9 affaires par mois) ; elle a baissé, pour 2010 (25 affaires par mois) de

9,09 % par rapport à 2006-2007, 12,89 % par rapport à 2007-2008 et 13,49 % par rapport à 2008-2009.

L'évolution linéaire de la moyenne mensuelle des affaires reçues, constatée depuis trois ans, a connu une rupture en 2010 (**figure 7**).

À noter que si globalement la tendance générale est à la baisse (**figure 7**), l'observation des données de la Chambre administrative (**figure 10**) et de la Chambre sociale (**figure 14**) révèle une légère augmentation de la moyenne mensuelle des affaires enregistrées. En effet, on constate pour la Chambre administrative (4,58 requêtes par mois en 2010) une hausse de 12,80 % par rapport à 2008-2009 (4,06 requêtes par mois) (**figure 10**) et pour la Chambre sociale (5,16 requêtes par mois en 2010) une hausse de 31,29 % par rapport à 2008-2009 (3,93 requêtes par mois) (**figure 14**).

### ***b) Une hausse de la moyenne mensuelle des décisions rendues***

La Cour suprême a rendu 373 arrêts, soit une moyenne d'environ 31,08 décisions par mois (**tableau 1**), ce qui représente :

- Une hausse de 20,69 % par rapport à 2008-2009 où elle a rendu 309 arrêts, soit 25,75 arrêts par mois ;
- Une baisse de 14,14 % par rapport à 2007-2008, où 362 décisions ont été rendues, soit 36,2 décisions par mois ;
- Une baisse de 6,75 % par rapport à l'année judiciaire 2006-2007 où le nombre d'arrêts rendus était de 400 soit 33,33 arrêts par mois ;

Ces décisions sont réparties comme suit :

#### **❖ Répartition par Chambre (figure 3)**

- **39 % pour la Chambre criminelle**, alors qu'elles représentaient 36 % en 2008-2009, 22,6 % pour l'année judiciaire 2006-2007 et 21 % pour 2007-2008 ;
- **31 % pour la Chambre civile et commerciale**, tandis qu'elles constituaient 23 % en 2008-2009, 31 % pour l'année judiciaire 2006-2007 et 32 % pour 2007-2008 ;
- **19 % pour la Chambre sociale**, alors qu'elles atteignaient 22 % en 2008-2009 et 18 % pour les années judiciaires 2006-2007 et 2007-2008 ;

- **11 % pour la Chambre administrative**, alors qu'elles représentaient 19 % en 2008-2009, 20 % pour l'année judiciaire 2006-2007 et 29 % pour 2007-2008.

❖ **Répartition en raison de la nature de la décision (tableau 4 ; figure 9)**

- **Rejet : 34 %** alors que les décisions de rejet représentaient 38 % en 2008-2009 ;
- **Cassation : 20 %**, alors que les décisions de cassation représentaient 19 % en 2008-2009 ;
- **Déchéance : 18 %**, alors que les décisions de déchéance représentaient 19 % en 2008-2009 ;
- **Irrecevabilité : 20 %**, alors que les décisions d'irrecevabilité étaient que de 12 % en 2008-2009 ;
- **Annulation : 3 %** alors que les décisions d'annulation représentaient 4 % en 2008-2009 ;
- **Autres décisions** (non lieu à statuer, incompétence, sursis, renvoi devant les Chambres réunies) 8 % comme en 2008-2009.

**La moyenne mensuelle des arrêts rendus** en 2006-2007 (33,33), qui avait connu une hausse de 8,61 % pour 2007-2008 (36,2) et une baisse de 22,74 % pour 2008-2009 (25,75) ; **a**, pour 2010 (31,08) **augmenté de 20,69 % par rapport à 2008-2009** et baissé de 6,75 % par rapport à 2006-2007 et de 14,14 % par rapport à 2007-2008 (**figure 8**).

Cette augmentation est beaucoup plus importante au niveau de la Chambre civile et commerciale, qui a enregistré une hausse de 61,83 % par rapport à 2008-2009 (**figure 21**).

On remarque que cette hausse globale ne concerne pas la Chambre administrative qui a connu une baisse d'activité juridictionnelle de 28,13 % par rapport à 2008-2009 (**figure 13**).

**c) Une diminution du stock des affaires en cours (261 entre août 2008 et décembre 2009 et 188 en 2010)**

Le stock des affaires en cours a connu une baisse de 27,9 % par rapport à 2008-2009.

## II. Détails des données prises en compte

### Chambre administrative (tableau 1, 2, 3 et 4 ; figures 7, 8, 10, 11, 12 et 13)

Cette Chambre a démarré l'année judiciaire 2010 avec un stock de 32 affaires en cours de traitement ; elle a reçu 65 affaires nouvelles ; elle a rendu 55 arrêts. La Chambre avait, au 31 décembre 2010, 45 affaires en instance (**tableau1**).

L'activité de la Chambre administrative présente des périodes hautes et des périodes basse.

L'on constate ainsi :

- une hausse de 12,8 % par rapport à 2008-2009 en ce qui concerne les affaires nouvelles ;
- une baisse de 28,13 % en ce qui concerne la moyenne mensuelle de décisions rendues ;
- une hausse de 40 % du stock en cours de traitement.

La répartition des décisions de la Chambre administrative se présente ainsi qu'il suit :

Cassation	10 %
Rejet	38 %
Déchéance	10 %
Irrecevabilité	14 %
Annulation	24 %
Incompétence	2 %
Sursis	2 %

### Chambre civile et commerciale (tableaux 1, 2, 3 et 4 ; figures 18, 19, 20 et 21)

Cette Chambre a démarré l'année judiciaire 2010 avec un stock de 81 affaires en cours de traitement ; elle a reçu 94 affaires nouvelles ; elle a rendu 114 arrêts. Au 31 décembre 2010, la Chambre civile et commerciale avait 61 affaires en instance.

Le niveau de l'activité de cette formation n'est pas stable. On constate :

- une baisse de 7,14 % par rapport à 2008-2009 en ce qui concerne les affaires nouvelles ;

- une hausse de 61,80 % en ce qui concerne la moyenne mensuelle de décisions rendues ;
- une baisse de 24,69 du stock en cours de traitement.

La répartition des décisions de la Chambre civile et commerciale se présente comme suit :

Cassation	19 %
Rejet	48 %
Déchéance	16 %
Irrecevabilité	5 %
Incompétence	9 %
Non lieu à statuer	1 %
Renvoi devant les Chambres réunies	2 %

### **Chambre criminelle (tableau 1, 2, 3 et 4 ; figures 22, 23, 24 et 25)**

Cette Chambre a démarré l'année judiciaire 2010 avec un stock de 112 affaires en cours de traitement ; elle a reçu 89 affaires nouvelles ; elle a rendu 147 arrêts. Au 31 décembre 2010, la Chambre criminelle avait 54 affaires en instance.

L'activité de la Chambre criminelle combine des périodes de hausse et de baisse :

- une baisse de 40 % par rapport à 2008-2009 en ce qui concerne les affaires nouvelles ;
- une hausse de 30,73 % en ce qui concerne la moyenne mensuelle de décisions rendues ;
- une baisse de plus de 100 % du stock en cours de traitement.

La répartition des décisions de la Chambre criminelle se présente comme suit :

Cassation	10 %
Rejet	14 %
Déchéance	29 %
Irrecevabilité	41 %
Désistement	6 %



### Chambre sociale (tableau 1, 2, 3 et 4 ; figures 14, 15, 16 et 17)

Cette Chambre a démarré l'année judiciaire 2010 avec un stock de 36 affaires en cours de traitement ; elle a reçu 62 affaires nouvelles ; elle a rendu 70 arrêts. Au 31 décembre 2010, la Chambre sociale avait 28 affaires en instance (**tableau1**).

L'activité de la Chambre sociale présente les mêmes caractéristiques : elle est en hausse ou en baisse selon les périodes :

- une hausse de 31,29 % par rapport à 2008-2009 en ce qui concerne les affaires nouvelles ;
- une baisse de 3,73 % en ce qui concerne la moyenne mensuelle de décisions rendues ;
- une baisse de 22,22 % du stock en cours de traitement.

La répartition des décisions de la Chambre sociale se présente comme suit :

Cassation	43 %
Rejet	44 %
Irrecevabilité	9 %
Renvoi devant les Chambres réunies	4 %

**Tableau 1. Aperçu général**

Mois	Chambre admin.	Chambre crim.	Chambre civ. & com.	Chambre sociale	Total
Stock au 31 décembre 2009	32	112	81	36	261
Affaires reçues	55	89	94	62	300
Affaires jugées	42	147	114	70	373
Affaires en instance	45	54	61	28	188

## **Les Chambres réunies**

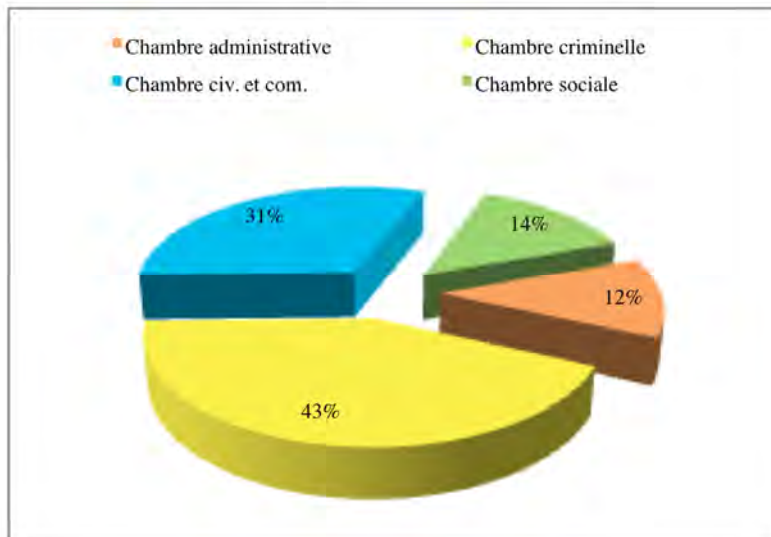
En application de l'article 17 de la loi organique sur la Cour suprême, les arrêts de la Cour suprême sont rendus soit par les Chambres réunies soit par les Chambres.

Sous la présidence du Premier Président, les Chambres réunies comprennent les Présidents de Chambre et les conseillers. Elles connaissent un taux de saisine relativement faible – dix-sept cas en 2010 –, compte tenu de sa compétence restreinte.

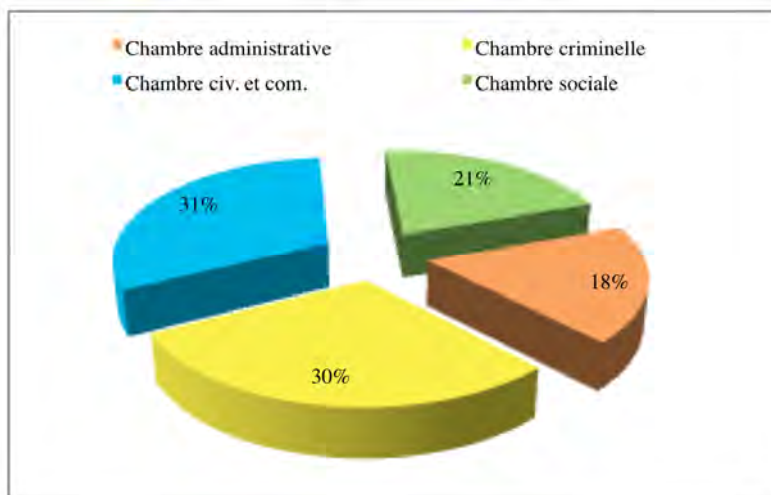
En effet, elles statuent notamment sur les requêtes en rabat d'arrêt (article 51) ou sur le renvoi ordonné par l'une des Chambres de la Cour (article 53).

Les statistiques de l'année 2010 donnent, à partir du stock, un aperçu de la nature des affaires reçues, du nombre et de la nature des décisions rendues.

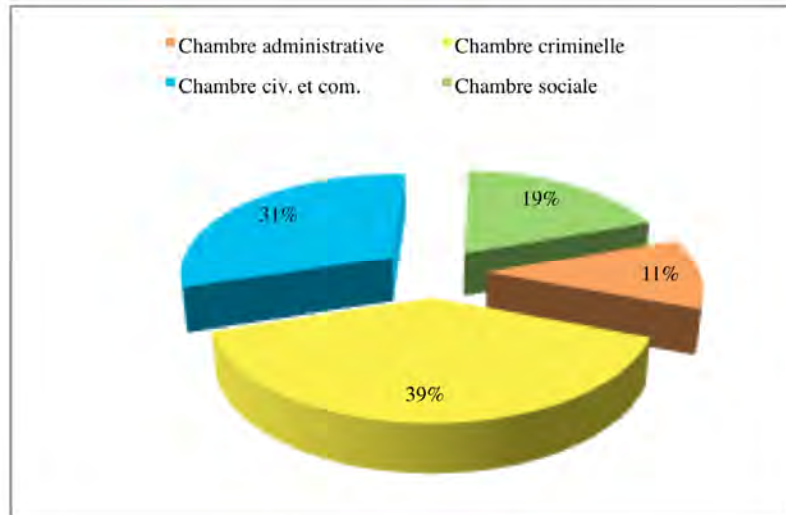
**Graphique 1. Répartition par Chambre du stock  
au 31 décembre 2009**



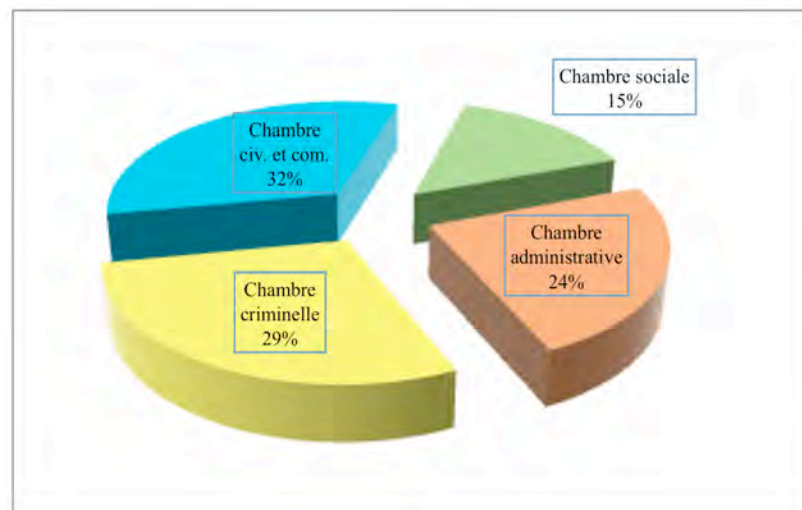
**Graphique 2. Répartition par Chambre des affaires reçues**



**Graphique 3. Répartition par Chambre des affaires jugées**

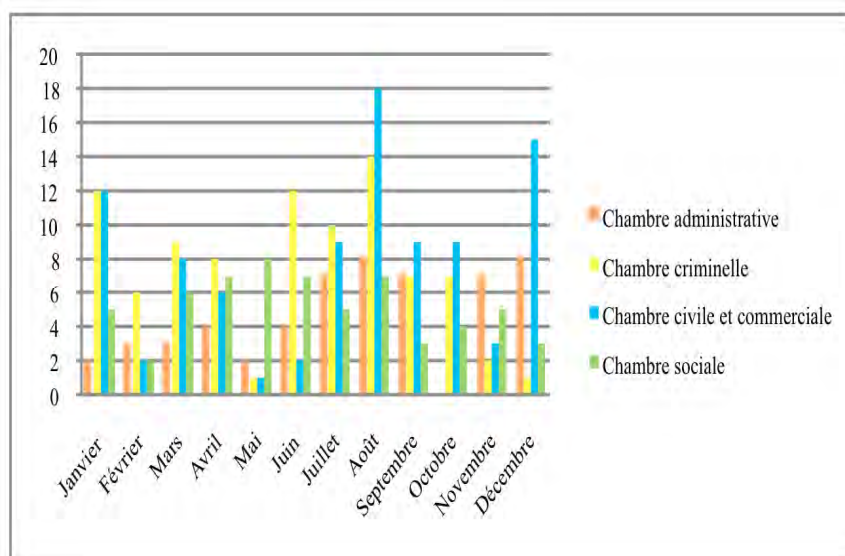


**Graphique 4. Répartition par Chambre du stock au 31 décembre 2010**



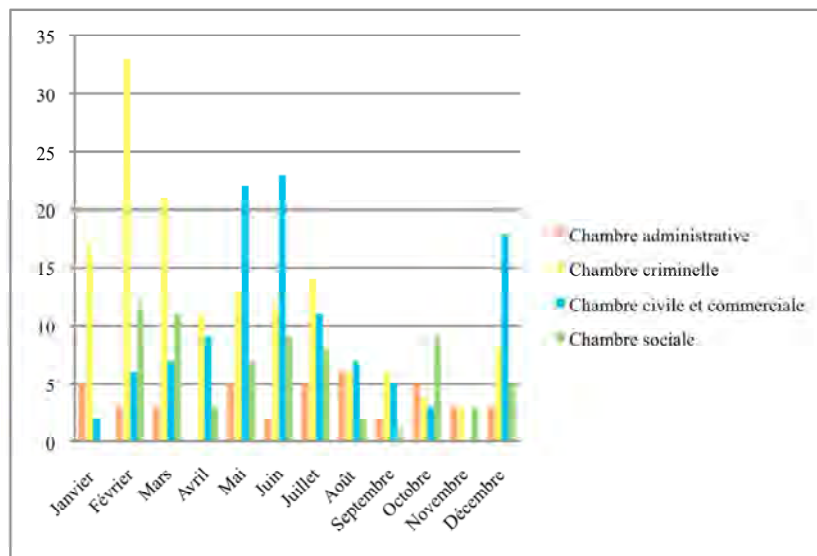
**Tableau 2. Répartition mensuelle des affaires reçues**

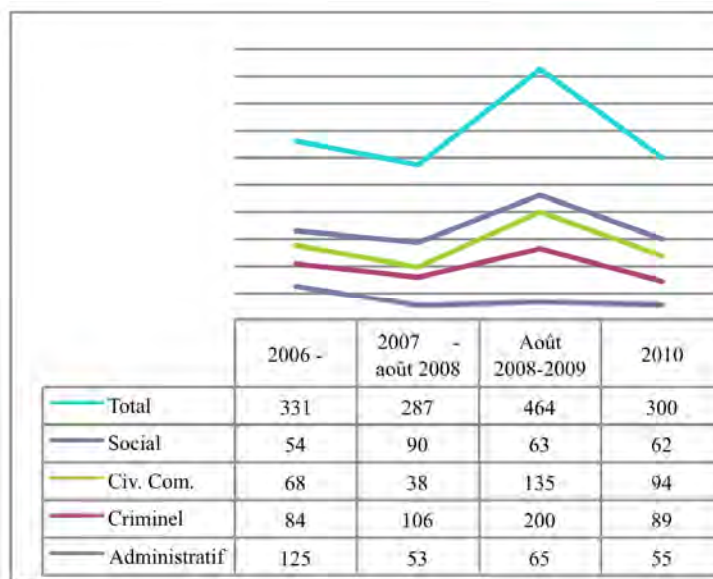
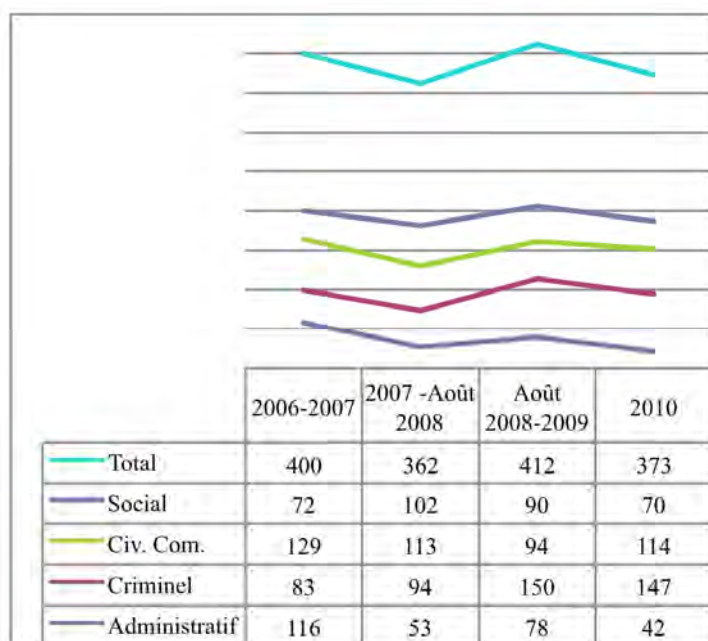
Mois	Chambre admin.	Chambre crim.	Chambre civ. & com.	Chambre sociale	Total	%
Janvier	2	12	12	5	31	10
Février	3	6	2	2	13	4
Mars	3	9	8	6	26	9
Avril	4	8	6	7	25	8
Mai	2	1	1	8	12	4
Juin	4	12	2	7	25	8
Juillet	7	10	9	5	31	10
Août	8	14	18	7	47	16
Septembre	7	7	9	3	26	9
Octobre	0	7	9	4	20	7
Novembre	7	2	3	5	17	6
Décembre	8	1	15	3	27	9
Total	55	89	94	62	300	
%	18%	30%	31%	21%		100 %

**Graphique 5. Répartition mensuelle des affaires reçues**

**Tableau 3. Répartition mensuelle des affaires jugées**

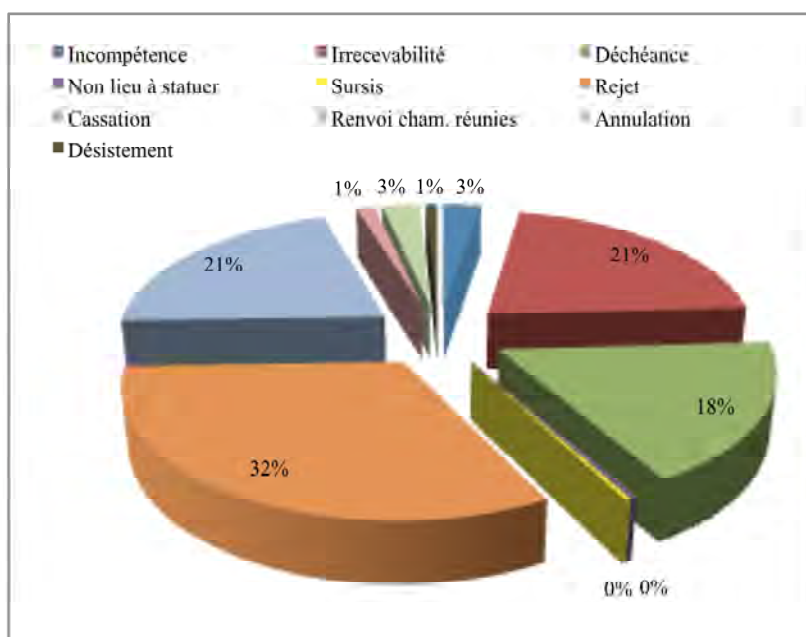
Mois	Chambre admin.	Chambre crim.	Chambre civ. & com.	Chambre sociale	Total	%
Janvier	5	17	2	0	24	6
Février	3	33	6	12	54	15
Mars	3	21	7	11	42	11
Avril	0	11	9	3	23	6
Mai	5	13	22	7	47	13
Juin	2	12	23	9	46	12
juillet	5	14	11	8	38	10
Août	6	6	7	2	21	6
Septembre	2	6	5	1	14	4
Octobre	5	3	4	9	21	6
Novembre	3	3	0	3	9	2
Décembre	3	8	18	5	34	9
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>147</b>	<b>114</b>	<b>70</b>	<b>373</b>	
<b>%</b>	<b>11 %</b>	<b>39 %</b>	<b>31 %</b>	<b>19 %</b>		<b>100 %</b>

**Graphique 6. Répartition mensuelle des affaires jugées**


**Graphique 7. Évolution des requêtes****Graphique 8. Évolution des décisions**

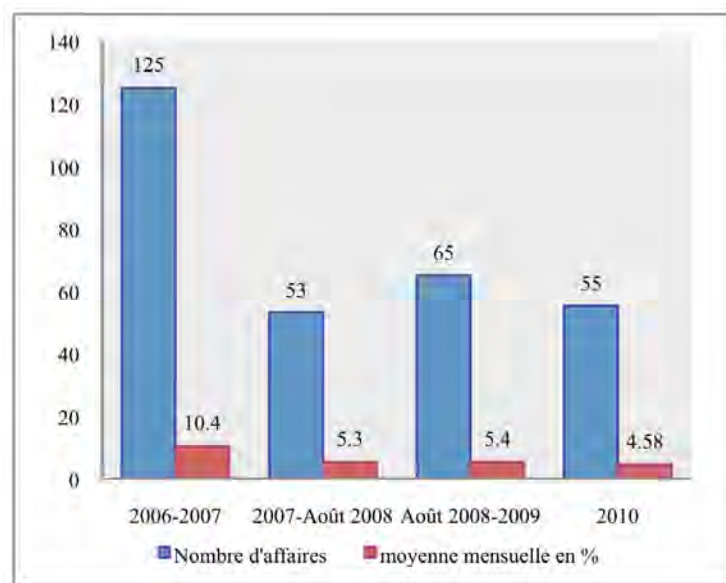
**Tableau 4. Répartition par nature de décision**

Nature De la décision	Chambre admin.	Chambre crim.	Chambre civ. & com.	Chambre sociale	Total	%
Incompétence	1	0	9	0	10	3
Irrecevabilité	6	63	5	6	80	21
Déchéance	4	44	18	0	66	18
Non lieu à statuer	0	0	1	0	1	0
Sursis	1	0	0	0	1	0
Rejet	16	22	51	31	120	32
Cassation	4	15	28	30	77	21
Renvoi devant les Chambres réunies	0	0	2	3	5	1
Annulation	10	0	0	0	10	3
Désistement	0	3	0	0	3	1
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>147</b>	<b>114</b>	<b>70</b>	<b>373</b>	
<b>%</b>	<b>11 %</b>	<b>39 %</b>	<b>31 %</b>	<b>19 %</b>		<b>100 %</b>

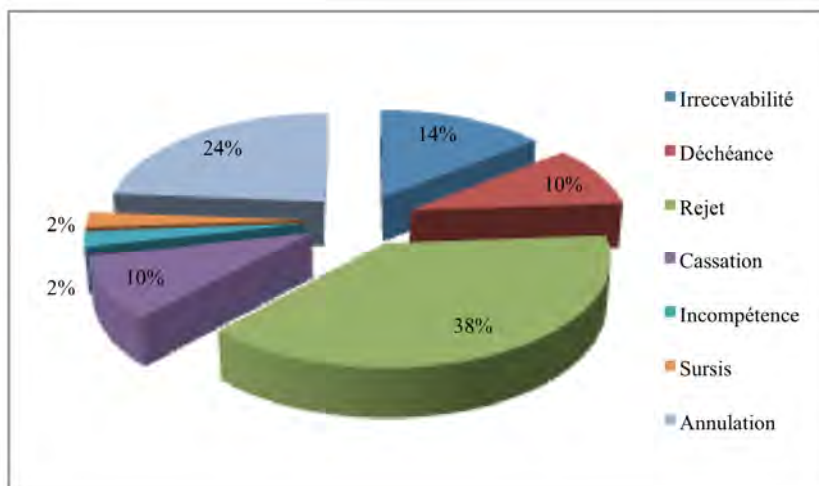
**Graphique 9. Répartition par nature de décision**




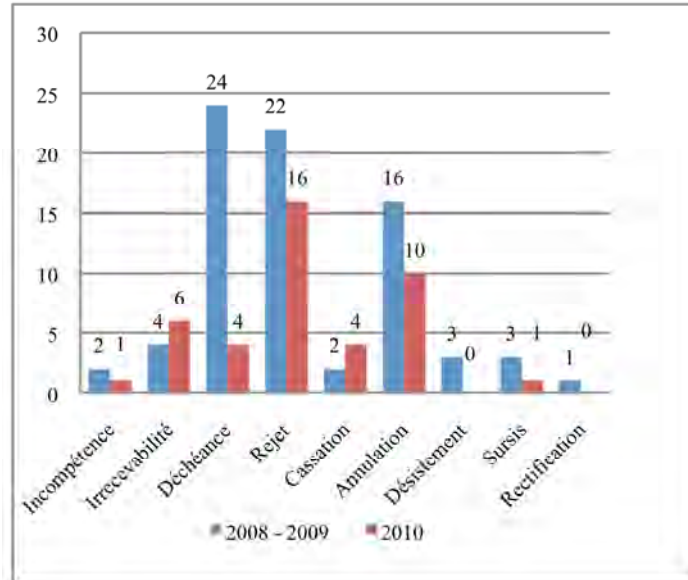
**Graphique 10. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires reçues par la Chambre administrative**



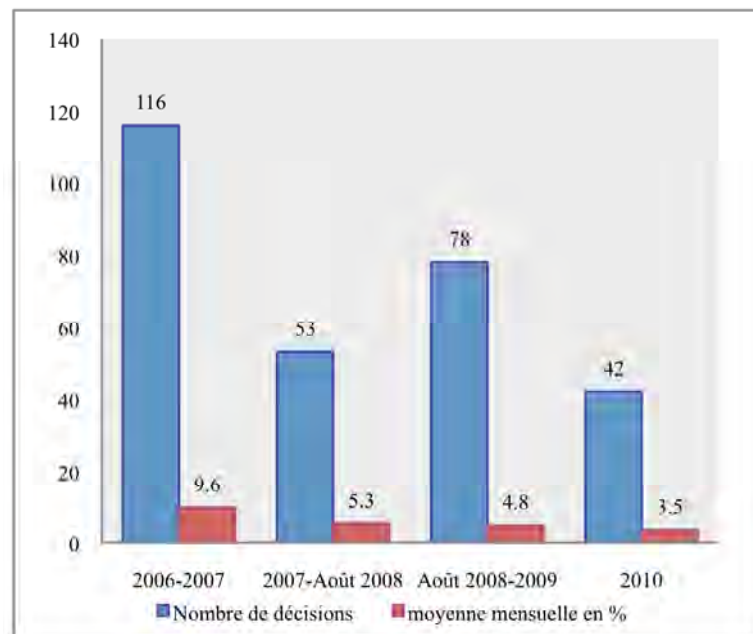
**Graphique 11. Répartition des arrêts de la Chambre administrative par catégorie de décision**



**Graphique 12. Évolution des affaires jugées par la Chambre administrative par catégorie de décision**

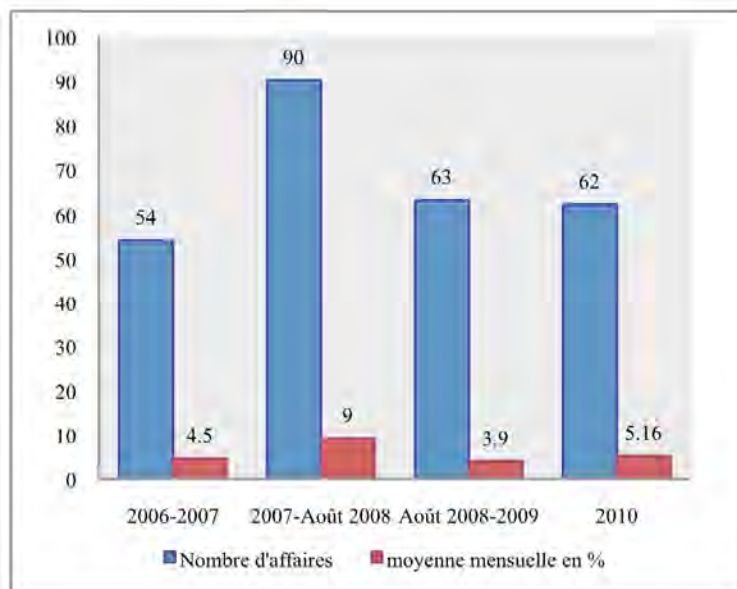


**Graphique 13. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires jugées par la Chambre administrative**

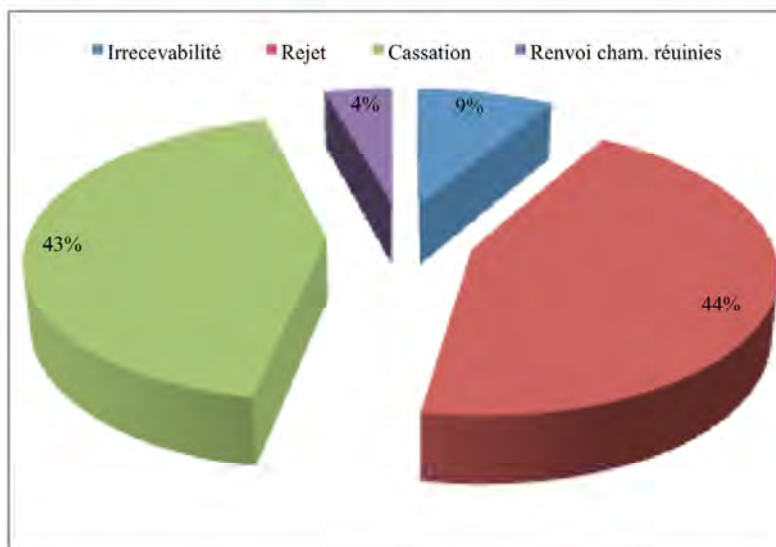


### Chambre sociale

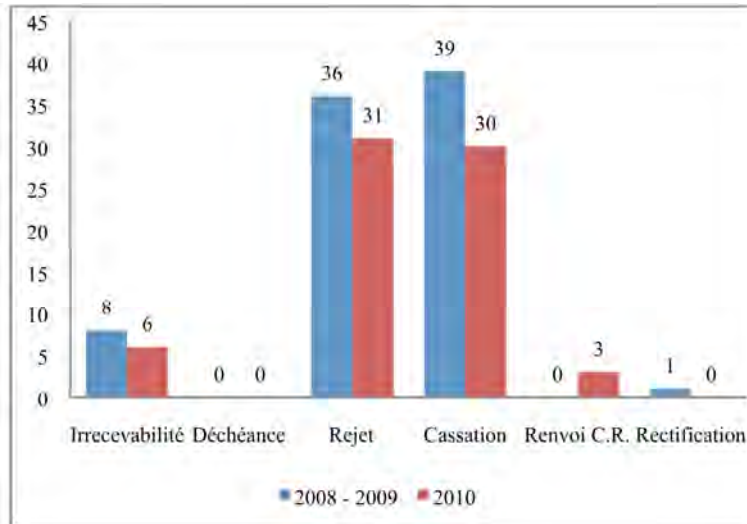
**Graphique 14. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires reçues par la Chambre sociale**



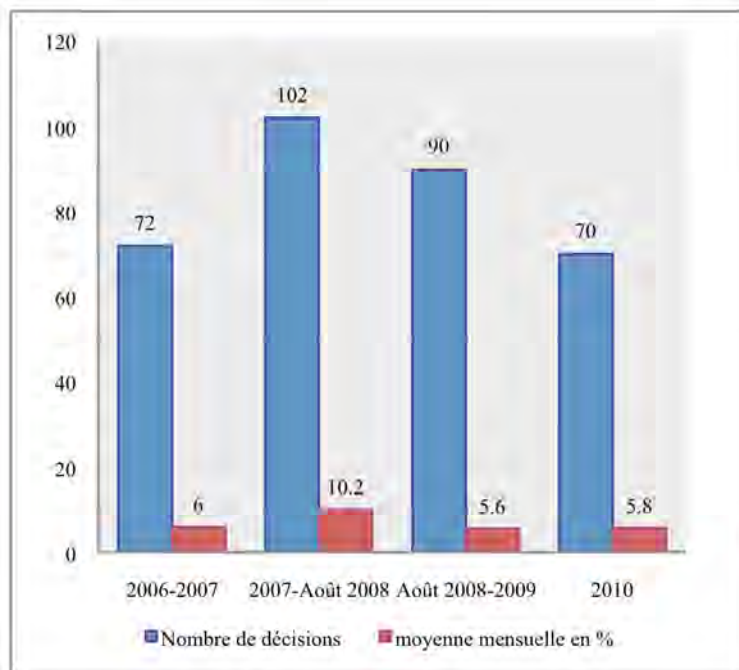
**Graphique 15. Répartition des arrêts de la Chambre sociale par catégorie de décision**



**Graphique 16. Évolution des arrêts de la Chambre sociale par catégorie de décision**

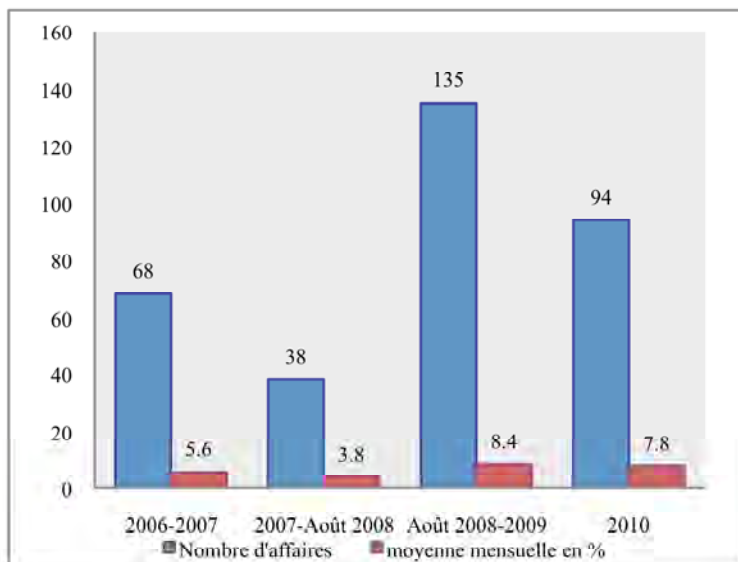


**Graphique 17. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires jugées par la Chambre sociale**

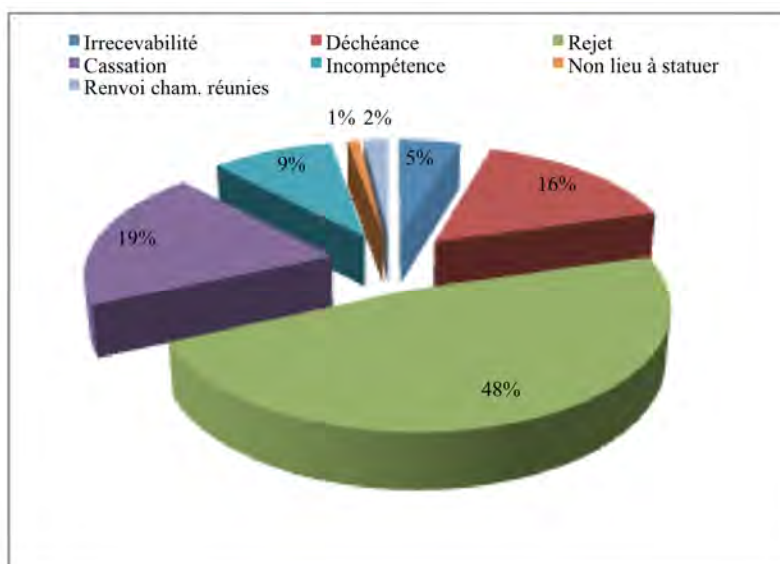


## Chambre civile et commerciale

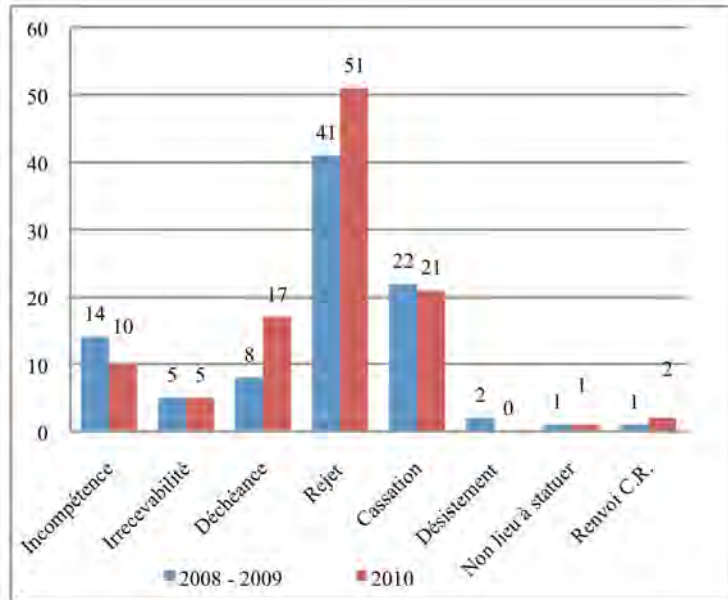
**Graphique 18. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires reçues par la Chambre civile et commerciale**



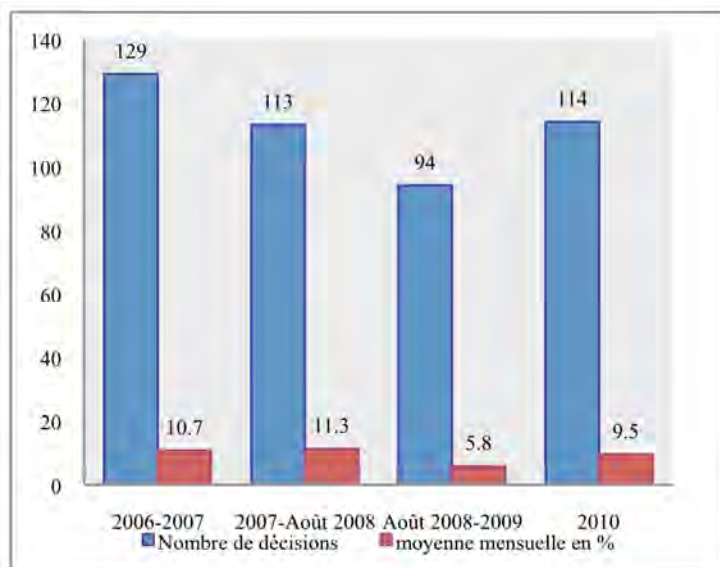
**Graphique 19. Répartition des arrêts de la Chambre civile et commerciale**



**Graphique 20. Évolution des arrêts de la Chambre civile et commerciale**

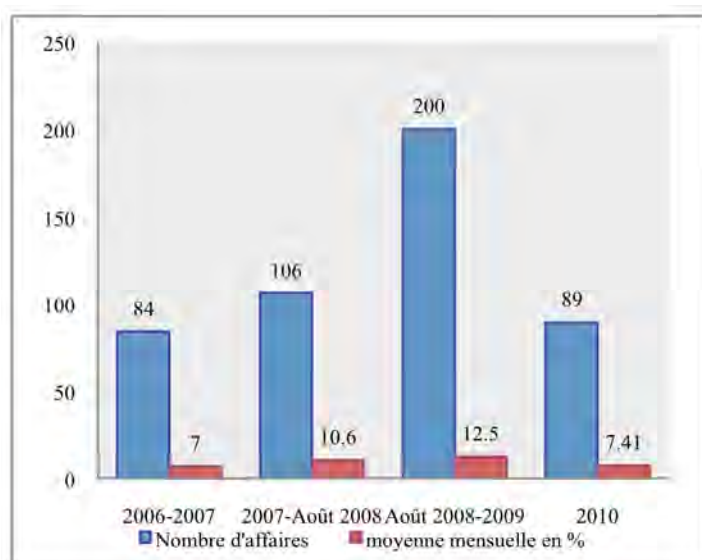


**Graphique 21. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires jugées par la Chambre civile et commerciale**

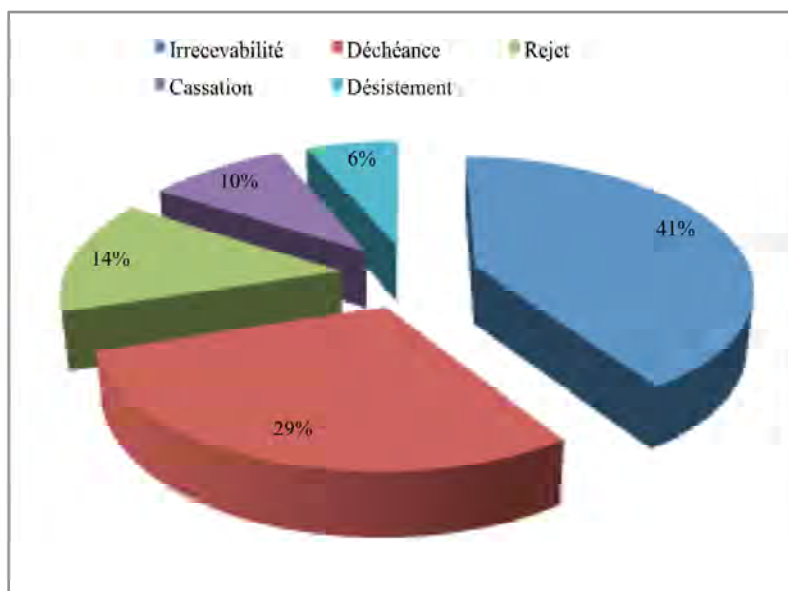


## Chambre criminelle

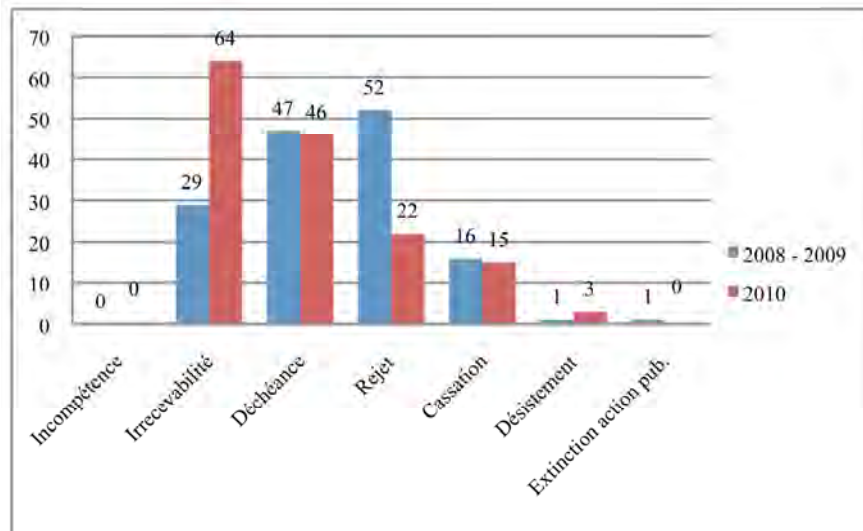
**Graphique 22. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires reçues par la Chambre administrative**



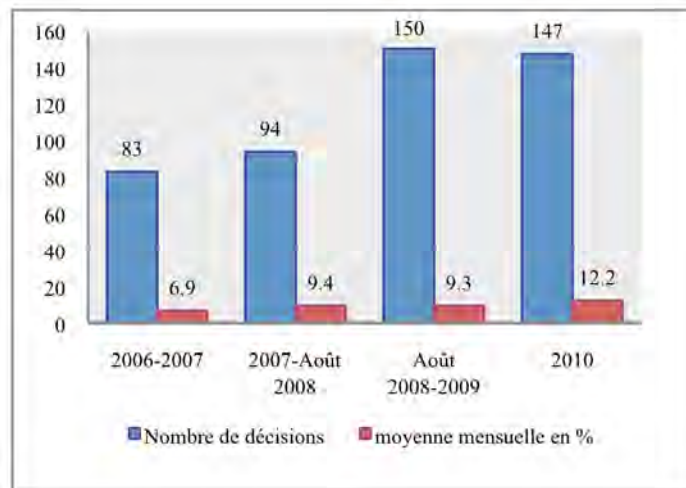
**Graphique 23. Répartition des arrêts de la Chambre criminelle par nature de décision**



**Graphique 24. Évolution des arrêts de la Chambre criminelle**

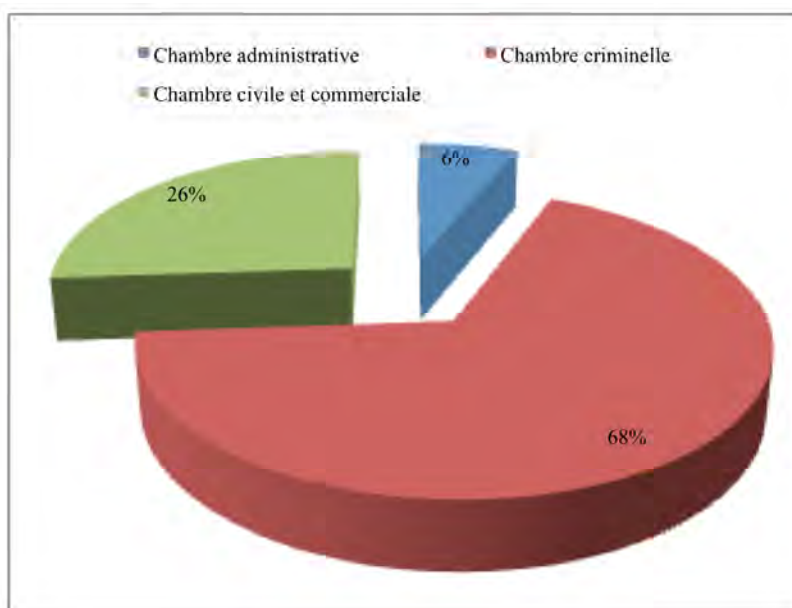


**Graphique 25. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires jugées par la Chambre criminelle**

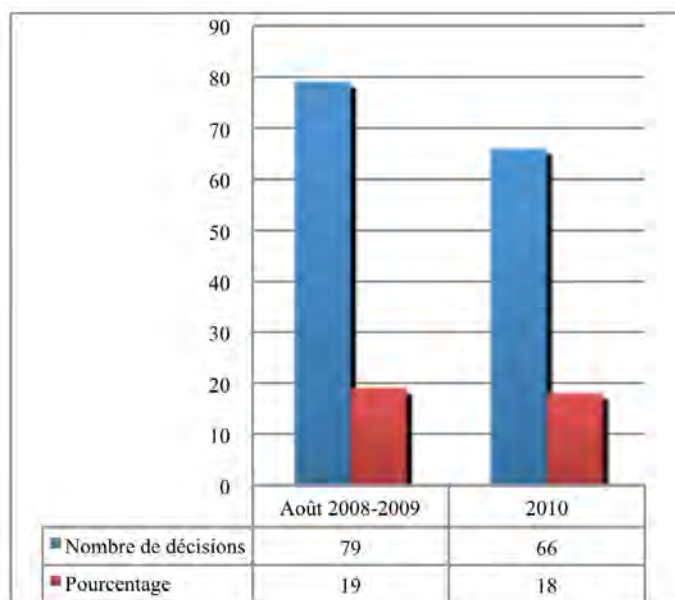




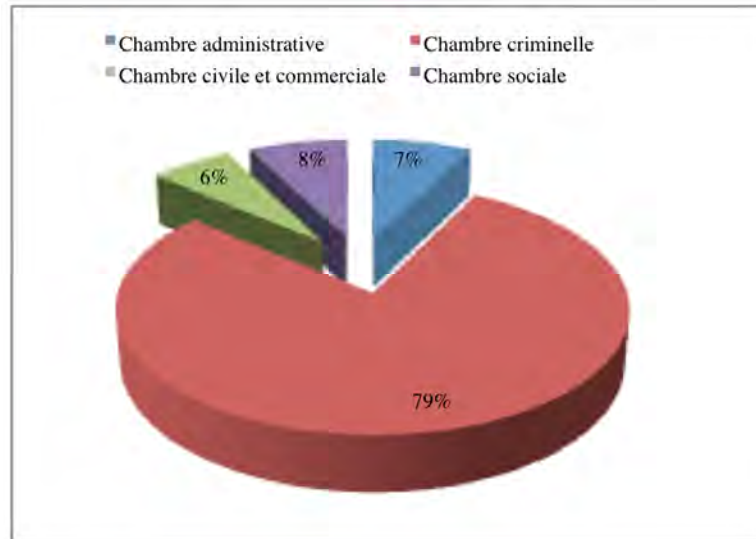
**Graphique 26. Répartition des arrêts de déchéance**



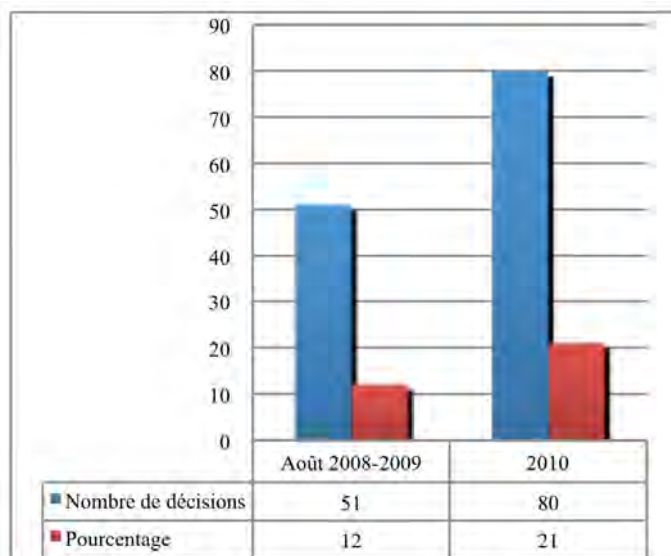
**Graphique 27. Évolution des arrêts de déchéance**

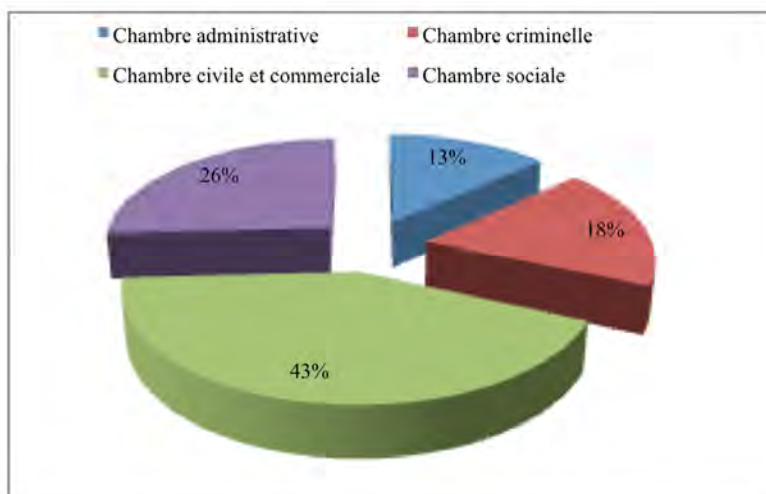
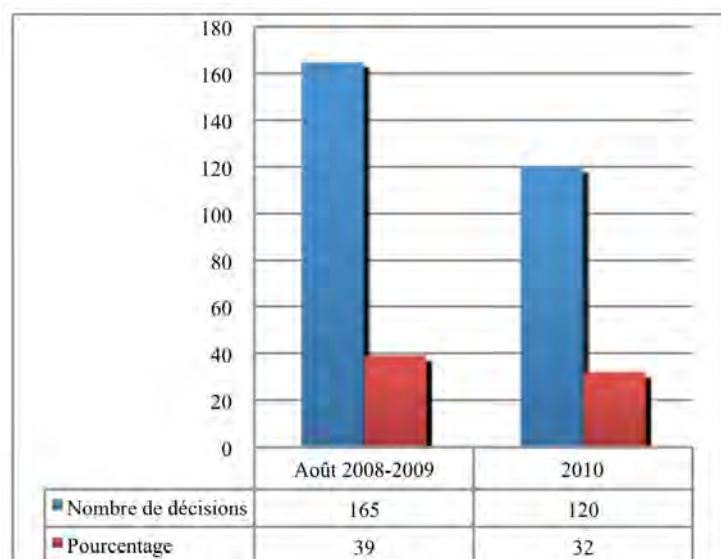


**Graphique 28. Répartition des arrêts d'irrecevabilité**

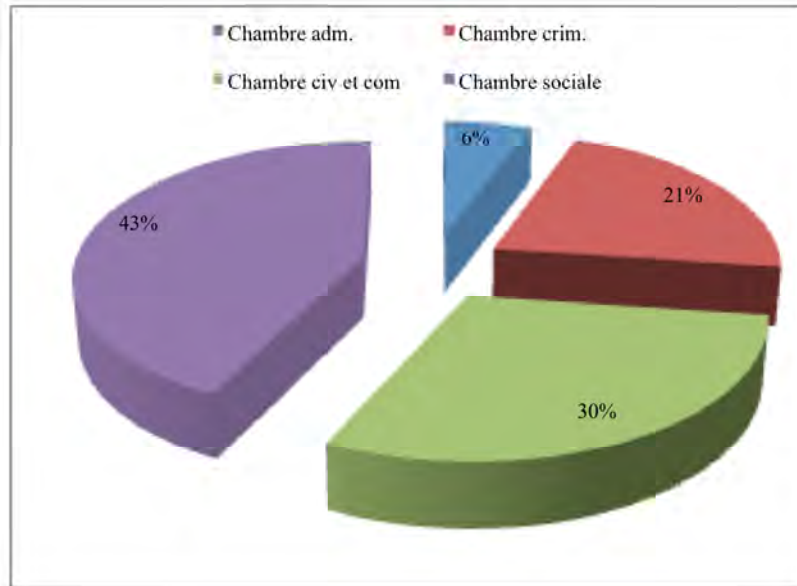


**Graphique 29. Évolution des arrêts d'irrecevabilité**

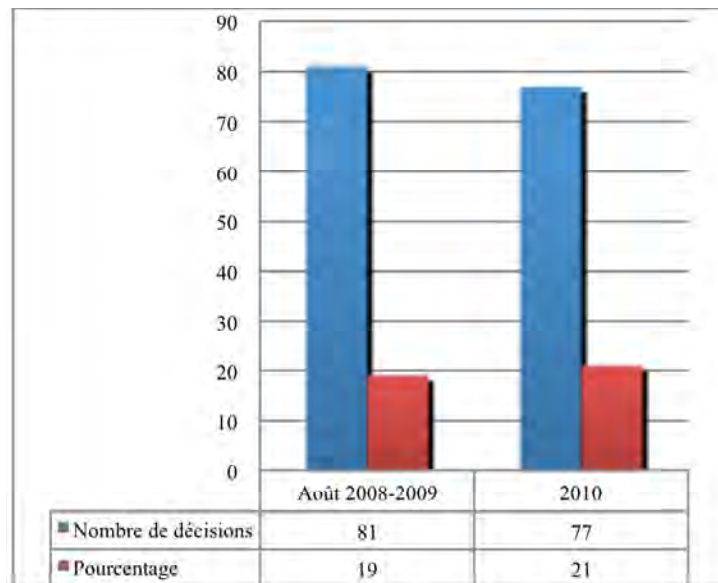


**Graphique 30. Répartition des arrêts de rejet****Graphique 31. Évolution des arrêts de rejet**

**Graphique 32. Répartition des arrêts de cassation**



**Graphique 33. Évolution des arrêts de cassation**



## **II. L'activité administrative et consultative**

### **1. L'Assemblée générale consultative**

#### **Présentation**

L'activité générale consultative constitue l'une des missions les plus importantes de la Cour suprême. En effet c'est à ce titre que, sur saisine du Gouvernement, de l'Assemblée nationale ou du Sénat, la Cour émet des avis juridiques motivés sur la légalité des projets de loi, d'ordonnance et de décret.

En l'occurrence, elle se prononce sur la pertinence des moyens juridiques retenus par les autorités publiques pour atteindre les objectifs poursuivis. Tenant compte des contraintes inhérentes à l'action administrative, elle ne porte pas des appréciations sur les fins poursuivies par le gouvernement.

Certes, l'avis rendu par la Cour n'a aucun caractère obligatoire, mais il apparaît que la systématisation de la consultation de la Cour sur les projets de textes législatifs ou réglementaires les plus importants pourrait, à brève échéance, restreindre considérablement les irrégularités qui affectent la qualité des actes administratifs tant du point du fond que de la forme.

Le rapport 2008-2009 de la Cour suprême soulignait le nombre peu élevé d'avis rendus au cours de l'année judiciaire. Cette situation qui était expliquée, dans une large mesure, par la faiblesse de la saisine de l'Assemblée générale consultative, ne s'est pas beaucoup améliorée.

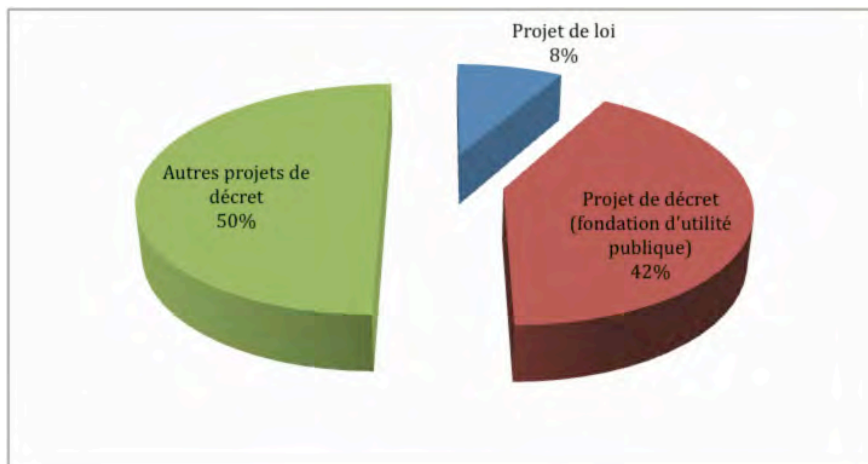
Aussi, les autorités politiques doivent-elles prendre des mesures idoines pour encourager la saisine de la Cour suprême, pour avis.

Toutefois, la statistique de la Cour suprême révèle une légère hausse de son activité consultative. Ainsi, tandis qu'en 2008-2009, sur une dizaine de demandes, l'Assemblée générale consultative de la Cour suprême avait émis neuf avis, en 2009-2010, sur 14 dossiers enregistrés, les trois constituant le résidu du précédent stock, elle a ordonné le retrait de deux requêtes et s'est prononcée sur les dix autres, ce dont il résulte qu'un seul dossier est actuellement en instance.

On constate que l'ensemble de ces demandes d'avis émane du Gouvernement. À ce jour, aucune proposition de loi émanant du Sénat ou de l'Assemblée nationale n'a été soumise à l'Assemblée générale consultative de la Cour suprême.

On note également que parmi toutes les demandes d'avis, une seule est relative à un projet de loi. Le reste porte sur des projets de décret, dont cinq sur la reconnaissance d'utilité publique de fondations.

### Graphique 34. Répartition des demandes d'avis par nature du texte



## Liste des Projets de loi ou de décret reçus en 2010

1. Projet de décret relatif à la pose ou à la dépose de conduites diverses et à l'occupation de l'emprise des routes et voies du réseau routier classé
2. Projet de décret accordant la reconnaissance d'utilité publique à la « Fondation KM Développer Diourbel »
3. Projet de décret accordant la reconnaissance d'utilité publique à la « Fondation Diouma Dieng Diakhaté »
4. Projet de décret fixant les conditions les conditions d'exercices de l'activité de transport de fonds et valeurs
5. Projet de décret accordant la reconnaissance d'utilité publique à la « Fondation Sococim Industries »
6. Projet de loi relatif au Statut général des fonctionnaires des collectivités locales
7. Projet de décret relatif au statut particulier du cadre des fonctionnaires de l'Administration générale des collectivités locales
8. Projet de décret fixant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la Fonction publique locale
9. Projet de décret fixant le régime commun des concours prévus pour l'admission dans les différents corps de fonctionnaires des collectivités locales
10. Projet de décret fixant les dispositions communes applicables aux stagiaires visés à l'article 26 du statut général des fonctionnaires des collectivités locales
11. Projet de décret accordant la reconnaissance d'utilité publique à la « Fondation Sococim Industries »
12. Projet de décret accordant la reconnaissance d'utilité publique à la « Fondation de la Fédération des Caisses du Crédit Mutuel du Sénégal » « FCMS »

- Nombre de textes reçus 12 (1 projet de loi + 11 projets de décret)
- Nombre de textes retirés 2
- Nombre de textes adoptés 10 (reçus en 2010) + 3 (reçus en 2009)





## **2. Les autres activités administratives**

Au cours de l'année 2010, la Cour suprême a, au plan de ses activités administratives, tenu des réunions de son bureau, de l'Assemblée intérieure et du réseau des correspondants. Elle a aussi initié la procédure de passation de marché relative à son projet de rénovation et d'extension.

### ***1. Les réunions du bureau de la Cour***

Le bureau de la Cour suprême assiste le Premier Président, qui est chargé de l'administration et de la discipline de la Cour. Sous sa présidence, il est formé du Procureur général, des quatre Présidents de Chambre et du Premier Avocat général, avec l'assistance du Greffier en chef.

À l'initiative du Premier Président, le Secrétaire général et le Directeur du Service de Documentation et d'Études peuvent être invités à assister aux réunions du bureau.

Quatre réunions du bureau se sont tenues entre février et décembre 2010 sur des thèmes récurrents tels que le fonctionnement des Chambres et services de la Cour, incluant le suivi de l'état et des délais de traitement des procédures, les calendriers d'audience et la composition des Chambres.

Le bureau est convoqué parfois sur un ordre du jour ponctuel, comme la préparation de l'audience de rentrée solennelle des Cours et Tribunaux ou d'une audience des Chambres réunies, du rapport annuel de la Cour, l'examen d'un avant-projet de modification législative ou réglementaire etc.

À la demande du Premier Président, le bureau de la Cour se réunit désormais le premier mercredi de chaque mois.

### ***2. L'Assemblée intérieure***

Le Premier Président peut réunir les membres de la Cour en Assemblée intérieure sur toutes les questions intéressant la juridiction. Sous la présidence du Premier Président, l'Assemblée intérieure comprend le Procureur général, les Présidents de Chambre, le Premier avocat général, le Secrétaire général, les Conseillers et les Avocats généraux. L'Assemblée a été convoquée deux fois en 2010, en avril et en décembre : elle délibère, en général, sur les questions discutées lors des réunions du bureau et, en particulier, sur le calendrier des audiences et la composition des Chambres

et comprend dans son ordre du jour, comme pour le bureau, des questions diverses.

Elle a ainsi adopté, le 3 décembre 2010, le tableau du calendrier des audiences et la composition des Chambres pour l'année judiciaire 2010-2011 (cf. annexes).

### ***3. Le réseau des correspondants***

Créé sur proposition du Premier Président de la Cour suprême par un arrêté du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, n° 0093 du 2 février 2010, le réseau des correspondants a été installé le 2 juillet 2010 par le Premier Président, en la salle d'audience de la Cour. Composé de magistrats des ressorts des Cours d'Appel, assistés de greffiers en chef et greffiers, le réseau est chargé, entre autres missions, de procéder à la collecte, la sélection, l'enrichissement, l'anonymisation des jugements et arrêts, en vue de leur transmission à la Cour suprême.

À cet effet, des actions de formation des membres du réseau seront programmées notamment sur l'harmonisation des critères de sélection des décisions à transmettre à la Cour suprême et sur leur enrichissement par des sommaires et des titres.

### ***4. Le projet de rénovation et d'extension des locaux de la Cour suprême***

Le projet de rénovation et d'extension de la Cour, financé par l'État sur deux années budgétaires, dans le cadre du Budget consolidé d'investissement (BCI), tend au regroupement de l'ensemble des services dans un site unique alors que, dans la situation actuelle, la haute juridiction reste éclatée sur deux sites différents, à Fann (ex-Cour de Cassation) et au Plateau (ex-Conseil d'État).

Ainsi, un appel à manifestation d'intérêt, faisant suite à l'avis général de passation des marchés publié par le journal *Le Soleil* des 6 et 7 février 2010, a été lancé « pour les études techniques, architecturales et le suivi du projet... » (cf. annexes).

Avec l'appui d'un consultant, sélectionné selon les procédures en vigueur et à l'issue des dépouillements de la Commission des marchés de la Cour suprême, sous la supervision de la Cellule de passation des marchés, le dossier est en voie d'être soumis à la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP), pour avis de non-objection.

À terme, la Cour suprême pourra rassembler tous ses services au siège de l'ancienne Cour de Cassation, dans l'immeuble de l'ex-Musée dynamique.

### **3. Rapport annuel d'activités du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême**

« Le Service de Documentation et d'Études rédige un rapport annuel d'activités »

*article 12 in fine du règlement intérieur*

Le Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême a consacré son premier rapport annuel d'activités à la présentation des directions d'actions établies pour atteindre ses objectifs inscrits dans le cadre du décret n° 2009-367 du 20 avril 2009, portant application de la loi organique n° 2008-35 du 8 août 2008 sur la Cour suprême.

Peuvent être cités, à cet égard :

- les politiques qu'il met en œuvre pour permettre à la Cour suprême de contribuer efficacement à la sécurité juridique et également d'assurer aux citoyens un accès plus aisé au droit, notamment sa jurisprudence ;
- l'exploration de démarches de qualité couvrant l'ensemble de ses missions, ainsi que la détermination, au profit de ses ressources humaines, des moyens logistiques les plus adaptés à leurs fonctions d'études et de formation, dans le contexte du renouveau de la justice ;
- l'organisation d'échanges et la coordination de travaux transversaux dans le cadre de la réflexion avec le Barreau et l'Université sur les enjeux de l'interdisciplinarité ;
- le déploiement d'efforts pour définir des actions de coopération ;
- le recensement des contraintes informatiques, pour assurer l'adéquation de ses moyens techniques avec les fortes demandes juridiques des professionnels du droit, de l'Administration publique, mais aussi, plus largement, celles de l'ensemble des citoyens.

En 2009-2010, le Service de Documentation et d'Études s'est donné les moyens de présenter les éléments essentiels de l'impact de ses prestations sur les modalités de fonctionnement de la Cour suprême.

Bien qu'il existe entre les missions du Service de Documentation et d'Études une interdépendance nécessaire, on peut évoquer rapidement, en les distinguant, son élargissement progressif (I), la mise en œuvre des politiques de sécurité juridique (II), d'accès au droit et de prévisibilité des décisions judiciaires (veille juridique), ainsi que la diffusion des informa-

tions sur la jurisprudence et sur les études d'intérêt général (III) la participation aux actions d'échanges (IV), la mise en place des sites intranet et internet (V).

## I. Effectifs

L'accroissement des effectifs du Service est traduit avec l'accueil de trois greffiers, dont une femme, le recentrage des rôles de ses membres pour atteindre les performances escomptées dans son plan d'action.

## II. Sécurité juridique

Les initiatives concrètes prises en vue de renforcer le rôle du service, dans les domaines qui le concernent, spécialement la restitution à la Cour de sa propre jurisprudence, sont nombreuses.

Notamment, il s'agit de promouvoir le raffinement de la méthode à suivre pour permettre à la Cour suprême de mieux contribuer à la sécurité juridique. Cette préoccupation s'insère dans une perspective d'amélioration de la fonction d'aide à la décision, au moyen d'une communication caractéristique d'un échange d'informations entre le Service de Documentation et les formations de la Cour.

## III. Accès au droit

La dynamique de l'accès au droit ne se caractérise pas seulement par la mise à la disposition du grand public, des professionnels du droit en particulier, des arrêts rendus par la Cour, comme cela a été le cas pour les années 2006, 2007 et 2008 à travers leur publication aux *Bulletins des arrêts* n° 15 et n° 16.

Elle est aussi consacrée par la diffusion des actes des journées d'études organisées par la Cour suprême sur les *certificats médicaux* et les *agressions sexuelles*, publiés dans un numéro spécial du *Bulletin d'information* de la Cour suprême. Il en est ainsi de la diffusion des actes des Journées d'études sur l'accès à la Cour suprême, publiés dans le *Bulletin d'information* n° 1-2 de la Cour suprême.

La **gestion de la documentation** optimise le flux des moyens de publication dont s'est dotée la Cour suprême pour rendre sa jurisprudence plus accessible.

En effet, l'introduction des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans la gestion du fonds documentaire marque des

avancées remarquables tant pour la gestion, la recherche, que pour la diffusion des documents.

La banque de données du Service de Documentation et d'Études s'est enrichie avec la création d'une base de données pour la gestion automatisée des ouvrages.

L'enrichissement de la base de données sur les textes législatifs et réglementaires avec texte intégral se poursuit comme annoncé dans le premier rapport du SDE.

#### **IV. Participation aux actions d'échanges**

Cette activité est illustrée par l'organisation des journées d'études des 26, 27 et 28 mai 2010, en relation avec l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar, le barreau du Sénégal, le Conseil d'État et la Cour de cassation de France, ainsi que leur barreau spécialisé.

#### **V. Mise en place des sites internet et intranet**

L'amélioration de la communication électronique est envisagée. Mais la direction du service infère des recommandations des experts que l'évolution escomptée passera par une évaluation très rigoureuse de l'investissement et la définition des modalités de financement du développement du système informatique, selon les prévisions du plan d'action de la Cour suprême.

Il faut toutefois indiquer que le programme de modernisation du système d'information de la Cour est placé sous le signe de la mise en œuvre de la loi organique de son institution. Le programme consiste :

- à rénover l'infrastructure ;
- à développer des applicatifs judiciaires (gestion des pourvois, gestion de la Jurisprudence, gestion de la législation et gestion du fonds documentaire) ;
- à développer et mettre en ligne les sites internet et intranet de la Cour suprême ;
- à numériser des stocks de décisions rendues dans le passé (Cour de cassation) ;
- à former les membres et les autres catégories de personnel de la Cour sur les applicatifs judiciaires.

Le processus d'exécution de ce programme est long et implique un lourd investissement. Mais il constitue une ambition nécessaire dont la réalisation est aujourd'hui dans sa phase finale.

En effet, l'infrastructure a été rénovée. Il reste uniquement à réceptionner et installer un nouveau serveur et trois numériseurs de production pour assurer l'activité de numérisation des flux documentaires. Ces équipements sont déjà commandés.

De même le développement des applicatifs judiciaires est terminé. Ils ont été déployés sur les serveurs du site du Musée Dynamique pour assurer les sessions de formation des membres de la Cour suprême et des autres catégories de son personnel.

Bien entendu, les dernières modifications demandées à l'issue de la session de formation (26 janvier - 18 février) sont prises en compte. Une fois la mise à jour terminée, les versions définitives des applicatifs judiciaires seront déployées.

En outre, la numérisation des dossiers de l'année judiciaire 2011, en cours, préfigure la mise en exploitation de ces applicatifs judiciaires.

Enfin, le développement des sites internet et intranet est terminé. La mise en ligne de ces sites web attendait la fin de la collecte et de la mise en forme des premiers éléments d'information destinés à les alimenter. Or, les contenus sont maintenant disponibles et sont en cours de chargement sur les sites.

On observera simplement que les sessions de formation sur les applicatifs judiciaires ont montré un niveau de maîtrise de l'outil informatique très variable. Ce constat suggère qu'en ce domaine, une formation en informatique (applications de bureautique) est souhaitable pour le renforcement des capacités des membres de la Cour et les autres catégories de son personnel.

Au demeurant, la Cour suprême accorde une attention particulière à son système d'information. Le fait est que, très tôt, **les autorités de la Cour** ont compris que le système d'information était un des leviers puissants pour l'accélération des procédures, l'amélioration de la qualité des décisions et le renforcement de la proximité avec les justiciables et les professionnels du droit. Ainsi le système d'information restera à l'avenir un des axes importants de la stratégie de développement de la Cour suprême.

## Perspectives

Pour l'année, 2010-2011, le Service de Documentation et d'Études est à pied d'œuvre pour organiser des journées d'études ou de réflexion, afin de réaliser les projets de travail en commun élaborés par la Cour en relation avec notamment :

- la Cour de Cassation et le Conseil d'État français, sur leurs pratiques professionnelles ;
- la Cour suprême du royaume du Maroc sur le droit de la famille ;
- l'Institut International des Droits de l'Homme sur l'application des conventions internationales ;
- l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, sur la gestion des marchés publics.

Par ailleurs, le Service s'engage à ouvrir ses démarches avec l'intention d'une participation plus importante, aussi bien dans l'activité consultative que dans l'action régulatrice de la Cour suprême.

En ce sens, l'enrichissement de la recherche par le renforcement des pouvoirs d'appréciation et d'expression du Service, dans l'intérêt de la décision à intervenir, est le corollaire de l'article 28 du décret d'application de la loi organique sur la Cour suprême, qui, en son second alinéa, dispose que « *Pendant le délibéré, le Président de Chambre ou le conseiller qui le supplée, doit soumettre à débat l'intérêt de la décision prise, afin de juger de l'opportunité de la publier et, le cas échéant, des lieux de la publication* ».

De surcroît, l'apport qualitatif des prestations du service enregistrées dans l'ensemble de l'activité jurisprudentielle et consultative de la Cour suprême témoigne de la nécessité de l'impliquer dans la réflexion et la concertation qui animent le processus décisionnel jusqu'à l'étape du « prédelibéré ».

En outre, afin d'apporter des réponses appropriées aux interrogations que suscitent l'arrêté n° 0093 du 2 février 2010, du Ministre de la Justice, portant réseau des correspondants, le Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême s'est attaché à dégager les conditions de constitution et de mise en œuvre d'une structure de pilotage et de gestion de cette donnée (le réseau), en raison de sa nouveauté dans l'organisation judiciaire. En effet, le réseau des correspondants a été installé le 2 juillet 2010, par le Premier Président de la Cour suprême.

Cet organisme aura notamment les missions suivantes :

- assurer une fonction d'orientation ;
- identifier les difficultés rencontrées par les correspondants dans l'accomplissement de la mission de collecte, de diffusion et d'anonymisation des décisions ;
- développer l'interactivité entre les juridictions ;
- organiser des missions de sensibilisation et d'information au sein des Cours d'appel ;
- assurer le suivi et l'évaluation des orientations qu'il a prises.

C'est alors que s'est faite jour l'idée de contribuer à la formation et à l'encadrement des correspondants et de leurs assistants dans le traitement des décisions collectées, sélectionnées et transmises à la Cour suprême.

Dans la pratique, les correspondants du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême, assistés par des greffiers et assistants de justice, procèdent à la collecte, la sélection, l'enrichissement, l'anonymisation et la transmission des décisions de justice de la Cour suprême. Pour réussir cette mission, ils devront suivre un programme de formation dont la mise en œuvre sera confiée à leurs interlocuteurs au sein du service, à des informaticiens et à toute personne-ressource.

La formation des correspondants sera axée sur les différents aspects de la mission qui leur est ainsi confiée et pourra se dérouler selon le plan proposé ci-dessous.

### ***I. Les différents modules***

#### **A. La sélection des décisions « présentant un intérêt particulier » et leur anonymisation**

Il faudra s'entendre sur les critères à partir desquels une décision sera considérée comme particulièrement importante et, par conséquent, publiable. Il peut s'agir :

- des décisions contenant des solutions inédites ou novatrices ;
- des décisions ayant fait l'objet de pourvoi devant la Cour suprême ;
- des décisions dans lesquelles les juges du fond rendent une solution allant à l'encontre de la doctrine de la Cour suprême sur une question de droit précise.

Il s'agira également de s'entendre sur la méthode à suivre pour l'anonymisation de la jurisprudence.

#### **B. La rédaction des sommaires des jugements et arrêts à publier**

Aux termes de l'article 8 de l'arrêté n°993 « *les décisions réunies et transmises ... sont accompagnées des sommaires rédigés par les magistrats...* ». Les correspondants de la Cour suprême et les magistrats rapporteurs doivent être en mesure de rédiger les sommaires des décisions rendues par les Tribunaux et les Cours d'Appel.

#### **C. L'utilisation des applications informatiques pour mettre en ligne les décisions juridictionnelles et l'automatisation de la documentation**

La formation des correspondants et de leurs assistants pourra se faire avec l'appui des informaticiens travaillant avec la Cour suprême et des documentalistes expérimentés.



Les correspondants doivent se familiariser avec l'archivage numérique, la recherche documentaire sur l'intranet de la Cour suprême et la mise en ligne des décisions.

## ***II. Le déroulement de la formation***

Les correspondants et les assistants qui se trouvent dans le ressort de la Cour d'Appel de Dakar sont au nombre de cinquante. Ceux qui dépendent des Cours d'Appel de Saint-Louis et de Kaolack sont au nombre de quarante six.

La formation pourrait se dérouler au Centre de formation judiciaire, au siège de la Cour ou ailleurs, selon l'une des formules suivantes.

### **Première formule**

La première session de formation d'une durée (à déterminer) pourrait regrouper les vingt-cinq correspondants et les vingt-cinq assistants qui sont dans le ressort de la Cour d'Appel de Dakar. La seconde session réunirait, pour la même durée, les vingt-trois correspondants du ressort des Cours d'appel de Saint-Louis et de Kaolack et leurs vingt-trois assistants.

La première session pourrait se tenir à la fin du mois d'avril et la seconde session dans la deuxième semaine (ou dans la deuxième quinzaine) du mois de mai.

Le programme de formation pourrait s'établir ainsi :

- Initiation des correspondants à la rédaction de sommaires.
- Initiation des assistants des correspondants à l'anonymisation des décisions.
- Cas pratiques : sélection de décisions à publier et rédaction de sommaires pour les correspondants.
- Cas pratiques : sélection et anonymisation de décisions à publier pour les assistants.
- Initiation des correspondants et de leurs assistants à l'interrogation du site web de la Cour suprême et de son intranet.

### **Deuxième formule**

La première session regrouperait tous les quarante huit correspondants répartis en deux groupes de travail pour une formation à la rédaction de sommaires, à la sélection des décisions et à l'utilisation des applications informatiques.

La seconde session serait consacrée à la formation des assistants des correspondants à la sélection des décisions, à leur anonymisation, à l'automatisation de la documentation et aux applications informatiques.

### ***III. Le suivi de la formation***

Il pourra se faire à distance, grâce à l'internet, par des échanges réguliers entre les correspondants et leurs interlocuteurs à la Cour suprême, le Service de Documentation et d'Études pourra également envoyer des missions d'évaluation dans les différentes juridictions, chaque fois que cela sera nécessaire.

### ***IV. Le budget***

Le budget sera présenté incessamment ; car la direction du Service de Documentation et d'Études est actuellement en consultation sur le sujet avec un expert.

Exemplaires, en ce qu'elles sont complémentaires de cette approche, l'organisation de sessions de formation portant sur la rédaction de sommaires, l'élaboration des notices qui mettent l'accent sur des difficultés rencontrées par la Cour suprême dans l'accomplissement de sa mission, l'utilisation de l'application informatique de transmission des décisions judiciaires et autres documents sont, à cet égard, largement significatives.

Intellectuellement proches et orientées dans la perspective déterminée par le respect du principe de prévisibilité des décisions judiciaires, ces ambitions postulent le renforcement de la sécurité juridique, grâce à la mise en œuvre d'un dispositif adéquat au rôle régulateur de la Cour suprême, en termes d'unification du droit. Il s'agira encore de constituer de groupes de travail présidés par les Présidents de Chambre de la Cour, pour élaborer des notices méthodologiques relatives aux questions de procédure qui suscitent des difficultés. L'objectif est de doter la Cour suprême d'un moyen d'assumer sa mission d'harmonisation des interprétations et d'adaptation des pratiques des juges du fond aux orientations qui se dégagent de sa doctrine.

## **Conclusion générale**

Assurément, ces dispositifs orientent l'action de la Cour suprême vers des résultats satisfaisants. Mais ils ne dispensent pas de réfléchir sur la condition qui garantit sa performance globale : l'interaction. L'importance de cet enjeu conduit à réaffirmer que la prise de conscience de la complé-

mentarité des acteurs concentriques aux formations de jugement et au Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême est nécessaire. Et, de ce point de vue, la finalité du rapport annuel du Service n'est pas seulement de rendre compte de ses activités, mais de susciter ce facteur de cohérence et d'efficacité des missions juridictionnelle et jurisprudentielle de la Cour suprême.



## **III. Les Journées d'études**

### **1. L'accès à la Cour suprême**

#### **Synthèse des travaux**

*Papa Makha Ndiaye*

Directeur du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême

Mesdames, messieurs,

À l'issue de nos travaux, le sentiment également partagé est la satisfaction. Il ne pouvait en être autrement après le constat de l'excellence des communications présentées, le grand talent des modérateurs et les interventions qualitativement substantielles de tous les participants.

Organiser une rencontre internationale pour réfléchir sur l'accessibilité de la Cour suprême, c'est envisager soit d'effectuer une démarche d'ouverture, pour une meilleure connaissance du phénomène jurisprudentiel ou encore mettre en œuvre une politique de solidarité, en vue d'une compréhension mutuelle, soit d'étudier ce sujet dans son sens contentieux.

Relevant à la fois de ces deux perspectives, la thématique de nos journées d'études est un parti-pris délibéré sur l'orientation à imprimer à la conception renouvelée du rôle de la Cour suprême issue de la réforme du système judiciaire en 2008.

Ce qui est particulièrement remarquable, c'est l'instauration d'une coopération féconde et constructive tant avec les maîtres qui animent la Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD) (A), qu'avec ceux qui illustrent le Barreau sénégalais, mais également avec les juridictions suprêmes françaises, le Conseil d'État et la Cour de Cassation (B).

À cet égard, il faut bien relever la démarche de ces dernières qui, pour élargir notre champ de vision institutionnel, se sont appuyées sur le Président de l'Ordre des Avocats aux Conseils, lequel nous a présenté, dans sa brillante intervention, le modèle de barreau spécialisé, en France.

L'objet de cette coopération est dessiné en filigrane par des actions d'échange et de formation, incluses dans des mécanismes au service d'un dialogue scientifique autour de problématiques communes.

Par la voix de Monsieur le Doyen Ndiaw Diouf et celle du Professeur Pape Demba Sy, l'Université a enrichi nos connaissances sur « *Le pourvoi en cassation dans les litiges de droit privé* », ainsi que sur « *Les recours en matière administrative et l'accès au juge* ».

Cet office a révélé la complémentarité des fonctions de la Cour régulatrice et celles de l'Université, gardienne « *des champs du savoir* », l'articulation de deux organes d'expression du droit. Car, alors que les universitaires ont étudié la règle de droit à sa source matérielle et formelle, les hauts magistrats de la Cour, notamment les Présidents de Chambre, ont présidé les séances de discussions, en déterminant les points d'application des normes dégagées des textes de loi, par le juge.

Ainsi, un enjeu important a été analysé, qui est la coexistence de la Cour suprême nationale et de la Cour commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA), dans l'espace communautaire de l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA).

Dans la première intervention, le Doyen de la Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'UCAD a insisté sur le flou juridique créé par l'intrication des sources textuelles, qui entraînent pratiquement une remise en question de la mission de la Cour suprême nationale.

Selon Monsieur le Doyen, la cohérence du dispositif juridique et judiciaire mis en place depuis l'entrée en vigueur du Traité relatif à l'OHADA fait défaut, et ses effets sur les rapports entre les deux Cours suprêmes ne sont pas toujours intelligibles.

En effet, si le pourvoi en cassation n'est pas suspensif d'exécution, aussi bien devant la Cour commune de Justice et d'Arbitrage, que devant la Cour de Cassation nationale, l'on peut s'interroger sur la pertinence du caractère non suspensif du recours devant la CCJA qui, à l'évidence, n'est pas chargée exclusivement de veiller sur l'harmonie de la jurisprudence communautaire. Car elle est érigée, par le traité de son institution, à la fois comme juge de cassation, juge du fond et juridiction des conflits. D'où il suit qu'en cas de divergence entre elle et la Cour suprême, c'est son interprétation qui s'impose.

Ne peut-on pas considérer que cette technique du traité est la clé d'explication du dessaisissement de la Cour suprême, lorsque l'une des parties prétend que l'affaire soulève des questions relatives à l'application des Actes Uniformes ?

D'autres apories évoquées par l'éminent Professeur – l'incertitude de la juridiction compétente pour statuer ou du droit applicable dans le dédale judiciaire, ainsi que la situation géographique de la CCJA –, ont pour effet principal de dérouter les juridictions du fond, mais aussi les justiciables et leurs conseils.

Ayant relevé que « *la technique utilisée par le traité relatif à l'OHADA pour assurer l'interprétation uniforme du droit communautaire est le pourvoi en cassation* » et que ce « *rapprochement* » est à tous égards « *problématique* », Monsieur le Doyen estime que l'institution d'un « *renvoi préjudiciel* » constitue, notamment, un facteur d'apaisement des multiples contraintes qui en découlent et auxquelles sont confrontés les praticiens, dans le déroulement des procédures devant les juridictions compétentes dans les territoires des États membres de l'organisation communautaire.

Pour terminer, le conférencier a énoncé, en termes nets, que l'adoption « *dans les meilleurs délais* » de « *règles appropriées* » est ce qu'il y a mieux à faire pour améliorer les « *relations (...) entre la juridiction communautaire et les juridictions nationales statuant en cassation* ».

Au cours des débats qui ont suivi l'exposé de ce grand universitaire, Monsieur le Président Jean Louis Gillet, un autre universitaire et membre de la Cour de Cassation française, a suggéré la création « *d'un espace de dialogue* » pour pallier les carences du droit harmonisé, dans l'espace géopolitique où est instituée la Cour commune de Justice et d'Arbitrage.

Restons encore un instant à l'Université, avec le Professeur Pape Demba Sy. Au cours de la seconde intervention, il a insisté sur l'importance de l'accès à la Cour suprême, qu'il analyse comme un rayon de « *l'accès à la justice* ». Selon le Professeur, « *l'accès à la justice* » suppose un accès aisé au juge. S'agissant « *d'un droit fondamental de l'homme* », son effectivité passe par la mise en œuvre d'une revendication citoyenne.

Le Professeur a soumis les recours administratifs à un crible d'analyses, juridique et éthique, en incriminant le formalisme excessif qui traduit le taux très élevé de décisions de non-admission prononcées par la Cour suprême. À son tour, il a indiqué d'autres sources de difficultés constituées par la compétence exclusive de la Cour suprême en matière d'excès de pouvoir, ainsi que la situation géographique du siège de celle-ci.

Réfléchissant sur les réformes successives du système juridique sénégalais, le conférencier a reconnu l'existence d'avancées significatives et satisfaisantes, mais insuffisantes, au demeurant, pour réaliser l'adéquation

escomptée entre le droit public et la mentalité des justiciables dont il régit les activités.

Le Professeur préconise la nécessité de promouvoir l'admission des recours en annulation, afin qu'ils jouent « *leur rôle d'utilité publique par le renforcement de la qualité du droit administratif, condition de l'émergence d'une jurisprudence* » susceptible de servir de ferment à la promotion de l'État de droit.

Il est apparu dans les débats qui ont suivi cette brillante prestation que les projets de modifications élaborés à la Cour suprême prennent en compte, comme par anticipation, la plupart des propositions de réforme formulées par l'assistance et les participants, notamment :

- l'assouplissement et la simplification des formalités à accomplir devant la Cour ;
- le rétablissement du ministère d'avocat assorti de possibilités d'aide juridictionnelle ;
- l'accélération du cours de la procédure dans le cadre du traitement du sursis devant la Chambre administrative de la Cour suprême ;
- le rapprochement de la justice des justiciables ;
- la mise en place d'un dispositif apte à réduire le volume du contentieux ;
- l'introduction d'un dispositif de régularisation pour réparer, dans des conditions à préciser, certains vices de forme inhibiteurs de la procédure administrative au seuil du prétoire ;
- la permanence de la formation complémentaire des magistrats et des auxiliaires de justice.

Les membres de la délégation française ont, à l'instar des universitaires sénégalais, présenté des communications de grande qualité.

L'accès à la Cour suprême exige la connaissance de plusieurs règles formelles et la maîtrise de nombreuses techniques dont les contours exacts ont été cernés de manière remarquable par les conférenciers.

Monsieur Didier Le Prado, Président de l'Ordre des Avocats aux Conseils, a évoqué, avec un grand talent, le thème libellé « *Un barreau spécialisé devant les juges de cassation français : pourquoi et comment ?* »

Définissant le barreau spécialisé comme « *un rouage de rationalisation du contrôle de cassation* », Monsieur Le Prado estime qu'il constitue un « *contact essentiel avec le Conseil d'État et la Cour de Cassation* », et « *participe activement à leur bon fonctionnement*, en vertu de « *la techni-*



*que de cassation et sa mise en œuvre par la rédaction des mémoires caractérisée par un formalisme rigoureux ».*

Selon lui, toute cette orientation montre que le moyen de cassation est un instrument qui permet à l'avocat de « *poser au juge une question précise* » et d'attendre, en retour, de celui-ci, « *une réponse tout aussi précise* ». Néanmoins, si la précision est une condition de recevabilité du grief invoqué par le demandeur, elle n'en est pas la seule ; car, émanant nécessairement des motifs, qui servent de soutien à la décision attaquée, l'inspiration de l'auteur du pourvoi doit s'épuiser dans ce cadre, faute de quoi le moyen présente la caractéristique d'être un « *manque en fait* », d'où il suit qu'il est irrecevable.

Ainsi, de façon cohérente avec les principes directeurs du procès équitable, les Cours suprêmes, sous l'impulsion des avocats aux Conseils ont dégagé progressivement « *les normes garantes d'un accès libre, égal et effectif du justiciable au juge de cassation, dans un délai raisonnable* ».

Un tel modèle a une vertu attractive évidente. Ainsi, réagissant à une question d'opportunité posée par Monsieur le Premier Président de la Cour suprême, Monsieur Le Prado a généreusement offert l'assistance de l'Ordre qu'il préside, si les avocats sénégalais expriment le désir de segmenter leur barreau pour faire évoluer l'un des Ordres vers la spécialisation.

À quoi les avocats présents dans la salle, au nombre desquels se trouvaient deux membres de leur Ordre, Maîtres Alioune Badara Fall et Ameth Bâ, ont répondu que la réflexion sera largement étendue dans leur sphère.

À la reprise des travaux, Monsieur le Président Gillet et un maître des requêtes, Monsieur Nicolas Boulouis, magistrats à qui leurs fonctions respectives à la Cour de Cassation et au Conseil d'État ont traité parfaitement des questions relatives au « *Contrôle exercé en France par la Cour de Cassation, la préparation et la rédaction des arrêts* », et aux « *Méthodes de traitement des dossiers contentieux en Conseil d'État* ». Ils ont contribué à approfondir les débats et ont fait constater à l'assistance les multiples difficultés qui jalonnent l'itinéraire conduisant aux formations délibérantes de la Cour, gardienne de la sécurité juridique et qui, de ce fait, impliquent une responsabilité directe de celle-ci dans la régulation de la société, par le droit.

Il convient de saluer leur insistance sur cette compétence de la fonction de la Cour suprême.

En effet, l'abondance des rebellions des juges du fond pourrait exprimer une défiance face à une Cour suprême dont la fréquence des arrêts de

cassation laisserait à penser qu'elle exerce sa mission de tutelle et de contrôle des juridictions inférieures, en faisant de l'arbitraire un principe fondamental de régulation.

Or, une telle conception de la mission de la Cour régulatrice s'inscrirait dans la perspective d'un univers judiciaire complexe et chaotique, où il est donné à voir, selon la formule bien connue du Professeur Dominique Rousseau « *non pas un juge du fond soumis à la norme, mais un juge soumis "au bon plaisir"* » des hauts magistrats « *qui en maîtrisent le sens en en dirigeant l'application* ».

Selon le Président Gillet et Monsieur Boulouis, il serait hasardeux de penser que la haute juridiction « *est une machine à casser* ». Bien au contraire, ont-t-ils dit en chœur ; celle-ci n'a d'existence et de sens que par les décisions rendues par les juridictions du fond ; en substance, la jurisprudence des Cours et Tribunaux est essentielle à la Cour suprême. Autant dire que l'organisation judiciaire s'apparente à la légende d'*Aladin*, ce personnage du conte des « *Mille et une Nuits* » qu'une puissance mystérieuse a guidé jusqu'au centre de la Terre, où il a trouvé une lampe magique pourvoyeuse de fortunes diverses.

La représentation de ce téléguidage induit l'attitude de la Cour suprême face aux juridictions inférieures.

La Cour suprême ? Elle est le principe de l'unité du droit national ; le symbole de l'unité de la jurisprudence ; elle joue un rôle essentiel dans la réalisation du principe d'égalité entre les citoyens, devant la loi et la justice.

Et, comme d'un tribunal à un autre, le même problème de droit peut recevoir des solutions divergentes ; que, d'une Cour d'Appel à une autre, le constat est identique, la Cour régulatrice s'emploie à réaliser une assise doctrinale cohérente dans l'accomplissement de sa mission, qui est avant tout de sanctionner les violations de la loi commises par les juges du fond et aussi de corriger les erreurs constatées dans leur raisonnement.

Le travail collectif accompli en trois jours constitue désormais une référence indispensable à tous ceux qui sont préoccupés par la qualité du procès devant la Cour suprême.

Il a permis, dans l'intérêt de tous les participants, de dégager les caractéristiques principales de la rédaction des arrêts de la Cour suprême et, en même temps, circonscrire, avec précision, le domaine et la portée du contrôle de cassation.

D'emblée, Messieurs Gillet et Boulouis ont, chacun, à son tour, tracé les contours de la liberté du juge du fond, souverain pour apprécier les éléments de fait et de preuve soumis à son examen. Dans ce cadre factuel,

la Cour suprême exerce *un contrôle de motivation*, en principe, *léger*. Mais il n'en demeure pas moins que la Cour s'est arrogée le droit d'examiner et de contrôler la qualification des motifs invoqués et des actes juridiques, notamment pour vérifier leur licéité (cause de la rupture du contrat de travail) ou l'objectivité de leur caractère. En ce qui concerne la section du contentieux du Conseil d'État français, qui correspond à notre Chambre administrative, le contrôle des faits est plus pesant, parce qu'ils sont indissociables du socle commun de la jurisprudence administrative. En réalité, le pouvoir souverain du juge du fond pour apprécier les faits ne découle pas d'un principe d'autonomie, puisqu'il appartient à la Cour suprême de contrôler une pléthore de termes juridiques résultant de la qualification des faits. À noter que dans cette activité de formalisation, les notions juridiques sont des paramètres. Est exemplaire à cet égard, la qualification de la faute.

En accomplissant sa mission de contrôle, la Cour suprême exerce une fonction explicative et, en même temps, une fonction corrective dans un processus aboutissant tantôt à un arrêt de rejet, tantôt à un arrêt de cassation. Dans le premier cas, la Cour constate que le raisonnement du juge du fond s'inscrit dans le cadre d'une logique irréprochable, à condition, bien évidemment, que la loi n'ait été aucunement violée ; car, dit le Professeur Loïc Cadiet, « *toute violation de la loi a vocation à être sanctionnée* ». *Lex Imperat*. Dans le second, elle constate que le juge du fond a dénaturé une pièce du dossier, en altérant ses mentions, ou qu'il a mal « *géré les termes du litige* » ou que son raisonnement comporte des erreurs, produit des motifs contradictoires et inconciliables, impliquant ainsi l'inexistence d'une base à l'application de la loi ; ou bien qu'il s'est déterminé sur des motifs insuffisants, dubitatifs, hypothétiques ou ambigus, ou encore qu'il n'a pas respecté le principe du contradictoire ou, certes beaucoup plus rarement, que la subsistance de la décision attaquée dans l'ordonnancement juridique pourrait entraîner des conséquences désastreuses sur l'organisation sociale.

Cependant, on a beaucoup écrit pour stigmatiser le caractère rébarbatif du style de la Cour suprême. Mais, quel que soit le contrôle opéré (contrôle normatif ou disciplinaire), la Cour suprême, par une motivation circonscrite au moyen invoqué, donc brève et certaine, reprend l'argumentation qui prépare la décision attaquée, en employant des concepts et des réflexions susceptibles d'éclairer le cheminement intellectuel qui y a conduit, quitte même à examiner les travaux préparatoires de la loi pour guider le raisonnement du juge de renvoi ou parfaire celui du juge dont la décision n'a pas été annulée. Or, cette dernière hypothèse met en présence une interprétation analytique de la loi, c'est-à-dire conforme ; cas de figure dans lequel le juge n'a ni ajouté une condition à celle-ci, ni omis de tirer les conséquences légales de ses propres constatations (*viola-*

tions de la loi), ni retranché, par abstention, un élément nécessaire à son application (*manque de base légale*). Le « *sauvetage de l'arrêt* », formule usitée dans le sérail, résume ces descriptions.

Une dernière remarque : elle a trait au moyen articulé, en demande ou en défense, dans les conclusions des parties. Le juge du fond doit y répondre ; car le défaut de réponse constitue un germe de cassation.

Il ne me reste plus qu'à exprimer la gratitude de la Cour suprême. Et, pour vous remercier, naturellement la Cour suprême, son Premier Président et son Procureur général s'adressent, d'abord, comme le veut la traditionnelle hospitalité sénégalaise, à la délégation française conduite par notre collègue Madame Catherine Bolteau-Serre, chargée de mission pour les « *relations internationales* » à la Première Présidence de la Cour de Cassation, et ainsi pour redire leur reconnaissance.

Avec le même enthousiasme, il convient, d'une part, de rendre hommage à la coopération française représentée ici par Monsieur Hervé Rivière et Monsieur Hervé Poinot, qui, en dépit de leurs lourdes charges, ont pu se joindre à nous, en toute amitié, et d'exprimer, d'autre part, le vœu que l'étroite coopération, dans laquelle les Cours suprêmes, française et sénégalaise, se sont engagées, puisse encore se développer.

Qu'il me soit permis de saluer, avec infiniment de plaisir, le rapprochement entre l'Université et la Cour suprême et, par la même occasion, de remercier profondément Monsieur le Professeur Ndiaw Diouf, Doyen de la Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar, ainsi que Monsieur Pape Demba Sy, maître de conférences agrégé de grand renom, qui a contribué à la formation d'une bonne partie des participants à notre rencontre.

J'exprime aussi la gratitude de la Cour suprême, tout spécialement, aux avocats du barreau de Dakar, qui ont contribué par leur grand nombre à la richesse des discussions et, par suite, à la réalisation des objectifs portés par notre projet de rencontre. Ils ont accepté de quitter leurs études pendant quelques jours, pour venir donner à la Cour l'élan dont elle a besoin pour mettre en œuvre son programme de modernisation. Qu'ils en soient également remerciés.

Merci aux Présidents de Chambre de la Cour suprême, Monsieur Ibrahima Guéye, Madame Fatou Habibatou Diallo, Madame Awa Sow Caba et Monsieur Mamadou Badio Camara. Ils ont assuré, avec bienveillance, la présidence des différentes séances de discussions de la rencontre, tâche qui requiert un concours exceptionnel de qualités personnelles de dynamisme, de courtoisie, d'ouverture d'esprit, mais aussi d'autorité.

Merci également à Monsieur Abdoulaye Dianko, agent judiciaire de l'État, ainsi qu'aux autres représentants de l'administration publique. Ils ont participé activement aux débats, concourant ainsi à l'émergence de la plupart des idées qui s'en sont dégagées.

Merci enfin aux organisateurs de nos assises, personnes et institutions, enfin tous ceux dont les concours, logistiques ou opérationnels, ont déterminé le succès incontesté des journées d'études organisées par la Cour sur l'accès à la Cour suprême, les mercredi 26, jeudi 27 et vendredi 28 mai 2010.

Puisse ce vendredi, étendard de la prière rituelle communautaire des musulmans, insuffler sa vertu d'espérance aux orientations de fond exprimées dans l'acte final de notre rencontre, dans l'intérêt de la justice et des citoyens.

Je vous remercie.



## **2. Compte-rendu des Journées de concertation entre la Cour suprême et la Cour de Cassation française sur les techniques de cassation**

*6, 7 et 8 décembre 2010*

### ***Rapport par le Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême***

La Cour suprême et la Cour de Cassation française ont, dans une vision comparative, organisé, à Dakar les 6, 7 et 8 décembre 2010, des journées de concertation sur les conditions de travail du juge de cassation et les exigences qui fondent sa démarche régulatrice dans l'interprétation et l'application de la loi.

Cette rencontre, c'est l'évidence, a été l'occasion d'un dialogue entre l'un des plus éminents Présidents de Chambre de la Cour de Cassation française et les magistrats non moins éminents de la Cour suprême du Sénégal. Les récoltes que donneront ces échanges fructueux paraissent prometteuses.

La Cour et son Premier Président ont tenu à remercier Monsieur le Président Alain Lacabarats d'avoir accepté de quitter la France, dans des conditions difficiles, en apportant dans ses bagages les principaux matériaux des débats.

Le programme de travail établi par le Premier Président de la Cour suprême, en relation avec le Président Lacabarats, à travers le thème des *techniques de cassation*, a ouvert trois pistes de recherche.

- La première a trait à la présentation des moyens de cassation. À cet égard, il est clair que l'enjeu est d'exposer les griefs, avec un rigoureux souci des délais, dans un raisonnement juridique clair. Ces griefs qui ne doivent pas être mélangés de fait et de droit, doivent, en principe, être soumis, au préalable, aux juges du fond, sauf s'ils sont de pur droit ou sont nés de la décision attaquée. En effet, seul cet effort exalte la ligne directrice de la mission de tutelle et de contrôle des juridictions du fond, qu'accomplit la Cour suprême.
- La deuxième piste, qui est la conséquence logique de la première, conduit à la motivation de l'arrêt de cassation. La Cour suprême se

sert de moyens d'expression précis pour guider le raisonnement des juges du fond, en leur montrant les écueils à éviter et les risques qu'impliquent leurs écarts dans l'application de la loi, y compris l'exigence d'une motivation exempte de toute sorte de reproche.

Cette fonction pédagogique est donc nécessaire pour éclairer la motivation de l'arrêt de cassation. Pour autant, elle n'est pas seulement descriptive des erreurs des juges ; elle est toujours accompagnée d'un effort d'explication, s'apparentant à une technique, dans l'argumentation correctrice des erreurs décelées dans la décision attaquée. C'est pourquoi, les techniques de cassation sont conçues dans la vision de faire respecter les exigences des textes appliqués aux espèces.

- La troisième piste de recherche a pour objet la méthodologie de l'enrichissement des arrêts.

L'étude des techniques du titrage, qui est une technique spéciale de connotation du sommaire, est un facteur complémentaire de compréhension de l'arrêt, dans son contexte. La maîtrise de ces techniques est un gage de fiabilité du fichier de jurisprudence et des bases de données juridiques produites par la Cour suprême. Cette activité a appelé la comparaison des expériences, en ce domaine. C'est dire que la confrontation de nos expériences a permis de saisir dans le discours de l'hôte de la Cour suprême des suggestions que nous pourrions fructifier, en les adaptant.

De ce point de vue, les travaux effectués au cours de ces journées de travail constituent un facteur d'enrichissement mutuel considérable.

De façon générale, la qualité de la participation de tous montre bien l'intérêt de cette réunion.

Œuvre de coopération, ces journées d'études ont révélé la similitude des principes fondamentaux qui régissent la judicature dans les deux pays, et qu'ils sont même dans une conjonction favorable à l'harmonisation de certaines des pratiques professionnelles.

En effet, concernant les conditions de travail du juge de cassation, il résulte des informations croisées des intervenants que la Cour suprême et la Cour de Cassation sont dans une situation commune, même s'il existe des nuances dans l'expression de leurs sujets de préoccupation.

Au Sénégal, comme en France, les mêmes concepts et les mêmes techniques sont des standards concrets dans le schéma de présentation des moyens de cassation et dans la méthodologie de l'enrichissement des arrêts ; ils constituent la référence essentielle de la structure de l'arrêt de cassation et servent de fondement à sa brève motivation allant droit à l'essentiel.



Dans les deux pays, les magistrats se trouvent confrontés dans l'exercice de leur fonction à la pression quantitative du flux des pourvois qui a donné lieu, ainsi que le reflète la notion de *moyen sérieux*, à la démarche qualité visant la mise en adéquation des solutions préconisées à un procès équitable, notamment le traitement des affaires dans un délai raisonnable.

Dans une brève allocution prononcée à la fin de la dernière séance, Monsieur le conseiller Papa Makha Ndiaye, directeur du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême s'est attaché à dégager la conclusion de l'ensemble des travaux.

Il a remercié tous les participants, au nom du Premier Président de la Cour suprême, en y associant le service de la coopération française. Par sa voix, le Premier Président a aussi remercié Monsieur Mamadou Badio Camara, Secrétaire général de la Cour suprême et Madame Catherine Bolteau-Serre, chargée des Relations internationales à la Cour de Cassation française, pour n'avoir ménagé aucun effort dans la préparation et l'organisation de cette rencontre et ce, sur tous les plans.

Enfin, son intervention nous dit que Monsieur le Premier Président Papa Oumar Sakho apprécie tout particulièrement l'appui institutionnel que Monsieur le Premier Président Vincent Lamanda renforce continuellement, dans le cadre de coopération entre la Cour suprême du Sénégal et la Cour de Cassation française.

À la suite de cette allocution, Monsieur Alain Lacabarats, Président de la 3<sup>ème</sup> Chambre civile de la Cour de Cassation a, au nom de Monsieur Vincent Lamanda, Premier Président de la Cour de Cassation, remercié profondément Monsieur Papa Oumar Sakho, Premier Président de la Cour suprême.

Le Président Lacabarats a également relevé l'accueil et la hauteur de vue de tous les participants aux travaux des journées consacrées aux techniques de cassation. Il a dit aussi, qu'en se préparant pour ce voyage, la ténacité aussi bien de Madame Catherine Bolteau-Serre, magistrat, chargée des Relations internationales à la Cour de Cassation, que de Monsieur Mamadou Badio Camara, Secrétaire général de la Cour suprême, lui ont fait prendre la mesure de ce qui l'attendait à Dakar. Ainsi, il savait déjà qu'il venait pour participer à un forum riche en échanges.

Pour exposer les principales caractéristiques de la rédaction des arrêts d'une juridiction supérieure ou celle de la technique de cassation, il a fait référence aux arrêts rendus par la Cour de Cassation et par la Cour suprême. En enchaînant sur les sommaires rédigés et leur titrage réalisé collectivement, toutes fonctions confondues, il a estimé que la formule qui

consiste à réunir, périodiquement, tous les membres de la juridiction pour réfléchir sur les exigences de leur mission est, tout à la fois, un mécanisme de renforcement de leur capacité et une source privilégiée d'inspiration pour une meilleure rationalisation des modalités d'exercice de leur activité professionnelle.

Avant de déclarer clos le symposium sur les techniques de cassation, le Premier Président de la Cour suprême, Monsieur Papa Oumar Sakho a rappelé l'objet de la rencontre, qui était d'inscrire, dans une perspective comparatiste, les études qui ont pu être menées jusqu'ici sur les techniques de cassation.

Ensuite, il a mis l'accent sur la nécessité de tirer les leçons d'études comparées, pour bien cerner la structure de la décision du juge de cassation et les techniques que celui-ci utilise pour accomplir sa mission. Il a, en outre, invité les participants à considérer comme un germe d'évolution dans la pratique des arrêts de la Cour, cette expertise technique, certes, désormais acquise, mais qui demande à être aiguisée ou approfondie dans le contexte bilatéral des conventions de jumelage franco-sénégalaises.

À cet égard, Monsieur le Premier Président de la Cour suprême a signalé qu'une autre rencontre entre la Cour suprême et la Cour de Cassation française est prévue au mois d'avril 2011.

Enfin, il a exprimé à nouveau la gratitude de la Cour suprême envers tous ceux qui ont contribué à l'organisation et aux travaux de cette rencontre.

## **IV. Compte rendu d'activités internationales de l'année 2010**

La Cour suprême a poursuivi les actions de coopération avec des juridictions étrangères, en vertu des accords bilatéraux signés notamment avec la Cour de Cassation et le Conseil d'État de la République française.

Le tableau de ces actions met en lumière les liens privilégiés qui existent depuis longtemps entre ces dernières et la Cour suprême.

En pratique, les caractéristiques de cette coopération constituent deux modalités principales. D'un côté, développer des échanges d'expérience prenant la forme de rencontres donnant lieu à l'organisation commune de journées d'études et de réflexion et, de l'autre, accueillir, de part et d'autre, des professionnels au sein des Hautes juridictions.

Parmi les actions mises en œuvre par des programmes de formation, c'est la seconde modalité qui rend compte, le mieux, des stratégies bâties sur les conventions de jumelage de nos Cours suprêmes, en terme d'appui institutionnel.

Aussi, les missions et stages, en France, au Conseil d'État ou à la Cour de Cassation, sont-ils désormais une tradition bien ancrée dans les relations de travail avec ces institutions judiciaires.

C'est ainsi que, dès le début de l'année, Monsieur le conseiller Papa Makha Ndiaye, directeur du Service de Documentation et d'Études, a effectué une mission de travail en France, du 25 au 29 janvier, dans le Service du même ordre à la Cour de Cassation. La Cour suprême a envoyé une autre délégation sous la conduite de Monsieur le conseiller Cheikh Tidiane Coulibaly et composée, en outre, des auditeurs Babacar Diallo, Jean Aloïse Ndiaye et Idrissa Sow ; elle y a séjourné du 31 janvier au 13 février.

Durant ce séjour, ils ont prêté serment à la Cour d'Appel de Paris pour participer aux audiences des différentes Chambres de la Cour de Cassation française.

Ils ont aussi effectué des visites de travail au Service de Documentation, d'Études et du Rapport de la Cour de Cassation, afin d'échanger avec leurs homologues chargés d'animer les différents pôles et s'imprégner de leurs méthodes de travail. Ce séjour enrichissant a été clôturé par un dé-

jeuner offert par Monsieur Vincent Lamada, Premier Président de la Cour de Cassation française, en présence de Madame Catherine Bolteau-Serre, magistrat chargé des Relations internationales auprès du Premier Président.

Une autre délégation de la Cour suprême conduite par Madame Fatou Habibatou Diallo, présidente de la Chambre administrative, et composée, en outre, de Messieurs Mamadou Abdoulaye Diouf, Abdoulaye Ndiaye, conseillers à ladite Chambre et maître Cheikh Diop, greffier de Chambre, a également effectué une visite de travail au Conseil d'État français, du 12 au 23 avril.

Au cours de ce séjour, la délégation a assisté à une séance de jugement du tribunal des conflits, une séance de référé, une audience de la 3<sup>ème</sup> sous section du contentieux, une séance d'instruction de la 5<sup>ème</sup> sous section du contentieux, une séance de l'assemblée du contentieux et, enfin, à un colloque organisé par la section du Rapport et des Études sur le thème « le principe de subsidiarité et la protection européenne des droits de l'homme ».

Ensuite, la délégation s'est rendue au Conseil constitutionnel et au Tribunal administratif de Paris puis elle a assisté à la séance de l'Assemblée générale présidée par le vice-président du Conseil d'État.

La visite s'est terminée par un déjeuner offert à la délégation au Palais Royal par Monsieur Jean-Marc Sauve, Vice-Président du Conseil d'État, en présence de notre ambassadeur en France, son Excellence Madame Maïmouna Sourang Ndir.

Ces voyages d'études permettent aux magistrats et autres professionnels sénégalais et français de comparer leurs expériences, d'identifier les méthodologies suivies à Paris ou à Dakar et de trouver des réponses à des problèmes communs.

Par ailleurs, à la demande de Monsieur le Premier Président Papa Oumar Sakho, Messieurs Abdoulaye Ndiaye et Abdourahmane Diouf, respectivement conseiller et Avocat général à la Cour suprême, se sont rendus à Las Palmas, en Espagne, du 25 au 26 novembre pour participer à la constitution du Centre atlantique d'Études judiciaires.

À la même période, le Premier Président s'est rendu à Paris, à l'invitation de son homologue le Premier Président Vincent Lamanda, pour participer à la célébration du bicentenaire du Code pénal français, accompagné du Président de la Chambre criminelle, Secrétaire général de la Cour suprême.

En effet, le Sénat et la Cour de Cassation avaient décidé de célébrer conjointement, les 25 et 26 novembre, le bicentenaire du Code pénal, en réunissant à Paris des personnalités politiques, de hauts magistrats français et étrangers ainsi que des professionnels du droit.

Les invités d'honneur à cette manifestation étaient, dans l'ordre alphabétique, les Premiers Présidents de Cours suprêmes ou Cours de Cassation des pays suivants : Algérie, Belgique, Égypte, Italie, Liban, Madagascar, Maroc, République Dominicaine et Sénégal.

Après l'ouverture officielle des travaux, en présence de Madame Michèle Alliot-Marie, ministre d'État, Garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés, la première journée, qui s'est déroulée à la Cour de Cassation, a permis de porter un regard rétrospectif sur l'évolution du Code pénal depuis 1810 en étudiant la codification pénale avant 1810, le Code pénal de 1810 et l'influence de ce Code dans le monde.

La seconde journée, qui s'est tenue au Sénat, a examiné les questions pénales contemporaines, notamment le Code pénal face aux progrès techniques et scientifiques, l'influence de la Cour européenne des Droits de l'Homme sur le Code pénal, l'interprétation de la loi pénale par le juge et le sens de la peine (vengeance, réparation ou correction).

Enfin, pour la dernière activité internationale de l'année 2010, l'Avocat général, Abdourahmane Diouf, s'est rendu au Bénin dans le cadre de la 4<sup>ème</sup> session de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) tenue à l'ERSUMA de Porto-Novo, du 21 au 22 décembre. Cette session réunissait les juridictions de cassation, les juridictions administratives, les juridictions constitutionnelles, les juridictions des comptes et les juridictions communautaires des pays membres de l'association. Les travaux ont porté notamment sur les thèmes suivants : les enjeux et mécanismes de la justice pénale internationale, les cas courants d'ouverture à cassation, la motivation et l'argumentation des arrêts de la Cour de Cassation et le contentieux de la responsabilité bancaire.



## **V. Propositions de réforme d'ordre législatif, réglementaire ou administratif**

Des propositions de réforme de la loi organique n° 2008-35 du 8 août 2008 sur la Cour suprême (LOCS) ont été reproduites dans le premier rapport annuel de la Cour suprême, pour les années 2008-2009. Cependant, sous l'impulsion du Premier Président, la réflexion a continué en comités restreints, réunions de bureau et assemblées intérieures de la Cour, avec les mêmes objectifs, à savoir :

- l'utilisation rationnelle des ressources humaines, limitées en nombre, et l'apport d'universitaires, comme c'est le cas dans les Cours suprêmes d'autres pays ;
- la maîtrise et le respect des délais de traitement des affaires ;
- l'introduction de procédures rapides, réglées par ordonnance du Premier Président ou d'un Président de Chambre, chaque fois que la nature de l'affaire le permet ;
- l'organisation et le fonctionnement de l'aide juridictionnelle.

C'est ainsi que diverses propositions ont été adoptées par l'assemblée de la Cour suprême.

### **1. Sur les ressources humaines**

Les effectifs de la Cour ne sont pas suffisants, dans la configuration actuelle, pour assurer le service.

En effet, les quatre Chambres de la Cour doivent, en application des articles 21 et 24 de la LOCS, être composées, chacune, de cinq magistrats au moins : soit un Président de Chambre et quatre conseillers. Ce qui fait un effectif minimum de quatre Présidents de Chambre et seize conseillers pour le fonctionnement des Chambres. Or, actuellement, la Cour compte quatre Présidents de Chambre et dix conseillers, d'où un déficit de six conseillers.

Conséquemment, la plupart des conseillers sont affectés au service cumulatif de deux Chambres différentes; cette situation est difficilement conciliable avec l'impératif de traitement des affaires dans un délai raisonnable.

En outre, le Service de Documentation et d'Études, qui participe à l'activité de la Cour, par la constitution de la documentation nécessaire au bon fonctionnement des formations juridictionnelles, et concourt à la promotion de l'accès au droit par la diffusion de la jurisprudence, devrait occuper à temps plein un pool de magistrats, dès que les nécessités de service le permettront.

Le déficit constaté est sans doute lié aux départs périodiques à la retraite de hauts magistrats et à l'implantation de nouvelles Cours d'Appel (Kaolack et Saint-Louis) alors que, suite aux recrutements importants de ces dernières années, on constate une forte présence de magistrats de moins de dix ans d'ancienneté, ne remplissant pas encore les conditions requises pour officier à la Cour suprême.

C'est pourquoi, il a paru indispensable, pour combler durablement l'écart, de proposer les mesures suivantes.

- La création de nouveaux emplois de conseillers référendaires, en lieu et place des conseillers délégués et avocats généraux délégués, pour disposer d'un échelon intermédiaire. De jeunes magistrats motivés, bénéficiant d'une certaine expérience, dont une partie acquise au sein même de la Cour (cas des auditeurs), pourront ainsi être sélectionnés sur la base de critères d'excellence et affectés aux différents services de la Cour, tout en bénéficiant d'un déroulement normal de leur carrière.
- Les Chambres siègent à trois magistrats au moins (au lieu de cinq) : un Président et deux conseillers, comme pour l'ancienne Cour de Cassation.
- Les Chambres réunies peuvent valablement délibérer si cinq de leurs membres sont présents au lieu de sept (article 18).
- Un conseiller référendaire peut compléter la composition d'une Chambre lorsque le nombre minimum de membres n'est pas atteint (article 22).

## **2. Sur les délais de traitement des procédures**

Les délais de traitement ont été renvoyés au règlement intérieur de la Cour suprême qui, en application de l'article 15 de la LOCS, « définit les principes et les modalités de l'organisation administrative de la Cour suprême ».



À l'expiration des délais de mise en état fixés par la loi organique, les délais de traitement sont les suivants :

- 15 jours pour le Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême, chargé de l'aide à la décision, notamment par la jonction au dossier de tous documents et avis utiles au règlement de l'affaire ;
- 45 jours au conseiller, désigné par le Président de Chambre, chargé du rapport de l'affaire (le conseiller-rapporteur) ;
- 40 jours à l'Avocat général désigné par le Procureur général pour rédiger les conclusions du Parquet général ;
- 30 jours au Président pour fixer la date de l'audience.

Dans tous les cas où la nature de l'affaire l'exige, le Président de Chambre peut fixer des délais plus courts au rapporteur ainsi qu'au Parquet général.

Ces dispositions permettront le jugement des affaires dans les six mois de leur enregistrement au Greffe central de la Cour, hors les délais légaux de mise en état.

Enfin, pour assurer l'effectivité du principe de l'irrévocabilité des décisions de la Cour suprême, il faut compléter la LOCS en prévoyant un délai pour introduire une requête en rabat d'arrêt (un mois après notification de l'arrêt).

### **3. Sur les procédures accélérées**

L'article 24 précité dispose que les Chambres peuvent siéger en formation restreinte, à trois magistrats, chaque fois que la nature de l'affaire le justifie, notamment pour prononcer des décisions d'irrecevabilité, de déchéance, de non-lieu ou pour statuer sur un problème de droit déjà réglé par la Cour. Et l'article 42 de la LOCS de préciser que lorsque le conseiller rapporteur constate une irrecevabilité, une déchéance ou un désistement, il soumet le pourvoi à l'examen du Président de Chambre. Si le constat est validé, celui-ci accélère la procédure et, le cas échéant, la Chambre se prononce par une décision motivée sommairement.

Cependant, ni la loi organique ni son décret d'application ne prévoient les modalités pratiques d'un règlement accéléré de ce genre de procédure.

Il est alors proposé les règles suivantes :

- le Premier Président donne acte, par ordonnance, des désistements intervenus avant le dépôt du rapport (article 38) ;
- le Président de Chambre statue sur les déchéances, irrecevabilités, non-lieu et désistements qu'il constate, par ordonnance notifiée aux parties ;
- l'extension de la procédure rapide de l'article 24 au cas où le rapporteur constate une incompétence, une irrecevabilité, une déchéance ou un désistement (article 42) : si le constat est validé par le Président de Chambre, il est statué par ordonnance ;
- en matière de détention provisoire, pour permettre à la Chambre criminelle de statuer dans les trois mois prévus par la LOCS sous peine de libération d'office, il est prévu le raccourcissement des délais de mise en état : le Greffier en chef de la cour d'appel doit transmettre le dossier à la Cour suprême dans les quinze jours suivant la déclaration de pourvoi et, dans le même délai, le demandeur, ou son avocat, doit déposer la requête contenant les moyens de cassation (article 69) ;
- en matière administrative, certaines dispositions procédurales doivent être précisées, en particulier : prévoir l'irrecevabilité comme sanction lorsque la requête en annulation ne répond pas aux conditions prévues, mais la régularisation de cette requête est possible (article 73-1) ; le point de départ du délai pour se pourvoir court à compter de la publication, la notification ou la signification de la décision attaquée (article 73-2) ; les conditions et la procédure du sursis à l'exécution des décisions administratives (article 73-3) ; le caractère suspensif du recours et du délai de recours à étendre aux litiges relatifs à l'élection aux conseils des collectivités locales (article 73-4) ; les conditions et la procédure du sursis à l'exécution, demandé par le représentant de l'État qui a déféré à la Cour suprême les actes mentionnés aux articles 334 et 335 du Code des Collectivités locales (article 80).

#### **4. Sur l'aide juridictionnelle**

Une autre disposition de la LOCS a retenu l'attention des membres de la Cour ; il s'agit de l'article 36 relatif à l'aide juridictionnelle. Aux termes de ce texte :

« Une aide juridictionnelle peut être accordée pour les litiges portés devant la Cour suprême. L'admission au bénéfice de l'aide est prononcée par le bureau de l'aide juridictionnelle près la Cour suprême. En cas d'admission, le pourvoi ou le recours sont réputés avoir été formés du jour de la demande d'aide juridictionnelle. Cette demande suspend, jusqu'à ce qu'il ait été statué, le délai de recours.

Les règles concernant la composition, le fonctionnement et le budget du bureau d'aide juridictionnelle près la Cour suprême sont déterminées par décret ».

Les personnes dont les ressources financières sont insuffisantes peuvent ainsi faire valoir leurs droits en justice, grâce à l'aide juridictionnelle qui leur permet de bénéficier de l'assistance d'un avocat et de tous officiers ministériels dont l'instance ou son exécution requiert le concours.

Les propositions portent, au plan législatif, sur des dispositions complétant la loi organique et, au plan réglementaire, sur un avant-projet de décret d'application de l'article 36 précité.

Au plan législatif, les dispositions substantielles à prévoir sont les suivantes :

- l'avocat ou l'huissier perçoit de l'État une indemnité forfaitaire, à titre de remboursement légal de ses frais et dépens, dont le montant est fixé par le bureau d'aide juridictionnelle près la Cour suprême, en fonction de l'importance des tâches à effectuer ;
- les décisions du bureau peuvent être déferées devant le Premier Président ;
- l'aide juridictionnelle peut être totale ou partielle ;
- le bénéfice de l'aide peut être retiré en cas de déclarations inexactes ou de production de pièces fausses ;
- le bénéficiaire de l'aide est exonéré des droits et taxes pour les actes de procédure faits ou délivrés à sa requête.

Au plan réglementaire, un avant-projet de décret déterminera les règles concernant la composition, le fonctionnement, le budget du bureau d'aide juridictionnelle ainsi que les modalités de désignation de ses membres et la durée de leurs mandats. Les règles relatives au dépôt des demandes d'aide juridictionnelle et à leur instruction seront aussi précisées de même que les voies de réformation des décisions du bureau et les conditions de retrait de l'aide allouée.

Enfin, il n'est pas superfétatoire de rappeler que la Cour suprême doit jouir d'une parfaite indépendance et d'une grande considération en harmonie avec les dispositions de la Constitution. Par suite, ses membres doivent bénéficier d'avantages et de primes spécifiques, à prévoir dans la loi organique et à préciser par un décret d'application.

C'est pour mettre en œuvre le renforcement de l'État de droit et de la démocratie, d'une part, et pour atteindre les objectifs assignés par la réforme de 2008, d'autre part, que ces propositions nouvelles sont faites.

## **VI. Perspectives pour l'année 2011**

### **1. La rentrée 2011**

Comme chaque année depuis 2001, l'audience solennelle de rentrée des Cours et Tribunaux se tiendra au mois de janvier. Ainsi, à la suite d'une réunion du bureau de la Cour et de l'Assemblée intérieure, le Premier Président a proposé à l'attention du Président de la République les thèmes suivants :

- Le droit à un procès équitable ;
- Le juge et le contentieux des élections ;
- Le rôle de la jurisprudence dans la régulation et la création du droit ;
- Le juge face aux technologies de l'information et de la communication ;
- Le principe d'égalité d'admissibilité aux emplois publics ;
- Le droit, le juge et l'éthique.

Le Président de la République a fixé son choix sur la date du mercredi 12 janvier 2011 et sur le thème « Le principe d'égalité d'admissibilité aux emplois publics ».

Le discours d'usage sera prononcé par Madame Aminata Cissé Fall, juge au Tribunal régional hors classe de Dakar.

### **2. Les journées d'études et de réflexion**

Sont en cours de discussion et de finalisation divers programmes concernant :

- la parité, la discrimination positive et les problèmes connexes, en partenariat avec le Barreau et les Universités ;
- les questions liées à la passation des marchés, avec l'Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP) ;
- le droit de la famille au Sénégal et au Maroc, conjointement avec la Cour suprême du Maroc ;
- les droits humains, en collaboration avec l'Institut de Strasbourg ;
- les techniques de cassation, avec M. Alain Lacabarats et Tony Moussa, respectivement Président de Chambre et conseiller à la Cour de Cassation française ;

- l'article 382 du Code des Obligations civiles et commerciales, réflexion sur la vente d'immeuble immatriculé, problématique des concepts de promesses synallagmatiques et de perfection du contrat de vente, en collaboration avec la Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar.

### **3. Le projet de rénovation et d'extension des locaux de la Cour suprême**

À la suite d'une première transmission du dossier d'appel d'offres à la DCMP (Ministère de l'Économie et des Finances) et suite aux observations reçues, la procédure a été reprise, courant novembre 2010, par un deuxième appel à manifestation d'intérêt. À ce jour, la Commission des marchés de la Cour suprême a procédé à l'ouverture des plis, transmis les offres au consultant pour évaluation et reçu le rapport de ce dernier. Le dossier est donc en cours de mise en état aux fins de transmission à la DCMP, pour une demande d'avis de non-objection.

### **4. Les Inspections générales et autres nouveaux services**

Les décrets relatifs à l'inspection générale des Cours et Tribunaux et à l'inspection générale des Parquets, dont les avant-projets ont été adressés au Garde de Sceaux, sont dans le circuit et devraient être signés bientôt.

Une réflexion est aussi en cours pour la préparation d'avant-projets législatifs et réglementaires concernant le bureau d'aide juridictionnelle de la Cour suprême.

### **5. La coopération internationale**

Au titre de la coopération internationale, des séances de travail sont prévues à Dakar, au siège de la Cour suprême, notamment avec les collègues français de la Cour de Cassation et du Conseil d'État et ceux de la Cour suprême du Maroc, comme indiqué à la rubrique des « Journées d'études et de réflexion ».

Une visite de travail du Directeur général de la Société Chinoise du Droit, à l'invitation du Premier Président, est aussi à l'étude.

Enfin, des voyages d'études de magistrats de la Cour suprême à la Cour de Cassation et au Conseil d'État français, au cours du premier

semestre de l'année 2011, sont en cours de négociation avec les partenaires concernés.

## **6. La finalisation du projet informatique de la Cour**

Le processus de modernisation de la Cour suprême, en particulier de son système d'information, doit être finalisé en 2011 par des modules de formation des utilisateurs pour une bonne maîtrise des applicatifs judiciaires (gestion des pourvois, de la jurisprudence et de la législation), la dématérialisation des procédures en vue de leur traitement par des bureaux virtuels et la mise en place du site internet de la Cour dont l'adresse est : <http://www.coursupreme.sn>.





## **Deuxième Partie**

### ***Discours et études***



# **1. Discours prononcés lors de la Rentrée solennelle des Cours et Tribunaux, Année judiciaire 2009-2010**

## *Discours d'usage*

### **Fonctionnement du service public de la Justice et responsabilité de l'État**

*Abdourahmane Diouf*

Nous voilà encore réunis aujourd'hui, pour perpétuer la tradition léguée par le Chancelier d'Aguesseau, et méditer sur le thème « Fonctionnement du service public de la Justice et responsabilité de l'État ».

Selon le *Vocabulaire juridique* (Gérard Cornu) « la responsabilité est le fait de répondre d'un dommage devant la justice et d'en assumer les conséquences civiles, pénales et disciplinaires ».

Pendant longtemps, le Service public, en général, et celui de la Justice, en particulier, symbolisant le bras séculier de l'État, ont bénéficié d'une irresponsabilité absolue.

L'opinion étant faite que souveraineté et responsabilité s'excluent et que leur compagnonnage répugne. Investi d'un pouvoir légitime de commandement et de sanction, l'État est en principe irresponsable, à moins que des dispositions contractuelles expresses ou des textes spéciaux n'en disposent autrement.

« Le propre de la souveraineté, disait Laferrière, est de s'imposer à tous, sans qu'on puisse réclamer d'elle aucune compensation ».

Quel contenu conférer, alors, à la notion de service public de la Justice ? Le fonctionnement du Service public de la Justice est-il réductible aux seules activités juridictionnelles ?

Assurément non ! Parce que celui-ci implique, à la fois, des activités juridictionnelles, administratives et des procédures de gestion.

La responsabilité publique peut être engagée par les agents du service public de la justice (magistrats, greffiers, etc.) ainsi que les services auxiliaires (police, gendarmerie) et toutes les catégories de collaborateurs du service public judiciaire.

On constate que plusieurs types de régimes de responsabilité coexistent, pour les différents services publics de la Justice et leurs collaborateurs. Ces régimes de responsabilité agitent les notions de faute, de risque ou de rupture du principe d'égalité devant les charges publiques. Ce qui nous conduira ainsi, à analyser successivement la responsabilité pour faute de l'État (première partie) et la responsabilité sans faute de celui-ci (deuxième partie) dans le cadre du fonctionnement du service public de la justice.

## ***Première partie. La responsabilité pour faute de l'État du fait du fonctionnement du service public de la justice***

### **A. Le fonctionnement défectueux du service public de la justice peut-il engager la responsabilité pour faute de l'État ?**

La force de vérité légale dont bénéficie la décision de justice ne permet pas de la considérer comme cause d'un préjudice susceptible de donner lieu, avec ou sans faute, à réparation.

Cela découle du principe de souveraineté et surtout, de l'autorité de la chose jugée inhérente à la décision judiciaire.

Il s'ensuit une impunité quasi-absolue des magistrats puisque dans cette optique, seuls l'organisation et le fonctionnement des juridictions peuvent être appréciés par le juge et engager éventuellement la responsabilité de l'État.

En France dès 1956, la Cour de Cassation ouvrait une brèche dans la muraille de l'irresponsabilité des services judiciaires par son arrêt GIRY (Cass 23 novembre 1956, trésor public c/Giry) en vertu duquel elle a étendu les principes généraux de la responsabilité de la puissance publique aux collaborateurs occasionnels de la police judiciaire.

Quelques années plus tard, le législateur français adoptait la loi du 17 juillet 1970 (article 149 et suivants du Code de Procédure pénale). Ce tex-

te prévoyait la possibilité d'une indemnisation en raison d'une détention préventive, lorsque le préjudice causé était manifestement anormal et d'une particulière gravité, en cas de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement.

Toutefois, cette condition d'anormalité et de gravité particulière du préjudice, jugée draconienne, a été supprimée par la loi du 30 décembre 1996 qui, à certains égards se trouve dans une rationnelle complémentarité avec la loi du 05 juillet 1972 dont l'article 11 dispose que « l'État est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service public de la justice en cas de faute lourde ou de déni de justice ».

Quant au Conseil d'État français, il a eu recours, en l'absence de textes de lois spéciaux pour les juridictions administratives, aux principes généraux du droit de la responsabilité de la puissance publique dans l'arrêt Darmont du 29 décembre 1978 (Rec 542) où il a estimé qu'en cas de faute lourde ou de déni de Justice, le fonctionnement défectueux du service public de la justice administrative peut engager la responsabilité de l'État.

Avant d'admettre dans une autre décision Ministre de la Justice, Garde des Sceaux c/ Magiera rendu en 2002, que la responsabilité publique peut être engagée pour faute simple du fait du fonctionnement des tribunaux administratifs. (Conseil d'État, Ass. 28 juin 2002).

Au Sénégal, le Code des Obligations de l'Administration (COA), adopté en 1965, prévoit la responsabilité de l'État pour faute dû au fonctionnement défectueux du service public dans son article 142, alinéa 1<sup>er</sup>.

Cependant, les juridictions semblent être partagées sur la question de la responsabilité pour faute de l'État résultant du fonctionnement défectueux du service public judiciaire.

Certaines l'admettent alors que d'autres la rejettent.

- En effet, dans les décisions du tribunal de première instance de Dakar : Babacar Kébé 12 février 1977 ; Babou Touré et autres 24 février 1989, comme dans celle de la Cour d'Appel de Dakar : Khayat C/ État du Sénégal, 16 février 1973, le juge a retenu la responsabilité pour faute de l'État résultant du fonctionnement défectueux du service public de la Justice, sur le fondement de l'article 142 alinéa 1 du COA.
- Toutefois, seul l'arrêt Seybatou Ndiour de la Cour suprême rendu le 02 décembre 1987, sur lequel nous reviendrons, apparaît comme une véritable jurisprudence en la matière, en vertu du droit d'interpréter souverainement la loi reconnue à celle-ci.

Or cet arrêt a retenu, non pas la responsabilité de l'État pour faute du fait du fonctionnement défectueux du service public judiciaire, mais plutôt la responsabilité sans faute de celui-ci fondé sur le risque ou la rupture du principe d'égalité devant les charges publiques.

Dans leurs décisions respectives des 16 février 1973 (Khayat c/ État du Sénégal) et 28 mars 1984 (Abibou Sall) la Cour d'Appel et le Tribunal de première instance de Dakar évoquent le caractère d'acte juridictionnel de la décision judiciaire pour souligner qu'un tel acte ne pouvait en soi conférer une irresponsabilité absolue au juge.

### **1. Que dire, dès lors, du principe d'irresponsabilité liée à la nature d'acte juridictionnel de la décision de justice ?**

Le principe d'irresponsabilité du juge pour ses actes juridictionnels ne saurait rimer avec impunité totale.

En effet, il y'a lieu de distinguer nettement entre ce qu'on pourrait appeler « l'environnement factuel » des actes juridictionnels pris par le juge, qui peut être sujet à caution et la décision judiciaire elle-même. Car, il est évident qu'en cas de faute personnelle intentionnelle (dol, fraude, concussion ou corruption) dans l'exercice de son office, le magistrat serait passible de poursuites disciplinaires voire judiciaires, et ses responsabilités pénales et civiles pourraient être engagées vis-à-vis des personnes victimes de ses agissements ou abstentions coupables.

Dans cette perspective, l'acte juridictionnel n'est plus apprécié objectivement, mais subjectivement, c'est-à-dire, du côté de la personne du magistrat qui l'a rendu relativement à sa conduite qu'on scrute pour voir si elle a été irréprochable ou non.

Le manquement du magistrat à ses devoirs de justice et d'impartialité dans l'exécution des actes de sa juridiction, manifesté par des omissions, abstentions, retards injustifiés ou refus, serait imputable à faute et devrait, par conséquent, être sanctionné.

Hormis ces cas, en principe, le contenu de la décision judiciaire n'est point susceptible d'engager la responsabilité de son auteur.

**• Car le mal jugé, l'erreur judiciaire ne peuvent être appréciés que par le seul biais de l'exercice normal des voies de recours légalement prévues (opposition, appel, tierce opposition, pourvoi en cassation etc.).**

**• En effet, l'indépendance et la liberté d'appréciation qui s'attachent à l'exercice de la fonction juridictionnelle s'opposent à la mise**

**en cause de la responsabilité personnelle du magistrat pour le contenu intrinsèque de sa décision, du moins lorsqu'elle a acquis l'autorité de la chose jugée.**

Ces principes demeurent valables, même en matière disciplinaire.

Mais la charte européenne sur le statut des juges adoptée le 10 juillet 1998 admet la responsabilité du magistrat en cas d'erreur manifeste d'appréciation (notion empruntée au contentieux de la légalité) c'est-à-dire lorsque l'erreur du magistrat est si évidente qu'elle serait décelable même par un non spécialiste de la chose judiciaire (article 5-2 de la charte).

Il y a lieu de se demander, alors, ce que propose la législation sénégalaise en matière de responsabilité personnelle du juge ?

**2. La solution retenue par le Code de Procédure civile sénégalais est la prise à partie contre le magistrat auteur de faute lourde professionnelle ou de déni de justice pour engager sa responsabilité civile personnelle.**

**2.1 La faute professionnelle lourde et le déni de Justice nous semblent appeler quelques explications. Que recouvrent concrètement ces notions ?**

La Cour de Cassation française a défini, en 1953, la faute professionnelle lourde du magistrat comme étant : « **celle qui a été commise sous l'influence d'une erreur tellement grossière qu'un magistrat soucieux de ses devoirs n'y eût été entraîné** ».

**Ainsi, l'erreur impliquant une ignorance des principes essentiels de droit ou la méconnaissance impardonnable des faits d'une procédure constituent une faute professionnelle lourde pour le magistrat.**

Aussi, la faute lourde doit être retenue lorsque par un concours de négligences ou de circonstances, le résultat du fonctionnement du service public ne correspond pas à l'attente normale des justiciables.

La jurisprudence française a pu retenir comme faute lourde du juge d'instruction :

- La disparition des pièces de la procédure et l'absence d'établissement des copies de la procédure (TGI Paris, 5 janvier 2000 et 24 janvier 2001).
- L'inaction prolongée et injustifiée du juge d'instruction. (Cass, 1<sup>ère</sup> Civ 29 juin 2009).

Au Sénégal, l'**article 126 du Code de Procédure pénale** prévoit, aussi la sanction de la prise à partie contre les magistrats pour inobservation des mesures protectrices de la liberté individuelle, outre les sanctions disciplinaires prévues à l'article 755 bis dudit code.

### ***2.2. Mais qu'est-ce que le déni de justice ?***

« Il y'a déni de justice lorsque les juges refusent de répondre aux requêtes ou négligent de juger les affaires en état et en tour d'être jugées » (article 313 CPC).

Le déni de justice est, donc, une abstention illicite du juge de remplir son office. Étant précisé qu'il lui est fait obligation de juger, en dépit du silence, de l'obscurité ou des lacunes de la loi.

### ***2.3. Que penser, dès lors, du non-respect du délai raisonnable dans la conduite des procédures judiciaires ? Peut-on l'assimiler au déni de Justice ?***

• **Le principe du délai raisonnable dans les procédures judiciaires** a été posé d'abord par l'**article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme** qui l'impose surtout dans les procédures pénales où la liberté individuelle est en jeu et peut fort en pâtir.

**L'article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples** a repris cette notion en disposant que :

« Toute personne a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale ».

**La constitution sénégalaise du 22 janvier 2001** consacre effectivement ce principe dès lors que son préambule renvoie à cette charte.

Le respect du délai raisonnable dans la conduite des procédures judiciaires est une condition sine qua non de l'existence d'un procès équitable.

Aussi, ce non-respect du délai raisonnable dans la conduite des procédures judiciaires, devient-il équipollent à un déni de justice.

• Le Tribunal de 1<sup>ère</sup> instance de Dakar par un jugement rendu le 23 juillet 1977, dans l'affaire Azzet Alamedine s'est prononcé sur la notion de délai raisonnable en ces termes :

« tout retard ne révèle pas forcément un fonctionnement défectueux du service public, parce que l'administration dispose toujours d'un délai raisonnable avant de prendre une décision et que ce délai varie selon chaque espèce et selon la nature du service public considéré ».



C'est là un renvoi explicite aux dispositions de l'article 142 alinéa 1<sup>er</sup> COA qui vise la responsabilité pour faute de l'État pour fonctionnement défectueux du service public.

Il faut simplement préciser que lorsque le magistrat est déclaré convaincu de faute lourde professionnelle ou de déni de justice, la responsabilité civile de l'État est substituée à la responsabilité de celui-ci. L'État qui se voit condamné à dédommager la victime à la place du magistrat peut cependant se retourner contre ce dernier pour lui réclamer le remboursement de sommes déboursées.

## **B. Qu'en est-il maintenant du cas des autres services auxiliaires du service public de la justice que sont la police ou la gendarmerie et l'administration pénitentiaire ?**

Certaines activités professionnelles sont par nature très difficiles à exécuter. Et plus les conditions d'exercice de l'activité sont difficiles, délicates à assurer, plus la jurisprudence aura tendance à exiger la faute lourde pour engager la responsabilité de l'État.

C'est le cas des services de police ou de gendarmerie, de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée.

### **1. Quel régime juridique de responsabilité retenir, donc, pour les services de police et de gendarmerie ?**

Le problème des gardes à vue se pose, aujourd'hui, avec acuité dans notre pays.

En effet, durant ces derniers mois, l'activité des services de police et de gendarmerie a suscité quelques émois et interrogations au sein de l'opinion nationale, et surtout des organisations de défense des droits de l'homme, suite aux quelques cas de décès enregistrés dans les locaux de certains commissariats de police et brigades de gendarmerie de Dakar et de l'intérieur du pays (Kaolack, Kolda, Cap-Skiring et Matam tout récemment).

On peut se demander alors, sur quel fondement devrait-on pouvoir engager éventuellement la responsabilité de l'État pour ces faits préjudiciables ? S'agit-il d'une responsabilité pour faute ou d'une responsabilité sans faute ?

Le Conseil d'État français considère que dans le cadre de l'exercice de la police judiciaire ou administrative, la faute lourde est, en principe, re-

quise (*cf.* CE 10 février 1905 Tomaso Greco ; CE 20 octobre 1972 Ville de Paris contre Marabout, rec. page 664).

S'agissant de l'usage des armes à feu par les services de police ou de gendarmerie, il y a une **responsabilité pour faute simple** concernant les personnes visées par l'opération de police, et une **responsabilité sans faute** pour les tiers à ladite opération.

Le Conseil d'État français estime, en effet, que « l'usage de leurs armes par les agents chargés d'assurer le maintien de l'ordre fait courir aux particuliers un risque anormal qui leur ouvre droit à réparation s'il se réalise (*cf.* toujours arrêt Clef).

La Cour de Cassation française, quant à elle, admet que « la responsabilité de l'État était engagée pour risque en cas d'usage d'armes à feu, non seulement par la police, mais par le malfaiteur même qu'elle recherchait » (*cf.* Civ. 10 juin 1986 Consorts Pourcel c/ Pénier et Agent judiciaire du Trésor public, *Bull. Civ.* n° 60, p 161).

Concernant la personne visée par l'opération de police, celle gardée à vue dans notre cas d'espèce, il y a lieu de considérer qu'une faute simple devrait suffire pour engager la responsabilité de l'État (*cf.* Arrêt Clef 3 mars 1925).

Le juge sénégalais qui, nous semble-t-il, n'a pas encore eu l'opportunité de se prononcer sur ces questions importantes pourrait s'inspirer de ces solutions.

## **2. Le service de l'administration pénitentiaire doit être rangé dans la sphère du service public de la justice dans la mesure où elle prend le relais des juridictions et assure l'exécution des peines qu'elles prononcent.**

La responsabilité de l'État du fait du fonctionnement du service pénitentiaire sera conditionnée par l'existence d'une **faute lourde**, en raison des difficultés de ce secteur (*cf.* CE, Section, 3 octobre 1958 Rakotoarinovy, Rec CEP p. 470).

• Toutefois, selon le Conseil d'État français, **lorsqu'il s'agit d'opérations particulières** comme dans le cas d'erreurs relevées dans le tri du courrier adressé aux détenus, **la faute lourde n'est plus de mise**, une faute simple suffisant **pour engager la responsabilité de l'État**. S'agissant des détenus bénéficiaires d'une permission les dommages qu'ils causent relèveraient de la responsabilité **sans faute de l'État** pour le risque auquel sont exposés les tiers (*cf.* CE, 2 décembre 1981 Garde des Sceaux C/ M. Theys Rec. p. 456).

Voyons à présent la responsabilité sans faute de l'État pour le fonctionnement du service public judiciaire.

## **Deuxième partie. La responsabilité *sans faute* de l'État du fait du fonctionnement du service public de la justice**

Au XIX<sup>ème</sup> siècle, la responsabilité administrative reposait essentiellement sur la notion de faute. Puis, elle s'est étendue au risque vers la fin de celui-ci, avec l'arrêt CAMES du CE français du 21 juin 1895, Rec. CE p. 509.

On est passé alors d'un système fondé sur le comportement fautif, centré sur la responsabilité pour faute, à un autre tourné vers la victime, et donc, orienté principalement vers une logique d'indemnisation, de garantie sociale des risques. Ce qui est plus qu'une responsabilité sans faute.

### ***A. La responsabilité sans faute de l'État a pour soubassement la théorie du risque ou la rupture du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques***

• Selon **la théorie du risque** « on est responsable du dommage que l'on a causé par son fait, celui de ses préposés ou celui des choses que l'on a sous sa garde, lors même que l'on a aucune faute à se reprocher, en raison du risque que, par sa propriété ou son activité, on a fait courir à autrui ».

• **Quant à la rupture du principe d'égalité devant les charges publiques**, elle proclame que le fondement de l'obligation de réparer résiderait, en droit administratif, dans l'anormalité d'une atteinte excessive au principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques ; que cette anormalité se situe au niveau du fait générateur (responsabilité pour faute) ou du préjudice (responsabilité sans faute).

### ***B. Les réparations fondées sur le risque ou la rupture du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques dans la législation sénégalaise***

**1. La Cour suprême dans l'arrêt Seybatou Ndiour c/ État du Sénégal du 2 décembre 1987 a rejeté la responsabilité pour faute de l'État du fait du fonctionnement défectueux du service public de la Justice (article 142 alinéa 1<sup>er</sup> COA) pour retenir celle sans faute fondée sur le risque ou la rupture du principe d'égalité devant les charges publiques.**

**Par arrêt du 27 juillet 1979**, la Cour d'Appel de Dakar avait condamné l'État du Sénégal à réparer le préjudice subi par Seybatou Ndiour du fait de la perte de ses émoluments, à la suite d'une détention préventive s'étant soldée par une décision de relaxe. Ce sur le fondement du risque et de la rupture du principe d'égalité devant les charges publiques dû à un préjudice spécial et anormal et non comme l'invoquait le requérant sur le fondement de l'article 142 alinéa 1<sup>er</sup> du Code des Obligations de l'Administration pour faute du fait du fonctionnement défectueux du Service public de la Justice.

Saisie de l'affaire par le moyen d'un pourvoi en cassation dans l'intérêt de la loi introduit par le procureur général près la dite Cour sur ordre du ministre de la Justice, Garde des Sceaux, aux fins d'obtenir la cassation de l'arrêt de la Cour d'Appel de Dakar, aux motifs que cette dernière aurait violé les dispositions de **l'article 142 alinéa 1<sup>er</sup> COA** en retenant la responsabilité sans faute de l'État, alors que ledit texte prévoyait une responsabilité pour faute.

- La Cour suprême rejeta le pourvoi. Cette décision a tout l'air d'un arrêt de principe.

## **2. Sur un autre plan, l'indemnisation des agents du service public de la justice victimes de dommage dans l'exercice de leurs fonctions et des collaborateurs occasionnels de celui-ci (article 144 COA) relève aussi de la responsabilité de l'État.**

L'article 144 COA, dispose que « le dommage subi par les personnes participant à l'activité du service public, soit en vertu de leurs fonctions, soit en cas d'urgence, de leur propre initiative, ouvre droit à la réparation, à moins qu'il ne soit établi que ce dommage est dû à une cause étrangère à l'administration ».

- Ce texte vise à la fois les fonctionnaires, les agents contractuels et les collaborateurs occasionnels du service public (CE, 21 juin 1895 CAMES).

- Les collaborateurs occasionnels sont les particuliers faisant l'objet d'une réquisition appelés aussi « les sollicités » et les collaborateurs bénévoles du service public ceux qui agissent volontairement ou spontanément.

S'agissant du **collaborateur bénévole**, l'urgence de son intervention dans l'activité du service public doit être justifiée.

### **3. Le fonctionnement du service de l'éducation surveillée peut-il engager la responsabilité de l'État ?**

Nous pensons ici aux mineurs pensionnaires du service de l'Action Éducative en Milieu Ouvert (AEMO) et aux dommages qu'ils pourraient causer éventuellement aux tiers.

L'utilisation des méthodes éducatives ou thérapeutiques en « milieu ouvert » pouvait ouvrir droit à réparation, même sans faute de l'administration, s'il en résulte un dommage causé au voisinage de l'institution éducative.

Le Conseil d'État français considère que les méthodes nouvelles de rééducation des mineurs instituées par l'ordonnance du 2 février 1945 créaient pour ce qui concerne les mineurs délinquants, un risque spécial pour les tiers qu'il fallait réparer (*cf.* arrêt Thouzellier, CE, Section 03 février 1956).

Cette ordonnance de 1945 constitue encore le socle de la législation sénégalaïse sur les mineurs délinquants.

### **4. La révision des condamnations pénales constitue un autre mode d'engagement de la responsabilité de l'État.**

Elle est prévue par les articles 83 à 86 de la loi organique n° 2008-35 du 8 août 2008 sur la Cour suprême.

Ainsi l'article 86 dispose que « l'arrêt ou le jugement de révision, d'où résulte l'innocence d'un condamné, peut, sur demande, lui allouer des dommages et intérêts en raison du préjudice que lui a causé la condamnation ».

Son alinéa 4 précise, toujours, que « les dommages et intérêts alloués sont à la charge de l'État, sauf son recours contre la partie civile, le dénonciateur ou le faux témoin, par la faute duquel la condamnation a été prononcée. Ils seront payés comme frais de justice criminelle ».

### **5. L'indemnisation des personnes détenues provisoirement et ayant bénéficié par la suite d'une décision d'acquiescement, de relaxe ou de non lieu est aussi à la charge de l'État.**

Et c'est là une innovation de la loi organique sur la Cour suprême précitée.

En effet l'article 4 de la loi organique sur ladite Cour prévoit une commission juridictionnelle chargée de statuer sur les demandes d'indemnités présentées par les personnes ayant fait l'objet d'une décision de détention

provisoire et qui ont bénéficié d'une décision définitive de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement.

**6. Enfin, le refus de prêter main forte à l'exécution d'une décision de justice peut engager la responsabilité de l'État selon les dispositions des articles 142 b COA et 29 AUPSRVE.**

Mais le principe est que l'État apprécie l'opportunité ou non d'assurer l'exécution de la décision de justice. Il peut s'abstenir de prêter main forte lorsqu'il y a risque de trouble de l'ordre public. Il a pour ce faire un délai de réflexion. Toutefois ce délai doit être raisonnable sinon sa responsabilité est engagée vis-à-vis du bénéficiaire de la décision judiciaire lorsque le préjudice causé apparaît anormal et spécial.

Selon la jurisprudence du Conseil d'État français, ce délai est de deux mois (*cf.* arrêt Peyra 16 novembre 1960 et Aimée et Louis Martinod, 26 juin 1968).

## Conclusion

Pour terminer, nous rappellerons que l'État de droit suppose un pouvoir judiciaire indépendant.

Il ne saurait aussi se concilier avec les **longues détentions provisoires**. La notion de délai raisonnable dans la conduite des procédures judiciaires demeure un **principe sacro-saint** de procédure qui doit être respecté tant par les magistrats que par les auxiliaires de justice.

Certes, la détention provisoire, est parfois justifiée par des considérations majeures, tels que le souci de préservation de l'ordre public, la protection même de la personne qui la subit ou de son milieu social.

Cependant lorsqu'elle s'éternise, elle pose un véritable problème.

C'est pourquoi la réforme de la Cour d'Assises initiée récemment dans notre pays a été grandement saluée par la majorité des praticiens du droit, car s'inscrivant dans la logique d'une accélération des procédures pénales.

En attendant des réformes législatives idoines au Sénégal, les animateurs de la machine judiciaire doivent faire leur introspection et bannir certains comportements et actes négatifs dans leur travail.

Pour cela, ils doivent nécessairement se réimprégner du sens et de la valeur de leur serment qui constitue le viatique méthodologique qu'on leur

avait remis à l'entame de leur carrière professionnelle et dont ils devaient faire leur bréviaire et leur boussole durant le long cours de sa trajectoire.

C'est dire qu'ils doivent veiller à leur déontologie et se conformer scrupuleusement à leur éthique, en somme les balises de leur sacerdoce judiciaire.

**Je vous remercie.**





## **Allocution**

*de Monsieur Abdoulaye Gaye*

**Procureur général près la Cour suprême**

*Monsieur le Président de la République,  
Président du Conseil Supérieur de la Magistrature,*

Permettez-moi tout d'abord de vous remercier, au nom de Monsieur le Premier président de la Cour suprême, de mes collègues et en mon nom personnel, d'avoir accepté encore une fois, d'être distrait pour quelques heures de vos lourdes responsabilités, pour marquer par votre présidence personnelle, tout l'intérêt que vous accordez à la présente cérémonie solennelle de rentrée des Cours et Tribunaux.

Un tel intérêt procède tout naturellement de votre ambition maintes fois affirmée dans cette enceinte, d'œuvrer à l'ancrage irrévocable dans notre pays, d'institutions judiciaires crédibles parce que toujours plus performantes. Je voudrais saluer respectueusement, cette détermination du garant du fonctionnement régulier de nos institutions républicaines que vous êtes.

*Monsieur le Président du Sénat,*

*Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,*

Monsieur le Premier Président, mes collègues et moi sommes toujours particulièrement honorés, de vous compter parmi nos invités, le parlement étant pour la Justice une source d'impulsion normative essentielle, même s'il arrive à cette dernière de temps en temps, pour éviter d'encourir une responsabilité pour déni de justice, d'anticiper cette impulsion.

Le même sentiment nous anime, **Madame le Président du Conseil Constitutionnel** à chaque fois que vous répondez à notre invitation, eu égard au rang et aux responsabilités institutionnelles de la haute juridiction que vous dirigez.

*Monsieur le Premier Ministre,*

J'ai plaisir à vous réitérer ici les félicitations et les vœux de réussite de la magistrature et du personnel de la Justice, dans l'exercice des nouvelles

fonctions auxquelles vous a appelé la confiance du Chef de l'État. Vos qualités professionnelles, en tant qu'avocat, devraient vous amener à percevoir la délicatesse de vos fonctions, comme exigeant la recherche constante de l'excellence, dans la réflexion et l'action gouvernementales, ce qui ne peut être que bénéfique à la supervision au quotidien, de la gestion des dossiers d'État.

***Monsieur le Président du Conseil Économique et Social,***

Dans un pays comme le nôtre, où le dialogue est une norme de régulation sociale essentielle dans notre culture, les notions de consultation et de médiation, autour desquelles s'articulent les responsabilités de votre institution, permettent de mesurer toute l'importance de cette dernière, pour la cohésion économique et sociale de notre communauté nationale. Les félicitations et les vœux de pleine réussite de la famille judiciaire vous accompagnent.

***Monsieur le Ministre d'État, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, Vice-Président du Conseil supérieur de la Magistrature,***

Il est remarquable que pour votre première nomination en qualité de chef de département ministériel, il vous soit confié un ministère aussi important que celui de la Justice, avec le titre de Ministre d'État. L'on pourrait y voir la consécration des qualités professionnelles, qui ont fait de vous il y a quelques années déjà, un ténor du barreau du Sénégal.

Au plan humain, il me paraît opportun de porter témoignage, quant aux relations empreintes de courtoisie et même de cordialité, que vous entretenez avec les magistrats et les autres personnels de la Justice en général.

Aussi voudrais-je au nom de tous, vous féliciter et apprécier votre nomination, comme un signe de bon augure, notamment par rapport à la poursuite des chantiers de modernisation judiciaire, engagés par vos prédécesseurs.

*Madame, Messieurs les Ministres d'État,  
Mesdames, Messieurs les Ministres,  
Mesdames, Messieurs les Sénateurs,  
Mesdames, Messieurs les députés,  
Monsieur le Président de la Cour des Comptes,  
Mesdames, Messieurs les Représentants diplomatiques et consulaires,  
Monsieur le Médiateur de la République,  
Messieurs les Officiers généraux,  
Messieurs les Recteurs,*

*Messieurs les Doyens et Professeurs représentant la communauté universitaire,*  
*Messieurs les Dignitaires religieux et coutumiers,*  
*Messieurs les anciens Chefs ou membres de juridiction suprême,*  
*Monsieur le Premier Président de la Cour suprême,*  
*Mes chers collègues,*  
*Monsieur le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats,*  
*Mesdames, Messieurs les Avocats,*  
*Mesdames, Messieurs les Officiers ministériels et Auxiliaires de justice,*  
*Mesdames, Messieurs,*

C'est toujours de bonne grâce que je m'acquiesce du devoir de souhaiter la cordiale bienvenue, aux honorables invités de la Cour suprême ici présents, ainsi qu'une bonne et heureuse année, sans oublier d'avoir une pensée pieuse pour les parents, collègues et amis décédés durant l'année qui vient de s'achever, en priant avec ferveur pour que le Tout Puissant les accueille en son paradis.

Cette année comme l'année dernière, le thème de réflexion de la cérémonie de rentrée des Cours et Tribunaux s'inscrit dans le cadre de la notion juridique de responsabilité, cette contrepartie naturelle à l'exercice d'un pouvoir, que ce soit celui de soigner pour la responsabilité médicale traitée l'année dernière, ou, celui de rendre la justice qui nous intéresse aujourd'hui. Cette apparente continuité m'apparaît en réalité comme une rupture, dès lors qu'il est généralement admis qu'on ne peut pas être juge et partie. En effet la question de la responsabilité de l'État en matière de fonctionnement de la Justice, est tout naturellement sensible, à partir du moment où c'est ce service public lui-même, par le truchement des Cours et Tribunaux qui a vocation exclusive à la trancher.

L'adresse introductive de mon collègue Abdourahmane Diouf, qu'avec votre permission Mesdames, Messieurs je voudrais féliciter pour la qualité de son travail, m'apparaît à cet égard particulièrement instructive. Au demeurant, j'ai comme l'impression que si d'une façon générale, une responsabilité trop contraignante risque de peser négativement sur l'indépendance de la Justice, la responsabilité est cependant de nature à renforcer la légitimité de celle-ci, pourvu qu'elle soit mise en œuvre de manière équitable, pour que les justiciables n'aient plus de raison de craindre de souffrir des dysfonctionnements de la justice. C'est pourquoi l'idée de réfléchir sur cette responsabilité m'apparaît opportune à maints égards.

Depuis quelques années, un programme de modernisation du service public de la justice, tendant à la rendre plus performante pour une sécurité

juridique toujours plus renforcée, est en train d'être mis en œuvre. Ce plan comporte un important volet consacré aux infrastructures et à l'équipement, à côté d'un volet non moins important, relatif à l'informatisation. Il me plaît de citer à cet égard, à titre d'exemples, les nouveaux palais de justice de Louga et de Dakar.

Monsieur le Président de la République me permettra de lui exprimer toute notre gratitude, pour les efforts financiers particulièrement substantiels de l'État qui ont permis à certaines de nos juridictions, de pouvoir fonctionner maintenant dans ces superbes édifices.

Dans la même perspective et au plan institutionnel, il a été réinstitué en lieu et place des anciens Conseil d'État et Cour de Cassation, la Cour suprême dont le Premier Président et le Procureur général ont renoué aussi par la même occasion, avec leur rôle traditionnel respectif, d'inspecteur général des Cours et Tribunaux et d'inspecteur général des parquets. Un des objectifs de cette réforme est de veiller d'avantage à la préservation de la crédibilité des institutions judiciaires, par le renforcement du système interne de contrôle de leur fonctionnement, puisque par ailleurs l'inspecteur général de l'administration de la justice continue sous l'autorité de Monsieur le Garde des Sceaux, à exercer les missions qui lui sont dévolues par la loi. C'est le lieu de rappeler que les investigations de cette structure, ont plusieurs fois abouti à la saisine du Conseil supérieur de la Magistrature statuant en matière disciplinaire, lequel a appliqué sans faiblesse mais également sans passion, les dispositions légales pertinentes, chaque fois que des faits constitutifs de corruption, de concussion ou d'autres infractions ou fautes professionnelles non pénales, étaient établies.

Au demeurant, des améliorations importantes ont été relevées dans la durée du traitement des procédures judiciaires, notamment par rapport au principe du délai raisonnable. J'observe par exemple au niveau de la Cour suprême, qu'une bonne partie des pourvois en cassation introduits dans le courant de l'année 2009, a déjà été jugée. Je sais que la Cour suprême ambitionne d'arriver à court terme, à juger en principe les pourvois dans les six mois de leur introduction.

Il me paraît intéressant de noter également l'avancée significative que la réforme a permis au droit à l'accès à la justice de réaliser, puisqu'elle a institué une aide juridictionnelle spécifique aux litiges portés devant la Cour suprême, en plus du système de l'assistance judiciaire dont l'efficacité pratique a été améliorée.

On le voit bien, sous l'éclairage d'une vision renouvelée de la justice, l'État s'est engagé résolument, dans la voie consistant à assumer la plénitude de sa responsabilité politique dans ce domaine. Qu'en-est-il de sa

responsabilité civile par rapport au fonctionnement de ce service public ? C'est bien cela le thème de réflexion retenu cette année.

Nous vivons dans un monde où l'idée de rechercher et de trouver un responsable à tout dommage, y compris dans le domaine du service public de la justice, est devenue d'autant plus tenace que comme l'a rappelé mon collègue Diouf, les dysfonctionnements en cette matière sont souvent générateurs de griefs contre les magistrats ou les autres membres du personnel.

Dans ce même ordre d'idées, l'opinion publique des sociétés modernes ne conçoit plus que l'on puisse exercer un pouvoir sans assumer la responsabilité susceptible d'en découler. Aussi, me paraît-il utile de rappeler que les constitutions qui se sont succédées dans notre pays, depuis son accession à la souveraineté internationale, ont consacré le principe d'un pouvoir judiciaire incarné par des juridictions, indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il me semble dès lors cohérent, qu'à l'instar des autres composantes du tryptique démocratique, l'exercice du pouvoir judiciaire soit susceptible d'engager la responsabilité de l'État.

Des professeurs de droit et autres universitaires sénégalais ont déjà eu à se pencher sur la jurisprudence concernant la responsabilité de l'État et notamment sur son fondement juridique par rapport à l'exercice du pouvoir judiciaire.

N'a-t-on pas l'habitude de considérer que le sens et la portée d'une décision judiciaire sont tributaires de son fondement juridique ? Voilà pourquoi je voudrais me focaliser un moment sur ce point, en partant d'un article de doctrine qui ne va certainement pas tarder à être publié, écrit par Monsieur Papa Mamour Sy, Docteur d'État en droit, maître assistant associé à la Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université Cheikh Anta Diop. L'article daté d'avril 2009, est intitulé « **La responsabilité du service public de la justice au Sénégal** ». Je souhaiterais vous donner lecture des deux premiers paragraphes de la conclusion de son auteur :

**« L'état actuel de la législation et de la jurisprudence sur la responsabilité de la justice nous amène à nous poser la question de savoir s'il est possible de parler de responsabilité du service public de la justice au Sénégal ?**

**En d'autres termes, ne serait-il pas plus commode de parler du principe d'irresponsabilité de la justice avec toutefois quelques exceptions ?**

**La question se pose d'autant plus que la prise à partie, considérée à juste titre comme le point focal de la responsabilité du**

**service public de la justice au Sénégal, n'a jamais connu d'application effective. C'est pourquoi, on considère que pour qu'on puisse parler de véritable responsabilité du service public de la justice au Sénégal, le législateur doit adopter un texte de portée générale qui va désormais constituer le fondement de cette responsabilité ».**

Ces lignes m'apparaissent plutôt inédites, encore qu'elles semblent recouper un des motifs retenus par la Cour d'Appel de Dakar dans son arrêt rendu dans l'affaire Seybatou Ndiour, évoquée dans le discours d'usage. En l'occurrence, la Cour d'Appel en prenant l'initiative de retenir sans base textuelle, la responsabilité sans faute de l'État dans cette affaire, a par là même opté pour le maintien de l'irresponsabilité du service judiciaire de l'État pour faute éventuelle, en raison de ses spécificités et des moyens dont il dispose. La Cour suprême a approuvé cette solution contraire à l'opinion du juge du premier degré, qui dans cette même affaire, avait cru devoir rechercher la responsabilité de la puissance publique, en se fondant sur l'article 142 alinéa 1 du Code des Obligations de l'Administration, aux termes duquel, seul un fonctionnement défectueux du service public peut engager la responsabilité de l'État, ce qui selon le premier juge n'était pas le cas en l'espèce, d'où la mise hors de cause de l'État à ce niveau.

La solution retenue par la Cour d'Appel, sur le fondement d'un principe général de droit, s'inspirant ainsi de la méthodologie des juges administratifs français, a été saluée par certains tenants de la doctrine sénégalaise spécialistes du droit public, comme une avancée significative pour l'État de droit. La question se pose de savoir si cette décision n'a pas maintenant perdu de sa portée jurisprudentielle, dans la mesure où la question de la responsabilité de l'État à la suite de longues détentions préventives suivies d'acquiescement, de relaxe ou de non-lieu qu'elle avait tranchée, est réglée désormais par une loi. Il reste que des voix autorisées de juristes ou praticiens du droit ont considéré cette initiative prétorienne comme une violation de l'article 142 alinéa 1 du Code des Obligations de l'Administration, le service public de la justice n'étant pas de leur avis, exclu du champ d'application de la disposition précitée, pourvu que la question de son fonctionnement défectueux soit appréciée à l'aune de sa nature et des moyens dont il dispose.

En d'autres termes, pour les tenants de cette thèse, cette disposition est à leurs yeux, sauf disposition légale contraire le droit commun de la responsabilité extracontractuelle de l'État. En effet on relève à l'examen du Code des Obligations de l'Administration que son article 142 alinéa 1 se trouve dans le livre deuxième de ce Code, concernant la responsabilité de l'Administration en dehors des contrats, sous l'intitulé « **Fondement de la**

**responsabilité** ». En outre, il est suivi d'autres dispositions prévoyant des cas dérogatoires au principe qu'il consacre, et parmi lesquels, ne figure pas la responsabilité de l'État en matière de fonctionnement du Service public de la Justice.

Certes on pourrait me rétorquer que quand le Code des Obligations de l'Administration dont les dispositions sont surtout inspirées du droit administratif français de source jurisprudentielle, a été édicté, le droit positif français y compris au niveau des juridictions administratives, faisait surtout prévaloir, pour ce qui est du service public de la justice, le principe de l'irresponsabilité.

Mais il faut reconnaître que la tendance se dessinait nettement déjà, dans le sens d'une remise en question de ce principe. De toutes les façons, il me semble difficile de ne pas percevoir la démarche du législateur sénégalais, ayant consisté à figer dans des normes législatives des solutions élaborées sans texte par les juges administratifs français, comme une volonté de conférer à ces solutions une portée générale et impersonnelle, puisqu'il en est ainsi normalement de la loi.

Il faut d'ailleurs reconnaître, qu'au plan jurisprudentiel sénégalais, la divergence signalée plus haut dans l'affaire Seybatou Ndiour entre le juge du premier degré et la juridiction d'appel, ne peut pas être considérée comme négligeable. En effet au niveau de la même Cour d'Appel de Dakar, en matière de contentieux portant sur la responsabilité de l'État relative au service public de la justice, plusieurs décisions se sont référées comme fondement de cette responsabilité, à l'article 142 alinéa 1 du Code des Obligations de l'Administration et non au principe d'une responsabilité sans faute. Je voudrais évoquer à cet égard quelques décisions :

Par un arrêt n° 38 du 16 février 1973, s'agissant d'une perte de dossier en cours de procédure, la Cour a estimé que l'administration étant responsable des fautes de service, la réparation des dommages causés par les services judiciaires, **à l'exclusion de tout acte juridictionnel ne peut se heurter à l'irresponsabilité de l'État** dès lors que le préjudice invoqué prend sa source dans le fonctionnement défectueux de ces services.

On peut alors se demander si cet arrêt n'optait pas ainsi, pour une dualité du régime de la responsabilité de l'État en matière judiciaire, selon qu'était concerné ou non un acte juridictionnel.

À ce sujet, il me paraît intéressant de signaler le jugement rendu le 27 juillet 1977 par le Tribunal régional de Dakar, qui, s'agissant d'une somme d'argent objet d'une saisie arrêt et non représentée par le Greffier en Chef, s'est référé à l'article 142 alinéa 1 du Code des Obligations de

l'Administration en tant que fondement de la responsabilité de la puissance publique, rendant en l'espèce la faute de service indiscutable eu égard à la définition qui en est donnée.

La Cour d'Appel de Dakar devait cependant susciter un doute certain quant à la pertinence de la distinction ci-dessus spécifiée, en rendant l'arrêt n° 288 du 20 juin 1985. Aux termes de cet arrêt, il n'avait pas été établi que les lenteurs « **anormales** », d'une procédure d'information judiciaire qui avait duré **six ans**, suivie contre un avocat pour perte de dossier, était fautive et imputable aux agents de la puissance publique. La Cour en avait conclu que, compte tenu de la nature de l'affaire et des moyens dont disposait le service public, il n'était pas prouvé en l'espèce une faute suffisamment grave et caractérisée, ni même qu'elle fut imputable au service public. Donc, il me paraît important de souligner que la Cour avait bien admis par cet arrêt, que les débats judiciaires avaient été instaurés à bon droit sur le terrain de l'article 142 alinéa 1 du Code des Obligations de l'Administration, alors que des actes juridictionnels étaient en cause.

Voilà pourquoi, sans aller aussi loin que l'interpellation formulée par Monsieur Papa Mamour Sy, force est de s'inquiéter de ce que le fondement de la responsabilité de l'État, pour ce qui est du fonctionnement du Service public de la Justice, semble accuser à tout le moins un flou jurisprudentiel, incompatible avec l'exigence de prévisibilité des décisions judiciaires, un des facteurs essentiels de la consolidation de la sécurité juridique.

Faudrait-il alors que le législateur sénégalais édicte, comme son homologue français, un texte spécifique au contentieux de la responsabilité de l'État en matière de fonctionnement de la justice ? C'est la solution que propose le professeur Sy.

Peut-être qu'une autre solution pourrait être esquissée ici. Il suffirait de faire en sorte que la vocation de l'article 142 alinéa 1 du Code des Obligations de l'Administration, à régir l'ensemble du contentieux de la responsabilité extracontractuelle de l'État, y compris en matière judiciaire, soit mieux mise en exergue, cet article devant être, bien entendu, éventuellement combiné avec l'article 145 du même Code, relatif aux fautes personnelles du ou des agents mis en cause.

Dans cette perspective deux idées me semblent essentielles :

La première consisterait à supprimer la procédure de prise à partie. Cette procédure dont l'inefficacité et l'obsolescence sont souvent stigmatisées, présente au plan technique des anachronismes, qui devraient être résorbés dans le cadre de l'élan moderniste insufflé à notre justice.



D'ailleurs à l'examen des dispositions législatives et réglementaires relatives à la prise à partie, on a l'impression qu'elle ne peut être mise en œuvre que contre les magistrats des Tribunaux et des Cours d'appel ou contre ces juridictions. En outre elle est verrouillée soit par l'autorisation préalable du Premier Président de la Cour d'Appel, soit par la décision d'admission d'une Chambre de la Cour suprême, sans possibilité de recours en cas de refus d'autorisation ou d'admission.

Corrélativement à cette suppression et puisque la prise en partie tend fondamentalement à l'établissement de la responsabilité civile personnelle des magistrats, cette responsabilité et plus précisément ses sources, faute lourde, déni de justice etc., seraient spécifiées dans la loi organique portant statut des magistrats, où se trouvent déjà des dispositions concernant leur responsabilité disciplinaire et leur responsabilité pénale.

Je vous remercie de votre aimable attention.



## **Allocution de Monsieur le Bâtonnier**

***Mame Adama Guéye***

*Excellence Monsieur le Président de la République, cher confrère,  
Monsieur le Président du Sénat,  
Monsieur le Président de l'Assemblée nationale, monsieur le Premier  
Ministre,  
Madame le Président du Conseil constitutionnel,  
Monsieur le Premier Président de la Cour suprême,  
Monsieur le Procureur général près la Cour suprême,  
Mesdames, Messieurs les membres du Gouvernement,  
Mesdames, messieurs les membres du Parlement,  
Mesdames, messieurs les membres du corps diplomatique,  
Messieurs les officiers supérieurs,  
Messieurs les recteurs,  
Mesdames, messieurs les doyens,  
Distinguées autorités religieuses et coutumières,  
Mesdames, messieurs les présidents de juridictions,  
Messieurs les chefs de parquet,  
Mesdames, Messieurs les magistrats,  
Chers confrères,  
Distingués invités,*

Grâce à Dieu, nous voici à nouveau réunis pour sacrifier à la tradition de la rentrée solennelle des Cours et Tribunaux. Ayons une pensée pieuse pour les membres de la famille qui nous ont quittés et prions Dieu qu'Il les couvre de sa miséricorde infinie.

L'ordre des avocats se félicite du choix du thème de cette année qui offre l'opportunité de poser un regard croisé sur le fonctionnement de la justice.

Le thème qui porte sur le fonctionnement du service public de la justice et la responsabilité de l'État présente un intérêt tout particulier pour les

avocats. La raison évidente est qu'ils sont concernés au premier chef par le fonctionnement de la justice. En effet la qualité des performances de l'avocat en matière de représentation en justice est foncièrement dépendante de la crédibilité et des performances du système judiciaire.

Il n'est pas besoin d'insister sur l'acuité du sujet sauf pour rappeler la centralité de la justice et sa fonction essentielle de régulation sociale, économique et politique.

En effet, du bon fonctionnement de la justice dépendent notre équilibre social, le développement économique de notre pays et sa stabilité politique.

C'est la confiance des citoyens en la justice qui épargne à notre société l'effet déstabilisant de la justice privée.

Il n'est plus à démontrer que la sécurité juridique et judiciaire pèse d'un poids considérable dans les choix d'investissements dont dépend notre développement économique. Faisant référence à une étude récente de ses services qui confirme cette assertion, Monsieur Diarisso, directeur de la Prévision et des Études économiques, nous apprend que « la fiscalité n'est pas le déterminant prépondérant de l'investissement » et que « la science économique ainsi que les faits empiriques accordent plus de crédit à d'autres paramètres tels que les infrastructures, le capital humain, la stabilité politique ou encore le cadre juridique et judiciaire ».

S'agissant justement du cadre politique, c'est un arbitrage impartial attendu le cas échéant de la justice qui est le gage du fonctionnement satisfaisant du processus électoral sur lequel repose tout système démocratique.

Pour en revenir au thème, sa formulation peut laisser penser qu'il est acquis que la justice est un service public. Si elle l'est assurément au plan organique et formel, la question reste ouverte si la justice est analysée au regard des critères qui caractérisent le service public.

J'évoquerai cette problématique dans la première partie de mon exposé.

Évoquer la responsabilité de l'État au regard du fonctionnement de la justice, c'est se positionner en aval du processus de fonctionnement de l'appareil judiciaire.

Je préfère pour ma part me positionner en amont du processus. Cette posture permet d'analyser plus en profondeur les dysfonctionnements et d'esquisser des propositions de solutions préventives pour éviter que la responsabilité de l'État soit engagée.

Ce sera l'objet de la seconde partie de mon exposé.

Venons en, si vous le permettez, à la problématique du service public.

Au plan formel et organique, la justice répond effectivement aux critères caractéristiques du service public.

Qu'en est-il au regard de certains critères substantiels qui caractérisent le service public comme l'égalité, la neutralité et l'équité ? La réponse des usagers et des observateurs est sans équivoque.

La justice souffre d'un déficit de confiance des usagers.

Il résulte du rapport du programme national de bonne gouvernance que « pour une grande majorité de la population, la justice ne remplit pas son rôle. Elle est lente, chère, complexe, inaccessible, inéquitable et parfois inadaptée à l'environnement socioculturel ».

L'étude réalisée par Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan révèle que « pour le justiciable sénégalais, l'accès ou la convocation au Temple de Thémis est source d'inquiétude et de désarroi ».

Pour les milieux d'affaires la justice se caractérise, selon la présentation du Conseil national du Patronat au séminaire de validation du rapport du programme sectoriel justice par :

- « sa lenteur paralysante pour les entreprises parce qu'elle est incompatible avec le cycle normal de l'activité économique ;
- son iniquité qui se manifeste par des condamnations au paiement de sommes exorbitantes sur des bases juridiques pour le moins discutables ;
- l'imprévisibilité de ses décisions qui n'est pas sécurisante pour les entreprises ».

Ces récriminations persistantes des milieux d'affaires qui, soit dit en passant, sont souvent à l'origine des faits de corruption, expliquent en partie le mauvais classement du Sénégal dans le *Doing Business* et dans l'indice de perception de la corruption de Transparency International.

La perception de la justice se confond malheureusement avec les réalités du terrain caractérisées par :

- des dysfonctionnements structurels ;
- un engagement inégal des acteurs ;
- un déficit de fiabilité et de crédibilité ;
- une corruption systémique ;

- un niveau d'incertitude très élevé ;
- une insécurité judiciaire
- des carences dans la gestion de l'ordre public économique.

Il résulte des constats d'évidence qui précèdent que par son mode de fonctionnement actuel, la justice porte en elle-même les germes d'une responsabilité récurrente de l'État.

L'indigence de jurisprudence sénégalaise en la matière exprime d'ailleurs un double déni de justice, car en plus d'être souvent mal servi par le Service public de la Justice, l'usager subit la carence de ce même Service public à poser les bases d'un système de réparation du préjudice subi par les justiciables du fait des dysfonctionnements de l'appareil judiciaire.

Ailleurs, notamment en France, la justice a fait preuve d'une hardiesse remarquable pour consolider, par une abondante jurisprudence, les fondements juridiques d'un système de responsabilité répondant aux exigences requises par le concept de service public sur la base des notions juridiques de faute lourde, de faute de service, de faute personnelle et de déni de justice.

Dès 1953, la Cour de Cassation française a défini la faute lourde comme « celle qui a été commise sous l'influence d'une erreur tellement grossière qu'un magistrat normalement soucieux de ses devoirs n'y eut pas été entraîné ».

Certains juges du fond ont même fait preuve de plus de souplesse en visant « un comportement anormalement déficient » ou « une déficience du service public le rendant inapte à remplir la mission dont il est investi ».

Ainsi ont été retenues comme une faute lourde :

- L'absence de tout acte d'instruction entre deux auditions d'un justiciable justifiée par la seule attente d'une commission rogatoire, alors qu'aucune précision n'est donnée ni sur la date d'envoi de celle-ci, ni sur l'impossibilité de poursuivre l'instruction avant son retour.
- La divulgation d'informations à l'Agence France Presse par les services de la répression des fraudes à l'occasion d'une enquête de police judiciaire permettant d'identifier les personnes en cause.
- L'exécution d'une opération de police judiciaire en l'absence de l'élément légal de l'infraction supposée.

Ces faits caractérisés de faute lourde par la jurisprudence française sont récurrents au Sénégal.

Ainsi des carences dans l'instruction des dossiers valent à des citoyens présumés innocents de subir injustement de longues détentions préventives.

L'exhibition par les forces de l'ordre, avec le concours de la télévision d'État, de citoyens en état d'arrestation pourtant couverts par la présomption d'innocence est entré dans les mœurs.

L'intervention intempestive de la police ou de la gendarmerie dans des affaires civiles ou commerciales pour faire pression sur les débiteurs constitue un détournement de pouvoir flagrant.

Dans des dossiers à connotation politique, le secret de l'instruction ou la présomption d'innocence sont foulés au pied par le pouvoir exécutif, parfois avec la complaisance de la justice.

Il est regrettable qu'en l'état des textes et de la jurisprudence sénégalaise, le préjudice résultant de ces manquements graves caractéristiques d'un dysfonctionnement du service public de la justice ne puisse être réparé.

L'arrêt d'assemblée plénière de la Cour de Cassation française du 23 février 2001 constitue une impulsion jurisprudentielle remarquable en ce que, pour admettre la responsabilité de l'État, la dite Cour a retenu que « constitue une faute lourde toute déficience caractérisée par un fait ou une série de faits traduisant l'inaptitude du service public de la justice à remplir la mission dont il est investi ».

Sur la base d'une telle jurisprudence, la responsabilité de l'État du Sénégal pourrait être très facilement engagée, tant est patente l'inaptitude du service public de la justice à remplir correctement la mission dont elle est investie. Il est remarquable de constater qu'il est plus facile sous l'empire de la jurisprudence française d'établir la faute lourde que d'établir la faute de service sous l'empire de la jurisprudence Mor Diaw du 9 janvier 1970.

Le même constat peut être fait en matière de déni de justice.

En droit sénégalais, le déni de justice résulte du refus des magistrats de juger sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi.

La jurisprudence française définit le déni de justice comme « tout manquement de l'État à son devoir de protection juridictionnelle de l'individu ». Sur la base de cette jurisprudence, même la longueur des délais est sanctionnée conformément d'ailleurs à une tendance générale en

Europe favorisée par l'introduction de la notion de délai raisonnable à l'instigation du Conseil de l'Europe.

C'est ainsi que le jugement du tribunal de grande instance de Paris du 15 novembre 1995 se réfère expressément « au droit pour tout justiciable de voir statuer sur ses prétentions dans un délai raisonnable » et invoque l'article 6 de la convention européenne des Droits de l'Homme.

L'analyse comparée des jurisprudences montre éloquemment le retard considérable que notre justice doit combler pour être à la hauteur de ses responsabilités.

Je préconise de sortir du paradigme de la réparation, au demeurant illusoire, pour adopter une approche holistique dans une perspective organisationnelle, voire managériale en termes de qualité du service et d'objectifs de performance.

Cette démarche s'impose au regard des nouvelles responsabilités de la justice dans sa relation avec un citoyen plus averti, plus exigeant et qui se présente plutôt en tant que client du service public de la justice qu'en tant que simple justiciable.

Cette nécessaire mutation est remarquablement exprimée par un auteur non identifié croisé au hasard de mes recherches qui estime que « ce qui compte dans ce nouveau contexte, ce n'est pas tant l'imputation d'une faute (ce que les anglo-américains désignent par *liability*) dans son volet sanction et son volet réparation, que la nécessité de rendre compte d'une activité complexe dans sa globalité (*accountability*), pour gagner la confiance du public. Une mise en responsabilité (*a priori*) plutôt qu'une recherche de responsabilité (*a posteriori*) nous indique clairement que les premiers remèdes aux dysfonctionnements de la justice sont à trouver dans l'organisation du service public, avant de se tourner, le cas échéant, vers les individus ».

Nul n'est besoin de revenir en détail sur les manifestations du dysfonctionnement structurel de la justice. Il est cependant nécessaire de mettre en exergue quelques facteurs rédhitoires et de suggérer des voies d'un changement qualitatif.

On ne le dira jamais assez, la corruption, que vous n'avez pas manqué de dénoncer, monsieur le Président de la République, et la concussion gangrènent aussi notre système judiciaire.

La corruption n'est acceptable dans aucun secteur. Elle est encore plus intolérable dans celui de la justice pour la raison évidente que celle-ci n'est légitime que si elle intègre.



Des femmes et des hommes restés fidèles à leur serment incarnent remarquablement cette intégrité essentielle. Mais il faut hélas relever que les acteurs parasites qui ont pris le parti de se servir de la justice pour s'enrichir sont légion. Il faut regretter qu'ils ne soient pas traqués et neutralisés avec la rigueur requise. Nous n'avons d'autre choix que d'engager résolument et sans faiblesse une lutte sans merci contre les acteurs de ce jeu pervers qui jurent d'avec les exigences du service public en matière d'égalité, d'équité et de neutralité.

Concomitamment à cette lutte, il convient d'encourager les bonnes pratiques.

Sur un autre registre, notre justice souffre d'une absence de vision. À cet égard, Nelson Mandela nous enseigne que :

« une action qui ne découle pas d'une vision c'est du temps perdu.

Une vision suivie d'action peut changer le monde ».

Cette absence de vision explique certainement les éternels recommandations en matière de réformes et les déficiences dans l'application et le suivi des projets d'amélioration du fonctionnement de la justice. Définir une vision partagée et portée par les principaux acteurs de la justice relève de l'urgence.

Le déficit de culture de performance dans le système judiciaire pèse comme un facteur rédhibitoire. Le client du service public de la justice, comme de tous les autres services publics, exige la qualité et la performance. Pour bien le servir, il convient d'avoir conscience de cette exigence et de s'organiser pour la satisfaire. L'ensemble des composantes du processus doivent être considérés dans leur interaction. À cet égard une attention particulière doit être portée sur l'importance du management. Il est de coutume de confier la gestion des juridictions aux magistrats qui n'y sont pas préparés. L'heure est venue de professionnaliser ce management sans toutefois remettre en cause l'autorité des chefs des juridictions.

Au niveau des infrastructures, des avancées considérables ont été réalisées. C'est le lieu de se féliciter de la livraison du nouveau palais de justice, tout en relevant que son exploitation pourrait être optimisée par la mise en place d'équipements à la hauteur de la qualité de l'infrastructure.

Le déficit en équipements et en ressources matérielles au niveau des juridictions n'est pas de nature à créer les meilleures conditions de satisfaction des attentes des clients du service public de la justice.

Cependant les ressources humaines constituent un facteur déterminant dans les performances de la justice. Il est absolument essentiel de veiller à

la compétence, à la motivation et à l'intégrité du personnel judiciaire. Une politique transparente de gestion des carrières et un système objectif de sanctions positives et négatives s'avèrent nécessaires à cet égard.

La réforme du Conseil supérieur de la Magistrature pour renforcer son indépendance est souhaitable. Dans ce cadre, l'intégration en son sein du bâtonnier de l'Ordre des Avocats, de personnalités du secteur privé et de la société civile permettraient de mieux prendre en compte les attentes des usagers.

Comme tout système dédié à des usagers, le service public de la justice doit être à l'écoute des dits usagers pour mesurer leur niveau de satisfaction ou d'insatisfaction.

Un dispositif d'enquête de satisfaction pourrait être avantageusement complété par la mise en place de bureaux de réclamations qui auraient pour mission de recueillir les récriminations des usagers et le cas échéant de saisir l'Inspection générale de l'Administration de la Justice.

Pour s'inscrire dans une logique d'amélioration continue de la qualité du service, il est nécessaire de disposer régulièrement des informations sur tous les facteurs de performance. C'est pourquoi, il serait opportun que toutes les parties prenantes de la justice (État, acteurs de la justice, secteur privé et société civile) s'accordent pour mettre en place un observatoire de la justice.

Cet observatoire aurait pour mission d'élaborer des indicateurs de performance, de recueillir et traiter les informations collectées et de publier un rapport annuel sur le fonctionnement du service public de la justice. La création d'un tel outil permettrait de disposer des informations nécessaires pour l'élaboration des stratégies d'amélioration continue du système judiciaire.

L'Ordre des Avocats n'entend pas jouer le beau rôle en s'érigeant en donneur de leçon. Au contraire il assume sa part de responsabilité dans la situation actuelle de la justice. En effet des manœuvres dilatoires d'avocats participent à la lenteur inconsidérée du cours de la justice. Le conseil de l'Ordre des Avocats est favorable au contrat de procédure dont l'objet est de contractualiser entre les différentes parties prenantes le timing du procès. Cependant, la mise en œuvre de ce nouveau système doit se faire dans la concertation et non par une démarche imposée, d'autant plus critiquable que les juridictions ne rendent pas toujours leurs décisions dans les délais annoncés aux parties.

Outre le dilatoire, il faut déplorer l'implication de membres de notre corporation dans le jeu pervers de la corruption ou de la concussion.

L'ordre des avocats condamne sans réserves de telles pratiques et s'engage à sanctionner avec toute la rigueur requise les confrères impliqués. Pour y arriver, une collaboration est indispensable entre d'une part l'Inspection générale de l'Administration de la Justice et le Conseil supérieur de la Magistrature et d'autre part l'Ordre des Avocats.

La situation actuelle de la justice n'est pas le seul fait de magistrats ou d'avocats véreux. C'est à tous les niveaux de la justice que des intervenants sont concernés : des experts, huissiers, greffiers et agents d'affaires participent eux aussi aux dérapages constatés.

Le fonctionnement de la justice est également perturbé par les pressions extérieures du pouvoir exécutif, du pouvoir religieux, du pouvoir de l'argent et par les contraintes sociales.

L'appareil judiciaire est ainsi malheureusement trop souvent détourné de sa mission de service public pour être mis au service d'intérêts particuliers.

Une justice à plusieurs vitesses, selon la capacité d'influence et les moyens financiers des protagonistes, a tendance à prévaloir au risque d'engager la responsabilité de l'État.

Je ne saurais conclure sans me féliciter des mesures destinées à limiter la durée de la détention préventive et de l'instauration d'un système d'indemnisation des victimes de détentions préventives injustifiées.

Il serait cependant préférable de créer les conditions pour éviter la survenance du préjudice.

De même, une politique pénale qui empêcherait que la détention préventive soit un moyen de pression ou une sorte de pré-sanction serait de la plus grande opportunité. À cet égard, l'idée de l'instauration d'un juge de la détention est à explorer.

Très souvent, les victimes des longues détentions préventives ont le trait commun de ne pas bénéficier des services d'un avocat. La même situation prévaut pour de nombreux justiciables.

Si théoriquement l'accès à la justice est libre, en pratique le recours à l'avocat est nécessaire pour d'une part mieux faire entendre la cause du justiciable et d'autre part faire mieux juger.

Entre la justice et le justiciable, l'avocat joue un rôle d'interface d'autant plus indispensable que la majorité de la population de notre pays est illettrée. C'est parce que vous l'avez compris, monsieur le Président de la République, que vous avez pris l'initiative heureuse de faire mettre en place à partir de 2005 la dotation de l'assistance judiciaire qui, bien que

régulièrement votée, n'avait jamais été mise à disposition. L'Ordre des Avocats vous en est reconnaissant et vous encourage à augmenter sensiblement la dotation pour permettre de mieux assurer aux citoyens démunis un accès efficient à la justice.

Sur un autre registre, les cas de décès suspects en garde à vue viennent rappeler l'urgence de la réforme en vue d'assurer dans notre pays, à l'instar du Mali, la présence de l'avocat dès la première heure de garde à vue.

Je dirai en conclusion que le débat sur la responsabilité de l'État liée au fonctionnement de la justice révèle d'une part que les textes et la jurisprudence sont obsolètes et d'autre part que notre justice porte en elle-même les germes d'une responsabilité récurrente de l'État.

Au nom du droit des citoyens et par devoir de cohérence, la mise à niveau de la jurisprudence et de la législation s'impose.

Pour faire de la justice un véritable service public, il n'y a pas d'autre choix que d'engager une refondation du système sur la base des valeurs cardinales d'indépendance et d'intégrité.

La légalité fonde l'*imperium* du juge, la confiance du peuple au nom duquel la justice est censée être rendue est indispensable pour légitimer cet *imperium*.

L'Ordre des Avocats réaffirme ici, par ma voix, toute sa disponibilité pour participer à l'œuvre de reconstruction vitale pour le devenir de notre société.

Je vous remercie de votre attention.

# **Le fonctionnement du Service public de la Justice La responsabilité de l'État**

***Papa Oumar Sakho***

Premier Président de la Cour suprême

Monsieur le Président de la République, Président du Conseil supérieur de la Magistrature.

Malgré les lourdes contraintes de votre agenda, vous nous faites le très grand honneur de présider cette audience solennelle de rentrée des Cours et Tribunaux.

Nous sommes particulièrement sensibles à l'hommage que vous rendez à la Cour suprême et, au-delà, à la Justice sénégalaise toute entière.

Rien de ce qui nous concerne ne vous est étranger. Membre éminent de la famille judiciaire, vous en connaissez parfaitement les grandeurs et les servitudes.

Votre présence, ici, revêt une double signification :

- elle marque la place essentielle de la Justice au sein de l'État ;
- elle manifeste, par-dessus tout, l'attention constante que vous portez à son bon fonctionnement.

Nous en tirons une stimulante fierté et sommes heureux de vous souhaiter la bienvenue.

Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, vice-président du Conseil supérieur de la Magistrature,

Le Chef de l'État vient de vous investir de sa confiance en vous nommant à la tête du département de la Justice. Je mesure la difficulté de votre mission. Mais je suis persuadé qu'en homme du sérail, vous saurez vous en acquitter avec succès. Les vœux de la Cour vous accompagnent.

*Monsieur le Président du Sénat,*

*Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,*

*Monsieur le Premier Ministre,*

*Monsieur le Président du Conseil économique et social,  
Madame la Présidente du Conseil constitutionnel,  
Monsieur le Procureur général près la Cour suprême,  
Monsieur le Président de la Cour des Comptes,  
Monsieur le Médiateur de la République,  
Mesdames et Messieurs les ambassadeurs,  
Mesdames et Messieurs les hautes personnalités,  
Monsieur le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats,  
Mesdames et Messieurs, les membres la famille judiciaire,  
Mesdames et Messieurs, honorables invités,*

L'audience annuelle de rentrée des Cours et Tribunaux est une audience civile au même titre que les autres audiences civiles de la Cour suprême. Mais elle tire sa particularité de la solennité de son déroulement, du rang et du statut des invités qui nous font l'honneur d'y assister et que nos traditions d'hospitalité les plus reculées, considéraient comme des « rois ».

Aussi, je m'associe sans réserve aux aimables paroles que monsieur le Procureur général vient de vous adresser au nom de la famille judiciaire pour me réjouir à mon tour de votre présence parmi nous et vous exprimer ma vive gratitude pour l'intérêt soutenu que vous portez à l'institution judiciaire.

Mesdames, Messieurs,

Permettez-moi de saluer la mémoire de tous ceux qui nous ont quittés et qui ont consacré une partie de leur vie au service public de la justice. Je voudrais citer le président Aly Ciré Ba, le Bâtonnier Moustapha Seck et son confrère Papa Ndiaye et enfin le président Meïssa Waly Dione.

Qu'ils reposent en paix !

Mesdames, Messieurs, mes chers collègues,

Au titre du bilan d'activités, à la suite de Monsieur le Procureur général, je me limiterai à évoquer deux éléments de la nouvelle méthodologie mise en place par la Cour.

Le premier a trait au programme de réorganisation et de modernisation du système d'information, avec notamment la rénovation de l'infrastructure, le passage à des procédures de gestion informatisées et le déploiement en cours de l'intranet de la haute juridiction.

Le second se rapporte à la création du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême en charge, entre autres, de la centralisation, dans une base de données, des décisions rendues par les juridictions du fond, qu'elles soient susceptibles ou non de pourvoi, de la publication d'un bulletin d'information et de l'organisation d'échanges avec la communauté juridique et judiciaire, particulièrement avec le Barreau, l'Université, la Cour de Cassation et le Conseil d'État français et les avocats aux Conseils.

Toutes ces actions tendent à la recherche d'une sécurité juridique toujours plus grande et d'une qualité elle aussi toujours accrue des décisions de justice.

Sont-elles pour autant exclusives d'errements ou de dysfonctionnements ?

Le thème que convoque cette interrogation et que l'avocat général Abdourahmane Diouf, par une étude riche, fouillée et complète, alliant rigueur et finesse, a développé devant vous, est d'une importance toute particulière, par les notions mêmes qui le structurent : la justice, l'idée de celle-ci comme service public, la responsabilité subséquente de l'État.

Un thème dont la sensibilité fait obligation, à chacun d'entre nous, d'adopter une posture au-dessus des passions et des réactions spontanées dans l'examen des questions qu'il met en évidence. Ce qui exige, comme préalable, la bonne perception, la bonne position de ces questions.

Le débat public, souvent soulevé par l'actualité, nous met en présence de critiques portant sur le fonctionnement du service public de la justice dans son ensemble, tous personnels et services confondus.

L'erreur judiciaire, la longueur excessive de la durée du traitement des affaires ou, à l'inverse, leur réduction drastique grossie à l'image du procès expéditif, sont autant de préoccupations critiques exprimées à travers les médias.

Il en est de même des opérations de police judiciaire, des mesures d'instruction ou des mesures d'exécution des peines qui provoquent des dommages, des détentions provisoires injustifiées, des fautes commises par les personnels du service public de la justice.

Ces préoccupations, fondées ou non, peuvent contribuer à provoquer un divorce entre l'opinion et la justice.

Il se trouve simplement que si la justice ne doit pas être sourde à la *vox populi*, l'attitude de sérénité et de pondération qu'elle doit adopter, en toutes circonstances, lui interdit de donner tous ses suffrages à ce qu'on appelle l'« opinion publique ».

Le système souffre de dysfonctionnements que tous nos efforts doivent tendre à corriger, son perfectionnement perpétuel devant être un souci quotidien.

Monsieur le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats souligne la responsabilité des différents démembrements que nous constituons, et notre devoir à tous d'en améliorer les performances. Je partage cette idée de solidarité dans la tâche et, pour cette raison même, sur un thème aussi délicat, je me garderai bien de toute position unilatérale qui pourrait être soupçonnée, sans doute à tort, de relever de la technique trop facile du « *bouc émissaire* ».

En revanche, la suggestion de l'élargissement du Conseil supérieur de la Magistrature, instance à vocation institutionnelle, à d'autres composantes socioprofessionnelles, doit, à mon avis être examinée avec plus de profondeur, au regard de nos réalités contextuelles notamment.

Mesdames, Messieurs,

La justice, est à l'image de l'homme, un être limité, mais qui porte en lui le démon de l'absolu.

De tout temps, ceux qui la sollicitaient le plus assidûment, comme ceux qui y recouraient le moins, l'ont brocardée ou dénigrée.

Henri Poincaré notait, il y a bientôt un siècle, « *qu'il se trouve toujours dans un pays des hommes de bonne volonté qui occupent leurs loisirs à juger les juges et leurs jugements* ».

Et, de génération en génération, nous nous sommes transmis nos « raisons pour désirer une Réforme dans l'administration de la justice », selon le titre d'un factum de Voltaire. Des raisons pas toujours « raisonnables » lorsqu'elles sont parasitées par la passion. Juste passion, mais parfois injuste dans ses conséquences.

Approcher toujours et n'atteindre jamais tout à fait, tel est le devoir incessant de la justice. Elle tente de le remplir, dans le sens le plus authentique, avec humilité et sans bruit.

Doit-elle pour autant, face au doute et à la colère, se draper dans sa dignité et arborer un visage de marbre ? Le voudrait-elle, qu'elle ne le pourrait pas, ou ne le pourrait plus, face aux exigences des temps modernes d'une information toujours plus complète du citoyen dans sa quête constante de démocratie.

Alors, dans l'intérêt général de nos professions et des citoyens, nous devons mettre en œuvre un dispositif de concertation, du sommet à la base



de la pyramide. Ce type d'organisation est la condition nécessaire d'une position consensuelle sur les grands enjeux de la justice, gage à coup sûr de qualité et d'efficacité.

Mesdames, Messieurs,

L'indépendance de la justice, constitutionnellement reconnue, permet, selon les mots très forts prononcés le 14 novembre 1960, jour de l'installation de la Cour suprême, par le Premier Président Foster, de « *supporter sans humeur comme sans embarras, le faisceau lumineux dirigé sur nous* ». Comment voulons-nous, jugeant les autres, ne pas être jugés à cette aune ?

L'indépendance est, à la fois, une garantie fondamentale pour les droits des citoyens, un renforcement du principe de la séparation des pouvoirs et la pierre angulaire d'une justice de qualité. Comme telle, elle implique des prérogatives accordées au juge dans l'accomplissement de sa mission.

Mais la responsabilité est la juste contrepartie de l'extension des pouvoirs du juge ; elle est la meilleure protection contre les dysfonctionnements et les déviations du service public de la justice.

Responsabilité devant notre conscience et devant tous.

Pour nous en tenir à ce qui nourrit les débats et les controverses, il faut bien observer que la question de la responsabilité de l'État, du fait du fonctionnement du service public de la justice, est au cœur de la confrontation des logiques institutionnelles et des attentes et exigences de la société civile.

Cette confrontation reflète l'office alternatif du principe de la responsabilité qui, dans la sphère des activités de l'État, remplit à la fois une fonction prescriptive, régulant le comportement de la puissance publique dans l'accomplissement de ses missions, et une fonction réparatrice, prenant la forme d'une indemnisation des victimes de dommages causés par l'administration.

Et à l'image du balancier, la mise en œuvre de la responsabilité publique oscillera au gré de la prééminence accordée à l'une ou l'autre fonction.

Sont exemplaires, à cet égard, les régimes spéciaux d'indemnisation par l'État, prévus en droit sénégalais. Il s'agit, de manière non exhaustive, des cas de prise à partie (art 313cPc), de révision d'une condamnation pénale et de détention provisoire suivie d'une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement (loi 2008-35 sur la Cour suprême).

Mais dans le champ de notre analyse, nous avons choisi de nous attacher essentiellement à systématiser le régime de la responsabilité de l'État du fait des dysfonctionnements du service public de la justice.

L'État est garant du fonctionnement régulier du service public de la justice.

Dans sa thèse consacrée à la responsabilité extracontractuelle de la puissance publique au Sénégal, le Professeur Alioune Badara Fall écrivait : « *s'il y a un domaine où le juge sénégalais a su exploiter les vertus simplificatrices de l'unité de juridiction, c'est bien celui de la responsabilité de l'État à l'occasion de l'exercice de la fonction juridictionnelle* ».

En effet, l'observation révèle que la Cour d'Appel de Dakar a retenu le principe de la responsabilité de l'État pour les dommages causés par les services judiciaires depuis 1973 (arrêt Khayat) « *à l'exception* » des actes juridictionnels, c'est-à-dire des décisions de justice auxquelles l'autorité de la chose jugée donne force légale.

Assurément, le juge sénégalais a engagé la responsabilité de l'État du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice (perte de dossier par une juridiction, détournement de fonds par un travailleur de la justice...) ou en dehors de toute faute (détention provisoire suivie de relaxe ou de non-lieu).

Il a su faire la différence entre les affaires dans lesquelles la décision de détention provisoire dont les effets avaient été préjudiciables au requérant soupçonné d'avoir commis un détournement de deniers publics résultait de l'application des dispositions de l'article 140 du Code de Procédure pénale (exemple de l'arrêt Seybatou Ndiour) et les affaires qui posaient un problème de fonctionnement défectueux du service public de la justice. Il s'agit de deux régimes de responsabilité différents.

La responsabilité de l'État est engagée, à la suite, soit d'une carence fautive, soit d'un préjudice grave et spécial causé par les aléas normalement liés au fonctionnement du service public de la justice.

Dans cette dernière hypothèse, la responsabilité sans faute de l'État est le seul espoir des victimes lorsque les dommages causés par le fonctionnement de la justice ne résultent pas d'une faute, mais sont survenues dans des circonstances telles que le défaut de réparation devient inadmissible.

Il faut cependant regretter, d'une part, la confusion entre la faute anonyme du service public et la faute personnelle engageant la responsabilité de l'État et, d'autre part, l'absence de toute référence, dans

la jurisprudence sénégalaise, à la distinction entre la faute simple et la faute lourde, celle-ci tenant plus compte des difficultés de fonctionnement du service public que des préoccupations d'indemnisation des victimes.

Sans entrer dans les détails, retenons que selon la jurisprudence française, une erreur d'appréciation n'est pas une faute lourde, une décision collégiale ne peut relever de la faute personnelle, et qu'une décision juridictionnelle ne peut entrer dans le champ de la faute puisqu'elle relève de l'exercice normal des voies de recours. Selon Bruno Thouzellier « *la faute lourde ne peut se rattacher au comportement d'un magistrat soucieux de ses devoirs et ne peut relever que d'un comportement anormal (abus de droit, de fonction) ou d'une erreur tellement grossière qu'on a affaire à une inaptitude caractérisée dans l'exercice des fonctions* ».

De même, la signification donnée au déni de justice, en France, mérite attention dans la mesure où nos deux systèmes juridiques nationaux constituent une même famille par la similitude de leurs principes juridiques fondamentaux et de leur ordonnancement.

À noter que le refus de répondre aux requêtes, le fait de négliger de juger les affaires en état de l'être, tout manquement de l'État à son devoir de protection juridictionnelle de l'individu, le retard apporté dans la conduite de l'information, ainsi que dans le prononcé d'une décision de fond, pris séparément, sont révélateurs d'un fonctionnement défectueux du service public de la justice, constitutif d'un déni de justice.

Il convient de souligner que, de toute façon, ces manquements interpellent le Conseil de discipline de la Magistrature. Avec leur définition, on se rapproche des manquements « *aux devoirs de l'État* » du magistrat, c'est-à-dire de la faute disciplinaire.

Entrent dans ce cadre, notamment : « *l'absentéisme amenant un président à se décharger de la majeure partie de ses attributions présidentielles sur ses assesseurs, le fait de se dispenser d'exercer ses pouvoirs de direction et de contrôle dans l'organisation de son cabinet (...) compromettant ainsi l'efficacité de son office* ».

L'analyse systémique et globale des dysfonctionnements et la compréhension de leurs origines permettraient d'améliorer la qualité de la justice et, par suite, son efficacité.

Il s'agirait de partir des erreurs et difficultés recensées, mais aussi des problèmes structurels d'organisation pour les étudier minutieusement de manière à identifier leurs causes, afin de parvenir à une plus grande transparence.

Il faudrait également engager une large concertation sur les dimensions d'une éthique de responsabilité susceptible d'encadrer l'indépendance des magistrats, certes garantie, consacrée et protégée, mais qui, faut-il le répéter, est au fond, « *tout autant un devoir, qu'une responsabilité* ».

« *Le juge ne sauvegardera son indépendance vis-à-vis des autres organes constitutionnels et n'aura d'autorité, voire de crédibilité auprès des justiciables que si ses décisions sont perçues comme reflétant une idée de justice sécrétée par une exacte application de la règle de droit* » (selon toujours le professeur Fall).

Le défi paraît lourd ; cependant, il n'est pas insurmontable. En effet, pour le relever, il faut et il suffit de prendre toute la mesure de cette responsabilité éthique et trouver les moyens de mobiliser le corps judiciaire autour de la définition des principes et normes de bonnes pratiques, en somme une déontologie conçue pour promouvoir l'excellence.

La prise de conscience de l'étendue de ce champ d'éthique est le signe qu'il faut réagir, non pas pour changer le système, mais pour le réformer par une approche graduelle.

En effet la réalisation de cet objectif novateur postule la mise en œuvre d'un jalonnement d'étapes.

En premier lieu, la situation actuelle impose une adaptation des dispositions du Code des Obligations de l'Administration, en vigueur depuis 1965, à l'évolution des conditions de vie en société, laquelle entraîne l'apparition de nouveaux mécanismes de régulation pour maintenir l'équilibre social. Il ne faut cependant pas oublier que le droit de la responsabilité administrative est une matière difficile à codifier entièrement du fait de sa richesse, de sa complexité et de son caractère mouvant.

Il appartient au juge sénégalais d'adapter les principes posés par le législateur aux différentes situations, dans un sens plus pragmatique.

En second lieu, dans le contexte actuel de mondialisation de la revendication d'effectivité des droits et liberté des citoyens, la justice est un enjeu. Ses dysfonctionnements alimentent la défiance, voire l'aversion pour l'institution judiciaire et ceux qui la servent, tandis que l'amélioration de l'efficacité de son fonctionnement conditionne, Monsieur le Président de la République, la réalisation de cet objectif constant, qui vous tient particulièrement à cœur, de construire, dans un climat social apaisé, une justice à la fois plus humaine, plus équitable et plus responsable.

Cette orientation implique une étude d'impact et la dotation de la justice en moyens matériels et humains suffisants et adaptés.

Dans cette optique, la réflexion portera sur le respect des exigences des principes directeurs de la procédure judiciaire.

À cet égard, il faut notamment encadrer plus strictement l'obligation de motivation, le devoir de répondre, la publicité, la collégialité et l'obligation de diligence qui reflètent les critères fondamentaux de la bonne gouvernance : la transparence et l'obligation de rendre compte.

Messieurs Foyer et Mazeaud reconnaissent que « *L'exercice de la fonction juridictionnelle est difficile et les risques d'erreurs, nombreux...* ».

Dans les milieux judiciaires, les répercussions d'un scandale sont toujours vécues difficilement. On peut donc parfaitement admettre qu'il ne s'agit pas ici d'attendre de la justice qu'elle adhère, par acquit de conscience, à l'idée que « *les petits tremblements de terre* » qui entravent fréquemment son fonctionnement régulier l'ont, de manière irréversible, transformée en objet d'horreur dans les certitudes de l'opinion publique, au point d'annihiler sa légitimité et son autorité.

Mais, au moins, pourrait-elle davantage prendre conscience, en tant qu'institution sociale, des conséquences de l'acte de juger, et se mettre toujours plus à l'écoute de la société pour réduire la marge des risques de dysfonctionnement.

Monsieur le Président de la République,

Mesdames, Messieurs,

Le renforcement de la confiance accordée à la justice par la nation, la stabilité et la continuité des mécanismes judiciaires de régulation des conflits par le droit et, dans l'axe répondant plus directement à notre sujet, l'émergence harmonieuse d'une articulation entre le régime de responsabilité du service public de la justice et celui de l'État, sont à ce prix.

En toutes circonstances, la justice ne doit jamais perdre de vue sa responsabilité d'être le « *dernier rempart* » de la paix sociale et le gardien des libertés individuelles. Si, en sortant d'un tribunal, n'importe quel justiciable (sans préjudice de la sentence prononcée à son endroit) éprouve le sentiment que le droit a été dit, alors nous serons très proches de ce qui donne son titre à un ouvrage majeur de l'un des plus grands penseurs contemporains, John Rawls : *La justice comme équité*.

Monsieur le Président de la République,

Mesdames, Messieurs,

La tradition nous autorise à former des vœux en cette période de l'année. Je ne voudrais donc pas terminer mon propos sans vous souhaiter,



à vous-mêmes et à tous ceux qui vous sont chers, une bonne et heureuse année.

Je souhaite que cette année nouvelle soit placée sous le signe du respect que doit inspirer cette grande institution de la République qu'on évoque souvent par cette métaphore respectueuse : la Grande Dame. Grande Dame, la Justice l'est assurément, si nous gardons présent à l'esprit l'idée du chancelier d'Aguesseau selon laquelle « *l'homme n'est jamais plus libre que lorsqu'il assujettit ses passions à la raison, et sa raison à la justice* ».

Je vous remercie de votre bien aimable attention.

**Allocution de Monsieur Abdoulaye Wade,  
Président de la République,  
Président du Conseil supérieur de la Magistrature \***

\*\*\*\*\*

Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,  
Monsieur le Premier Ministre,  
Monsieur le Président du Conseil économique et social,  
Madame le Président du Conseil constitutionnel,  
Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,  
Mesdames, Messieurs les Ministres d'État,  
Mesdames, Messieurs les Ministres,  
Mesdames, Messieurs les Sénateurs,  
Mesdames, Messieurs les Députés,  
Monsieur le Président de la Cour des Comptes,  
Mesdames, Messieurs les Représentants diplomatiques et consulaires,  
Monsieur le Médiateur de la République,  
Messieurs les Officiers généraux,  
Messieurs les Recteurs des universités,  
Mesdames, Messieurs les Doyens et Professeurs de la Communauté  
universitaire,

Messieurs les Dignitaires religieux et coutumiers,  
Mesdames, Messieurs les anciens chefs ou membres des juridictions  
suprêmes,

Monsieur le Premier Président de la Cour suprême,  
Monsieur le Procureur général près la Cour suprême,  
Mesdames, Messieurs les Magistrats,  
Monsieur le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats,  
Mesdames, Messieurs les Avocats,  
Mesdames, Messieurs les Officiers ministériels,  
Mesdames, Messieurs,

---

\* Transcription à partir de l'enregistrement réalisé par la Radio-Télévision sénégalaise (RTS).

Chaque année, la rentrée des Cours et Tribunaux au Sénégal est l'occasion d'une réflexion commune sur un des grands problèmes de droit et se traduit par un dialogue interne à la magistrature entre deux points de vue, celui de Monsieur le Procureur général près la Cour suprême et celui d'un magistrat choisi pour introduire magistralement le sujet, sous l'arbitrage du Premier Président, avec la participation de Monsieur le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats et de Monsieur le Garde des Sceaux, le tout sous la présidence du Chef de l'État, Chef suprême du Conseil supérieur de la Magistrature qui, à la fin, exprime les réflexions que lui inspire cet échange de haut niveau qui honore le Sénégal.

Comme à l'accoutumée, aujourd'hui, nous venons d'assister à ce que j'appelle un festival étincelant d'idées brillantes, échangées par des cerveaux pétillants d'intelligence et de subtilité qui sont le véritable apanage des vrais juristes.

Quel Sénégalais ne serait pas fier de vous entendre, Messieurs les magistrats, parler avec autant d'aisance d'un des problèmes de droit les plus complexes sur lesquels les magistrats français planchent encore depuis plus d'un siècle sans en cerner toutes les facettes.

Assurément, s'il est vrai que c'est le droit français qui inspire notre droit, il est vrai aussi que les prétoriens sénégalais contribuent à son évolution que le législateur est invité de temps à autre à jalonner par des lois, comme l'a dit tout à l'heure Monsieur l'Avocat général.

Personnellement, vous devinez le plaisir que j'éprouve à vous écouter et à mesurer la distance parcourue par notre droit jurisprudentiel depuis l'époque où, étudiants de doctorat, nous commençons par apprendre par cœur le « *GAJA* », les grands arrêts de la jurisprudence administrative.

L'audience solennelle de rentrée des Cours et Tribunaux de cette année revêt, à mes yeux, une importance particulière en ce qu'elle intervient à quelques semaines de la célébration du cinquantième anniversaire de l'accession de notre pays à la souveraineté internationale.

Cinquante années pendant lesquelles, cette audience civile, dont vous rappelez tout à l'heure les règles qui en soulignent la particularité, mais aussi le prestige et la solennité, Monsieur le Premier Président, s'est régulièrement tenue depuis novembre 1960.

Cette constance est la preuve de la vitalité de l'État que nous avons décidé d'édifier par la mise en place d'institutions solides, entièrement dédiées à sa perpétuation.



Nous avons dans le cadre que voilà, toutes sensibilités confondues, partagé notre volonté de faire du Sénégal une référence démocratique en nous efforçant, chaque fois, dans des cadres de discussion et de représentation tels les procès, de régler nos différends par le droit sous l'égide d'un tiers neutre, équidistant et indépendant qu'est le juge. Cela nous l'avons obtenu grâce au principe de l'indépendance des magistrats inscrit dans notre constitution et qui n'est pas une question de façade, mais une réalité.

La primauté de l'État de droit qui est notre option commune, c'est que les actes que posent les gouvernants et les contestations multiples et variées qu'ils suscitent de la part des administrés sont exclusivement régies par le droit.

Il me plaît de magnifier cette stabilité de notre État, source de pérennité de ses institutions, reconnue par le monde entier, qui le place ainsi au rang des sujets de droit international actifs et respectés.

En effet, le Sénégal, pays de longue tradition démocratique et de respect des droits humains, a, depuis l'indépendance, consacré la règle de l'unité des juridictions et intégré dans son droit interne les grands principes généraux du droit, ainsi que les conventions qu'il a ratifiées et mises en œuvre. Notre ancrage résolu dans l'État de droit accroît les exigences de performance du Service public de la Justice perçue par les citoyens, avant tout, comme une vertu, même s'ils le sollicitent en tant qu'administration.

Il en est ainsi parce que la justice, instrument de régulation des rapports sociaux, est aussi le principal garant des libertés fondamentales.

Monsieur le Président, Mesdames Messieurs, cette année, le thème que par mes fonctions j'ai choisi et sur lequel nous avons été invités à nous exprimer est : « Le fonctionnement du Service public de la Justice et responsabilité de l'État ».

Il aurait pu être présenté sous d'autres variantes : par exemple « fonctionnement défectueux du Service public de la Justice et responsabilité de l'État », auquel cas la base de la faute serait déjà admise, ou « responsabilité de l'État du fait du Service public de la Justice » ; mais enfin, le sujet est ainsi libellé : « Fonctionnement du Service public de la Justice et responsabilité de l'État ».

Votre leçon magistrale, Monsieur Abdourahmane Diouf, est un modèle que j'ai beaucoup apprécié. Vous avez fait un travail de recherche remarquable, avec des allées et venues entre la jurisprudence et la doctrine,

entre les différentes conceptions de la responsabilité de l'État en rapport avec le Service public de la Justice.

Avec une certaine subtilité, vous avez exploré les moindres recoins de la question de la responsabilité de l'État en nous exposant avec clarté les deux doctrines en la matière, comme l'a rappelé Monsieur le Premier Président, tout à l'heure, mais tout en précisant que le Sénégal, en tout cas en l'état actuel de la jurisprudence, avait fait une option.

Vous honorez la magistrature et les justiciables qui vous entendront sauront que le sort de leurs affaires est confié à des juges compétents qui maîtrisent leur science. Je vous exprime toutes mes félicitations.

Monsieur le Procureur général Abdoulaye Gaye, vous êtes un grand juriste, nous le savions. En vous entendant parler avec aisance et éloquence, avec l'éloquence qu'on vous connaît, je me suis mis à vous imaginer en dehors de cette instance, quelque part professant dans des universités qui sont en train de naître et pour lesquelles il n'y a pas assez de professeurs.

À Besançon où j'ai commencé mes cours de droit, certains cours étaient dispensés par des magistrats et par des avocats qui étaient d'excellents juristes, parce que la jurisprudence est le fruit de cette dialectique entre magistrats et avocats et cela se faisait sous la coordination de professeurs de Paris ou de Dijon qui venaient une fois par semaine coordonner les enseignements. Cela ne nous a pas empêché d'avoir notre place parmi les bons juristes. Merci, Monsieur le Procureur général.

Monsieur le Bâtonnier, en vous écoutant, j'ai eu le sentiment très net que dans ce procès, Monsieur le Procureur général près la Cour suprême était l'avocat et que le Bâtonnier était le procureur, le procureur sévère pourfendeur qui accable tout le monde.

Je ne puis m'empêcher de vous raconter une aventure que j'ai connue alors que j'étais avocat ici à Dakar. Il s'agissait d'un de nos confrères brillants, mais submergé d'affaires et, un jour, l'une de ses affaires fut appelée devant la Chambre civile. Le Président, constatant qu'il était absent, indulgent, a mis de côté le dossier en disant : attendons Maître X.

Au même moment, à la Chambre correctionnelle, même scénario, le Président, appelant son affaire, puis ne le voyant pas, demanda à l'autre partie d'accorder quelques minutes à son confrère.

Mais voilà, quelques minutes après, l'excellent avocat arrive devant la Chambre civile, haletant, et le Président prit le dossier et lui donna la pa-

role. Et le voilà qui se lance dans une plaidoirie tonitruante qui promettait une séance intéressante.

Monsieur le Président qu'y a-t-il ? Avec effet de manches...

Mon client est innocent et je vais vous le démontrer. Le Président l'arrêta net.

Maître, je voudrais vous faire remarquer que vous vous trompez de salle.

Assurément, Monsieur le Bâtonnier, nous sommes ici en séance solennelle autour d'une problématique de droit et certainement pas dans un meeting politique. Nous étions en droit d'attendre des avocats, des réflexions de la même qualité que celles que nous avons entendues de la part des magistrats.

En ma qualité de Président de la République, donc défenseur des institutions, je regrette que vous soyez lancé dans un procès. Procès de magistrats, en termes non respectueux, procès de vos confrères avocats et procès du gouvernement.

À vrai dire, je n'ai jamais compris la propension qu'ont certains Sénégalais à décrire leur pays en des termes dégradants. En entendant votre discours dans les médias, des personnes se trouvant aux quatre coins du monde auraient l'impression que le Sénégal est un pays de mafia. Je suis désolé, Maître, de ne pas être d'accord avec vous. Il y a des magistrats corrompus, certainement, il y en a partout dans le monde, il y a des avocats corrompus, certainement comme partout dans le monde, mais ici, au Sénégal, c'est l'exception. Ces exceptions sont jugées conformément à nos lois.

Ce n'est pas le lieu ici de traiter de l'exception, mais des principes, car ce sont les principes qui nous font avancer. Les exceptions, il faut les laisser sur le bord de la route et c'est peut-être là une erreur d'attaque de votre plaidoirie, c'est d'avoir abandonné le chemin qui était tracé et qui est un problème juridique, et de vous être lancé dans des chemins de traverse assez dangereux.

La magistrature sénégalaise est une magistrature vertueuse, gardienne de nos valeurs de probité et consciente de son devoir de rendre une bonne justice.

S'agissant du Barreau, je vous laisse la responsabilité de vos propos, mais je me contenterai ici aussi de vous dire que je ne suis pas d'accord avec vous : tous les avocats ne sont pas des véreux. Du côté de la magis-

trature, le Conseil des magistrats sanctionne toujours sévèrement ceux qui commettent des fautes – j'en suis le témoin – et les exclut du corps. J'espère qu'il en est de même du côté du conseil de l'Ordre des Avocats.

Au demeurant, Maître, vous aideriez à me tenir un rapport avec des faits circonstanciés et je vous garantis que je ferai mon devoir.

Vous avez l'air de dire que la magistrature est aux ordres de l'exécutif. Je m'inscris en faux contre cette assertion.

En vous écoutant, j'ai noté un certain nombre de qualificatifs que vous avez portés sur la magistrature :

- la justice souffre d'un déficit de confiance du peuple, c'est inexact, je vais vous le démontrer ;
- la justice souffre d'un défaut de fiabilité, vous parlez d'exigence de qualité ;
- vous dites qu'il faut veiller à la motivation comme si les magistrats n'étaient pas motivés, chacun d'entre eux ici aurait pu être au Barreau comme vous, ils gagneraient certainement plus que ce qu'ils gagnent aujourd'hui ;
- et vous proposez un observatoire de la justice, comme s'il fallait mettre la justice en tutelle. Je ne sais pas si vous êtes véritablement dans le cadre de la République. Qui peut être le tuteur de la justice ?
- vous proposez une refondation sur la base de l'indépendance et de l'intégrité, je trouve cela insultant.

Et s'agissant du gouvernement que vous pourfendez, je suis dans l'obligation de redresser deux erreurs trop souvent commises par des pourfendeurs, parce qu'ils ont mal lu et mal compris certains écrits internationaux, *the doing business*. Ils ne mesurent pas la performance d'un pays, ils mesurent la rapidité pour un pays d'adopter des changements, rien d'autre.

Quand vous parlez, ce n'est pas la première fois, de la perception de la corruption, il faut bien comprendre le sens du mot perception. Ce n'est pas une mesure de la corruption, car une mesure de la corruption aurait exigé que l'on compare des pays en disant « il y a x % de corrompus par mille habitants, il y aurait y % de corrompus », mais ce n'est pas ça la question.

Cet indice prétend mesurer la perception des citoyens. Comment les citoyens perçoivent leur justice ? Il s'agit d'une question d'opinion, comme l'a dit tout à l'heure Monsieur le Premier Président, et comme l'opinion est faite par les faiseurs d'opinion, l'opinion change tous les

jours. On ne juge pas un pays d'après l'opinion. Heureusement, les hommes politiques le savent qui ont des cotes qui montent et qui descendent. Alors ces indices, j'aimerais vraiment, qu'à l'avenir on les mette de côté, parce qu'ils ne mesurent pas la performance d'un pays.

Le Sénégal est un pays performant à tout point de vue.

Pour la démocratie, nous sommes une référence, pour l'indépendance de la justice, nous sommes une référence, pour la qualité de la justice, pour ceux qui peuvent se donner la peine de lire les jugements et les arrêts des magistrats, eh bien, c'est une justice de qualité. Pour revenir sur cet indice de perception qui a été confié à des gens qui ne savent même pas comment on dit en oulof le mot corruption, vous avez fait une enquête de corruption en interrogeant les gens dans la rue, etc.

Mais comment dit-on corruption en oulof, ils ne savent pas, ils disent corruption en français, ils demandent aux gens est ce que, oui ou non, il y a corruption ? ou il n'y a pas corruption ? Pour eux, est-ce qu'il y a corruption dans la magistrature ou pas ? Ils ne savent pas. Alors, allez interroger le quidam de la rue de cette façon-là. Cette enquête est nulle tout simplement. J'étais professeur de statistiques mathématiques pendant 13 ans à l'université et je sais comment on fait les enquêtes. En passant corruption « *mooy Gër* ».

Alors, je voudrais dire que les Sénégalais aiment et croient en leur justice. Pour un oui ou pour un non, on les entend dire « je vais de ce pas au tribunal, je vais voir le Procureur de la République ». C'est le réflexe de tous les Sénégalais et vous dites que les Sénégalais n'ont pas confiance en leur justice, mais ça se passe je ne sais pas où, mais pas dans la réalité.

Enfin, vous suggérez d'admettre au Conseil supérieur de la Magistrature le Bâtonnier. Pourquoi pas un magistrat au Conseil de l'Ordre des Avocats ? Réciprocité et parallélisme ? Pourquoi pas ? Et vous voulez que le Conseil supérieur soit élargi à des non-juristes, parce que finalement les commerçants, les patrons dont vous parlez, les membres de la société civile et, que sais-je encore, pourquoi pas les paysans, les agricultures et les pêcheurs ? Maître, le Conseil supérieur de la Magistrature est en quelque sorte le Conseil de l'Ordre des magistrats. Vous avocats, vous avez aussi un Conseil de l'Ordre, alors commencez donc par appliquer votre si belle théorie en admettant à votre Conseil les personnes dont vous avez parlé tout à l'heure et on avisera.

Monsieur le Premier Président, vous êtes la science alliée à la pondération, c'est-à-dire la sagesse. À vrai dire c'est votre réputation de magistrat compétent et vertueux auprès de vos collègues qui vous vaut au-

jourd'hui d'être à la tête de la Cour suprême. Vous ne devez votre promotion qu'à vous-même et à vos collègues, vous avez pris maintenant en main notre justice, je prie Dieu pour qu'il vous assiste.

Le fonctionnement du Service public de la Justice n'engage, en principe, la responsabilité de l'État que lorsque l'action judiciaire cause un dommage à autrui. Au Sénégal, il faut le rappeler, la question a été provisoirement tranchée, parce que nous sommes dans un pays qui évolue. Le principe de l'irresponsabilité de la justice existe, mais n'est pas absolu. En effet, les dispositions spéciales encadrent la responsabilité de l'État et, souvent, au-delà de la personnalité des acteurs de la justice, on recherche le dysfonctionnement dommageable.

Il en est ainsi notamment des articles 142 alinéa 1 et 145 du Code des Obligations de l'Administration qui prévoient la responsabilité contractuelle, qui est un autre problème, et la responsabilité extra-contractuelle, qui est l'objet du débat. Dans cette responsabilité, il y a la responsabilité fondée sur la faute, légère ou lourde, ce qui est encore un problème et la responsabilité sans faute. Telle est la question que, Monsieur le Procureur général, vous avez traitée de manière tout à fait magistrale.

Aujourd'hui, il est vrai que le champ d'application de la responsabilité de l'État, dans le fonctionnement du service public, a été recherché et circonscrit, pour tous ceux qui ont appris le droit administratif, par la célèbre formule de l'arrêt Blanco, du tribunal des conflits en France qui affirme qu'en matière administrative, la responsabilité de l'État – il s'agit de la France –, n'est ni générale, ni absolue, qu'elle a ses règles particulières liées à la nécessité de concilier les intérêts souvent divergents de la puissance publique et ceux des particuliers.

Cet arrêt Blanco met en exergue le rôle pionnier du juge administratif dans la construction prétorienne de cette forme de responsabilité.

L'activité juridictionnelle quotidienne étant par essence une œuvre humaine, vous l'avez dit Monsieur le Premier Président, elle ne saurait être parfaite, du fait des humeurs, des passions, de la subjectivité des hommes, des femmes, chargés de son administration. Conscient de cela, le législateur sénégalais, s'inspirant de la jurisprudence française, en a codifié certaines règles ; ce qui constitue, à partir de là, un point de départ et un point de référence pour le juge, et pour cela, le législateur a tenu compte de la possibilité de réparer le dysfonctionnement dommageable causé par le Service public de la Justice.

Aussi, ce dispositif qui est à la base de la dualité des régimes juridiques de responsabilité n'est-il que l'expression de la volonté des pouvoirs

publics de répondre, de la manière la plus exhaustive possible, aux attentes des victimes du mauvais fonctionnement du Service public de la Justice, ainsi qu'aux errements imputables à ses agents. Cependant, la pratique du prétoire administratif démontre la nécessité de renforcer les garanties accordées aux justiciables pour obtenir réparation de tout dommage résultant du fonctionnement défectueux du service judiciaire.

Monsieur le Procureur général, j'ai noté avec intérêt votre proposition tendant à combiner des dispositions des articles 142 alinéa 1 et 145 du Code des Obligations de l'Administration. Nous allons y réfléchir avec vous.

Cependant, le dualisme actuel dans le régime juridique de responsabilité administrative ne me paraît pas adapté. Vous pouvez toujours y réfléchir, mais la position exprimée par Monsieur le Premier Président me paraît devoir être aujourd'hui une position jusqu'à ce que la réflexion nous amène à devoir changer, mais je suis sûr que les magistrats, de par leur formation, peuvent suivre cette évolution, parce qu'il s'agit d'une évolution.

Par ailleurs, le maintien des dispositions régissant la prise à partie, dans le Code de Procédure civile, me semble véritablement un peu obsolète. Ces dispositions devraient être supprimées. Bien entendu, la mise en œuvre ne devrait pas être un obstacle, mais les cas sont inexistantes. Je crois qu'on ne l'a jamais appliqué. Il appartient aux chefs de Cours dans l'exercice de leur pouvoir d'inspection d'assurer l'effectivité de la garantie que réclament les justiciables – garantie dont l'utilité est indéniable autant pour le justiciable que pour le service public.

En matière civile, le règlement des différends opposant le Service public de la Justice aux particuliers n'est toujours pas sans heurts dans la sauvegarde du patrimoine de l'État. À titre d'exemple, l'examen du nombre important d'ayants-droit à des indemnités colossales résultant de condamnations civiles prononcées contre l'État est une illustration des conséquences désastreuses qu'un mauvais fonctionnement de la justice peut occasionner à l'économie nationale.

Mesdames, Messieurs, avec le développement du droit communautaire, de nouvelles instances judiciaires à vocation sous-régionale sont désormais appelées à suppléer les manquements et le leadership de la justice sénégalaise pour apprécier la responsabilité de l'État dans le fonctionnement défectueux de la justice.

Ainsi, par exemple, on peut citer l'exemple d'une l'affaire pendante devant la Cour de Justice de la CEDEAO, à Abuja. Dans cette procédure, la partie adverse réclame une réparation exorbitante à l'État du Sénégal, fondée sur le reproche que le juge civil du Tribunal de Dakar aurait ordonné la saisie, puis la vente d'un navire étranger, sans s'entourer des garanties consacrées par le principe universel du contradictoire qui régit tout procès, comme le prescrit notre Constitution.

Une autre source de responsabilité peut être recherchée dans les défaillances relevées dans le traitement des affaires pénales. Vous l'avez dit tout à l'heure, Monsieur Diouf.

Comme vous le savez, la fin du XX<sup>ème</sup> siècle a vu naître dans le jargon de la justice pénale internationale un nouveau slogan « non à l'impunité ». Les dysfonctionnements notés à travers le mauvais fonctionnement du Service public de la Justice peuvent entraîner l'intervention d'instances juridictionnelles supranationales, comme je l'ai dit tout à l'heure, et la mondialisation, qui affecte tous les secteurs d'activité, vaut aux États l'obligation de rendre compte de la bonne gestion de leur Service public de la Justice.

Comme vous le savez, notre pays a comparu avec succès devant le Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies à l'occasion de l'évaluation périodique universelle. C'est la meilleure preuve de la bonne tenue du Service public de la Justice. Ces succès que nous enregistrons sur le plan international constituent des motifs d'encouragement pour l'État pour faire davantage la promotion, la prospection et la sauvegarde des droits de l'homme. C'est là toute la signification de l'institution de la commission d'indemnisation des victimes du dommage de détentions provisoires anormalement longues. La mise en œuvre de ce mécanisme traduit à la fois la conscience de l'imperfection de la gestion des affaires pénales et la nécessité d'inviter le juge à plus de responsabilité dans l'exercice de sa mission qui doit obéir aux exigences modernes du procès juste et équitable.

Au demeurant, le législateur a contribué à la réduction des délais de traitement des procédures pénales par la lutte contre les longues détentions.

Au titre de cette contribution normative, la durée de la détention en matière correctionnelle est limitée, comme vous l'avez dit tout à l'heure, à six mois non renouvelables. La récente réforme intervenue sur la Cour d'Assises, en vertu de la loi n° 2008-50, du 23 septembre 2008, qui a ren-



du facultative l'enquête de personnalité, allégé le double degré d'instruction et supprimé le jury citoyen, a considérablement diminué la durée de la détention provisoire en matière criminelle.

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'État du Sénégal n'a jamais occulté que la meilleure manière d'éviter la mise en cause de la responsabilité dans l'exercice du pouvoir judiciaire est d'en améliorer le fonctionnement qui est largement tributaire des moyens humains et matériels, ainsi que du renforcement du professionnalisme du personnel judiciaire par une formation initiale et continue de qualité. C'est pourquoi dans le cadre du programme de bonne gouvernance, j'ai insisté sur la nécessité d'assurer l'assainissement de l'environnement judiciaire et le rapprochement de la justice et du justiciable.

La réalisation de ces préoccupations s'est concrètement traduite par l'institution des maisons de justice, le renforcement du pouvoir d'inspection des services judiciaires, l'amélioration des conditions de travail de la commission de lutte contre la corruption, la concussion et la non-transparence, ainsi que le recrutement massif de magistrats, greffiers et autres personnels de greffe. Cela a permis le doublement des effectifs.

Le déroulement du « Programme sectoriel Justice » en cours a enregistré plusieurs réalisations, améliorant ainsi la célérité du traitement des affaires. Le souci de prévenir les circonstances pouvant mettre en cause la responsabilité de l'État dans l'administration judiciaire s'est également traduit par la création de nouvelles juridictions en vue de rendre plus performant le fonctionnement de la justice, et nous allons continuer.

Dans cette optique, il importe de souligner le rôle éminemment important que joue le Conseil supérieur de la Magistrature, organe disciplinaire et de régulation, qui a constamment assuré, grâce à la présence en son sein de membres de droit et de membres élus par leurs pairs, le bon fonctionnement du Service public de la Justice et qui veille scrupuleusement au respect de l'indépendance des principaux animateurs de la justice.

Je suis également au courant des réflexions que vous avez entamées en votre sein en vue d'un renforcement des garanties statutaires des magistrats. Vous noterez donc que l'État a consenti beaucoup d'efforts tendant à la modernisation, à l'accessibilité du Service public de la Justice. Ces efforts se sont matérialisés notamment par la construction de palais de justice modernes, répondant aux normes internationales ainsi qu'aux attentes du monde judiciaire.

Monsieur le Premier Président, je ne saurais terminer sans insister sur la nécessité de renforcer les capacités des acteurs judiciaires, en les encourageant à s'imprégner des nouvelles techniques d'administration de la justice et des règles de déontologie nécessaires à l'exercice de leur mission sacerdotale. Au demeurant, la réalisation de ces ambitions me conforte dans ma conviction qu'accentuer les efforts déployés en faveur de la justice est une exigence du bon fonctionnement de la justice. Sur ce point, nous poursuivrons nos efforts en faveur des magistrats et de la magistrature.

Monsieur le Bâtonnier, même les querelles de ménage se terminent après des explications. C'est vous dire que je pense aux auxiliaires de la justice, notamment aux jeunes avocats.

Par ces temps difficiles de concurrence implacable, je voudrais bien les aider. De notre temps nous avons des prêts d'honneur. Je ne sais pas ce qu'il en est aujourd'hui, je le dis très sincèrement.

Monsieur le Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, vous êtes avocat, vous les avez côtoyés, vous connaissez leurs problèmes, je vous demande de réfléchir et de m'aider à aider les jeunes avocats. Sans les avocats, qui font aussi partie du système judiciaire, si tous désertent le Barreau pour aller faire autre chose, il arrivera un moment où on n'aura plus d'avocats.

Monsieur le Premier Président, je partage avec vous la nécessité de réagir, non pas pour changer le système, mais pour le réformer par une approche graduelle. Ma conception de la cérémonie d'aujourd'hui est qu'elle doit être sous tendue par des hommes et des femmes au savoir-être et au savoir-faire irréprochables.

Je reste persuadé que la meilleure démarche, pour parvenir à cette réforme, consiste à concevoir une nouvelle approche fondée sur la rigueur et la créativité des acteurs judiciaires.

Votre juridiction en a donné le ton par la réduction sensible du délai de traitement du pourvoi en cassation, unanimement saluée par les usagers du service de la justice.

Votre décision, en accord avec votre homologue de la Cour de Cassation française, de redynamiser la convention de jumelage liant nos deux juridictions, permettra de réactualiser les échanges entre magistrats et participera aussi au bon fonctionnement du Service public de la Justice.

L'initiative de la Cour suprême, qui envisage d'organiser à Dakar une rencontre sur les techniques de cassation qui enregistrera la participation des magistrats de la Cour de Cassation, du Conseil d'État français et d'avocats officiant au sein de ces hautes juridictions, élargie aux membres du Barreau du Sénégal, contribuera, je n'en doute pas, à réduire à néant les décisions d'irrecevabilité de pourvoi.

D'ores et déjà, le soutien de l'État vous est acquis pour la réalisation de ce noble objectif.

Je ne perds pas de vue les efforts déjà entrepris, dans le cadre de la formation initiale et continue dispensée par le Centre de Formation judiciaire, et perpétués par votre juridiction qui s'évertue à mettre à la disposition des usagers du Service public de la Justice un Service de Documentation et d'Études qui contribue largement au professionnalisme des acteurs.

Mon gouvernement entend poursuivre ses efforts en mettant l'accent sur une formation initiale et continue de qualité qui conditionne, entre autres, la légitimité et l'expertise indispensables à ceux qui ont la charge de rendre la justice au nom du peuple.

Monsieur le Premier Président, par ces temps de suspicion, je me fais le devoir de rappeler que j'ai déposé, il y a dix ans, une déclaration de patrimoine au greffe de la Cour suprême. J'ai choisi de la tenir sans variation ou presque, n'eût été un terrain nu, objet d'un bail qui m'a été consenti par l'État.

Répondant aux détracteurs des chefs d'État africains qui les mettent tous dans le même sac, le Président du Sénégal, par respect pour les citoyens sénégalais, a tenu à déclarer publiquement et solennellement qu'il n'avait pas d'immeuble en France, même pas de château en Espagne.

Mes chers compatriotes, permettez-moi, au seuil de cette nouvelle année judiciaire, de saluer l'ensemble des membres des personnels de la justice, les magistrats, les huissiers, les notaires, les clercs, les membres de l'administration, sans lesquels il n'y aurait pas de bon fonctionnement de la justice. Je leur renouvelle à tous mes encouragements et redis ma détermination à poursuivre mes efforts en vue de doter notre pays d'une justice conforme à la plus haute aspiration de l'État de droit.

Et, je souhaite à tous une bonne et heureuse année, pour vous et pour vos familles.

Je vous remercie de votre attention. La séance est levée.



## **2. Journées d'études**

### ***L'accès à la Cour suprême***

#### **Allocution de bienvenue**

***M. Papa Oumar Sakho***

Premier Président de la Cour suprême

*Mesdames, Messieurs*

Je suis particulièrement heureux d'accueillir les éminents participants à ces journées d'études consacrées à l'accès à la Cour suprême.

Permettez-moi de vous remercier globalement, pour éviter de commettre des oublis.

Je voudrais tout particulièrement exprimer la reconnaissance de la Cour suprême à la délégation française :

- Madame Catherine Bolteau-Serre, magistrat, chargée de mission pour les Relations internationales à la Première Présidence de la Cour de Cassation,
- Monsieur Jean Louis Gillet, Président de Chambre à la Cour de Cassation, secrétaire général de l'Association des hautes Juridictions de Cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF), formateur à l'École nationale de la Magistrature (ENM),
- Monsieur Nicolas Boulouis, maître des requêtes au Conseil d'État,
- Monsieur Didier Le Prado, Président de l'Ordre des Avocats, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de Cassation.

Je voudrais vous dire combien nous apprécions le déplacement que vous avez effectué de Paris à Dakar et vous exprimer nos remerciements d'avoir si soigneusement préparé les communications, qui fourniront une partie importante des matériaux de nos travaux dont je mesure par avance toute la portée.

Je vous souhaite un bon séjour à Dakar.

Je me réjouis que les deux communications de la première journée aient été confiées à de brillants professeurs de la Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Monsieur le doyen Ndiaw Diouf et Monsieur Pape Demba Sy. Merci à eux d'avoir quitté leur faculté pour venir ici partager leur immense savoir juridique.

*Mesdames, messieurs*

La prise en compte du vœu public, qui réclamait la réforme du système judiciaire mis en place en 1992, repose sur la loi organique n° 2008-35 du 8 août 2008 sur la Cour suprême et le décret n° 2009-367 du 20 avril 2009 pris pour son application.

L'innovation la plus retenue, dans ce dispositif, est la formule des journées d'études et de recherche.

Sans doute, parce que cette formule constitue une stratégie efficace pour satisfaire le nouvel impératif social de renforcement de la « régulation judiciaire » au Sénégal.

Sa dynamique favorise l'émergence d'une réflexion d'ensemble axée sur les problématiques spécifiques auxquelles les professionnels du droit se retrouvent confrontés dans l'exercice de leurs activités ; elle donne du relief aux relations entre la Cour suprême, l'Université et le Barreau ; elle développe l'ouverture de la Cour sur d'autres institutions du même ordre et transfigure leur collaboration.

Par ailleurs, on a pu relever, dans les statistiques de la Cour suprême, un grand nombre d'arrêts prononçant la non-admission des recours présentés par les parties.

Mais, à cet égard, les difficultés ne sont pas toutes concentrées dans la situation des justiciables ; elles découlent aussi de la texture des actes administratifs ou celles des décisions rendues par les juges du fond ; elles proviennent également de la récurrence des critiques de la doctrine, fondée sur l'incompréhension largement partagée de nos arrêts dont on dit souvent, à tort ou à raison, que la motivation est elliptique.

Pour toutes ces raisons, deux axes de réflexion ont été définis pour dégager des solutions et élaborer des recommandations concertées.

Le premier axe de réflexion soumet aux débats le contentieux de cassation dans les litiges de droit privé et celui de l'annulation, en matière administrative.

D'abord, depuis la signature du Traité instituant l'OHADA, du fait que la Cour commune de Justice et d'Arbitrage se prononce sur les re-

cours en cassation formés contre les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions nationales, les rapports entre la Cour suprême nationale et les juridictions du fond ont évolué en créant des zones d'incertitude sur le terrain d'application du droit positif national.

Ensuite, la contestation de la validité d'un acte administratif peut donner lieu à l'introduction d'un recours en annulation, en cas de violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, ou bien en cas d'excès ou de détournement de pouvoir. Quant au recours en cassation, son exercice tend à faire censurer par la Cour suprême, une décision rendue en matière administrative et en dernier ressort, pour violation de la loi ou de la coutume, ou pour incompétence.

Je n'en dirai pas plus, pour éviter d'anticiper les communications qui seront présentées au cours de cette première journée, par nos amis universitaires.

Le second axe de réflexion, complémentaire, concerne à la fois l'accès à la Cour suprême, assurément semé d'embûches, la compréhension des décisions de celle-ci et la qualité de la justice, appréciée sous le triple éclairage de la présentation des mémoires, de la maîtrise des techniques de rédaction des moyens de cassation et l'amélioration des conditions de travail des procureurs et juges en service à la Chancellerie ou dans les juridictions du fond.

Ainsi, préparée par la Cour suprême, en relation avec la Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar et nos partenaires français – le Conseil d'État, la Cour de Cassation et l'Ordre des Avocats aux Conseils –, cette rencontre d'envergure prend la forme d'une participation à des échanges de savoirs et de travaux juridiques pour partager, à bon escient, des expériences.

Aussi, les Journées d'étude sur l'accès à la Cour suprême sont-elles constitutives d'un espace fonctionnant sur une éthique d'écoute et de rapprochement constructif entre « *des institutions, identiques au fond, quoique de formes différentes* », afin de saisir la quintessence du droit.

Je forme le vœu sincère que nos travaux permettent le dialogue et améliorent la perception de l'image de la Cour suprême.

Je forme aussi des vœux de succès, pour ce qui nous réunit ici dans l'amitié et l'estime réciproques.

Je vous remercie.





## **Le pourvoi en cassation dans les litiges de droit privé**

*Ndiaw Diouf*

Agrégé de Droit privé, Professeur Titulaire,  
Doyen de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques  
Université Cheikh Anta Diop de Dakar

Le thème de cette communication nous a été inspiré par la lecture de l'article L 111-1 du Code français de l'Organisation judiciaire selon lequel « Il y a, pour toute la République, une Cour de Cassation ».

Cette formule qui renvoie à l'idée d'une juridiction unique et sédentaire chargée d'assurer l'unité d'interprétation de la règle de droit s'explique aisément : comme le rappelait M<sup>e</sup> Jacques Boré, « l'égalité de tous les citoyens devant la loi que la Constitution française garantit ne peut être une réalité que si cette unité d'application et d'interprétation de la loi est assurée par une juridiction nationale unique qui impose sa doctrine aux divers Cours et Tribunaux et évite, par des arrêts de censure, le scandale de décisions contradictoires ».

La question que l'on peut se poser est de savoir s'il est possible, dans notre contexte marqué par la naissance d'un nouvel ordre juridique qui se veut communautaire et qui produit ses propres règles et ses propres institutions chargées de les adopter et de les faire respecter, de parler de juridiction unique ayant le monopole du traitement des pourvois dans le cadre des litiges de droit privé.

Il convient, avant de tenter de donner une réponse à cette question, de faire une observation préliminaire sur l'intégration par les règles et son corollaire la création d'un droit communautaire. Face à la mondialisation et à la globalisation des échanges qui font peser de sérieuses menaces sur les agents économiques exerçant leur activité dans le cadre des marchés étroits correspondant aux territoires balkanisés hérités de la colonisation, les États africains se sont engagés dans la création et le développement d'organisations ayant pour objet la réalisation des objectifs d'intégration, qu'elle soit économique ou juridique.

L'intégration économique se réalise dans le cadre d'organisations telles que l'Union économique et monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) qui se donne pour mission de créer les conditions de réalisation d'un progrès économique des États membres par le renforcement de la productivité et de la compétitivité des entreprises, la mise en place d'un marché commun

ouvert et concurrentiel, ainsi que l'élaboration de politiques communes dans les domaines du transport, des télécommunications, de l'énergie, etc.

En ce qui concerne l'intégration juridique ou par les règles, elle se réalise principalement dans le cadre du Traité relatif à l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique adopté en 1993 en vue de créer un espace juridique commun constitué par le territoire des États-parties.

Les rédacteurs de ce Traité ont eu pour ambition d'améliorer l'environnement juridique, en mettant un terme à l'insécurité judiciaire, mais aussi et surtout à l'insécurité juridique résultant, dans les pays signataires, de la vétusté et de la disparité des textes applicables.

Pour cette raison, le Traité a prévu l'adoption d'Actes uniformes directement applicables et obligatoires. À terme, il devrait y avoir une harmonisation, voire une unification des règles applicables aux sociétés commerciales, aux commerçants personnes physiques, aux difficultés des entreprises, à la vente commerciale, à la comptabilité des entreprises, à l'arbitrage, aux relations sociales, au recouvrement des créances et aux garanties des créanciers.

À ce jour, huit Actes uniformes ont été adoptés et ils couvrent l'ensemble des matières concernées. Ce droit communautaire qui se développe aujourd'hui doit être appliqué de manière uniforme dans les États-parties. Pour assurer l'unité d'interprétation de ce nouveau droit, les rédacteurs du Traité ont mis en place une juridiction commune dénommée Cour commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA) qui se prononce sur les décisions rendues en dernier ressort dans les affaires soulevant des questions relatives à l'application des Actes uniformes.

Pour exercer cette fonction juridictionnelle, la CCJA est saisie au moyen d'un recours en cassation. On le voit donc, une part non négligeable des litiges de droit privé sera désormais dévolue à la Cour commune.

Sous le bénéfice de cette observation et pour répondre à notre interrogation de départ, nous pouvons dire qu'aujourd'hui, même s'il y a une seule Cour suprême<sup>1</sup>, il y a deux juridictions de cassation qui se partagent la mission d'unification des règles applicables aux litiges de droit privé.

Ce concours de compétence conduit à des situations parfois très délicates en raison de l'imprécision des règles opérant le partage entre la Cour commune de Justice et d'Arbitrage et les juridictions nationales statuant en cassation.

---

<sup>1</sup> Rappelons que depuis la réforme de 2008, (loi n° 2008-35 du 7 août 2008) la Cour suprême a été recrée sur les cendres de la Cour de Cassation et du Conseil d'État. Voir P. M. Ndiaye, *La renaissance de la Cour suprême*, Dakar, Sénégalaise de l'Imprimerie, 2008.

Il n'est pas toujours aisé de déterminer la juridiction devant laquelle le pourvoi devra être porté (I). Cette difficulté de rattachement produit un phénomène assez inhabituel ; la juridiction saisie du pourvoi est fréquemment amenée à se prononcer sur sa compétence, ce qui conduit à s'interroger sur le véritable régime du pourvoi qui semble quelque peu imprécis (II).

## **I. Un rattachement problématique**

La technique utilisée par le Traité OHADA pour assurer l'interprétation uniforme du droit communautaire est le pourvoi en cassation. L'article 14 du Traité qui est le siège de la question donne compétence à la CCJA pour statuer sur les pourvois dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort en application d'un Acte uniforme. Ce texte, en apparence clair, semble avoir établi un partage net de compétence entre la CCJA et les juridictions nationales statuant en cassation (A).

L'analyse des décisions rendues ces dernières années tant par la Cour commune que par les juridictions nationales statuant en cassation, révèle cependant que les conflits de compétence sont fréquents (B), ce qui montre que la délimitation n'est pas aussi précise qu'on aurait pu le penser.

### ***A. Des problèmes de partage de compétence***

L'article 14 du Traité OHADA qui donne compétence à la CCJA pour statuer sur les pourvois dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort en application d'un Acte uniforme, réserve expressément le cas des pourvois dirigés contre les décisions appliquant une sanction pénale. Ce texte semble consacrer la compétence exclusive de la CCJA chaque fois que la décision rendue en application d'un Acte uniforme est intervenue dans les matières non pénales et sa marginalisation au profit des juridictions nationales statuant en cassation lorsque la décision est intervenue en matière pénale.

#### **1. Le rattachement du pourvoi formé en matière pénale à la juridiction nationale statuant en cassation**

À la lecture de l'article 14 du Traité OHADA, al. 3 in fine, on a l'impression que les pourvois en cassation en matière pénale doivent nécessairement être portés devant les juridictions nationales statuant en cassation et qu'ils ne peuvent, en aucun cas, être portés devant la CCJA, seraient-ils fondés sur un moyen tiré de la violation d'un Acte uniforme.

Une analyse plus attentive devait cependant conduire à une position plus nuancée, car la solution n'est pas aussi tranchée qu'on pourrait le penser.

Comme l'article 14 ne vise que les décisions appliquant une sanction pénale, que décider si la décision, bien que rendue en matière pénale, ne porte pas de condamnation ? La compétence de la CCJA doit-elle être exclue lorsque le pourvoi est dirigé contre une décision prononçant une relaxe à la suite d'une erreur de qualification ou contre une décision émanant d'une juridiction d'instruction qui n'a pas pour mission d'appliquer une sanction pénale, mais de se prononcer sur l'existence ou non de charges justifiant le renvoi devant une juridiction de jugement ?

Même à supposer que, dans le vocabulaire des auteurs du Traité, « décision prononçant une sanction pénale » soit synonyme de décision rendue en matière pénale, peut-on dire que la compétence de la CCJA doit nécessairement être écartée ? Il ne le semble pas.

Il est vrai que la juridiction nationale statuant en cassation est seule compétente lorsque le pourvoi tend à faire sanctionner la violation d'une règle de procédure (nullité d'un acte de procédure), la violation d'une règle de compétence ou la violation de l'obligation de motiver.

Il est tout aussi vrai que le pourvoi tendant à faire censurer la violation de la norme de sanction ne peut être porté que devant les juridictions nationales statuant en cassation.

Tel est le cas du pourvoi fondé sur la violation de la norme de sanction qui est nécessairement la loi nationale : décision prononçant une peine complémentaire non prévue, décision prononçant une peine inférieure au minimum légal sans constater l'existence de circonstances atténuantes, décision prononçant une peine supérieure au maximum légal sans constater l'existence de circonstances aggravantes.

Mais peut-on écarter la compétence de la Cour commune lorsque le pourvoi est fondé sur la violation de la norme d'incrimination qui se trouve dans l'Acte uniforme.

L'obligation d'évoquer et de statuer au fond en cas de cassation semble constituer un obstacle à la compétence de la CCJA même dans ce cas, d'autant plus que la Cour ne comporte pas de ministère public. Mais ne faut-il pas envisager la possibilité pour la CCJA de se prononcer sur l'interprétation de la disposition d'incrimination, quitte à renvoyer en cas de cassation à la juridiction nationale ?

La même question se pose lorsque l'affaire pénale nécessite, pour être tranchée, qu'une affaire commerciale relevant normalement de la compétence de la CCJA soit d'abord réglée <sup>1</sup>.

Le rattachement des pourvois formés dans les matières non pénales à la CCJA suscite autant de difficulté.

## **2. Le rattachement à la CCJA des pourvois formés dans les matières non pénales**

Il résulte de l'article 14 du Traité OHADA que le pourvoi est porté devant la Cour commune lorsqu'il est dirigé contre une décision rendue en dernier ressort dans une affaire soulevant des questions relatives à l'application des Actes uniformes ou des Règlements prévus par ledit Traité. Selon la Cour commune de Justice et d'Arbitrage, par cette formule, le législateur communautaire vise les pourvois dirigés contre les décisions se rapportant au contentieux de l'application des Actes uniformes.

Il y a deux cas dans lesquels la mise en œuvre de cette disposition ne pose pas de problème particulier.

Le premier correspond à celui où la juridiction d'appel a rendu la décision uniquement sur le fondement d'un Acte uniforme. Le recours formé contre une telle décision doit être porté devant la CCJA lorsque l'applicabilité de cet Acte uniforme, compte tenu de la nature du litige, n'est pas contestée.

Le deuxième cas correspond à celui où le litige a été tranché par la juridiction d'appel exclusivement sur le fondement de la loi nationale parce qu'il ne soulève pas de questions relatives à l'application d'un Acte uniforme. Le pourvoi contre une telle décision ne peut, dès lors qu'il n'est fondé sur aucun moyen tiré de la violation ou de l'erreur d'interprétation d'un Acte uniforme, être porté devant la Cour commune de Justice et d'Arbitrage.

Cette juridiction a eu à rappeler, à plusieurs occasions, qu'elle ne pouvait examiner un pourvoi dirigé contre une décision rendue en dernier ressort sans aucune référence à un Acte uniforme.

On peut en trouver une illustration dans une affaire où le requérant a formé un pourvoi contre une décision rendue par une Cour suprême saisie sur requête aux fins de sursis à l'exécution d'une décision de Cour d'Appel, non pas en application d'un Acte uniforme, mais de la loi natio-

---

<sup>1</sup> Voir J. Issa-Sayegh, « La fonction juridictionnelle de la Cour commune de Justice et d'Arbitrage de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires », *Ohadata* D. 02-16.

nale<sup>1</sup>. Pour écarter le pourvoi, la Cour, après avoir relevé que la procédure introduite et qui a abouti à l'arrêt attaqué, n'avait pas pour objet de suspendre une exécution forcée déjà engagée, mais d'empêcher qu'une exécution puisse être entreprise, a jugé que l'arrêt rendu en la matière ne rentre pas dans la catégorie des décisions spécifiées aux alinéas 3 et 4 de l'article 14 et ne peut donc faire l'objet de recours devant elle.

Cette solution a été reprise par la CCJA dans une affaire où la contestation dont elle était saisie portait, selon les prétentions des parties et les motivations tant du jugement que de l'arrêt attaqué, sur l'application ou l'interprétation des dispositions de la loi nationale<sup>2</sup>.

La rigueur dont fait preuve la Cour commune dans l'appréciation de sa « compétence » ne cède même pas lorsque l'auteur du pourvoi évoque une disposition d'un Acte uniforme dès lors que celle-ci n'était pas applicable.

Ainsi, dans une affaire où une Cour d'Appel avait prononcé une condamnation au paiement de dommages et intérêts en application de la loi nationale, la Cour a estimé que le pourvoi ne pouvait pas être porté devant elle malgré la référence à l'article 144 de l'Acte uniforme sur le Droit commercial se rapportant au mandat de l'intermédiaire de commerce<sup>3</sup>. Pour la Cour, s'il est vrai que le requérant évoque ce texte, c'est seulement à titre « de rappel du principe fondamental de la liberté de la preuve, mais ... sans exposer un quelconque grief quant à l'application ou l'interprétation dudit article par la Cour d'Appel ».

Au vu de ce qui précède, il n'est pas possible de soutenir que le pourvoi doit être porté devant la CCJA uniquement parce que la décision est intervenue dans une matière régie par un Acte uniforme. La Cour l'a d'ailleurs très clairement relevé dans une espèce où l'instance qui a abouti à l'arrêt de la Cour d'Appel était relative à une demande de dommages-intérêts introduite aux fins de réparation de prétendus préjudices consécutifs à deux saisies conservatoires pratiquées<sup>4</sup>.

Pour rejeter le pourvoi comme ne relevant pas de sa compétence, la Cour a estimé que l'instance n'a pas pu soulever des questions relatives à l'application d'un Acte uniforme ou Règlement prévu au Traité, aucun

---

<sup>1</sup> Voir CCJA, arrêt n° 001/2005 du 27 janvier 2005, Chérif Souleymane c/ Société Chronopost International, *Rec. CCJA* n° 5, janvier-juin 2005, p. 30.

<sup>2</sup> Voir CCJA, arrêt n° 024/2005 du 31 mars 2005, Société Générale Prestation Service dite GPS c/ Société Cartering International Service dite CIS, *Rec. CCJA* n° 5, janvier-juin 2005, p. 42.

<sup>3</sup> CCJA, arrêt n° 14/2005 du 24 février 2005, Brou Kouassi Firmin c/ Koffi Asse, la Société Générale de Banques en Côte-d'Ivoire, *Rec. CCJA* n° 5, janvier-juin 2005, p. 37.

<sup>4</sup> CCJA, arrêt n° 047/2005 du 7 juillet 2005, Société Kindi Mali SARL c/ Banque Internationale pour le Mali, *Rec. n° 6*, juillet-décembre 2005, p. 12.

grief, ni moyen tiré de la violation ou de l'erreur d'interprétation n'ayant été invoqué. La Cour a pris le soin de préciser, dans cette affaire, que l'évocation par la requérante de l'article 28 de l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution dans l'argumentaire accompagnant l'exposé des moyens ne saurait changer ni le sens, ni la motivation de l'arrêt attaqué.

À côté de ces cas où le partage de compétence entre Cour commune et juridictions nationales statuant en cassation est très net, il en est d'autres où il peut y avoir hésitation dans la détermination de la juridiction habilitée à se prononcer sur le pourvoi.

Il en est ainsi tout d'abord lorsqu'il est fait à la fois application de la loi nationale et d'un Acte uniforme. Il peut arriver par exemple que, pour parvenir à la solution du litige, le juge d'appel soit amené à combiner une disposition du Code de Procédure civile avec un Acte uniforme. L'affaire qui a donné lieu à l'arrêt de la Cour suprême du Niger le 16 août 2001<sup>1</sup> en est une parfaite illustration.

L'Assemblée générale d'une société anonyme intervenant dans le domaine des assurances (SNAR-LEYMA) avait décidé une augmentation de capital par l'émission de 70 000 actions nouvelles en ouvrant le capital à des partenaires. À cette occasion, une autre société (Groupe HIMA Souleye) avait fait part de son intention de participer à l'opération par la souscription d'actions. Postérieurement à l'opération, cette société qui prétendait avoir libéré ces actions a, face à ce qu'elle considérait comme une inertie du Conseil d'administration ou sa mauvaise volonté, saisi le juge des référés d'une demande tendant à la désignation d'un administrateur judiciaire avec pour mission de convoquer une Assemblée générale.

Le juge des référés ayant fait droit à cette demande, la société SNAR-LEYMA qui avait décidé de l'augmentation du capital, l'a saisi d'une demande de rétractation. Sa décision de rejet a été confirmée par la Cour d'Appel. Un pourvoi ayant été formé devant la Cour suprême, la société défenderesse (HIMA Souleye) au pourvoi a invoqué l'incompétence de cette cour en se fondant sur les dispositions de l'article 14, alinéas 3 et 4. L'examen de ce pourvoi impliquait la combinaison des dispositions du Code de Procédure civile qui fixe la limite des pouvoirs du juge des référés et les dispositions de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique, précisément l'article 516 qui avait été invoqué pour obtenir la désignation du mandataire.

---

<sup>1</sup> Voir Cour suprême du Niger, arrêt n° 01-158/C du 16 août 2001, *RIDA*, EDJA n° 50, p. 75.

Face à une telle situation, quelle solution adopter ? Faut-il prendre en considération le texte dont la violation est alléguée ? Mais il ne faut pas écarter totalement l'éventualité d'un pourvoi fondé à la fois sur la violation de la loi nationale et sur la violation de l'Acte uniforme. Que décider dans ce cas ? Faut-il deux pourvois portés l'un devant la juridiction nationale statuant en cassation et l'autre devant la Cour commune ?

La Cour suprême du Niger, dans l'arrêt précité, avait suggéré une solution tenant compte de la part de chacune des normes dans la prise de la décision. Pour elle, si un pourvoi qui n'est pas exclusivement fondé sur un Acte uniforme est porté devant la juridiction nationale statuant en cassation, celle-ci n'est tenue de se dessaisir au profit de la CCJA, qu'à la double condition que l'application des Actes uniformes ait été prépondérante et que le pourvoi soit fondé sur ces textes.

La Cour de Cassation du Sénégal placée dans la même situation a, dans un arrêt rendu en Chambre civile et commerciale le 14 décembre 2007, fait preuve de plus de prudence. Saisie d'un pourvoi dont les moyens étaient fondés à la fois sur la violation de la loi nationale et la violation d'un Acte uniforme, elle s'est déclarée incompétente sur le moyen en ce qu'il invoque la violation des dispositions de l'Acte uniforme et a ordonné le sursis à statuer sur les autres moyens fondés sur la violation de la loi nationale<sup>1</sup>. La combinaison d'un Acte uniforme avec la loi nationale est la principale source de difficulté, mais n'est pas seule.

Il peut arriver aussi, ce qui peut poser des problèmes de rattachement, qu'en raison d'un problème de qualification, il y ait une incertitude sur le texte applicable, loi nationale ou Acte uniforme.

La Cour de Cassation, avant sa disparition, a eu, dans un arrêt rendu le 23 janvier 2003, à connaître d'une affaire dans laquelle le problème se posait non pas en termes de combinaison de la loi nationale et d'un Acte uniforme, mais plutôt de choix. L'affaire qui avait donné lieu à cet arrêt était relativement simple. Un salarié avait obtenu par un jugement du Tribunal du travail, la condamnation de son employeur au paiement d'une indemnité d'un montant de 45 000 000 F. Poursuivant l'exécution forcée, il a introduit une procédure de référé sur difficulté devant le Président du Tribunal du travail qui a ordonné la continuation des poursuites. Pour infirmer l'ordonnance, la Cour d'Appel a retenu, en se fondant sur les articles L 257 du Code du Travail, 247 du CPC et 49 de l'AU/PSRVE, que le juge social était incompétent pour statuer en matière de référé sur difficulté.

---

<sup>1</sup> Cass. civ. et com., 19 décembre 2007, Adnan Attieh c/ La Société Financo SA.



La Chambre sociale de la Cour de Cassation a cassé cet arrêt aux motifs qu'aucune disposition des textes visés n'était applicable. La motivation était quelque peu laconique ; un Acte uniforme étant en cause, la Cour aurait dû, pour écarter son application, se livrer à une analyse approfondie.

La Cour suprême elle-même a eu à se prononcer à deux reprises sur cette délicate question de détermination du texte applicable et donc de la juridiction habilitée à juger le pourvoi. Les deux décisions étaient rendues par la Chambre sociale, la première le 25 février 2009 <sup>1</sup> et la seconde le 28 avril 2010 <sup>2</sup>.

Dans la première espèce, une société avait saisi la Cour d'Appel d'une demande aux fins de défense à exécution provisoire ; celle-ci a ordonné la continuation des poursuites en écartant les dispositions de l'article L 260 du Code du Travail au profit de l'article 32 de l'Acte uniforme portant Organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution. Pour casser cet arrêt, la Cour relève qu'en statuant ainsi alors qu'il s'agit d'un jugement social dont l'exécution est régie par les dispositions autonomes de l'article L 260 du Code du Travail, la Cour d'Appel a violé par fausse interprétation ledit article.

Étant donné que, dans cette affaire, l'arrêt d'appel a été rendu en application de l'article 32 de l'Acte uniforme sur les Procédures simplifiées et que le pourvoi était fondé sur le même texte, ne fallait-il pas laisser à la Cour commune le soin de trancher la question ?

On peut faire la même observation à propos de la deuxième espèce. L'instance qui a abouti à la décision attaquée devant la Chambre sociale semblait soulever des questions relatives à l'application d'un Acte uniforme. En effet, le Directeur général d'une société commerciale qui avait été révoqué, avait saisi le Tribunal du Travail ; cette juridiction se fondant sur ce que ce dirigeant était lié à la société par un contrat de travail a condamné celle-ci au paiement de diverses sommes pour licenciement abusif. La Cour d'Appel a infirmé le jugement au motif que le Tribunal du travail était incompétent. Un pourvoi ayant été formé devant la Cour suprême, la société défenderesse a soulevé l'exception d'incompétence en soutenant que la Cour d'Appel s'est prononcée sur la base du droit communautaire, en l'espèce, l'article 426 de l'AU/SC. Pour écarter l'exception, la Cour suprême relève que « les juridictions du fond ont été saisies d'une requête d'un Directeur général de société se prévalant d'un contrat de travail » et « que l'acte d'un salarié contre une société, fût-il

---

<sup>1</sup> C.S. Soc. arrêt n° 45 du 25 février 2009, Papa Mactar Sarr c/ Elton Oil Cie.

<sup>2</sup> C.S. Soc. arrêt n° 24 du 28 avril 2010, Gras Savoye Sénégal c/ La CIBA et Pape Ousmane Ndiaye.

dirigeant de celle-ci, relève de la compétence exclusive des juridictions sociales ».

Nous ne reviendrons pas sur la qualification de l'acte qui lie le Directeur général et la société. Nous nous bornerons simplement à relever que c'est l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique qui fixe le statut du Directeur général et qui prévoit les modalités de sa révocation. Si la Cour d'Appel a appliqué les dispositions de cet Acte uniforme, le pourvoi qui est formé contre sa décision ne peut être porté que devant la CCJA.

La solution devrait être identique, même si c'est à la suite d'une erreur d'appréciation que la Cour d'Appel avait appliqué l'Acte uniforme. Il s'agit en effet d'une fausse application du texte ; or si la cassation doit intervenir pour fausse application, c'est sous le visa de ce texte que l'arrêt attaqué a appliqué inexactement. Ce sera donc l'Acte uniforme, lequel ne peut être apprécié que par la CCJA.

Il est même possible de soutenir qu'il devrait en être de même si la Cour d'Appel n'avait pas appliqué l'Acte uniforme.

L'on sait en effet que la censure d'un arrêt rendu en dernier ressort peut être fondée sur le refus d'application d'un texte. Si ce texte est un Acte uniforme, la Cour commune devra être saisie ; elle va alors censurer l'arrêt sous le visa de la disposition de l'Acte uniforme qui aurait dû être appliqué et qui ne l'a pas été.

Cette difficulté à délimiter le domaine d'intervention respectif de la Cour commune de Justice et d'Arbitrage et des juridictions nationales statuant en cassation est nécessairement source de conflit de compétence.

### ***B. Des problèmes de conflit de compétence***

La technique habituellement utilisée pour assurer l'interprétation uniforme du droit communautaire est celle du renvoi préjudiciel qui instaure une relation de complémentarité et de collaboration entre la juridiction communautaire chargée de veiller à la bonne interprétation des règles produites au niveau communautaire et les juridictions nationales. Cela s'explique aisément : « dans le cadre d'un recours préjudiciel, en interprétation, la juridiction qui traite le recours ne dispose pas du pouvoir d'invalider ou d'annuler les décisions des juridictions nationales, même lorsque l'application du droit communautaire est en cause »<sup>1</sup> ; il s'y ajoute que la juridiction qui traite le recours ne tranche pas le litige dont l'examen relève de la compétence exclusive de la juridiction nationale.

---

<sup>1</sup> P. Meyer, « La sécurité juridique et judiciaire dans l'espace OHADA », *Ohadata* D. 06-50 ; *Penant* n° 855, p. 151.

Dans le cadre de l'OHADA, cette technique est écartée au profit de la technique du recours en cassation qui est porté devant la Cour commune de Justice et d'Arbitrage et que l'on peut former contre les décisions rendues en dernier ressort.

Cette option est critiquée en raison des relations potentiellement conflictuelles qu'elle instaure entre la juridiction communautaire et les juridictions nationales statuant en cassation<sup>1</sup>.

Certaines de ces juridictions se sont déjà ouvertement rebellées contre leur marginalisation au profit de la Cour commune ; il suffit, pour s'en convaincre, de se référer à l'arrêt rendu par la Cour suprême du Niger le 16 août 2001 dans l'affaire SNAR Leyna c/ HIMA Souleye<sup>2</sup>.

Les conflits de compétence (ou d'attribution selon l'expression de certains auteurs)<sup>3</sup> qui découlent de l'imprécision de la délimitation des domaines d'intervention peuvent être négatifs ou positifs.

Le conflit est négatif lorsque la juridiction nationale statuant en cassation et la Cour commune de Justice et d'Arbitrage saisies de pourvoi dirigé contre la même décision, rendent des décisions d'incompétence. Plusieurs cas de conflit négatif ont déjà été notés. Ainsi, dans un arrêt rendu le 24 février 2005<sup>4</sup>, la Cour, qui avait relevé que le recours porté devant elle ne satisfaisait pas aux conditions prévues par l'article 14 du Traité, avait estimé devoir se déclarer incompétente nonobstant l'arrêt de dessaisissement de la juridiction nationale qui, d'après elle, ne la lie pas.

Dans un autre arrêt rendu le 2 juin 2005<sup>5</sup>, la Cour s'est déclarée incompétente tout en prenant le soin de préciser que le renvoi opéré par la juridiction nationale statuant en cassation ne la lie pas.

Il y a conflit positif lorsqu'à propos d'une même affaire, la juridiction nationale et la Cour commune se déclarent toutes les deux compétentes<sup>6</sup>. Quelle solution retenir en cas de conflit positif de compétences ?

Selon Levoa<sup>7</sup>, il y a un système de règlement des conflits même si le mode de fonctionnement pose problème du fait que c'est l'une des juridictions en conflit, à savoir la CCJA, qui règle le litige. Cette position est fondée sur les articles 16 et 18 du Traité.

<sup>1</sup> Pour une critique de cette option, voir P. Meyer, *art. précité*.

<sup>2</sup> CS, 16 août 2001.

<sup>3</sup> Voir Levoa, *Les compétences juridictionnelles dans l'espace OHADA et dans l'espace CEMAC*, Thèse, Yaoundé 2, Soa 2009, spécialement n° 348 et ss., pp. 298 et ss.

<sup>4</sup> CCJA, arrêt n° 014/2005 précité.

<sup>5</sup> CCJA, arrêt n° 36/2005 du 2 juin 2005, affaire Soc. Chronopost International c/ Chérif Souleymane.

<sup>6</sup> Sur cette question, voir Levoa, thèse précitée, n° 380 et ss., pp. 322 et ss.

<sup>7</sup> Levoa, n° 429, p. 358.

Le premier texte prévoit la suspension de toute procédure de cassation portée devant la juridiction nationale en cas de saisine de la CCJA.

Quant au second, il donne à toute partie la possibilité de soulever l'incompétence de la juridiction nationale et de saisir la Cour commune si elle estime que la juridiction nationale s'est déclarée compétente à tort.

La possibilité donnée à la CCJA de rendre une décision qui s'impose à tous montre que c'est elle qui tranche le conflit. En effet, si elle estime que la juridiction nationale s'est déclarée compétente à tort, la décision de celle-ci est considérée comme nulle et non avenue.

Au vu de ce qui précède, il ne nous semble pas possible de saisir les Chambres réunies dans le cadre d'une procédure de rabat d'arrêt.

Ces conflits potentiels de compétence obligent le plus souvent les juridictions saisies de pourvoi à rendre une décision sur la compétence. Cela contribue à brouiller la perception que l'on a toujours eu de cette voie de recours qui est soumise à un régime de plus en plus ambigu.

## II. Un régime ambigu

Voie de recours extraordinaire, non suspensive d'exécution, le pourvoi en cassation devrait rester exceptionnel. Mais en raison de ses finalités de plus en plus confuses, le plaideur abuse de son usage et les règles de procédures qui lui sont applicables sont véritablement imprécises.

### A. Des finalités confuses

Parlant de la Cour de Cassation française, Jean Foyer disait que son rôle se limite à juger la décision attaquée dans ses rapports avec la loi ou avec le droit ». Autrement dit, poursuit cet auteur, «elle juge le jugement et non le litige, ce qui explique qu'elle doit accepter les faits tels qu'ils sont souverainement constatés par les juges du fond sans contester les appréciations des juridictions inférieures »<sup>1</sup>.

Nos juridictions nationales de cassation, qu'elles portent la dénomination de Cour de Cassation ou de Cour suprême, héritières de la Cour de Cassation française, jouent exactement le même rôle puisque leur mission se limite à vérifier la régularité formelle des décisions portées devant elles ou leur conformité aux règles de droit. Cela explique pourquoi le pourvoi en cassation qui permet de saisir ces juridictions a une finalité précise : l'annulation de la décision attaquée lorsque les règles n'ont pas été correctement interprétées ou appliquées.

---

<sup>1</sup> Voir Jean Foyer, « La fonction juridictionnelle de la Cour de Cassation ».

Le pourvoi ne devrait donc être ni une voie de réformation, ni une voie de rétractation. Il se distingue ainsi de l'appel qui est une voie de réformation par laquelle une affaire jugée en premier ressort est portée devant une juridiction hiérarchiquement supérieure avec toutes les questions de fait et de droit qu'elle comporte.

Il se distingue également des voies de recours de rétractation qui permettent à un plaideur de faire revenir une affaire devant la juridiction qui l'avait examinée afin de la faire réexaminer.

L'examen des dispositions de la loi organique n° 2008-35 et des textes qui l'ont précédée montre que le pourvoi en cassation dans notre pays, aujourd'hui comme hier, a été et reste une voie de recours qui permet de juger le jugement et non le procès.

Il résulte des articles 52 et suivants de la loi organique de 2008 que lorsque la Cour suprême est saisie d'un pourvoi, elle a deux possibilités :

- Soit elle le rejette ; c'est ce qui se passe lorsque le pourvoi n'est pas fondé.
- Soit elle casse la décision attaquée ; c'est ce qui se passe lorsque le pourvoi est fondé.

En cas de cassation, deux situations doivent être distinguées.

La première correspond à celle où la cassation est fondée sur l'incompétence ; elle renvoie alors à la juridiction normalement compétente.

La seconde correspond à celle où la cassation est fondée sur la violation de la loi ou de la coutume ; dans ce cas, elle indique la ou les dispositions violées et renvoie devant une autre juridiction du même ordre.

La cassation est donc suivie d'un renvoi sauf dans trois cas :

- d'abord lorsque la cassation est intervenue à la suite d'un pourvoi dans l'intérêt de la loi ;
- ensuite lorsque la cassation n'implique pas qu'il soit à nouveau statué sur le fond ;
- enfin lorsque les faits tels qu'ils sont souverainement constatés lui permettent d'appliquer la règle de droit appropriée.

La Cour ne peut, au regard de ces textes, évoquer le fond et substituer sa décision à celle qu'elle censure.

C'est cette figure procédurale à laquelle nous sommes habitués qui est bouleversé par le Traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique, et, dans une moindre mesure, le Règlement de procédure de la Cour commune de Justice et d'Arbitrage.

Ces textes communautaires mettent à la charge de la Cour commune l'obligation d'évoquer et de trancher le fond en cas de cassation.

Il est vrai que dans sa démarche, la Cour essaie de gérer convenablement le dédoublement fonctionnel qui découle de l'exécution de l'obligation d'évocation.

Pour apprécier la pertinence du moyen, elle se comporte en véritable juridiction de cassation. En évoquant, elle va, à l'image d'une juridiction du fond, trancher le litige par une décision qui est appelée à se substituer à la décision censurée.

Mais il ne fait aucun doute que l'attitude des plaideurs qui se présentent devant la cour commune sera très différente de celle qui est la leur lorsque leur pourvoi doit être porté devant la juridiction nationale statuant en cassation.

Compte tenu des effets que son exercice produit, le pourvoi porté devant la CCJA s'accommode mal des principes classiques applicables en la matière, ce qui fait qu'en l'absence de dispositions propres, la procédure qui le régit se révèle très imprécise.

### ***B. Des règles de procédure imprécises***

Les rédacteurs du Traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique se sont montrés très discrets sur certaines questions intéressant le pourvoi porté devant la Cour commune, notamment sur les cas d'ouverture de cette voie de recours.

Ils se gardent d'énumérer ces cas d'ouverture, ce qui n'est pas en soi un mauvais choix, puisqu'une énumération qui se veut limitative, présente l'inconvénient, comme le rappelait le Conseil d'État français, de figer le contrôle de la Cour et de lui enlever toute souplesse et toute possibilité d'évolution. C'est le lieu de souligner que le législateur sénégalais ne semble pas avoir été impressionné par cette argumentation, puisqu'il semble limiter les cas d'ouverture à l'incompétence et à la violation de la loi ou de la coutume<sup>1</sup>.

Les textes communautaires ne font même aucune allusion à ces cas d'ouverture, contrairement à certaines législations<sup>2</sup> qui prévoient d'abord que le demandeur au pourvoi doit indiquer les moyens de droit invoqués contre la décision, ensuite que le moyen ou l'élément du moyen ne doit, à peine d'irrecevabilité, mettre en œuvre qu'un seul cas d'ouverture, enfin que le moyen ou élément de moyen doit préciser, sous la même sanction,

---

<sup>1</sup> Voir l'article 2 de la loi organique n° 2008-35, sur la Cour suprême.

<sup>2</sup> Voir l'article 978, NCPC français ou l'article 35-1 de la loi organique n° 2008-35.

le cas d'ouverture invoqué, la partie de la décision critiquée, ce en quoi elle encourt le reproche allégué.

C'est à peine si l'article 28 du Règlement de procédure de la Cour commune évoque la question des moyens qui doivent être invoqués à l'appui du pourvoi. Il indique simplement que le recours contient les conclusions du requérant et les moyens invoqués à l'appui de ces conclusions et indique les Actes uniformes ou les Règlements prévus par le Traité dont l'application dans l'affaire justifie la saisine de la Cour.

L'on notera aussi, au passage, que le texte ne fait aucune référence à la notion de violation de la loi.

Cette discrétion du législateur communautaire, en ce qui concerne les cas d'ouverture, doit-elle être analysée comme un renvoi au droit national des États parties ? Nous ne le pensons pas, dans la mesure où le droit communautaire ne renvoie pratiquement jamais au droit des États pour régler les questions intéressant le fonctionnement de la Cour commune.

Doit-on alors considérer que par, son silence, le législateur communautaire a voulu faire du pourvoi devant la Cour commune une voie de recours comparable à l'appel, donc une voie de recours ouverte sauf dans les cas expressément prévus par la loi ? On peut d'autant plus le penser que la Cour peut être amenée à connaître des questions de fond. Il faut cependant se garder d'une telle analyse, car la Cour ne peut connaître du fond des affaires qu'après avoir cassé la décision déférée devant elle ; elle suit en quelque sorte une démarche qui la conduit à se comporter successivement en juge de cassation, puis en juge du fond et seulement s'il y a cassation.

En définitive, la seule analyse qui semble acceptable est celle qui fait de ce silence une volonté de confier à la Cour la mission de fixer elle-même les cas d'ouverture. Celle-ci ne se prive pas d'ailleurs de le faire, ce qui lui permet d'exercer très souvent un contrôle normatif (violation de la loi), un contrôle normatif de motivation (plusieurs décisions sont censurées pour manque de base légale), voire un contrôle disciplinaire.

Il convient d'observer à ce propos qu'en l'absence de spécialisation des avocats, les moyens du pourvoi sont très souvent mal présentés ; il y a une formule qui revient, comme une clause de style, dans pratiquement tous les moyens : « l'arrêt attaqué a violé la loi ou fait erreur dans son application ou son interprétation »<sup>1</sup>. Du fait de la mauvaise présentation des moyens, il arrive souvent que l'auteur du pourvoi invite la Cour à exercer un contrôle normatif en invoquant, au soutien de son pourvoi, une viola-

---

<sup>1</sup> Voir par exemple, CCJA – 016/2004 du 29 avril 2004, Scierie d'Aguibilekrou Wahab Nouhab dite SDA c/ Hassan Sahly. *Rec. CCJA*, janvier-juin 2004, p. 116.

tion de la loi et que celle-ci exerce « un contrôle normatif de motivation »<sup>1</sup> en cassant la décision pour défaut de base légale.

Les erreurs d'appréciation ne sont d'ailleurs pas toujours imputables aux parties ; il arrive parfois que ce soit la Cour elle-même qui prend un cas d'ouverture à cassation pour un autre. Il est arrivé, par exemple, que la Cour considère comme un cas de manque de base légale un cas d'ouverture qui relève plutôt de la violation de la loi. Il suffit, pour s'en convaincre, de lire l'arrêt rendu le 15 juillet 2004<sup>2</sup>. Pour casser l'arrêt d'une Cour d'Appel qui, dans le cadre de saisies multiples, avait estimé « qu'il ne résulte nulle part, après analyse, que [l'article 154 de l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution] ait fait défense au créancier de procéder à des saisies multiples... », la Cour commune a décidé, en substance, qu'en se bornant à faire une telle affirmation, la Cour d'Appel ne l'a pas mise en mesure d'exercer son contrôle. Cette réaction de la Cour est étonnante. Il ne s'agit pas pour nous de lui contester le pouvoir d'exercer un type de contrôle différent de celui qui est demandé. En effet, comme on l'a fait remarquer<sup>3</sup>, à propos de la Cour de Cassation française, la Haute juridiction « depuis l'origine... s'est reconnue une liberté, celle de s'abstraire du cas d'ouverture formellement invoqué par le moyen, pour aller de la violation de la loi vers le défaut de base légale ou vice et versa. Elle le fait librement, sans contrainte et notamment sans s'assujettir aux formalités... du Code de Procédure civile prévoyant l'avis aux parties chaque fois qu'un moyen est relevé d'office, fût-ce en défense pour rejeter le pourvoi ».

On peut en revanche s'étonner de voir la Cour retenir le grief de manque de base dans un cas où manifestement ce que l'on pouvait reprocher à la Cour d'Appel c'était une fausse ou mauvaise interprétation de la disposition qui était en cause en l'espèce, à savoir l'article 154 de l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution.

Tous les auteurs s'accordent aujourd'hui pour dire que le manque de base légale correspond à une insuffisance des constatations de fait nécessaires pour statuer en droit. Comme le faisait remarquer Jean Foyer<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> L'expression est empruntée au Président Jean-François Weber, qui l'a utilisée dans une communication intitulée « Comprendre un arrêt de la Cour de Cassation rendu en matière civile », *BICC* 702 du 15 mai 2009.

<sup>2</sup> *Mobil Oil Côte-d'Ivoire c/ Les Centaures Routiers, Compagnie Ivoirienne d'Électricité, Société d'Étude et de Développement de la Culture bananière dite SCB, Maître Adou Hyacinthe*, Rec. n° 4, juillet-décembre 2004, p. 29.

<sup>3</sup> D. Foussard, « Le manque de base légale », communication à l'occasion du cycle « Droit et technique de cassation 2009 » : *BICC* 1<sup>er</sup> avril 2010.

<sup>4</sup> « La fonction juridictionnelle de la cour de cassation », *art. cit.*



« ... il s'analyse en une demande de supplément d'information sur les faits adressée par la Cour de Cassation à la juridiction de renvoi parce que la décision frappée de pourvoi n'a pas mis la juridiction supérieure en mesure d'exercer sa mission régulatrice ». Ainsi conçu, le grief de manque de base légale ne peut être retenu lorsqu'il y a une atteinte à la légalité, mais seulement lorsqu'il y a « une atteinte à la logique du jugement dont la cohérence et la suffisance ne permettent pas à la Cour de Cassation d'exercer son contrôle »<sup>1</sup>.

Au vu de ce qui précède, la Cour devait, pour reprendre l'expression de D. Foussard<sup>2</sup>, « dire le droit à l'adresse des usagers et des juges du fond », accomplissant ainsi un acte d'autorité à l'instar du législateur lorsqu'il édicte une loi et non se contenter d'une démarche pédagogique<sup>3</sup> consistant à « demander aux juges du fond d'être plus rigoureux dans leur méthode et plus précis dans leur raisonnement »<sup>4</sup>.

Le législateur communautaire se montre également discret en ce qui concerne les suites de la cassation ; on sait seulement qu'après avoir cassé, la Cour ne renvoie pas, mais elle évoque. Il lui est cependant arrivé de dire après avoir cassé qu'il y avait lieu, sans qu'il soit besoin d'évoquer, de restituer au jugement son plein et entier effet<sup>5</sup>. C'était dans une affaire où une Cour d'Appel qui, en méconnaissant une convention d'arbitrage, avait infirmé le jugement par lequel le tribunal s'est déclaré incompétent et avait tranché le litige.

Rien n'est prévu en ce qui concerne l'étendue de la cassation (cassation totale ou cassation partielle), ni son influence sur le périmètre de la saisine de la Cour commune lorsque celle-ci, après avoir cassé, décide d'évoquer l'affaire et de trancher le litige au fond. Il ne fait certes pas de doute que lorsque la Cour prononce une cassation totale, rien ne va subsister de l'arrêt attaqué, de telle sorte qu'en évoquant elle va, à l'image d'une juridiction de renvoi saisie après cassation<sup>6</sup>, être investie de la connaissance de l'entier litige dans tous ses éléments de fait et de droit. Mais il y a une incertitude totale sur l'étendue de la saisine en cas de cassation

---

<sup>1</sup> Guinchard et Ferrand, *Procédure civile*, 28<sup>ème</sup> édit. Paris, Dalloz, coll. Précis 2006, n° 1809, p. 1270.

<sup>2</sup> Foussard, communication précitée.

<sup>3</sup> Certains auteurs considèrent que la cassation pour manque de base légale à une fonction pédagogique ; Voir J.-P. Ancel, « Le manque de base légale », communication à l'occasion du cycle de conférences "Droit et technique de cassation, 2009" : *BICC* 1<sup>er</sup> avril 2010 ; voir aussi Weber, communication précitée.

<sup>4</sup> D. Foussard, communication précitée.

<sup>5</sup> CCJA, arrêt n° 012/2005.

<sup>6</sup> Voir, pour des applications en France : Civ. 2<sup>ème</sup> 25 novembre 1987 : *Bull.*, II, n° 244 ; Ass. Plén. 27 octobre 2006, *Bull.* n° 13. Il semble que la règle ne cède même pas lorsque la cassation totale est prononcée par erreur. Voir Weber, communication précitée.

n'atteignant que certains chefs de la décision. Dans les hypothèses où il n'y a pas indivisibilité ou dépendance nécessaire entre les chefs de la décision cassée et ceux qui ne sont pas atteints par la cassation, la Cour, en évoquant, va-t-elle se saisir de l'entier litige ? Doit-on au contraire considérer que la Cour ne va pas être saisie des chefs de dispositifs non cassés, lesquels doivent alors être considérés comme ayant acquis l'autorité de la chose jugée ?

On peut déplorer enfin l'absence de dispositions sur le pourvoi dans l'intérêt de la loi défini dans nos législations comme le pourvoi qui est formé par le Ministère public (Procureur général près la Cour suprême ou la Cour de Cassation) « contre les décisions en premier ou en dernier ressort ayant définitivement acquis l'autorité de la chose jugée en vue de faire censurer ... dans un intérêt purement doctrinal et sans porter atteinte aux droits des parties les violations de la loi dont elles sont entachées »<sup>1</sup>.

En s'abstenant de consacrer cet instrument procédural qui conduit la Cour « à s'évader du cas pour la défense et l'illustration du droit pur »<sup>2</sup>, le législateur communautaire rate l'occasion d'éviter l'insécurité juridique et le trouble social qui pourraient résulter de la violation de la loi par une juridiction du fond dont la décision n'a pas été attaquée à temps par les parties. L'intérêt public est ainsi sacrifié dans l'organisation du pourvoi en cassation.

## Conclusion

En signant le Traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique, les États-parties ont accepté une limitation de compétence non seulement sur le plan législatif, mais aussi sur le plan judiciaire du fait de la création de la CCJA qui joue désormais un rôle non négligeable dans le contrôle de l'interprétation du droit communautaire ce qui est normal, et du droit national, ce qui l'est moins. Il arrive parfois que la Cour se prononce sur un pourvoi qui l'amène à apprécier l'interprétation de la loi nationale par le juge national. Cela peut à terme conduire à « une guerre des juges » pouvant mettre face à face non seulement la CCJA et les juridictions nationales statuant en cassation, mais aussi la Cour commune et les autres juridictions chargées de contrôler l'interprétation du droit communautaire dans leur système (Cour de Justice de l'UEMOA, Cour de Justice de la CEDEAO).

---

<sup>1</sup> J. et L. Boré, *La cassation en matière civile*, 3<sup>ème</sup> édit. Paris, Dalloz, Coll. Dalloz-Action, 2003, n° 141 04, p. 458.

<sup>2</sup> J. Foyer, *art. cité*.

Il convient d'adopter, dans les meilleurs délais, les règles appropriées non seulement pour prévenir et trancher les conflits de compétence, mais aussi pour fixer clairement le régime du pourvoi pour lui restituer sa véritable fonction d'instrument de contrôle de l'interprétation de la loi dans l'intérêt des plaideurs et dans l'intérêt public.



# Recours en matière administrative et accès au juge

*Pape Demba Sy*

Agrégé des Facultés de Droit

## Introduction

Le droit à la justice de manière générale peut être défini comme une disposition « *reconnue par la loi à une personne impliquée dans une situation de fait de voir son cas apprécié par un juge, organe indépendant* », sur la base d'une règle de droit clairement définie.

De cette définition il ressort quatre composantes constitutives du droit à la justice : le droit à la règle, le droit d'accès à la justice, le droit à une justice juste, le droit à l'exécution des décisions de justice.

Le droit à la justice a d'abord été proclamé par des textes internationaux et régionaux.

Au plan universel, l'article 10 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 dispose que « *toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi* ». Le Pacte international relatif aux Droits civils et politiques (PIDCP) dispose dans son article 2 al b que les États-parties à cet acte s'engagent à « *garantir que l'autorité judiciaire compétente (...) statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développe les recours juridictionnels* ».

Au plan régional notamment en Afrique, la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) du 27 au 28 juin 1981, en son article 7 alinéa a, reconnaît à toute personne « *le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur* ».

Le professeur Pierre Couvrat dit que le droit au juge est une composante nécessaire du droit à la justice. Mais le droit au juge ne doit pas se confondre avec l'accès à la justice qui n'en n'est qu'une composante (« *L'accès à la justice et ses obstacles* », dans *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone*, op. cit., pp. 257-261). Pour M. Jean-Marie Raynaud, le droit au juge dépasse le droit à l'accès à la justice. Le droit au juge est donc en définitive « *la prérogative reconnue par la loi à une personne impliquée dans une situation*

*de fait de voir son cas apprécié par le juge organe indépendant* » (« Le droit au juge devant les juridictions administratives », in Joël Rideau, *op. cit.*, pp. 33-48).

L'importance du juge dans la protection des droits fondamentaux et dans la promotion de l'État de droit n'est plus à démontrer. Son véritable rôle, qui est de rendre la justice, commence dès l'accès du justiciable à la justice. Mais l'accès n'est pas possible sans l'existence concrète des cas d'ouverture de la possibilité d'action. Cela suppose que le justiciable potentiel jouisse d'un droit fondamental : celui de disposer d'un droit de recours devant l'autorité compétente.

L'accès à la justice est fondamental dans un État de droit. Il est fondamental parce qu'il est une condition sine qua non de l'effectivité de la règle de droit. L'accès à la justice permet à toute personne de pouvoir obtenir la reconnaissance et l'exécution de ses droits. Sans accès à la justice, les droits consacrés par la loi seraient purement théoriques.

Que recouvre la notion d'accès à la justice ? C'est avant tout le droit d'accès au juge et le droit de se faire conseiller, défendre et représenter. Mais c'est également, le droit à un recours effectif devant un tribunal ; le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial ; le droit de pouvoir obtenir une aide juridictionnelle si l'on ne dispose pas des ressources suffisantes.

L'accès à la justice suppose une action faite par l'auteur d'une prétention afin d'être entendu par le juge pour qu'il la dise bien ou mal fondée. Pour l'adversaire, l'accès est le droit de discuter le bien fondé de cette prétention. Il correspond pour le demandeur à la concrétisation du droit d'agir par l'introduction d'une demande en justice.

Au Sénégal, en matière administrative, les justiciables disposent d'un certain nombre de recours : il s'agit du recours pour excès de pouvoir, du déféré du représentant de l'État, du pourvoi en matière électorale (contentieux des inscriptions sur les listes électorales et contentieux des élections aux conseils des collectivités locales) et du recours en cassation contre les décisions des Cours et Tribunaux en matière de plein contentieux. Il s'agit des décisions rendues essentiellement en matière de contrat administratif, en matière de responsabilité de la puissance, en matière de contentieux individuel de la fonction publique et en matière fiscale. Ces recours sont portés devant la Chambre administrative de la Cour suprême.

La Cour statuant en Chambres réunies est compétente pour se prononcer en cassation contre les décisions rendues en dernier ressort par les organismes administratifs à caractère juridictionnel.

L'accès comporte plusieurs aspects. Il peut s'agir de l'accès géographique (éloignement de la juridiction compétente en matière de recours pour excès de pouvoir) de l'accès financier (cherté des actions en justice : frais d'avocat, de timbre, d'huissier, de transport etc.). On pourrait aussi évoquer les aspects sociologiques et politiques qui constituent des obstacles à l'accès au juge. Mais nous ne retiendrons que la complexité des procédures d'introduction des recours, les formalités exigées de la requête introductive d'instance.

C'est surtout la procédure en matière de recours pour excès de pouvoir qui va retenir notre attention en raison de son originalité et de sa relative complexité. En effet, en matière de cassation, la procédure est la même que pour le droit privé (droit civil, droit pénal, droit du travail ; en matière électorale, la procédure est simplifiée (simple requête, pas de ministère d'avocat). Il en est de même en cas de contentieux de la légalité des actes des collectivités locales. Le représentant de l'État, lorsqu'il décide de déférer un acte devant la Cour suprême, ne fait qu'informer les dirigeants des collectivités concernées.

Pour le recours pour excès de pouvoir, les conditions de recevabilité ne seront pas abordées : nature de la décision, intérêt à agir, délais et recours parallèle. Seules les formalités d'introduction du recours seront prises en compte.

Il s'agira de voir si l'accès au juge est effectif, s'il est aisé, s'il n'y a pas d'obstacles à cet accès. Or tous les observateurs estiment qu'il y a de nombreux obstacles.

Pour traiter de l'accès au juge en matière de recours pour excès de pouvoir, faudra au préalable présenter le droit écrit, le droit positif tel qu'il ressort de l'armature législative.

Il faudra ensuite apprécier la démarche du juge, lorsqu'il est confronté à une situation où il doit donner une solution prévue par la norme juridique.

## **I. Les textes**

Les conditions d'accès au juge posées par les textes sont très strictes. Elles découlent des textes suivants qui régissent la juridiction suprême depuis l'indépendance jusqu'à maintenant.

- L'ordonnance n° 60-17 du 13 septembre 1960 portant création de la Cour suprême (présentation de la requête, ministère d'avocat, consignation d'une amende, signification de la requête à la partie adverse).

- La loi organique n° 96-30 du 21 octobre 1996 sur le Conseil d'État (suppression du ministère d'avocat, maintien des trois autres conditions et possibilité de régularisation).

La loi organique n° 2008-35 du 7 août 2008 portant création de la Cour suprême (suppression du ministère d'avocat et de la consignation de l'amende).

De l'analyse des textes il ressort que les formalités d'introduction du recours étaient nombreuses, complexes et sévères. Le législateur a tenté de les alléger progressivement.

### ***A. Diversité des formalités***

Une requête signée par un avocat exerçant légalement au Sénégal et chargé d'accomplir au nom du requérant tous les actes de procédure. Mais ni l'administration ni le défendeur ne sont tenus de constituer un avocat (article 34).

#### **Les conditions de recevabilité**

1°) 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 ;
- être accompagnée soit de l'expédition de la décision juridictionnelle attaquée et le cas échéant, de la copie de la décision infirmée ou confirmée, soit de la décision administrative attaquée ou d'une pièce justifiant du dépôt de la réclamation.

Il doit être joint à la requête autant de copies qu'il y a de parties en cause (article 35).

Le juge déclare irrecevable une requête dans laquelle il n'y a pas un exposé des moyens (CS 27 mai 1981, Aboubacar Sylla, *RIPAS* n° 10, avril-juin 1984, p. 663 ou de conclusions (CE 1<sup>er</sup> février 2001 Abdoulaye Amadou Kane c/Conseil rural de Dabia Odedji) ou encore absence de moyens et de conclusions (CE 24 mai 2004 Mamadou Thiam, non publié).

2°) Quant au ministère d'avocat, il était obligatoire dans l'ordonnance de 1960 sur la Cour suprême (article 45), le non-respect de cette formalité entraînait l'irrecevabilité du recours (CS 30 mars 1983 Mamadou Moustapha Cissé, *RIPAS*, n° 10, p. 663).



Mais, depuis l'adoption de la loi organique n° 96-30 sur le Conseil d'État, le ministère d'avocat n'est plus obligatoire. Selon l'article 35 de la loi, « le recours pour excès de pouvoir n'est recevable que contre une décision explicite ou implicite d'une autorité administrative. Le demandeur est dispensée du ministère d'avocat ».

Il en est de même de la nouvelle loi organique de 2008 sur la Cour Suprême (article 73).

Pourquoi exiger la signature d'un avocat si la constitution d'un avocat n'est pas obligatoire ?

#### **Les cas de déchéance**

1°) Le requérant, à peine de déchéance, devait consigner la somme de 5 000 F au greffe du Conseil d'État, somme qu'il perdait en cas de rejet de son recours (CE 24 mai 2004 GIE Touba Taif. Non publié).

Cette condition a disparu de la loi organique sur la Cour suprême de 2008. Désormais, le recours est gratuit.

2°) La requête, à peine de déchéance, doit être accompagnée d'une copie de la décision attaquée et doit être signifiée dans le délai de deux mois à la partie adverse, par acte extrajudiciaire contenant éléction de domicile chez l'avocat (article 38 de la loi organique sur la Cour suprême).

Cet exploit doit, à peine de nullité, indiquer les dispositions de l'article 39 de la présente loi (article 38).

Selon l'article 39, la partie adverse a, à compter de la signification prévue à l'article précédent, un délai de deux mois pour produire sa défense, à peine d'irrecevabilité. L'original de l'exploit accompagné des pièces qui lui sont annexées est, dès la formalité accomplie, déposé au greffe.

Dès l'introduction du pourvoi ou du recours, le greffe central de la Cour suprême procède à l'enrôlement et à la mise en état du dossier.

Faute par le demandeur d'avoir satisfait dans le délai prévu aux dispositions du présent article, la Cour suprême le déclare déchu de son pourvoi (article 38).

Ainsi, il s'agit de conditions cumulées :

- *défaut de signification* : Voir : CS 26 avril 1984 Fara Ndiaye et autres, *RIPAS* n° 10 avril-juin 1984 p. 664. CS 28 avril 1984 Parti Démocratique Sénégalais (PDS) même référence. CS 7 janvier 1987 Adama Diaw, *EDJA* n° 8 décembre 1987 p. 12 note M.M. Mbacké ; CE 25 août 1993 Pierre Rossi *Bull.* n° 2, p. 9. Voir également CE 21

décembre 2000 Mamadou Sarr c/ Ministère de l'Éducation nationale et CE 21 décembre 2000, Mamadou Lamine Guéye et autres c/ Communauté rurale de Nioro Alassane Tall ; CS 25 septembre 2008 Ibrahima Ba (non publié), CS 9 juin 2009 Mbaye Thiam (non publié).

- *signification hors délai*, CE 30 novembre 2005 Bouré Sall (non publié).
- *signification sans indiquer les dispositions de l'article 39* : voir CS 27 novembre 2008 Djibril Sarr (non publié), CS 27 janvier 2009 Ousmane LO et 18 autres membres du conseil rural de Sindia (non publié).
- *signification à une personne non habilitée*, CS 30 juin 2009, La Société DONI-SARL (non publié).
- *signification non accompagnée d'une copie de la décision attaquée*, CS 24 septembre 2009 Cheikh DIOP (non publié).

Au total, à l'heure actuelle, seules deux règles de procédure sont exigées du requérant par la loi organique de 2008 sur la Cour suprême : la forme de la requête elle-même et la signification de la requête.

*Nota Bene.* Le législateur sénégalais avait apporté une innovation en prévoyant la possibilité pour le juge de procéder à la régularisation de certaines requêtes mal introduites : il s'agit des formalités prévues pour la requête elle-même et de la consignation de l'amende de 5 000 F (articles 15 et 16 de la loi organique n° 96-30 du 21 octobre 1996 sur le Conseil d'État).

Mais le juge ne s'est pas limité à ces deux cas. Il a eu, en effet, à inviter des requérants à procéder à la signification de leur requête à l'État dans le délai de deux mois conformément à l'article 20 de la loi organique (voir CE 25 juin 1997 Mamadou Touré, *Bull.* n° 65 p. 131 ; 25 juin 1997 Adolphe Dodi Sow, *Bull.* n° 1, p. 134).

Cette possibilité ne se retrouve pas dans la loi organique de 2008 sur la Cour suprême.

## ***B. Sévérité et complexité des formalités***

### **Sévérité**

Ces formalités ont été jugées sévères par la doctrine. Gautron et Rougevin-Baville constatent que les exigences de la procédure s'opposent au libéralisme du système français. Elles sont normalement « *destinées à écarter un flux excessif de recours mal formés ou non motivés ; mais il est évident*

*qu'elles diminuent l'intérêt du recours pour excès de pouvoir en tant que voie de droit largement ouverte à tous les administrés » (Droit public du Sénégal, Pedone, 1977, p. 339).*

Alain Bockel considère que « ces conditions sont relativement sévères, et sources de dépenses importantes : paradoxalement, le recours pour excès de pouvoir est au Sénégal est plus coûteux que le recours en pleine juridiction devant le tribunal de première instance » (Droit administratif, NEA, 1978, p. 469).

Il en est de même de J. M. Nzouankeu qui considère qu'« une proportion importante d'affaires dont le juge est saisi est rejetée par le fait que le requérant n'a pas satisfait l'une ou l'autre de ces règles de procédure, et ces arrêts de rejet continuent d'être rendus, ce qui tend à indiquer, plus de vingt ans après l'institution de la Cour suprême, que les règles de procédure ne sont toujours pas bien connues des requérants ».

Il évoque la responsabilité des avocats.

Pour cet auteur, le problème de fond demeure que le juge n'a pas le pouvoir de déroger aux règles de procédure qui présentent un caractère impératif sans violer la loi (« Les particularités du droit administratif sénégalais », *RI-PAS* n° 9, janvier-mars 1984, pp. 26 et ss.).

### **Complexité**

Plusieurs conditions : défaut de signification, signification hors délai, signification sans copie de la décision attaquée, signification sans indiquer que la partie adverse a deux mois pour se défendre, signification à l'autorité habilitée.

L'autorité habilitée : agent judiciaire de l'État, représentant de l'État dans les collectivités locales, exécutif local, dirigeants des établissements publics.

## **II. La jurisprudence**

L'analyse de la jurisprudence révèle que depuis l'indépendance les décisions de rejet pour irrecevabilité ou déchéances sont nombreuses. Le juge admet que les formalités sont rigoureuses et complexes et propose des réformes.

Après la présentation de quelques statistiques, nous indiquerons les solutions proposées par le juge.

## ***A. Quelques statistiques***

L'analyse des quarante dernières années de jurisprudence révèle que c'est le défaut de signification de la requête qui entraîne le plus grand nombre de cas de déchéance.

### **Ancienne Cour suprême (1960-1992)**

Durant la période 1960-1990, l'étude de la jurisprudence de la Cour suprême révèle l'existence de nombreuses décisions d'irrecevabilité et de déchéance (voir la chronique de C. Lapeyre dans les *Annales Africaines* de 1973 et les statistiques contenues dans la thèse de Mayacine Diagne qui a pris en compte la période de 1960 à 1987) (« L'efficacité du contrôle contentieux exercé sur l'administration sénégalaise », 1990).

Selon C. Lapeyre, pour la période 1961-1973, la Cour suprême a rendu 46 arrêts. Un grand nombre de requêtes, 14 au total, ont été jugées irrecevables principalement pour des raisons de pure forme (omissions des formalités relatives au ministère d'avocat, à la consignation de l'amende, à la signification de la requête).

Par exemple entre 1980 et 1989, il y a eu 24 décisions de déchéance, essentiellement pour défaut de signification (ancienne Cour suprême).

### **Conseil d'État (1992-2008)**

Pour le Conseil d'État, entre août 1993 et juin 1995, sur 110 décisions, il y eu 33 décisions de déchéance soit 27,27 % ; entre 1995 et 1997, sur 100 décisions, il y en a eu 18, soit près de 20 % de l'ensemble des décisions (*Rapport annuel du Conseil d'État*, 1997).

D'ailleurs le Conseil d'État note que l'examen des décisions rendues entre 1993 et 1993 (178 décisions) fait apparaître que dans la plupart des cas, le Conseil d'État n'est pas allé au fond du fait du formalisme contraignant de l'ancienne loi organique.

Entre 1998 et 2002, on note la même tendance : sur un total de 88 arrêts, il y a eu une vingtaine de décisions de déchéance (voir pour les détails, les rapports annuels du Conseil d'État de 1998, 2000 et 2002).

Entre 2004 à 2008, sur 51 arrêts recensés par nos soins, la déchéance pour défaut de signification a été prononcée 15 fois. Le juge considère qu'il s'agit de dispositions d'ordre public.

### **Nouvelle Cour suprême (depuis 2008)**

Pour la nouvelle Cour suprême, entre 2008 et 2009, sur 77 décisions recensées, il a été noté 22 décisions de déchéance pour défaut de signification.

On constate donc que la réunion de ces conditions est strictement contrôlée par le juge qui n'hésite pas à déclarer irrecevables les recours ne remplissant pas les conditions requises ; de nombreuses requêtes sont ainsi rejetées. Près de vingt ans après l'institution de la première Cour suprême, les règles de procédure ne sont toujours pas bien connues des requérants et surtout de leurs avocats, puisque l'essentiel des recours ont été introduits par des avocats.

Au-delà de ces statistiques globales qui sont révélatrices, l'analyse des différentes décisions fait apparaître que c'est soit le défaut de signification qui est sanctionné, soit la signification à une autorité non habilitée à recevoir la signification, soit la signification tardive, soit encore la non-indication des dispositions de l'article 39.

### ***B. Quelles solutions ?***

Dans son rapport de 1998, le Conseil d'État révélait que sur 26 affaires, il ne s'est prononcé au fond que sur 12. Il estimait alors que cela était dû non pas à la rigueur de la loi organique, mais à la méconnaissance ou à l'ignorance par les requérants de la procédure. Il recommandait l'organisation de rencontres et conférences pour vulgariser davantage le droit administratif et expliquer le caractère particulier de la procédure administrative contentieuse.

Mais dans son rapport annuel de 2002, le Conseil d'État observe que le nombre relativement très élevé de rejets pour irrecevabilité et déchéance résulte du « *formalisme excessif de la procédure* » et qu'il convient d'alléger la procédure. Pour le Conseil, « *pour jouer son rôle de recours d'utilité publique, le recours en annulation doit être complètement et définitivement jugé au fond* ».

C'est ainsi que le Conseil proposa une réforme de la loi organique allant dans le sens de l'allègement de la procédure du recours pour excès de pouvoir « *afin de rendre le Conseil d'État plus accessible aux justiciables, à ceux des collectivités locales en particulier, parce qu'ils ne disposent ni d'huissiers, ni d'avocats dans les terroirs* ».

Dans l'exposé des motifs du projet élaboré par le Conseil d'État, il est constaté que la procédure est caractérisée par un formalisme excessif qui est inadapté à l'évolution de notre société. C'est ainsi que le Conseil propose la suppression de la consignation de l'amende de 5 000 F (ce qui

a été fait) et la transformation de la signification par voie d'huissier par la communication des requêtes à l'État par le greffe du Conseil (ce qui n'a pas été fait).

### **Recommandations**

- Prendre des mesures immédiates d'information et de sensibilisation des requérants et des avocats sur les particularités de la procédure en matière de recours pour excès de pouvoir.
- Réintroduire la régularisation des requêtes.
- Aller dans le sens de la suppression de la signification de la requête à la partie adverse afin de rendre plus accessible les recours contre l'administration.

### **En guise de conclusion**

Au terme de cette étude, on constate l'existence de nombreux obstacles qui empêchent l'accès effectif à la justice pour la grande majorité des Sénégalais. Un des obstacles notables à l'accès à la justice résulte des frais élevés des actes de justice à toutes les phases de la procédure. Le coût financier de la justice est prohibitif pour la majorité des couches défavorisées de la population. Pour la majorité des Sénégalais, l'accès à la justice est sérieusement affecté par la mauvaise connaissance de leurs droits et des règles de procédure parfois complexes. La mauvaise répartition des tribunaux sur le territoire national est un autre obstacle à l'accès à la justice, surtout dans les zones rurales où les populations doivent parfois parcourir des grandes distances pour rejoindre un tribunal.

Il est donc urgent de se pencher sur cette question. Au-delà des règles de procédure, les conditions de recevabilité du recours pour excès de pouvoir doivent être revisitées pour aller dans le sens d'une large ouverture du recours au public.

Au total, une réforme d'ensemble est nécessaire pour permettre un développement de la fonction contentieuse, condition de l'émergence d'une jurisprudence créatrice.

# **Un barreau spécialisé devant les juges de cassation français : pourquoi et comment ?**

*Didier Le Prado*

Président de l'Ordre des Avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation

Compte tenu du fait que me revient l'honneur de prendre la parole le premier, je commencerai par un très bref rappel de l'organisation judiciaire française, même si celle-ci vous est connue.

Ce rappel sera d'autant plus bref que vous disposez, au Sénégal, d'une organisation très proche de la nôtre.

Le système judiciaire français est marqué notamment par la dualité des ordres juridictionnel, administratif, d'une part, et judiciaire de l'autre.

Au sommet de l'ordre administratif, le Conseil d'État est à la fois juge en premier et dernier ressort des recours en excès de pouvoir dirigés contre certains actes de l'exécutif et juge des recours en cassation contre les décisions rendues en dernier ressort par l'ensemble des juridictions administratives dites inférieures. Depuis la création des Cours administratives d'appel en 1987, le recours en cassation a pris une part importante, et aujourd'hui majoritaire, dans l'activité du Conseil d'État.

Au sommet de l'ordre judiciaire, la Cour de Cassation est, quasi exclusivement, comme son nom l'indique, une juridiction de cassation. Elle connaît de tous les pourvois en cassation qui peuvent être formés à l'encontre des décisions rendues en dernier ressort par les juridictions de l'ordre judiciaire.

Les avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation, encore appelés avocats aux Conseils, dont j'ai l'honneur de présider l'Ordre, ont pour mission de permettre à chacun, dans des conditions égales, l'accès aux juridictions suprêmes et notamment au juge de cassation aussi bien administratif que judiciaire, selon l'approche particulière qu'est la technique de cassation.

Devant le Conseil d'État, leur ministère est obligatoire en matière de cassation (sauf deux exceptions : les pensions et l'aide sociale), mais ils peuvent intervenir aussi devant les autres juridictions administratives, tels les Cours administratives d'appel, les tribunaux administratifs et les juridictions administratives spécialisées (par exemple : les conseils de discipline des ordres professionnels) ou encore devant l'administration active.

Devant la Cour de Cassation, leur ministère est obligatoire, sauf dans les cas où la loi en dispose autrement ; en pratique leur ministère est obligatoire en matière civile.

Les avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation sont regroupés dans un ordre professionnel distinct de celui des avocats à la Cour.

Avocat ayant la qualité d'officier ministériel, ils ont ainsi une double mission : celle d'avocat, au titre de laquelle ils assurent avant tout, en toute indépendance, la défense des intérêts de leur client, et celle d'officier ministériel, qualité au titre de laquelle ils participent activement au bon fonctionnement des juridictions suprêmes dans l'intérêt de l'ensemble des justiciables.

L'origine de l'institution remonte à un édit de septembre 1643 pris par Louis XIV, puis à une déclaration de janvier 1644.

Ayant survécu tant bien que mal aux bouleversements de la Révolution française, dans sa forme actuelle, l'Ordre est essentiellement régi par une ordonnance du 10 septembre 1817, modifiée à plusieurs reprises.

Le nombre d'offices, à l'origine, a été fixé à 60 ; mais les avocats aux Conseils, peuvent, depuis 1978, constituer des sociétés civiles avec un maximum de trois associés par charge. Ils sont aujourd'hui une centaine.

En outre, un décret du 22 avril 2009 a modifié l'ordonnance de 1817 pour prévoir que le Garde des Sceaux peut, par arrêté, créer de nouveaux offices d'avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation pour des motifs tenant à une bonne administration de la justice, au vu notamment de l'évolution du contentieux devant ces deux juridictions.

L'Ordre est dirigé par un président et par un conseil de l'Ordre de 11 membres, tous élus pour trois ans par l'assemblée générale de l'Ordre.

Le conseil de l'Ordre, auquel l'ordonnance du 10 septembre 1817 a confié le rôle de conseil de discipline, a la mission essentielle de fixer, par ses délibérations et sous le contrôle des deux juridictions, la déontologie de l'avocat aux Conseils.

Chargé d'assister le président dans l'administration des affaires ordinaires, le conseil de l'Ordre est également appelé à donner un avis sur les actions en responsabilité professionnelle dirigées contre un avocat aux Conseils et qui sont tranchées par le Conseil d'État ou la Cour de Cassation, selon la nature du litige à propos duquel la responsabilité est recherchée, conformément à un décret du 11 janvier 2002.

En ma qualité de Président de cet Ordre, je me dois aujourd'hui, bien entendu, de vous présenter le rôle, les missions, les caractères essentiels et l'organisation de ce barreau spécialisé, de vous exposer ses raisons d'être, son mode de fonctionnement et ses techniques de travail.

Mais pour ce faire, je ne saurais faire l'économie d'une rapide présentation des caractéristiques de la cassation à la française.



Puisque c'est bien pour servir un tel système que les avocats aux Conseils existent : les Cours suprêmes françaises sont indissociables de leur barreau spécifique et réciproquement.

J'exposerai ainsi tout d'abord, comment les caractéristiques essentielles du système de cassation à la française (I), imposent un outil de sélection mis en œuvre par les avocats aux Conseils (II) et comment l'organisation et les caractères essentiels de la profession d'avocats aux Conseils permettent à ces derniers de jouer le rôle qui leur est ainsi dévolu (III).

## **I. Le recours en cassation à la française : liberté et égalité d'accès qui impose l'existence d'un outil de sélection pour un accès effectif aux juges de cassation**

### ***A. Liberté et égalité d'accès aux juges suprêmes***

Par opposition au système anglo-saxon, la caractéristique essentielle du recours en cassation à la française est que l'accès aux juridictions suprêmes que sont le Conseil d'État et la Cour de Cassation est ouvert à tous.

À l'inverse de la Cour suprême américaine qui ne se prononce que sur une centaine d'affaires par an qu'elle a sélectionnées pour l'intérêt des questions juridiques qu'elles posaient, les hautes juridictions françaises ne choisissent pas les affaires qui viennent à leur rôle.

Le système que l'on peut qualifier de démocratique, offre à chaque plaideur qui considère que la décision rendue par la juridiction du fond est entachée d'une erreur de droit la possibilité de la déférer au juge de cassation quel que soit l'enjeu économique, politique ou sociétal du litige, et quelle que soit la nature de l'erreur entachant la décision déférée, qu'il s'agisse d'une illégalité formelle ou d'une erreur de raisonnement.

On distingue à ce dernier égard traditionnellement – et parfois artificiellement – le contrôle dit disciplinaire, du contrôle dit normatif, tous deux assurés par les juges de cassation français.

En effet, par le pourvoi en cassation, le Conseil d'État et la Cour de Cassation assument en France la double mission d'interprétation de la norme et de contrôle de la légalité de la totalité des décisions des juridictions du fond rendues en dernier ressort qui leur sont déférées.

Il n'est en effet de jurisprudence que celle du juge de cassation et celui-ci doit donc en permanence intervenir pour préciser ou compléter la règle de droit.

Dans un système de droit écrit et codifié, « *l'organisation de la Cour rejoint la démarche de codification. Une seule loi pour tout le territoire,*

*donc une interprétation uniforme de cette loi imposée par une juridiction unique qui en est la gardienne* » pour reprendre les termes du Premier Président Guy Canivet. La citation pouvant tout autant être transposée au Conseil d'État.

Ouvert à l'égard de toutes les décisions, le contrôle exercé par les juges de cassation est un contrôle en droit et non en fait.

C'est une autre caractéristique de la cassation à la française. Le juge de cassation n'est pas un troisième degré de juridiction.

La juridiction de cassation ne se livre pas à un nouvel examen, en fait, des pièces et des arguments des parties. Elle statue, en droit, sur la base des constatations factuelles souveraines des juges du fond.

Ce large contrôle de droit s'exerce dans le respect du principe d'égalité qui a un double visage :

- la même solution doit, en dernière analyse, être retenue sur tous les points du territoire ;
- tout justiciable doit pouvoir avoir accès aux juridictions suprêmes, aucun plaideur ni aucun litige ne pouvant être a priori écartés de leur prétoire.

Libre et égal accès, contrôle étendu à tous les vices susceptibles d'affecter la décision frappée de pourvoi : ces deux caractéristiques de la cassation à la française répondent aux exigences de la démocratie procédurale en vigueur dans notre pays.

Mais bien entendu, la réponse de ce juge du droit qu'est le juge de cassation peut varier selon la difficulté de la question soumise.

### ***B. Un traitement différencié des affaires***

Si chaque affaire bénéficie des mêmes garanties procédurales au cours de son instruction, des mécanismes internes à chacune des deux hautes juridictions permettent d'orienter le dossier suivant sa difficulté vers des formations de jugement différentes.

Au Conseil d'État : assemblée du contentieux, section du contentieux, deux sous-sections réunies, sous-section jugeant seule, ordonnance d'un président de sous-section.

À la Cour de Cassation : Assemblée plénière, Chambres mixtes, Chambre statuant en formation plénière, Chambre statuant en formation de section, formation restreinte.

De même, devant l'une ou l'autre des hautes juridictions peuvent être rendues, lorsque la question soumise ne justifie pas une motivation spécifique, des décisions de « non-admission ».

Devant le Conseil d'État, « *l'admission est refusée par décision juridictionnelle si le pourvoi est irrecevable ou n'est fondé sur aucun moyen sérieux* » (art. L822-1 CJA).

Tous les pourvois en cassation font ainsi l'objet d'une procédure d'admission. Le président de la sous section à laquelle le recours est transmis procède à un premier examen du dossier pour déterminer s'il peut y avoir matière à admission. Si tel n'est pas le cas, le dossier est confié à un conseiller rapporteur qui instruit seulement quant à l'admission, puis transmis à un rapporteur public qui présente ses observations en audience publique. En principe, la décision de refus d'admission est prise par une formation collégiale.

Devant la Cour de Cassation, depuis 2001, une formation de trois magistrats « *déclare non admis les pourvois irrecevables ou non fondés sur un moyen sérieux* » (art. L131-6 du Code de l'Organisation judiciaire devenu 1014 du Code de Procédure civile).

La décision de non-admission n'est pas issue d'un processus sélectif en amont soumis à une formation spéciale. Elle n'est qu'une forme de décision de rejet, non motivé, ou plus précisément motivé uniquement par le rapport de non admission du conseiller rapporteur. La décision d'admission n'est prise, par une formation collégiale de la Chambre, qu'après que le dossier a suivi le cours normal de tout dossier.

La non-admission est un mode de traitement accéléré des pourvois et non un mode de sélection des pourvois : les pourvois déclarés non admis le sont par la Cour de Cassation après un plein examen.

Que ce soit devant la Cour de Cassation ou le Conseil d'État, l'avocat des parties a été informé des raisons pour lesquelles la formation de jugement envisageait de statuer par une décision non motivée, soit par les conclusions du rapporteur public devant le Conseil d'État, soit par le rapport déposé par le conseiller rapporteur devant la Cour de Cassation et les avocats ont été ainsi mis à même, si nécessaire, de contester cette proposition d'orientation.

### ***C. Un constat de bonne gestion du flux permettant un accès effectif***

Cet accès libre et égal au juge de cassation est un accès effectif, car les deux juridictions suprêmes françaises ont su au cours de ces dernières années maîtriser leur flux de contentieux.

Le nombre de saisines des juges français de cassation est traditionnellement important.

Devant le Conseil d'État, le nombre des requêtes, après avoir atteint des niveaux plus élevés (12 000 en 2004 et 11 000 en 2005), s'est stabilisé

avant de légèrement décroître, puisqu'il est aujourd'hui inférieur à 10 000 par an.

Mais le Conseil d'État en France n'est pas seulement juge de cassation, puisqu'il est dans de nombreux cas juge en premier et dernier ressort.

Le nombre annuel de pourvois en cassation devant le Conseil d'État est de l'ordre de 5 000 ; et ce nombre a diminué régulièrement au cours des quatre dernières années.

Devant la Cour de Cassation, le nombre de pourvois en matière civile a enregistré un plafonnement au cours des dix dernières années.

Le nombre annuel de pourvois civils est d'environ 14 000.

À quoi doit s'ajouter le fait qu'à la suite d'une réforme opérée par un décret du 20 août 2004, la représentation par un avocat aux Conseils est obligatoire en matière prud'homale depuis l'année 2005, de sorte que le nombre de pourvois qui était de l'ordre de 9 000 en 2004 s'est stabilisé depuis lors entre 5 000 et 6 000 pourvois par an dans cette matière.

Enfin, en matière pénale, environ 8 000 pourvois ont été introduits en 2009, dont 2 700 ont été soutenus.

Quant aux délais de jugement, ceux-ci ont été réduits de façon sensible au cours des dix dernières années.

Ainsi devant la Cour de Cassation, le délai de jugement d'un pourvoi en matière civile était de 20 mois il y a dix ans ; il est aujourd'hui de 13 mois.

Devant le Conseil d'État la durée de jugement est d'environ un an.

La maîtrise ainsi opérée du contentieux permet d'assurer au plaideur un accès effectif au juge de cassation.

La maîtrise de ce flux est permise par la technique du moyen de cassation mise en œuvre par les avocats aux Conseils qui pratiquent une véritable sélection des questions soumises aux juges suprêmes.

## **II. Une technique permettant aux avocats aux Conseils d'assurer leur rôle de sélection**

### ***A. La technique du moyen de cassation***

La technique du moyen de cassation permet aux juges de cassation d'exercer, en dernier ressort, leur contrôle de légalité sur l'ensemble des décisions qui leur sont déférées.

Le moyen de cassation est un outil extrêmement utile qui oblige les parties à poser au juge une question précise par laquelle elles dénoncent

l'erreur qui entacherait la décision attaquée, et aux juges d'apporter à cette question une réponse tout aussi précise.

Afin d'éviter que le juge de cassation devienne un troisième degré de juridiction, les parties à l'appui de leurs moyens de cassation doivent, à peine d'irrecevabilité, invoquer un certain nombre de cas d'ouverture à cassation limitativement énumérés : excès de pouvoir, violation de la loi, manque de base légale, insuffisance de motifs, défaut de réponse à conclusions, dénaturation...

C'est en cela que le pourvoi en cassation, ouvert à tous, n'en est pas moins une voie de recours extraordinaire.

Cet outil se prête parfaitement tant à un contrôle classique de légalité des décisions des juridictions en dernier ressort, qu'au rôle normatif imparti à une Cour suprême lorsque celle-ci est appelée à donner son interprétation d'une disposition législative.

En effet, les cas d'ouverture comme l'excès de pouvoir ou surtout la violation de la loi permettent au juge de cassation de sanctionner la fausse application ou la fausse interprétation de la loi, et d'imposer ainsi sa définition du domaine d'application de la loi et son interprétation uniforme des textes.

Le manque de base légale lui permet de préciser les conditions d'application d'un texte en reprochant au juge du fond l'absence de caractérisation d'une condition essentielle qui se trouve ainsi identifiée par le juge de cassation.

Parallèlement, le contrôle disciplinaire est assuré par les griefs qui touchent à la motivation de la décision.

Sans faire un contrôle de l'appréciation des faits par les juges du fond, le juge de cassation s'assure de l'existence d'une motivation, de sa suffisance au regard des dispositions légales appliquées et des conclusions des parties – c'est le défaut de réponse à conclusions –, et il contrôle la cohérence de la motivation en sanctionnant la contradiction de motifs. Si le juge est souverain dans son appréciation des faits, il ne peut motiver sa décision par des motifs de faits qui se contredisent en affirmant un fait et son contraire. Sont également sanctionnés, par le contrôle de la motivation, les motifs hypothétiques.

Enfin, le grief de dénaturation, limité aux écrits, clairs et précis pour la Cour de Cassation et s'étendant à l'ensemble des faits pour le Conseil d'État, permet au juge de cassation de sanctionner une forme d'erreur manifeste d'appréciation qu'auraient commise les juges du fond.

Cette technique est mise en œuvre par les avocats aux Conseils dans la leurs mémoires.

## ***B. Le choix et la rédaction des moyens par les avocats aux Conseils***

Concrètement, cette technique de cassation impose à l'avocat aux Conseils un formalisme qui, par tradition, est plus poussé devant la Cour de Cassation que le Conseil d'État, juge de cassation.

Le mémoire ampliatif, qui doit être déposé devant le Conseil d'État dans un délai de trois mois et devant la Cour de Cassation dans un délai de quatre mois à compter du dépôt du pourvoi, se présente ainsi.

Il contient tout d'abord un rappel des faits qui se veut assez objectif et épuré des faits qui n'ont pas de lien direct avec la question posée par le ou les moyens.

Vient ensuite la discussion qui débute devant la Cour de Cassation, par ce qui est l'essentiel du mémoire : la rédaction du ou des moyens de cassation.

La décision de formuler un ou plusieurs moyens dépend du nombre de chef de dispositif de l'arrêt que l'on souhaite attaquer. En effet, en principe, chaque moyen ne doit viser qu'un seul chef de dispositif de la décision attaquée.

Par exemple, si la décision attaquée a d'abord jugé qu'une action en responsabilité n'était pas prescrite, puis a reconnu la responsabilité du demandeur au pourvoi, un premier moyen pourra faire grief à la décision attaquée d'avoir déclaré l'action non prescrite, et un second, d'avoir retenu la responsabilité.

Le moyen commence donc ainsi : « *Il est fait grief à l'arrêt attaqué d'avoir...* », et suit le chef de dispositif attaqué.

Vient ensuite le rappel des motifs, repris de la décision attaquée et qui justifient le chef de dispositif attaqué. Ils doivent être une reprise fidèle et complète des motifs et en tout état de cause contenir l'intégralité des motifs de la décision attaquée qui peuvent justifier le chef de dispositif.

Puis vient enfin le « **ALORS QUE** », qui énonce la critique dirigée à l'encontre de ces motifs.

Il contient en principe :

- une majeure : c'est l'énoncé de la règle de droit ;
- une mineure : c'est l'énoncé du raisonnement du juge ;
- et la conclusion : c'est la mise en exergue, fondée sur un cas d'ouverture à cassation, de l'erreur du juge.

Pour poursuivre l'exemple d'un moyen qui ferait grief à la décision attaquée d'avoir jugé non prescrite une action, on pourrait imaginer la rédaction suivante :

« ALORS QU'entre commerçants les actions en justice engagées avant 2008 se prescrivent par 10 ans (c'est la majeure) ; QUE les juges du fond ont relevé la qualité de commerçant des deux parties, X et Y (c'est la mineure) ; QU'en faisant néanmoins application de la prescription trentenaire pour juger l'action de X à l'égard de Y non prescrite, la Cour d'Appel a violé par fausse application l'ancien article 2262 du Code civil et par refus d'application l'article L110-4 du Code de Commerce dans sa rédaction alors applicable (c'est la conclusion) ».

Dans l'hypothèse où l'arrêt attaqué n'aurait pas constaté la qualité de commerçant des parties, la critique serait fondée préférablement sur un manque de base légale. On pourrait l'imaginer ainsi :

« ALORS qu'entre commerçants les actions en justice engagées avant 2008 se prescrivent par 10 ans (la majeure est identique) ; QUE les juges du fond ont fait application de la prescription trentenaire ;

QU'en statuant ainsi, sans rechercher, comme il leur était demandé, si les deux parties n'étaient pas commerçantes, ils ont privé leur décision de base légale au regard de l'ancien article 2262 du Code civil et de l'article L110-4 du Code de Commerce dans sa rédaction alors applicable ».

Pourrait suivre un second moyen, tiré par exemple d'une violation de l'article 1147 du Code civil, relatif à la responsabilité.

Précise et opérante, c'est-à-dire pertinente, chaque critique doit être clairement présentée de façon distincte dans différentes branches du moyen, c'est-à-dire, différents « ALORS QUE ».

À défaut, le moyen peut être qualifié de complexe et encourt l'irrecevabilité.

Parfois difficile à appréhender pour des non-initiés, y compris pour des juristes, cette technique n'est pas artificielle.

Elle impose au demandeur au pourvoi, par l'intermédiaire de son avocat aux Conseils, d'identifier et d'énoncer clairement et précisément ce qui est reproché à l'arrêt.

### ***C. Nature et étendue de la sélection opérée par les avocats aux Conseils***

Spécialiste de cette technique du moyen de cassation, formé à la distinction et aux subtilités des différents cas d'ouverture, comme à la procédure devant les juridictions suprêmes, le barreau spécifique des avocats aux Conseils est un rouage essentiel de la rationalisation du contrôle de légalité.

Ce barreau spécifique garantit l'effectivité du principe de libre accès au juge de cassation, en permettant à celui-ci d'exercer sa mission de contrôle et d'élaboration de la norme jurisprudentielle.

Cela impose à l'avocat aux Conseils un triple rôle de sélection : – sélection des pourvois, – sélection des moyens, – sélection des espèces, susceptibles de conduire à un revirement ou à une évolution de jurisprudence.

Ainsi, les avocats aux Conseils ont l'obligation déontologique de délivrer à leur client une consultation écrite objective sur les chances de succès du pourvoi jouant ainsi un rôle de filtre dans l'intérêt à la fois du client et de la juridiction pour éviter à cette dernière d'avoir à se prononcer sur de trop nombreux moyens ou pourvois dépourvus d'intérêt et au client d'engager une procédure inutile.

Que le client le lui demande ou non, l'avocat au Conseil donne son avis.

Par exemple devant la Cour de Cassation, environ 20 % des clients qui saisissent un avocat aux Conseils d'un dossier abandonnent l'idée d'un recours avant même le dépôt d'un pourvoi au vu de la consultation objective qui leur est délivrée.

Si dans de nombreux cas, l'avocat aux Conseils étant saisi peu de temps avant l'expiration du délai, un pourvoi conservatoire doit être déposé, 30 % des pourvois ainsi déposés à titre conservatoire donnent lieu à la suite de la consultation délivrée, à des ordonnances de déchéance ou de désistement, les pourvois n'étant pas maintenus.

Au surplus, de nombreux moyens qui avaient été invoqués devant les juges du fond, mais qui ne seraient pas recevables eu égard aux règles fixées par le Code de Procédure civile et à la jurisprudence de la Cour de Cassation, sont abandonnés, même si le pourvoi est maintenu ; tel est le cas des moyens non fondés en droit, ou des moyens se heurtant à l'appréciation souveraine des juges du fond.

Et s'il est vrai qu'un certain nombre de pourvois, il faut en convenir, doivent plus à l'insistance ou la personnalité du client ou du correspondant qu'à leur mérite intrinsèque, même en ce cas, l'avocat aux Conseils s'efforce, comme il en a le devoir, de limiter les critiques proposées à l'appui du pourvoi. Sa réputation, donc son efficacité future, en dépendent d'ailleurs.

Enfin, ayant un monopole de parole devant les Cours suprêmes, les avocats aux Conseils n'y prennent effectivement la parole qu'avec modération, lorsque cela est nécessaire. Et ils veillent alors à limiter leur temps de plaidoirie en se concentrant sur le ou les seuls moyens déterminants.



Si ce filtre est une condition du bon fonctionnement du juge de cassation, il en va également de l'intérêt du justiciable ; l'accès aux juridictions suprêmes lui est largement ouvert, mais corrélativement il doit être éclairé sur l'inutilité d'une procédure si le pourvoi est voué à l'échec et, si le pourvoi mérite d'être tenté, sur ceux des moyens qui peuvent retenir l'attention du juge et sur la façon de les présenter.

À plusieurs reprises ces toutes dernières années, des commissaires du gouvernement auprès du Conseil d'État, devenus aujourd'hui rapporteurs publics, ont évoqué ce rôle de filtre dans leurs conclusions, pour en vanter les avantages.

Citant des propos du président Denoix de Saint Marc, M Struillou a énoncé ainsi :

*« Une Cour suprême ne peut fonctionner que grâce aux avocats qui viennent devant elle représenter les justiciables (...). Leur haute technicité et leur déontologie propre offrent un double avantage : ils font comprendre aux justiciables la valeur d'un pourvoi éventuel, ce qui évite aux Cours suprêmes d'être accablées de trop de requêtes sans espoir etc. ».*

Et l'extension de la représentation en matière sociale, sollicitée par la Cour de Cassation elle-même, démontre que la sélection des pourvois et des moyens opérée par les avocats aux Conseils est nécessaire au bon fonctionnement des juridictions suprêmes et à l'accès effectif des justiciables au juge de cassation par l'intermédiaire de spécialistes de la technique de cassation.

Comment ce barreau est-il organisé, quels sont ses caractères essentiels, pour pouvoir jouer son rôle de sélection des pourvois qui permet un accès effectif de tous au juge de cassation ?

### **III. Organisation et traits caractéristiques de la profession pour assurer sa mission**

Pour participer efficacement et légitimement à leur rôle de sélection des moyens et pourvois, les avocats aux Conseils, qui exercent en nombre limité et auxquels est reconnu un droit de représentation exclusif, doivent présenter des garanties de compétence et d'indépendance.

Le droit de représentation exclusif qui leur est reconnu ne doit pas entraver, mais faciliter l'accès au juge de cassation. Les avocats aux Conseils participent activement au bon fonctionnement des juridictions suprêmes.

### ***A. Compétence notamment par une pratique exclusive de la technique de cassation***

La compétence découle de la formation rigoureuse et de la spécialisation.

Un avocat, pour pouvoir être nommé avocat aux Conseils, doit avoir suivi une formation complémentaire de trois ans minimum consistant à la fois à travailler dans un cabinet et à suivre un enseignement délivré par l'IFRAC (Institut de formation et de recherche des avocats aux Conseils) qui enseigne la technique de cassation dans les trois contentieux public, civil, pénal.

Cette formation est sanctionnée par un diplôme, le CAPAC, délivré par un jury alternativement présidé par un conseiller d'État et un conseiller à la Cour de Cassation et composé en outre d'un professeur de droit et de trois avocats aux Conseils.

La difficulté de cet examen très sélectif réside notamment dans son caractère pluridisciplinaire : technique de cassation en droit privé, droit public, droit pénal puisque l'avocat aux Conseils doit pouvoir exercer son ministère dans toutes les disciplines.

Par ailleurs, certains sont dispensés de toute condition de formation, d'examen et de stage : les conseillers d'État, conseillers à la Cour de Cassation, les conseillers maîtres à la Cour des Comptes ; ou encore les agrégés de droit, dont la compétence s'induit de leur qualification.

Mais la compétence de l'avocat aux Conseils réside avant tout dans sa spécialisation quotidienne dans la technique du moyen de cassation.

C'est parce qu'il a une pratique quotidienne et exclusive de la technique de cassation qu'il en est un spécialiste, qu'il peut jouer le rôle de sélection qui lui incombe.

Devant les juridictions judiciaires, les avocats s'interdisent de représenter les parties devant les juges du fond. Ils pratiquent, exclusivement, la technique de cassation. C'est cette pratique exclusive qui garantit la qualité, unanimement reconnue, des mémoires qu'ils soumettent aux juridictions suprêmes.

Devant le Conseil d'État, ils sont les seuls à pratiquer la cassation ; le Conseil d'État n'étant pas seulement juge de cassation, et pour des raisons historiques, ils peuvent également représenter les parties devant les juridictions de fond en matière administrative.

Cette pratique exclusive leur apporte également une parfaite connaissance transversale des jurisprudences du Conseil d'État et de la Cour de Cassation dont ils peuvent participer à faciliter le rapprochement.

Elle permet aussi, avec le nombre limité des membres de l'Ordre, les relations privilégiées qu'ils entretiennent avec les magistrats des Cours suprêmes.

À ce titre, on peut souligner que des rencontres pour résoudre des questions de procédure ou de fond ont été récemment institutionnalisées au sein de chaque Chambre de la Cour de Cassation. Des rencontres régulières ont également lieu avec le Conseil d'État. Ces contacts fructueux pour le bon fonctionnement des Cours suprêmes dans l'intérêt du justiciable sont essentiels.

Le droit de représentation exclusif accordé aux avocats aux Conseils et leur nombre limité, garantie de leur compétence, est également une garantie de leur indépendance.

### ***B. Indépendance d'un barreau limité***

L'indépendance juridique de l'avocat aux Conseils est une nécessité à la fois personnelle et collective.

À titre individuel, l'avocat aux Conseils ne peut évidemment accomplir le travail de qualité qui lui est demandé ni exercer son rôle de filtre que s'il n'a à obéir qu'à sa propre appréciation de la valeur du pourvoi envisagé, et si, une fois le pourvoi formé, il demeure maître des moyens à invoquer.

C'est notamment parce qu'il exerce exclusivement devant le Conseil d'État ou la Cour de Cassation que l'avocat aux Conseils, qui pose un œil neuf et objectif sur le dossier, peut efficacement identifier le pourvoi voué à l'échec et le déconseiller.

Il est essentiel que l'avocat aux Conseils soit indépendant de son correspondant avocat qui a été chargé du dossier devant les juges du fond ; cela est déterminant lorsqu'il lui appartient d'apprécier la valeur de l'argumentation défendue – vainement, par définition – devant les juges du fond et de déterminer s'il convient ou non d'en saisir utilement le juge de cassation.

L'indépendance juridique doit aussi être collective, en ce que les règles professionnelles auxquelles les avocats aux Conseils sont soumis, en particulier en ce qui concerne les rapports avec les clients, les correspondants, mais aussi dans leurs relations avec les juridictions sont particulières, d'où la nécessité d'un ordre spécial, qui définit ces règles par son conseil de l'ordre et les fait appliquer rigoureusement.

Indépendant, l'avocat aux Conseils l'est également à l'égard de l'État. Si l'avocat aux Conseils, en raison de son statut d'officier ministériel, est nommé par arrêté du Ministre de la Justice, il s'agit seulement d'un agrément.

Cette nomination permet un contrôle objectif et neutre des conditions d'accès à la profession et place la fixation des conditions de la cession sous le regard vigilant des services spécialisés du ministère, ce qui interdit tout risque de dérive.

Elle ne remet en rien en cause l'indépendance totale de l'avocat aux Conseils vis-à-vis de l'État.

L'indépendance économique, enfin, de l'avocat aux Conseils est tout aussi nécessaire, pour atteindre ces objectifs.

Comme l'a exprimé la Cour constitutionnelle fédérale allemande (arrêt du 27 février 2008 n°129507), évoquant le système allemand d'un barreau spécialisé devant les Cours suprêmes comparable à l'Ordre des Avocats aux Conseils (arrêt § 46) : « *Seuls des avocats bénéficiant d'une sécurité juridique suffisante sont suffisamment indépendants pour examiner les mandats qui leur sont confiés sans tenir compte des honoraires concrets auxquels ils sont en droit de prétendre ou des mandats subséquents. Enfin, un revenu économique suffisant favorise également la possibilité des requérants dont les litiges revêtent certes une importance fondamentale, mais présente une valeur financière réduite, de trouver également un avocat admis au Bundesgerichtshof qui accepte, nonobstant des honoraires ponctuellement faibles de les représenter* ».

La détermination, d'un nombre limité d'avocats aux Conseils en découle tout naturellement.

Le nombre total d'avocats en France est de 50 000, alors que le nombre d'avocats aux Conseils est de 100 environ.

Ce nombre limité qui doit répondre aux besoins des deux hautes juridictions garantit l'indépendance économique et donc le maintien d'une sélection effective des pourvois.

Le droit comparé nous enseigne que le nombre des pourvois soumis aux Cours suprêmes augmente proportionnellement avec le nombre d'avocats. En Belgique ou en Allemagne, pays qui, comme la France, ont institué un barreau spécialisé et limité, le nombre de pourvois est limité, alors qu'en Italie, où tout avocat ayant une certaine ancienneté peut former un recours devant la Cour suprême, cette dernière est saisie de plus de 80 000 recours par an.

Un nombre fixe de cabinets, à un moment déterminé, assure à chacun d'eux qu'il pourra traiter un nombre et une variété de dossiers suffisants pour acquérir cette grande pratique si nécessaire, on l'a vu, à l'exercice de la cassation.

En contrepartie, il existe dans la tradition de l'Ordre un principe de modération des honoraires.

Traditionnellement les honoraires sont fixés à un forfait raisonnable qui comprend les honoraires de consultation, et couvre les éventuels incidents de procédure tels que requête d'urgence (article 1009), requête en radiation du pourvoi du rôle lorsque l'arrêt attaqué n'a pas été exécuté (article 1009-1), réinscription au rôle, dépôt de mémoires complémentai-

res (éventuelles répliques, défense à pourvoi incident, observations contestant une orientation en audience d'admissibilité) et le cas échéant plaidoirie.

Les honoraires sont réduits pour les justiciables qui, bien que non éligibles à l'aide juridictionnelle, ont des revenus modestes.

À ce titre, notamment, l'Ordre s'est engagé à prendre en charge l'ensemble des dossiers des salariés à la suite de l'extension de la représentation obligatoire en matière prud'homale, et à assurer la représentation des clients aux revenus modestes mais qui dépassent le seuil de l'aide juridictionnelle ou de ceux dont la demande d'aide juridictionnelle a été rejetée pour défaut de moyen sérieux.

Autre contrepartie de ce droit exclusif reconnu à un barreau qui exerce en nombre limité, les avocats aux Conseils participent, au-delà de la sélection des pourvois et des moyens, au fonctionnement des juridictions suprêmes pour garantir à chaque justiciable un accès effectif à ces juridictions.

### ***C. Participation des avocats aux Conseils à l'accès effectif de tous aux juridictions suprêmes***

L'ordre participe activement et à plusieurs titres, au fonctionnement de l'aide juridictionnelle : c'est une garantie essentielle de la liberté d'accès au juge de cassation.

Tout d'abord, 30 avocats aux Conseils sont affectés aux bureaux d'aide juridictionnelle de la Cour de Cassation et du Conseil d'État et participent ainsi à la sélection fondée sur l'existence d'un moyen de cassation sérieux qui est un des critères d'attribution de l'aide juridictionnelle en cassation. Membres à part entière des bureaux d'aide juridictionnelle conjointement avec les membres des Cours suprêmes, ils sont, comme eux, en charge de se prononcer, à l'issue d'un examen au fond du dossier, sur le caractère sérieux des recours sachant que ce sont environ 3 300 demandes par an qui sont soumises au bureau d'aide juridictionnelle du Conseil d'État et plus de 10 000 en ce qui concerne celui de la Cour de Cassation.

D'autre part, tout avocat aux Conseils, quelle que soit son ancienneté, est désigné au titre de l'aide juridictionnelle, rétribué par une indemnité qui n'a pas varié depuis 1991 et qui est fixée à 382 euros, montant qui représente la totalité de la rémunération de l'avocat, que l'aide juridictionnelle soit totale ou partielle.

Ce sont ainsi, rien qu'en ce qui concerne la Cour de Cassation, plus de 2 300 dossiers d'aide juridictionnelle qui sont traités par les membres de l'Ordre, le traitement du dossier étant, bien entendu, identique à celui de tout autre dossier.

De surcroît, en accord avec la Cour de Cassation et le Bureau d'aide juridictionnelle, l'Ordre a accepté des désignations automatiques, sans examen du caractère sérieux du moyen, dans certains domaines relevant de la Chambre criminelle ; il en va notamment ainsi pour les délais légaux (pourvois formés contre les arrêts rendus par les Chambres de l'instruction en matière de détention provisoire ou de mise en accusation) et les pourvois des prévenus condamnés à une peine d'emprisonnement ou de réclusion d'une certaine durée ; une permanence a été mise en place pour les mandats d'arrêts européens, le délai de dépôt du mémoire étant de cinq jours à compter de l'arrivée du dossier ; tout demandeur en révision se voit aussi désigner un avocat s'il le souhaite.

À cela s'ajoute qu'une assistance, sans indemnisation, est proposée gratuitement aux justiciables lors des audiences de référé devant le Conseil d'État : une permanence est assurée toute l'année afin que toute partie puisse être assistée, quel que soit le jour de l'audience.

Un service de consultations gratuites assurées par des avocats aux Conseils a été mis en place au Conseil d'État, à raison d'une permanence mensuelle.

Enfin, tout justiciable qui ne trouverait pas d'avocat, quelle qu'en soit la raison, peut se tourner vers le Président de l'Ordre qui lui désignera un avocat d'office sous réserve que son recours ne soit pas manifestement dépourvu de chances de succès (Jurisprudence *Magerand*, CE 22 avril 2005, Rec. p. 159).

Compétence, indépendance, nombre limité, exercice exclusif, nomination par le ministre : tous ces caractères de la profession sont autant de conditions complémentaires qui permettent aux avocats aux Conseils, dans l'intérêt des justiciables et du bon fonctionnement de la justice, d'être un rouage essentiel de l'accès effectif de tous et de chacun aux juridictions suprêmes.

# **Le contrôle exercé en France par la Cour de Cassation, la préparation et la rédaction des arrêts**

*Jean Louis Gillet*

Le contrôle exercé en France par la Cour de Cassation sur les décisions rendues en dernier ressort par les juges du fond procède d'un raisonnement prenant pour base le *moyen de cassation*. Un moyen est un argumentaire émanant du demandeur au pourvoi, désignant la disposition attaquée, disant pourquoi elle est critiquée, et se terminant par la mention du texte ou du principe qui aurait été méconnu. La Cour de Cassation peut cependant relever d'office un moyen de cassation de pur droit, en respectant le principe de contradiction.

Ce contrôle ne s'exerce évidemment que si le pourvoi est recevable. Il répond à des *conditions*, tenant à ses raisons et à son étendue (I), et connaît un certain nombre de *modalités*, tenant à la préparation et à la rédaction des arrêts (II).

## **I. Les conditions du contrôle**

Il faut exposer ici les principales raisons du contrôle et sa possible étendue.

### ***A. Les principales raisons du contrôle***

Les moyens de cassation forment en général deux types de griefs : avoir méconnu un texte de fond ou avoir manqué à des règles de discipline de jugement (ces dernières règles sont contenues le plus souvent dans des textes de procédure, mais aussi dans des principes relatifs à des droits fondamentaux). Le juge peut ainsi avoir manqué à la loi par le contenu d'un jugement (méconnaissance des lois) ou par la façon de juger (discipline de jugement).

#### **1. La méconnaissance des lois**

Nous connaissons deux façons de méconnaître les lois de fond, textes de tous ordres ou principes généraux : leur violation pure et simple et leur application à des situations de fait insuffisamment caractérisées pour la justifier.

a. Ainsi se dégagent les notions de violation de la loi et de défaut de base légale.

- Dans le premier cas existe entre les faits livrés par l'arrêt et la règle appliquée une contradiction, dans le second cas existe entre eux un hiatus. Dans le

premier cas, la loi a été faussement appliquée, appliquée à une situation qu'elle ne régissait pas, ou non appliquée à une situation qu'elle régissait, ou encore faussement interprétée. Dans le second cas, la loi a été appliquée sans que la décision soit justifiée par tous les éléments de fait nécessaires pour s'assurer que son application a été correcte. Autrement dit, dans le premier cas, tout est à refaire, dans le second il manque seulement quelque chose.

Un exemple classique est celui de la responsabilité pour faute : simple défaut de base légale si l'arrêt condamne une personne à réparation sans caractériser la faute ou le préjudice, violation de la loi si des motifs il ressort qu'une autre personne était le seul agent fautif à l'origine du dommage.

b. L'intérêt de la distinction de ces deux cas d'ouverture est souligné par la rédaction des arrêts de cassation ou de rejet des pourvois. Les messages adressés aux cours de renvoi en cas de cassation sont bien sûr différents. La violation de la loi interdit la persévérance dans la solution, sauf à ce que les faits soient bouleversés. Le défaut de base légale permet cette persévérance au prix d'une meilleure recherche de fait.

## **2. La méconnaissance d'une discipline de jugement**

Les dogmes régissant cette discipline sont de deux ordres : le litige doit être géré de façon correcte au regard de ses éléments constitutifs, et l'arrêt doit être motivé.

a. La mauvaise gestion du litige revêt trois formes :

1 - *Le manquement à la règle de contradiction*. Manquement émanant des parties et que le juge n'a pas neutralisé ou empêché, manquement émanant du juge lui-même. La cassation, si elle intervient, est prononcée au visa de l'article 16 du Code de Procédure civile. On peut faire sur ce terrain trois remarques :

- Un pouvoir souverain est reconnu depuis 2006 aux juges pour apprécier si des conclusions ont été signifiées "en temps utile".
- En procédure orale existe une présomption simple de respect de la contradiction.
- La plus grande partie des pourvois formés aujourd'hui se rattachent au relevé de moyens d'office, ce qui oblige à une appréciation fine des moyens qui sont ou non "dans le débat".

2 - *La méconnaissance des données du litige*. Cela consiste pour le juge à statuer sur un litige qui n'est pas celui qui lui est soumis par les parties, et qui dépend de leur seule volonté. Cela s'applique aux prétentions, caractérisées par leur objet, et aux moyens de preuve, comme à ce que les parties reconnaissent ou non. La cassation, si elle est prononcée, l'est en général au



visa de l'article 4 du Code de Procédure civile. On peut faire trois remarques.

- Ce qui est interdit, c'est la modification de l'objet des prétentions et non celle de leur fondement juridique et des moyens invoqués. L'article 12 du Code de Procédure civile fait au contraire entrer cette modification dans l'office du juge.
- Cette interdiction s'accompagne, comme garantie, de "*l'exposé succinct*" des prétentions et moyens prévu à l'article 455 du Code précité et qui peut prendre depuis le décret du 28 décembre 1998 la forme d'un simple visa des conclusions avec indication de leur date. Comme l'article 954 du même Code oblige la Cour d'Appel, depuis le même décret, à statuer sur les dernières conclusions déposées, c'est la date de ces dernières conclusions et aucune autre qui doit être visée si la technique du visa est adoptée, sous peine de cassation pour avoir statué sur un litige autre que celui soumis. À moins qu'existe dans l'arrêt un "exposé succinct" permettant de reconnaître les dernières conclusions et d'exonérer le juge d'appel de ce grief (parfois un peu fallacieux mais assez fréquent) de méconnaissance des termes du litige.
- Cette interdiction s'accompagne d'un pouvoir reconnu aux juges d'interpréter les conclusions qui leur sont soumises, quand leur ambiguïté rend cette interprétation nécessaire.

3 - *La dénaturation.* Dénaturer un document (la dénaturation ne s'applique qu'à un écrit), c'est le lire autrement qu'il est écrit, lui faire dire ce qu'il ne mentionne pas ou le tenir pour ne disant pas ce qu'il mentionne pourtant. C'est lui donner un sens différent de son sens évident (ce n'est pas lui attacher des conséquences juridiques erronées). C'est dire que le grief, s'il est souvent allégué, est rarement admis. La cassation, lorsqu'elle est prononcée, l'est au visa de l'article 1134 du Code civil si l'écrit dénaturé est une convention, de l'article 4 du Code de Procédure civile si c'est un acte de procédure ou un élément de preuve (attestation), ou du principe énoncé comme "*l'interdiction faite aux juges de dénaturer les documents de la cause*". On peut faire les remarques suivantes :

- Le moyen est irrecevable s'il vise autre chose qu'un écrit.
- Le moyen se heurte souvent au pouvoir des juges relatif à l'interprétation des écrits et à l'appréciation de la teneur des moyens de preuve.

b. - Les manquements à l'exigence de motivation

Ces manquements se présentent sous deux formes : les défauts de réponse à conclusions et les défauts spécifiques de motivation. La cassation, lors-

qu'elle est prononcée, l'est au visa de l'article 455 du Code de Procédure civile.

1 - *Les défauts de réponses à conclusions.* C'est le fait, pour le juge, de n'avoir pas apporté de réponse à un ou plusieurs moyens opérants invoqués dans des énonciations le saisissant valablement. Cette définition fait apparaître des expressions-clés :

- énonciations saisissant valablement le juge : les conclusions prétendument délaissées doivent notamment avoir été antérieures à la clôture de l'instruction. Elles doivent être celles correspondant à l'obligation de reprise. En procédure orale, elles doivent avoir été soutenues à l'audience.
- énonciations développant un moyen. Un moyen nécessite une énonciation s'insérant dans un raisonnement juridique qui en tire de façon logique des conséquences de droit. C'est la distinction entre moyen et simple *argument*, moyen et *allégation*, moyen et "*détail de l'argumentation*".
- un moyen opérant. Les conclusions prétendument délaissées doivent avoir été de nature à avoir une influence sur l'issue du litige. Les juges n'ont pas à répondre à des conclusions inopérantes.
- une absence de réponse. La présence ou l'absence d'une réponse doit se déduire de l'ensemble de la décision. La réponse, lorsqu'elle n'est pas explicite, se déduit ou ressort de la décision, de ses dispositions, de son contexte.

Le moyen tiré d'un défaut de réponse à conclusions fait souvent l'objet d'une décision de non-admission. En cas de cassation, le renvoi est évidemment obligatoire.

2 - *Les défauts spécifiques de motivation.* La motivation peut pêcher par absence de motifs ou par motifs viciés. Inversement, elle peut être pourvue de motifs implicites ou de motifs adoptés des premiers juges.

- l'absence de motifs est rare. Elle se rencontre surtout en ce qui concerne des points secondaires que les parties n'ont pas cru bon de discuter et sur lesquels, par suite, les juges n'ont pas pris soin de s'appesantir.
- les motifs viciés répondent au catalogue suivant : incertains, dubitatifs, hypothétiques, contradictoires, inintelligibles.

On peut faire les remarques suivantes :

- Le contrôle de motivation est toujours réservé, même lorsque le juge du fond dispose d'un pouvoir souverain. Le pouvoir souverain, en d'autres termes, ne dispense pas de motiver. Ce qui dispense de motiver, c'est le pouvoir discrétionnaire. D'où l'intérêt de la distinction,

par exemple sur le terrain du pouvoir d'ordonner ou non une mesure d'instruction, pouvoir seulement souverain comme le décide un arrêt de la 2<sup>ème</sup> chambre du 26 juin 2008).

- La présence de motifs viciés est inopérante lorsqu'on trouve dans l'arrêt des motifs qui ne le sont pas et qui sont suffisants, car les motifs viciés perdent alors leur qualité de soutien du dispositif. Certains motifs résultent nécessairement de ceux exprimés (approuver la position d'une partie signifie que l'on réfute la position inverse). Surtout, un arrêt confirmatif profite des motifs des premiers juges adoptés par lui.

### **B. L'étendue du contrôle**

Le contrôle exercé par la Cour de Cassation connaît plusieurs degrés, et il ne s'exerce que dans une perspective générale qui est plutôt celle d'un sauvetage des arrêts.

#### **a. Les degrés du contrôle**

Le contrôle peut être absent (ou presque), mais bien sûr il peut être exercé.

1. Le contrôle est absent quand est reconnu au juge du fond un pouvoir discrétionnaire. Il est presque absent lorsque leur est reconnu un pouvoir souverain. Entre les deux la différence théorique réside dans le contrôle de motivation.

- *le pouvoir discrétionnaire* dispense le juge de justifier sa décision par une motivation (accorder des délais de grâce, fixer à une date autre que celle de sa décision le point de départ d'intérêts, modérer une clause pénale). S'il motive mal, la décision n'est pas cassée, car la motivation n'était pas nécessaire ; le moyen est alors irrecevable.
- *le pouvoir souverain* a un champ immense (exemples : constatation des circonstances de fait, intention des contractants, éléments de preuve, interprétation des actes, importance des préjudices, recours aux mesures d'instruction. Son exercice doit s'appuyer sur une motivation, qui est contrôlée ; La Cour de Cassation, quand elle rejette les pourvois, précise éventuellement que les ont statué "par un arrêt motivé", en se gardant d'approuver trop expressément les motifs pour ne pas paraître les reprendre à son compte.

2. Le contrôle exercé peut être « léger » ou « lourd », selon son degré de rigueur. Cette dualité de nature se manifeste dans la rédaction des arrêts de rejet des pourvois.

- Le contrôle est *léger* lorsque la cour de cassation vérifie simplement si la décision attaquée a adopté une solution échappant aux

griefs du pourvoi : cette solution est admissible, mais ce n'est pas forcément celle qui s'imposait. La Cour d'Appel « *a pu* »... (réponse au grief de violation de la loi) ou « *a légalement justifié sa décision* » (réponse au grief de défaut de base légale).

- Le contrôle est *lourd* lorsque la Cour de Cassation exprime que la solution adoptée par la décision attaquée était la seule possible, en sorte qu'elle fait sien le raisonnement suivi, dont l'approbation est ainsi « lourde ». La Cour d'Appel a « *exactement* » ou « *à bon droit* »...

3. La légèreté ou la lourdeur, ainsi entendues, du contrôle, ne se manifestent pas de la même façon dans les arrêts de cassation. Elle emprunte plutôt à la distinction faite entre la violation de la loi et le défaut de base légale.

- En cas de violation de la loi, la solution adoptée n'avait aucune chance d'être la bonne, compte tenu de ce qu'elle livre au niveau des faits (« *En statuant ainsi la Cour d'Appel a violé* »...). S'ajoute éventuellement – si besoin seulement – une précision sur le contenu de la norme violée, explication supplémentaire de la violation (« *alors que* »... dans le conclusif, ou rappel dans un chapeau suivant le visa).
- En cas de simple défaut de base légale, la solution adoptée est présentée comme n'étant censurée que dans l'état actuel des choses, c'est-à-dire des éléments de fait livrés par elle. Des éléments plus complets pourraient la justifier, et l'arrêt indique éventuellement lesquels (« *en statuant ainsi sans relever que* »... ou « *sans rechercher si*... ». Il peut ne pas les indiquer (« *n'a pas mis la Cour de Cassation en mesure d'exercer son contrôle* »).

#### **b. Le sauvetage des arrêts**

Il est d'usage d'utiliser cette expression, qui implique textuellement que l'arrêt attaqué se trouve « en danger », c'est-à-dire à tout le moins fragile. Il arrive que la Cour de Cassation trouve dans l'arrêt lui-même les moyens de le sauver, il arrive qu'elle le sauve par des moyens qu'elle se donne elle-même.

1. Le sauvetage tiré de l'arrêt lui-même passe par la constatation de l'irrecevabilité pour défaut d'intérêt d'un moyen attaquant l'arrêt, ou par la constatation de son inopérance (dans la mesure évidemment où le moyen n'est pas irrecevable pour nouveauté).

- *Sauvetage par défaut d'intérêt du moyen* : c'est le cas en situation de plénitude de juridiction. La Cour d'Appel s'est prononcée sur la compétence et sur le fond, et elle était juridiction d'appel aussi bien au re-

gard de la juridiction de premier degré qui s'était prononcée que de celle dont la compétence était revendiquée. Le moyen critique la décision sur la compétence. Il est sans intérêt car en cas de décision différente la Cour d'Appel aurait eu de toute manière à se prononcer sur le fond, ce qu'elle a fait

- *Sauvetage par inopérance du moyen* (le moyen est peut-être fondé, mais cela n'a aucune incidence sur la solution retenue). C'est le cas en situation de surabondance : un motif est erroné et le moyen le critique à juste titre, mais la décision comporte d'autres motifs qui suffisent à la justifier. Le moyen est inopérant, car il critique des motifs surabondants. Les arrêts précisent parfois « *des motifs erronés, mais surabondants* ». Ce procédé est applicable même si la décision attaquée présente le motif satisfaisant comme étant surabondant au regard du motif erroné.

2. Le sauvetage par adjonction à l'arrêt. La technique employée est celle des motifs substitués.

Ce procédé s'apparente à celui, jouant certes en sens opposé, des moyens de cassation relevés d'office : il ne peut concerner que des motifs de pur droit, il doit être employé dans le respect du principe de contradiction, il est indépendant du caractère éventuel d'ordre public de la règle de droit mobilisée.

Il consiste à mettre à la place du motif critiqué (à bon droit) par le moyen un autre motif, qui justifie la décision prise, ce qui interdit d'accueillir le moyen, qui autrement aurait été fondé.

## II. Les modalités du contrôle

Les arrêts se préparent et se rédigent selon des pratiques éprouvées.

### A. Les pratiques de préparation

La préparation de l'arrêt connaît des étapes et se concrétise dans divers instruments.

#### 1. Les étapes de la préparation

Sur la base d'une répartition détaillée des attributions de chaque magistrat de la chambre saisie, l'affaire, sitôt expirés les délais d'instruction, est distribuée à un rapporteur. Ce dernier engage alors une réflexion aux fins, notamment, d'identification des questions à juger, de détermination de leur degré de nouveauté ou de difficulté, de recherche des précédents et références, de suggestions éventuelles s'agissant de moyens à relever d'office, et de vérification de l'opportunité de solliciter des avis auprès d'autres chambres de la cour. Cette réflexion concerne aussi le degré de célérité nécessaire au

jugement et les opportunités ou nécessités de rapprochement avec d'autres affaires. Elle débouche sur une orientation de l'affaire en formation restreinte ou en formation de section, à moins que ne soit purement et simplement proposée une non-admission du pourvoi. Se tient ensuite, entre le président et le doyen de la chambre, la « conférence » préparatoire à l'audience, qui décidera ou non de réflexions supplémentaires ou d'une nouvelle orientation de l'affaire, par exemple en audience plénière, au vu des documents de travail préparés par le rapporteur et qui constituent les instruments de préparation de l'arrêt

## 2. Les instruments de la préparation

Il existe classiquement trois instruments de préparation de l'arrêt :

a. *Le rapport* qui, de façon plus ou moins détaillée selon les affaires, rappelle les faits et la procédure, analyse les moyens, expose les questions à juger et leur problématique, indique les références de jurisprudence et de doctrine, et apporte tout autre éclairage à la réflexion. Bien qu'« enrichi » par l'exposé de la problématique, il doit rester « objectif » et ne pas comporter l'avis du rapporteur sur la solution du pourvoi, puisqu'il est communiqué aux parties et au Ministère public.

b. *L'avis du rapporteur*. Ce document, autrement appelé « note », énonce de façon circonstanciée la position personnelle du rapporteur sur la solution à donner au pourvoi. Il est donc un élément de délibéré et n'est communiqué ni aux parties, ni au Ministère public.

3. **Le ou les projets d'arrêts**, préparés selon la forme des arrêts, éventuellement complétés par des variantes. Ces projets correspondent à l'idée que se fait le rapporteur des éventuelles rédactions d'un arrêt. Dans les affaires simples, ils sont des mises en forme de l'avis du rapporteur. Dans les affaires plus complexes ils sont multiples, donc respectueux de toutes les solutions envisageables, y compris celles conformes ou contraires à l'avis du rapporteur. Ils servent en quelque sorte de support matériel au délibéré de la chambre. La conférence qui les examine avant l'audience donne au rapporteur toutes instructions utiles pour les compléter ou les enrichir.

## B. Les pratiques de rédaction

Aborder la difficile question de la rédaction des arrêts suggérerait de distinguer leur *structure* et leur *écriture*. Nous nous bornerons à des observations sur la structure, laissant la question de l'écriture à la discrétion de chacun, selon ses traditions ou son style. Notons de façon introductive que les questions de rédaction ne se posent pas lorsque le pourvoi est traité, faute de moyens sérieux de cassation, par la technique de non-admission, dans laquelle la décision se contente d'indiquer qu'« il n'y a

*pas lieu de statuer sur les moyens, qui ne sont pas de nature à permettre l'admission du pourvoi ».*

Il apparaît évident que tout arrêt doit réunir les éléments nécessaires à sa compréhension. Ces éléments sont au nombre de trois : les faits, tels que les livrent la décision attaquée, les moyens qui cadrent le débat en désignant la disposition attaquée et en disant pourquoi elle est critiquée, et le droit tel que va l'appliquer l'arrêt, et qui doit être caractérisé d'une part dans sa provenance et d'autre part dans son contenu. Mais la façon de réunir ces éléments toujours nécessaires varie selon que l'arrêt est un arrêt de rejet du pourvoi ou un arrêt de cassation.

### **1. La structure des arrêts de rejet**

a. Ces arrêts commencent en général par un exposé des faits tels que les livrent la décision attaquée et la procédure. La Cour de Cassation ne reprend pas les faits à son compte, car elle n'a pas le pouvoir de les constater ni de les relever. Ils sont rappelés comme donnée du problème à régler, et l'usage est de les limiter à ce qui est strictement nécessaire à la compréhension de ce qui va suivre. Il arrive qu'il soit commode en la forme de conserver certains faits pour la construction du raisonnement de droit, par exemple pour souligner le caractère correct ou erroné de la décision attaquée, mais l'usage est plutôt de les concentrer dans un exposé liminaire.

b. Viennent ensuite les moyens de cassation, fournis par le mémoire en demande. La pratique est soit de les renvoyer en annexe de l'arrêt, soit de les reproduire. Cette reproduction, lorsqu'elle est estimée nécessaire, est intégrale et littérale, sauf rectifications commandées par la logique syntaxique. Les « synthétiser » exposerait éventuellement à un grief de dénaturation qu'il a été décidé de prévenir ainsi. Ces moyens sont repris avec, le cas échéant, leur articulation en branches. Ils sont annoncés par une formule telle « *attendu que X fait grief à l'arrêt de..... (indication de la disposition attaquée) alors, selon le moyen, que...(reproduction du moyen, avec numérotation de paragraphes successifs si les moyens sont multiples)* ».

c Le droit est ensuite appliqué dans un paragraphe constituant la réponse au moyen ou à plusieurs moyens qui auraient été réunis. Cette réponse est la réfutation du moyen ou des moyens, et cela lui permet d'être brève. En substance, elle consiste à dire pourquoi la décision attaquée ne doit pas être censurée. Elle se compose ordinairement du rappel d'une règle de droit et du rappel des motifs qui, dans la décision attaquée, attestent que cette règle a été correctement appliquée. Mais il est possible soit d'épargner le rappel textuel de la règle de droit lorsqu'elle est notoire, soit de se dispenser du rappel des motifs lorsque l'énoncé du droit est tel

qu'il caractérise de façon suffisamment péremptoire et sans aucune ambiguïté le mal fondé du moyen.

À noter qu'il peut être répondu moyen par moyen, dans des énonciations chaque fois détaillées, ou de façon ramassée, et réunissant plusieurs moyens auxquels peut être apportée une réponse bloquée. À noter aussi que la réponse à un moyen peut se faire de façon allusive au sein d'une phrase répondant par ailleurs de façon développée à un autre moyen.

d. L'arrêt se termine par un conclusif (« *d'où il suit que...* ») qui indique que le moyen n'est pas fondé ou qu'il est irrecevable. Il peut aussi exprimer que le moyen, « *pour partie irrecevable, n'est pas fondé pour le surplus* ».

## 2. La structure des arrêts de cassation

Si ces arrêts répondent au fond à la même logique s'agissant des éléments nécessaires, force est de constater que les nécessités de la compréhension et de l'analyse commandent ici, comme d'ailleurs des exigences procédurales évidentes, une construction différente. Le droit, notamment, doit être mis en exergue, car l'arrêt va faire œuvre de censure. Les faits constatés et livrés par la décision attaquée vont souvent révéler en quoi elle est juridiquement erronée et la cassation prononcée, en ce qu'elle consacre le bien-fondé d'un ou de plusieurs moyens, dispense évidemment de les reproduire pour y répondre. On peut insister sur les points suivants.

### a. La mise en exergue du droit se manifeste de plusieurs façons

Elle se manifeste tout d'abord par le *visa*, par lequel commence tout arrêt de cassation. Il s'agit du visa d'un ou de plusieurs textes ou de celui d'un principe général de droit. Lorsque plusieurs textes sont visés, cela signifie qu'ils sont les composantes indispensables d'une norme juridique à laquelle ils apportent chacun un élément. L'expression « *ensemble* » indique éventuellement, si elle est employée, que tel texte offre une occasion particulière d'application de tel autre.

Elle se manifeste en second lieu, le cas échéant, par le « chapeau », qui sous la forme d'un motif, énonce le contenu du ou des textes visés, en y ajoutant éventuellement une ou plusieurs conséquences normative logiques. Le « chapeau » prend plus ou moins de distances avec la lettre du texte selon le degré de création normative de l'arrêt. Il est inutile si le contenu du texte visé est particulièrement notoire ou si la cassation gagne à ne pas être péremptoire, ce qui est souvent le cas en situation de défaut de base légale. Il peut être « *liminaire* » (immédiatement après le visa, par exemple « *attendu que... (suit le texte lui-même)* » ou « *attendu qu'en application de ce texte...* ») ou « *intérieur* » (après le rappel de la déci-



sion attaquée et dont il va motiver la censure, la formule étant alors « *attendu cependant que...* ».

Elle peut se manifester enfin par certains termes du conclusif, qui expriment que l'arrêt est cassé parce qu' « *en statuant ainsi, alors que... (formulation de la règle ignorée)... la Cour d'Appel a violé etc.* ».

Il convient évidemment d'éviter que chapeau et conclusif ne fassent double emploi.

b. Si les faits livrés par la décision attaquée font très souvent (après le visa et l'éventuel chapeau liminaire) l'objet d'un exposé très proche de celui des arrêts de rejet, il arrive souvent qu'ils soient complétés ou que leur rappel soit renforcé par une expression du conclusif telle « *qu'en statuant ainsi alors qu'il résultait de ses constatations que... (faits qui attestent du caractère vicié de la solution juridique adoptée)..., la Cour d'Appel a violé, etc.* ».

c. Les motifs de la Cour d'Appel étant promis à la censure, il est utile de cantonner leur rappel à ce qui a, de façon erronée, conduit à la disposition attaquée par le moyen qui va être estimé fondé. La formule employée est « *Attendu que pour... (énoncé de la disposition attaquée)... la Cour d'Appel retient que... (motif erroné) ...* ».

L'ensemble des principes qui viennent d'être énoncés, et qui composent le socle intellectuel d'un arrêt de cassation, conduit en définitive à une rédaction dont les composantes se succèdent comme suit :

Visa (*Vu l'article...*)

Chapeau liminaire (*Attendu que... qu'il en résulte que...*)

Exposé des faits (*Attendu, selon l'arrêt attaqué, que...*)

Motifs venant à l'appui de la disposition attaquée (*Attendu que pour... l'arrêt retient que...*),

Conclusif (*Qu'en statuant ainsi la Cour d'Appel a...*)

ou

Visa (*Vu l'article...*),

Exposé des faits (*Attendu, selon l'arrêt attaqué, que...*),

Motifs venant à l'appui de la disposition attaquée (*Attendu que pour... l'arrêt retient que...*)

Chapeau intérieur éventuel (*Attendu cependant que...*)

Conclusif (*Qu'en statuant comme elle l'a fait ainsi la Cour d'Appel a...*)

L'ensemble de ces éléments est illustré par les arrêts distribués à titre d'exemples aux participants au séminaire.



# Méthodes de traitement des dossiers contentieux au Conseil d'État

*Nicolas Boulouis*

## Introduction

Nous proposons d'abord :

- quelques rappels sur la compétence du Conseil d'État au contentieux (premier ressort, appel et cassation) ;
- quelques chiffres (en annexe) ;
- une présentation de « l'unité de base » de la section du contentieux, la sous-section (il y en a dix) : un Président, Conseiller d'État, deux assesseurs, Conseillers d'État, deux rapporteurs publics (maître des requêtes) et des rapporteurs (auditeurs, maître des requêtes et Conseillers d'État). Les sous-sections sont en partie spécialisées.

## I. Le cheminement d'un dossier en dix étapes

Il est présenté dans le schéma figurant en annexe, à la suite du texte, et comporte les étapes suivantes.

1. Arrivée au Bureau du greffe
2. Affectation à une sous-section
3. Attribution à un rapporteur
4. Transmission à un réviseur
5. Examen, le cas échéant, en séance d'instruction
6. Transmission du dossier au rapporteur public
7. Inscription au rôle d'une formation de jugement
8. Intervention éventuelle de la « Troïka »
9. Lecture de la décision
10. Notification aux parties.

### 1. Arrivée au Bureau du greffe

Les requêtes sont enregistrées au fur et à mesure de leur arrivée au greffe où sont saisies un certain nombre d'informations (nom du requérant, décision attaquée, etc.).

Le dossier est ensuite transmis à une sous-section, sauf s'il relève des compétences propres du président de la section du contentieux (référés,

renvoi pour compétence aux autres juridictions administratives, recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle).

## 2. Affectation à une sous-section

- Une analyse de la requête est opérée et une première sélection est faite (le traitement de la requête par ordonnance est possible à ce stade pour celles entachées d'une irrégularité non régularisable – par exemple pour tardiveté).

- Instruction de la requête (procédure contradictoire) avec le cas particulier des pourvois en cassation qui sont passés au filtre de la procédure d'admission (pas d'instruction contradictoire, si non-admission du pourvoi) : plan d'instruction, communications des requêtes, des mémoires complémentaires et des pièces du dossier aux défendeurs et éventuellement aux autres parties.

La dispense d'instruction est possible (R. 611-8). En pratique, les requêtes dispensées d'instruction relèvent le plus souvent d'un traitement par ordonnance en application de l'article R. 122-12 du Code de Justice administrative <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Article R122-12.

Le président de la section du contentieux et les présidents de sous-section peuvent, par ordonnance :

1° donner acte des désistements ;

2° rejeter les requêtes ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative ;

3° constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur une requête ;

4° rejeter les requêtes manifestement irrecevables, lorsque la juridiction n'est pas tenue d'inviter leur auteur à les régulariser ou qu'elles n'ont pas été régularisées à l'expiration du délai imparti par une demande en ce sens ;

5° statuer sur les requêtes qui ne présentent plus à juger de questions autres que la condamnation prévue à l'article L. 761-1 ou la charge des dépens ;

6° statuer sur les requêtes relevant d'une série, qui, sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification de faits, présentent à juger en droit des questions identiques à celles tranchées ensemble par une même décision du Conseil d'État statuant au contentieux ou examinées ensemble par un même avis rendu par le Conseil d'État en application de l'article L. 113-1 ;

7° rejeter, après l'expiration du délai de recours ou, lorsqu'un mémoire complémentaire a été annoncé, après la production de ce mémoire, les requêtes ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

Ils peuvent, en outre, rejeter par ordonnance des conclusions à fin de sursis à exécution d'une décision juridictionnelle.

### **3. Attribution à un rapporteur**

- Vérification que le dossier est en état (c'est-à-dire qu'il a fait l'objet des mesures d'instruction nécessaires sauf en ce qui concerne les pourvois en cassation qui sont au stade de la procédure d'admission).
- Examen systématique des questions dites « DINI » : Désistement, Incompétence, Non-lieu, Irrecevabilités (et réaction du rapporteur à la découverte de l'un de ces problèmes), ce qui peut déboucher sur des compléments d'instruction et des moyens d'ordre public.
- Puis examen au fond, avec production d'une note, d'un projet (ou deux) de décision et d'une documentation.
- Note exposant les données de l'affaire et les considérations de fait et de droit qui justifient la solution proposée, proportionnée à la difficulté du dossier. Projet(s) de décision qui correspond(ent) à la note. Documentation (textes, jurisprudence, doctrine et autres).

### **4. Transmission à un réviseur**

- Réviseurs : le président de la sous-section et les deux assesseurs.
- Rôle du réviseur : vérification et contrôle du travail du rapporteur.
- Décision à prendre sur la formation de jugement adéquate : si la sous-section juge seule (formation la plus basse pour les dossiers ne posant aucune véritable question), la transmission du dossier est faite au rapporteur public ; si la formation est supérieure, on procède à l'inscription du dossier à une séance d'instruction.

### **5. Examen en séance d'instruction**

- Réunion de l'ensemble de la sous-section (avec un seul des deux rapporteurs publics) qui délibère sur les dossiers inscrits par les réviseurs. Adoption d'un projet de décision par la sous-section.

### **6. Transmission du dossier au Rapporteur public**

- nouvel examen ;
- préparation des conclusions ;
- éventuelle nouvelle discussion sur le dossier en séance d'instruction, s'il y a désaccord avec le projet adopté.

### **7. Inscription au rôle d'une formation de jugement**

Différents types de formations :

- jugeant seule : président de la sous-section, un assesseur, un rapporteur ;
- sous-section réunies, présidées par le président de la section du contentieux ou un président adjoint et comprenant les deux présidents de sous-sections, les quatre assesseurs et le ou les rapporteurs ;
- section du contentieux : présidée par le Président de la section du contentieux avec principalement les présidents adjoints et les présidents de sous-sections ;
- assemblée du contentieux : présidée par le Vice-Président du Conseil d'État avec principalement le Président de la section du contentieux, les présidents des sections administratives, les présidents adjoints de la section du contentieux et des présidents de sous-sections.

Comme la procédure est essentiellement écrite, l'essentiel de la séance publique réside dans le prononcé des conclusions du rapporteur public. Le délibéré se tient ensuite. Le rapporteur public y assiste, mais n'y participe pas.

#### **8. Contrôle des délibérés de sous-sections réunies par la Troïka pour les sous-sections réunies**

Troïka : réunion hebdomadaire du Président de la Section du Contentieux avec les présidents adjoints, destinée à s'assurer de l'absence d'incohérences ou de difficultés particulières dans les positions prises par les sous-sections réunies au cours de la semaine précédente.

#### **9. Lecture de la décision**

Il s'agit de la formalité par laquelle le président de la formation de jugement révèle publiquement l'existence de la décision rendue.

La date de la lecture devient celle de la décision.

#### **10. Notification aux parties**

## **II. La rédaction des arrêts**

Quelques exemples d'arrêts sont présentés en annexe.

### **1. Structure**

- Tout arrêt (= décision) – ou ordonnance – comporte invariablement trois parties : visas, motifs, dispositif qui peuvent être plus ou moins développées.

Un cas particulier : les avis qui ne sont pas des décisions juridictionnelles.

- Une décision se compose, jusqu'à la fin de l'article 1<sup>er</sup> du dispositif, d'une phrase unique :

« Au nom du peuple français,

Le Conseil d'État,

Vu (...);

Vu (...);

Vu (...);

Considérant(...);

Considérant(...);

Considérant(...);

Décide

Article 1<sup>er</sup> (...)

Article 2 (...)

article X : notification aux parties

Les visas et les motifs de la décision sont donc subdivisés en membres de phrase séparés par des points-virgules.

## **La phrase unique trace un chemin rectiligne orienté vers le dispositif**

### **2. Contenus**

#### **A. Visas**

Sous ce terme, sont regroupés, en tête de la décision et après la formule "Vu...", l'analyse des conclusions et mémoires présentés par les parties ou les intervenants ainsi que la mention des textes, placés suivant un ordre hiérarchique (Constitution, Conventions internationales, Codes, lois et règlements) dont la décision va faire application.

Les visas doivent mentionner le nom des parties à l'origine des mémoires, ainsi que la date à laquelle ceux-ci ont été enregistrés, mais aussi analyser les conclusions ainsi que les moyens – à l'exclusion des simples arguments – invoqués à leur appui.

#### *Définitions*

Analyser = montrer que les moyens existent et les synthétiser.

Conclusions = ce que l'on demande.

Moyen (en demande) = toute argumentation tirée de la méconnaissance d'une règle ou d'un principe.

Argument = tout élément présenté au soutien de la démonstration du bien fondé du moyen.

## **B. Motifs**

- Motiver une décision, "c'est indiquer et, par conséquent, faire connaître les considérations de fait et les raisonnements de droit sur le fondement desquels cette décision a été prise et qui ont entraîné la conviction du juge". C'est, pour le juge, examiner, sous la forme de "considérant", les questions qu'il doit aborder d'office, ainsi que les moyens présentés à l'appui des conclusions et y répondre de façon pertinente, c'est-à-dire juridiquement exacte et suffisamment précise.

L'ordre des "considérants" ne résulte pas d'une pure fantaisie des juges. On retrouve l'ordre des questions qui doivent être abordées par le rapporteur (« DINI »). La décision reflète l'ordre de priorité dans lequel le juge examine les questions : désistement, compétence, non-lieu, recevabilité, légalité de la décision attaquée elle-même (décision administrative ou juridictionnelle) divisée en légalité externe puis interne.

Par exemple, en plein contentieux de la responsabilité quasi-délictuelle, les questions doivent être examinées, en principe, dans l'ordre suivant lorsque le Conseil d'État, réglant une affaire au fond après cassation, fait droit à la demande :

- responsabilité (principe et partage) ;
- préjudice (mais si l'action en responsabilité est rejetée parce que la réalité du préjudice ou du lien de causalité n'est pas établie, ces questions sont tranchées en premier sans qu'il y ait lieu de prendre parti sur le principe de la responsabilité) ;
- indemnité ;
- intérêts (s'ils sont demandés) ;
- capitalisation des intérêts (si elle est demandée) ;
- dépens éventuels (de première instance et d'appel), ce qui concerne essentiellement les frais d'expertise.

Des sous-titres permettent généralement de bien isoler ces questions successivement examinées. On termine par ce qu'il est convenu d'appeler les frais « irrépétibles » (frais non compris dans les dépens).

- Il y a quelques assouplissements à l'obligation de répondre véritablement à tous les moyens et à toutes les demandes :

a) cas particuliers des décisions de non-admission des pourvois en cassation : les motifs de la décision consiste simplement en une reproduction



des moyens du pourvoi avec pour phrase terminale : « *considérant qu'aucun de ces moyens n'est de nature à permettre l'admission du pourvoi* ».

b) Le juge peut ne pas répondre à deux séries de moyens

- Moyens d'ordre public non fondés et moyens inopérants. Le premier cas est celui dans lequel le juge, après avoir examiné d'office un moyen, estime finalement qu'il n'est pas fondé : il n'aura pas à expliquer les raisons pour lesquelles il ne retient pas ce moyen.

- Moyens d'ordre public : ils sont divers : incompétence (de l'autorité ou de la juridiction), méconnaissance du champ d'application de la loi (le juge a appliqué une loi inapplicable et le juge qui le contrôle le soulève d'office parce qu'il devrait lui-même appliquer ce texte inapplicable à défaut).

De même, le juge peut – même s'il est toujours préférable d'y apporter une réponse explicite – traiter par prétérition un moyen inopérant, dès lors que ce moyen a été visé par la décision : il sera alors considéré comme implicitement écarté. Moyens inopérants : les moyens qui sont sans rapport avec le litige (textes inapplicables, loi-écran, compétence liée)

c) Le juge qui accueille un moyen pour annuler une décision juridictionnelle ou administrative peut se dispenser de répondre aux autres moyens invoqués.

### C. Dispositif

L'article R. 741-6 du Code de Justice administrative énonce que « le dispositif des décisions est divisé en articles et précédé du mot "décide" ».

Il y a un ordre logique, qui reproduit la logique des motifs : prenons le cas d'une cassation d'un arrêt de CAA statuant sur un appel en cas de plein contentieux (admission des interventions, cassation, sort de l'appel, réforme du jugement du TA). Le dernier article est consacré à la notification. Le dispositif doit pouvoir se déduire entièrement des motifs qui précèdent.

### 3. Style

La rédaction doit être claire, sobre, précise et grammaticalement correcte. Il convient d'éviter les phrases trop longues, tout particulièrement la multiplication de subordonnées et d'incidentes emboîtées. Il faut aussi veiller à n'employer que des termes appartenant à la langue française. Le recours à des termes latins doit en particulier être évité. La décision juridictionnelle devant être compréhensible par les justiciables auxquels elle sera notifiée ; doivent également être proscrits les mots vieilliss ou obscurs.

Le texte ne doit être ni trop long, ni trop court, même si dans la tendance récente, un effort est demandé pour développer plus qu'avant la motivation (voir les exemples en annexe).

### III. Le contrôle de cassation

- Il s'exerce à l'égard de *juridictions très diverses* : juridictions administratives de droit commun non spécialisées : les CAA bien sûr mais aussi depuis quelques années les TA (pour les petits litiges, ceux ne justifiant pas un appel) ainsi qu'à l'égard des juges des référés (en tout cas certains) mais aussi les juridictions spécialisées qui sont très nombreuses : plus d'une vingtaine (sections disciplinaires des ordres des professions ou juridictions disciplinaires universitaires ou CCAS, Cour des Comptes, CDBF etc.).

- Juge du jugement et non du litige : c'est cette formule et ce principe qui gouverne la manière par le juge de cassation d'appréhender son rôle.

On le voit d'abord et notamment dans les conditions de recevabilité : par exemple seuls peuvent être invoqués les moyens déjà invoqués devant les juges du fond (avec les deux tempéraments : moyens d'ordre publics et moyens nés de l'intervention de la décision juridictionnelle attaquée ou qui ont été révélés par elle). De la même manière, le juge de cassation n'accepte de prendre en considération des pièces présentées pour la première fois devant lui et qui n'ont pas été versées au dossier soumis aux juges du fond.

#### 1. Régularité externe

Il s'agit du contrôle exercé d'abord et bien sûr à l'égard de la manière dont les juges du fond ont appréhendé leur compétence et respecté les règles de forme et de procédure, autrement dit tout ce qui est la régularité externe.

*Deux points sont importants dans ce contrôle*, outre la composition de la juridiction et la publicité de l'audience lorsqu'elle est organisée par les textes.

**A. Caractère contradictoire de la procédure** : c'est un principe général du droit ; les parties doivent avoir la communication du dossier, qui s'effectuera dans des conditions permettant aux parties de répondre utilement. La jurisprudence est de plus en plus stricte sur tous les aspects de ce principe, sous la pression notamment de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

**B. Motivation** : obligation en vertu d'un principe général du droit ; c'est le point d'entrée du contrôle : la question étant de savoir si en motivant ainsi, le juge a mis le juge de cassation à même d'exercer son contrôle. De fait censure en l'absence de réponse à moyen (sauf inopérance) ou conclusion, mais aussi si le juge de cassation ne comprend pas le raisonnement suivi, dans l'absolu ou eu égard à la teneur de l'argumentation qui était présentée au juge du fond. Les juges du fond doivent « relever les faits servant de soutien à leur appréciation pour permettre au Conseil d'État d'être à même d'exercer son contrôle de légalité ». Censure en principe des formules stéréotypées ou trop générales avec néanmoins des exceptions : « il résulte des pièces du dossier » ; « il sera fait une juste appréciation » et des exceptions aux exceptions (la décision qui chiffre globalement un préjudice sans en préciser les éléments alors qu'ils étaient contestés n'est pas suffisamment motivée) et censure des motivations auxquelles manque un maillon pour les rendre compréhensibles : irrégularité qui se situe à la frontière entre l'insuffisance de motivation et l'erreur de droit.

Contrôle de la cohérence des motifs et du dispositif et des motifs entre eux.

## 2. Régularité interne

La typologie des outils ou des cas d'ouverture est sujette à débat, mais on distingue généralement trois cas ou trois séries de moyens : le contrôle de l'erreur de droit, le contrôle de l'exactitude matérielle et le contrôle de l'adéquation, lequel recouvre soit la censure de la dénaturation, soit la censure de l'erreur de qualification.

### A. Erreur de droit

Deux types d'erreurs peuvent être sanctionnées : l'erreur d'interprétation et l'erreur sur le champ d'application de la règle (qui va de la Constitution au moindre arrêté préfectoral, en passant par la loi, le décret, la jurisprudence, avec le cas particulier des contrats).

La censure, y compris lorsque le juge de cassation décide de changer la règle (autrement dit alors même que le juge a fait une application correcte de la règle applicable au moment où il a statué ; sous réserve de la question de la rétroactivité des changements de jurisprudence).

### B. Exactitude matérielle

À l'opposé de l'erreur de droit (et à la différence de ce que fait la Cour de Cassation).

Ce contrôle s'exerce à partir des pièces du dossier soumis aux juges du fond, donc l'inexactitude matérielle commise par les juges du fond ne peut être établie par une pièce produite pour la première fois en cassation. Les hypothèses de censure sont réservées aux cas dans lesquels un élément factuel, déterminant dans le raisonnement, est *matériellement* erroné : une date, l'existence d'un fait, d'un événement ; un chiffre. Si l'élément n'est pas déterminant, la décision des juges du fond est simplement entachée d'une erreur de plume (et n'est pas censurée), et si l'erreur alléguée est une erreur de lecture des faits ; alors ce n'est pas une erreur matérielle, mais possiblement une dénaturation.

### **C. Dénaturation et qualification juridique**

Outre la vérification que le jugement attaqué ne repose pas sur une description de la situation de fait erronée, le juge de cassation vérifie que les juges du fond n'ont pas dénaturé cette situation de fait.

La dénaturation est toujours contrôlable (sous réserve que les moyens soient présentés). La dénaturation est une interprétation « fautive et tendancieuse » de faits matériellement exacts. Les cas sont peu fréquents, mais pas rares. Le Conseil d'État exerce aussi un contrôle de dénaturation des actes juridiques pris en compte dans le raisonnement (mémoires, rapport d'expertise, jugement, acte administratif, contrats) qui est plus poussé au delà de l'identité terminologique et parce qu'il est plus facile au juge d'établir la dénaturation d'un acte que celle d'une situation factuelle.

En revanche, le juge de cassation ne contrôle pas toujours la qualification juridique, même si toute décision juridictionnelle comporte des qualifications.

Dans le choix fait par le Conseil d'État de contrôler ou non la qualification juridique, interviennent des considérations d'ordre juridique et des considérations de « politique jurisprudentielle ».

#### **1. Critères juridiques**

a) Cas dans lesquels on pourrait dire que la densité juridique est assez faible :

- *appréciations purement quantitatives* : par exemple évaluation d'un préjudice et fixation d'une indemnité ou montant d'une amende ou partage de responsabilité entre les coauteurs d'un dommage (CE, sect., 26 juin 1992, Cne de Béthoncourt, préc. *supra*, n° 112) ;

- *rechercher des intentions des parties aux litiges* : ainsi pour déterminer si quelqu'un a agi délibérément ou non ou avec une intention frauduleuse ou quelle est l'intention des parties à un contrat ;

- *appréciation de sens commun* : le caractère « urbanisé » d'une partie du territoire ; le caractère suffisant d'un délai, le caractère « impropre à sa destination » d'un ouvrage, le point de savoir si un agent public est physiquement apte à exercer ses fonctions.

#### b) Approche du rôle du juge du fond

Par exemple, le juge de cassation est plus enclin à faire un contrôle de qualification juridique lorsque le juge inflige une sanction. Qualifier de faute un comportement donné va au-delà de la simple constatation d'une situation de fait.

### 2. Considérations de politique jurisprudentielle

Le Conseil d'État, juge de cassation doit assurer l'unité de la jurisprudence, mais il doit éviter l'engorgement et sa transformation en 3<sup>ème</sup> degré de juridiction.

Une appréciation est laissée au pouvoir souverain des juges du fond plus volontiers si la notion en cause a déjà fait l'objet d'une jurisprudence abondante et précise que s'il s'agit d'une notion nouvelle ou rare. Au contraire, le Conseil d'État exercera sans doute un contrôle de qualification juridique lorsque seront en cause les droits fondamentaux de l'individu.

### 3. Quelques exemples

- *Responsabilité de la puissance publique* : qualification juridique sur l'existence d'une faute, causes exonératoires de responsabilité : la faute de la victime ou la force majeure mais appréciation souveraine si absence de lien de causalité (et qualification juridique pour le caractère direct et certain du lien de causalité) et appréciation souveraine sur la détermination du préjudice et l'étendue de la réparation.

- *Excès de pouvoir* : Appréciation souveraine sur le point de savoir sur une décision administrative est, ou non, entachée d'erreur manifeste d'appréciation comme le point de savoir si une décision administrative est suffisamment motivée, mais contrôle de qualification pour l'abandon de poste ou la faute disciplinaire ou l'atteinte justifiée à la vie familiale protégée par l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

En pratique, la différence entre contrôle de dénaturation et contrôle de qualification est plus d'intensité que de nature.

**Tableau 4 – Affaires enregistrées (sauf séries) d'après le mode de saisine du Conseil d'État**

	2008		2009	
	Nombre	%	Nombre	%
Premier ressort	2 605	25	3 044	31
Appels des jugements des tribunaux administratifs	720	7	304	3
Cassation des arrêts des cours administratives d'appel	2 994	29	2 854	29
Cassation des jugements des tribunaux administratifs (référés)	706	7	605	6
Cassation des jugements des tribunaux administratifs (autres) <sup>(a)</sup>	1 065	10	1 076	11
Cassation des décisions des juridictions administratives spécialisées	649	6	684	7
Renvoi des tribunaux et des cours (compétence et connexité)	275	3	224	2
Demandes d'avis (article L. 113-1 du code de justice administrative)	10	ns	19	ns
Divers	1 226	12	934	10
<b>Total</b>	<b>10 250</b>	<b>100</b>	<b>9 744</b>	<b>100</b>

<sup>(a)</sup> Jugements rendus en dernier ressort (article 11 du décret du 24 juin 2003).

**Tableau 5 – Affaires réglées<sup>(a)</sup> (sauf séries) par les différentes formations du Conseil d'État**

	2008	2009
Assemblée du contentieux	3	9
Section du contentieux	32	30
Sous-sections réunies	1 427	1 340
Sous-sections jugeant seules	3 433	3 724
Ordonnances du juge des référés	664	722
Ordonnances du président de la section du contentieux (y compris celles prises au titre des recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle)	1 559	1 220
Ordonnances des présidents de sous-section	3 152	2 941
<b>Total</b>	<b>10 270</b>	<b>9 986</b>

<sup>(a)</sup> Les chiffres indiquent le nombre de décisions qui règlent définitivement un dossier.

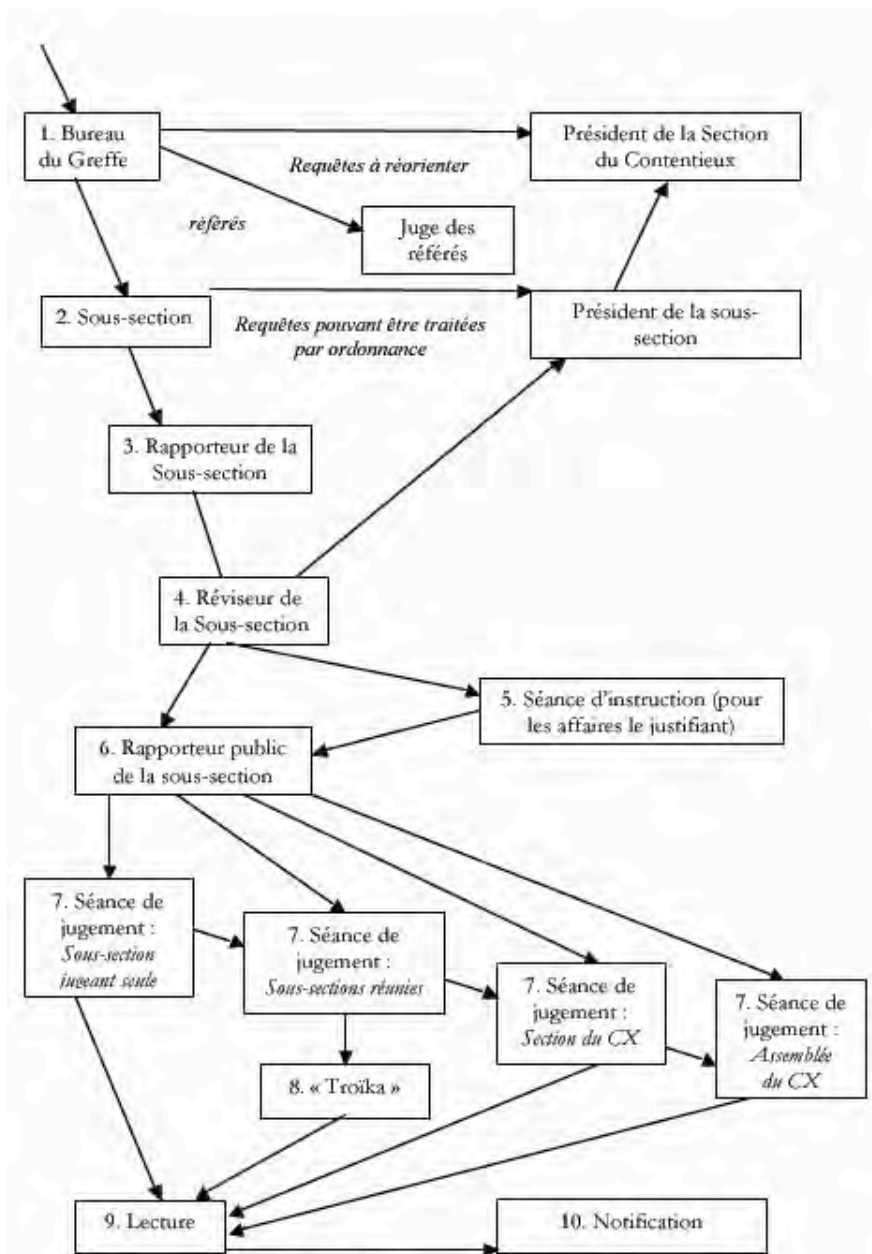
**Tableau 6 – Durée des instances devant le Conseil d'État pour les décisions rendues**

	2008		2009	
	(a)	(b)	(a)	(b)
Moins d'1 an	44 %	36 %	42 %	36 %
Entre 1 et 2 ans	36 %	41 %	39 %	42 %
Entre 2 et 3 ans	14 %	16 %	14 %	16 %
Plus de 3 ans	6 %	7 %	5 %	6 %

<sup>(a)</sup> Ensemble des décisions rendues (sauf séries).

<sup>(b)</sup> Déduction faite de celles des ordonnances du président de la section du contentieux prises au titre des articles R. 351-1 et suivants du code de justice administrative et des recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle.

## Le cheminement d'une requête



**CONSEIL  
D'ÉTAT**  
statuant  
au contentieux

N° 297877

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

\_\_\_\_\_  
SOCIÉTÉ PREST'ACTION  
\_\_\_\_\_

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

\_\_\_\_\_  
M. Alban de Nervaux  
Rapporteur  
\_\_\_\_\_

Le Conseil d'État statuant au contentieux

\_\_\_\_\_  
M. Nicolas Boulouis  
Rapporteur public  
\_\_\_\_\_

Sur le rapport de la 7<sup>ème</sup> sous-section  
de la Section du contentieux

\_\_\_\_\_  
Séance du  
Lecture du  
\_\_\_\_\_

**DÉBUT DES VISAS**

▲ Vu le pourvoi sommaire et les mémoires complémentaires, enregistrés les 2 octobre 2006, 2 janvier 2007 et 16 avril 2008 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentés pour la SOCIÉTÉ PREST'ACTION, dont le siège est à Rosny-sous-bois (93561) ; la SOCIÉTÉ PREST'ACTION demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler l'arrêt du 3 août 2006 par lequel la Cour administrative d'appel de Douai a rejeté sa requête tendant à l'annulation du jugement du 1<sup>er</sup> juillet 2004 du tribunal administratif de Rouen en tant qu'il a rejeté les conclusions de sa demande tendant, d'une part, à l'annulation du titre de recettes d'un montant de 305 122,38 francs (46 515,61 euros) émis le 13 février 2001 à son encontre par la commune de Rouen, d'autre part, à la



condamnation de la commune de Rouen à lui verser la somme de 279 519 francs (42 612,40 euros) en réparation du préjudice que lui a causé le comportement fautif de la commune dans l'exécution du marché de régie publicitaire dont elle était titulaire ;

2°) de mettre à la charge de la ville de Rouen une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du Code de Justice administrative ;

Elle soutient qu'en qualifiant le contrat du 4 mai 1999 de marché public, la Cour administrative d'appel de Douai a entaché son arrêt d'erreur de droit et d'insuffisance de motivation ; qu'en jugeant que le mécanisme de perception de recettes par lequel le titulaire du marché encaissait des recettes publiques et se rémunérait sur elles ne violait pas les articles 11 et 12 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 et les règles de la comptabilité publique, la Cour administrative d'appel a commis une erreur de droit et insuffisamment motivé son arrêt, dès lors que seul le comptable public ou son régisseur formellement et régulièrement habilité peuvent encaisser des deniers publics et que la ville ne pouvait en tout état de cause rémunérer le titulaire du marché par un abandon de recettes publiques ;

Vu l'arrêt attaqué ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 31 décembre 2008, présenté pour la ville de Rouen, qui conclut au rejet du pourvoi et à ce qu'une somme de 4 000 euros soit mise à la charge de la SOCIÉTÉ PREST'ACTION au titre de l'article L. 761-1 du Code de Justice administrative ; elle soutient que le contrat litigieux, qui ne fait que très partiellement participer le titulaire à l'exécution du service public de l'information municipale, ne constitue pas une délégation de service public ; que la société n'avait pas fait valoir devant les juges du fond que les règles prévues par le décret du 29 décembre 1962 relatives aux régies de recettes n'avaient pas été respectées, de sorte qu'elle ne peut reprocher à la cour de ne pas avoir effectué une recherche sur ce point ; qu'en tout état de cause, les clauses relatives à la perception des recettes publicitaires par le titulaire et au reversement d'une partie de celles-ci à la ville sont divisibles du reste du contrat, de

sorte qu'à les supposer illégales, elles n'entachent pas de nullité le contrat ;

Vu le mémoire en réplique, enregistré le 6 janvier 2009, présenté pour la SOCIÉTÉ PREST'ACTION qui conclut aux mêmes fins que son pourvoi par les mêmes moyens ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le Code général des Collectivités territoriales ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 ;

Vu le Code de Justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Alban de Nervaux, Auditeur,
- les observations de la SCP Célice, Blancpain, Soltner, avocat de la SOCIÉTÉ PREST'ACTION et de la SCP Delaporte, Briard, Trichet, avocat de la commune de Rouen,
- les conclusions de M. Nicolas Boulouis, Rapporteur public ;

## DÉBUT DES MOTIFS

*Considérant dit « considérant visa » : exposé des faits et des éléments de procédure qui n'apparaissent pas dans les visas et peuvent être utiles à la compréhension de l'arrêt (ne figure pas dans tous les arrêts)*

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'aux termes d'un marché conclu en 1999 avec la ville de Rouen, la SOCIÉTÉ PREST'ACTION s'était engagée à commercialiser auprès des annonceurs des encarts publicitaires dans certaines publications d'information municipale ; qu'en exécution de ce marché, la société était chargée de la prospection des annonceurs, procédait à la facturation des espaces publicitaires et préparait la mise en page des publicités à insérer dans les publications ; que la société se rémunérait en conservant une partie des recettes publicitaires issues de la vente des encarts publicitaires auprès des annonceurs, l'autre partie devant être versé à la ville, à charge toutefois pour la société de verser à celle-ci une somme

annuelle minimale fixée à 650 000 francs (99 091,86 euros) pour la première année ; qu'à l'issue de cette première année la SOCIÉTÉ PREST'ACTION n'avait versé à la ville qu'une somme de 282 083,74 francs (43 003,39 euros) ; qu'en conséquence, le maire de Rouen a, le 13 février 2001, émis un titre exécutoire d'un montant de 302 155,38 francs (46 063,29 euros) à l'encontre de la SOCIÉTÉ PREST'ACTION ; que par un arrêt du 6 août 2006, la Cour administrative d'appel de Douai a rejeté sa requête tendant à l'annulation du jugement du 1<sup>er</sup> juillet 2004 par lequel le tribunal administratif de Rouen, après avoir réduit de 40 760,86 francs (6 213,95 euros) le montant du titre de recettes émis à son encontre, a rejeté le surplus des conclusions de sa demande tendant, d'une part, à l'annulation du titre exécutoire et, d'autre part, à la condamnation de la ville de Rouen à lui verser la somme de 279 519 francs (42 612,40 euros) en réparation du préjudice que lui aurait causé son comportement dans l'exécution du marché de régie publicitaire ; que la société se pourvoit en cassation contre cet arrêt ; qu'eu égard aux moyens soulevés par ce pourvoi, la société doit être regardée comme sollicitant l'annulation de l'arrêt en tant seulement qu'il a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation du titre exécutoire ;

*Formule  
d'économie  
de moyens :  
l'arrêt va  
être annulé*

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres  
moyens du pourvoi ;

*Considérant  
de droit :  
texte ou  
principes  
applicables*

Considérant qu'en vertu de l'article L. 2343-1 du Code général des Collectivités territoriales : "le comptable de la commune est chargé seul et sous sa responsabilité, d'exécuter les recettes et les dépenses, de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui sont dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le maire jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés" ; qu'aux termes de l'article 11 du décret du

29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique : “Les comptables publics sont seuls chargés : / De la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui leur sont remis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou autre titre dont ils assurent la conservation ainsi que de l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature que les organismes publics sont habilités à recevoir ; /Du paiement des dépenses soit sur ordres émanant des ordonnateurs accrédités, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative, ainsi que de la suite à donner aux oppositions et autres significations ; /De la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux organismes publics ; /Du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités ; /De la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité ; /De la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent.” ; que si le troisième alinéa de l'article 14 du même décret prévoit que “les comptables publics peuvent déléguer leurs pouvoirs à un ou plusieurs mandataires ayant la qualité pour agir en leur nom et sous leur responsabilité”, cette disposition ne trouve à s'appliquer qu'aux fondés de pouvoir, aux autres agents de la direction générale de la comptabilité publique et aux huissiers de justice en matière de recouvrement désignés par les comptables publics ; que de même, si l'article 18 du même décret dispose que “des régisseurs peuvent être chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement ou de paiement”, le mandataire d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local, qui n'est pas le préposé du comptable, ne peut être qualifié de régisseur s'il n'est pas nommé dans les conditions fixées par les articles R. 1617-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ; **qu'ainsi, et sauf dans les cas où la loi autorise l'intervention d'un mandataire, il résulte des dispositions qui précèdent que, sous réserve des dispositions du troisième alinéa de l'article 14 et de l'article 18 du décret précité, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne peuvent décider par convention de faire exécuter une partie de leurs recettes ou de leurs dé-**

*Résumé ou  
déduction*

**penses par un tiers autre que leur comptable public, lequel dispose d'une compétence exclusive pour procéder au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses publiques ; qu'en outre, en vertu du principe d'universalité qui régit les finances publiques, des recettes publiques ne peuvent servir à compenser une somme due par l'administration et doivent être intégralement reversées au comptable public ;**

*Appréciation  
du raisonnement des  
juges du fond*

➤ Considérant qu'il résulte de l'arrêt attaqué de la Cour administrative d'appel de Douai que celle-ci a admis implicitement mais nécessairement que les recettes perçues par la SOCIÉTÉ PREST'ACTION, auprès des annonceurs, à l'occasion de la commercialisation d'espaces publicitaires dans les bulletins municipaux d'information présentaient le caractère de recettes publiques ; que si, en vertu de l'article 5 du cahier des clauses administratives particulières du marché la SOCIÉTÉ PREST'ACTION était redevable envers l'entité publique, éditrice, d'un état trimestriel à produire comportant les tarifs publicitaires pratiqués par elle et les conditions de vente appliquées aux annonceurs, il ressort des mêmes pièces et n'est d'ailleurs pas contesté qu'elle ne pouvait être regardée comme un mandataire au sens du troisième alinéa de l'article 14 du décret précité et n'avait pas été nommé régisseur, au sens de l'article 18 du même décret, dans les conditions fixées par les articles R. 1617-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ; que, dès lors, en l'absence d'une loi autorisant l'intervention d'un mandataire, et en dépit du contrôle que le comptable public était à même d'exercer, la Cour administrative d'appel de Douai, ayant admis que les recettes perçues par la SOCIÉTÉ PREST'ACTION auprès des annonceurs à l'occasion de la commercialisation d'espaces publicitaires dans les bulletins municipaux d'information présentaient le caractère de recettes publiques, a entaché son arrêt d'une erreur de droit en jugeant que la ville de Dieppe avait pu, par le contrat en cause, habiliter le titulaire du marché à percevoir des recettes publiques et que, par suite, ce contrat ne méconnaissait pas les dispositions précitées du décret du 29 décembre 1962 et les règles de la comptabilité pu-

blique ; qu'il en résulte que la SOCIÉTÉ PREST'ACTION est fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation du titre exécutoire ;

*Formule en cas de cassation et jugement au fond au lieu d'un renvoi*

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de régler dans cette mesure l'affaire au fond, en application de l'article L. 821-2 du Code de Justice administrative ;

Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction que le contrat, qui attribuait au titulaire la prospection publicitaire pour les journaux municipaux, la facturation des annonces et la préparation de la mise en page des publicités à insérer dans les publications, la ville conservant l'entière maîtrise de l'organisation et de la gestion de son bulletin municipal, ne lui confiait pas ce faisant l'exécution même d'un service public, quand bien même l'activité du titulaire pouvait constituer une source de financement pour le service public de l'information municipale ; qu'ainsi, la SOCIÉTÉ PREST'ACTION n'est pas fondée à soutenir que la commune de Rouen aurait entaché d'irrégularité la procédure de passation du contrat litigieux faute d'avoir respecté les procédures applicables à la passation des délégations de service public ;

Considérant, en deuxième lieu, que le contrat conclu par la SOCIÉTÉ PREST'ACTION ne lui confiait pas le recouvrement de sommes dues par des tiers en contrepartie de biens ou services fournis par la ville de Rouen, mais la chargeait, ainsi qu'il a été dit, de la prospection des annonceurs, de la préparation de la mise en page des encarts publicitaires et de leur facturation aux annonceurs ; que les recettes ainsi perçues auprès des annonceurs lors de la vente des encarts publicitaires, constitutives des recettes commerciales de la société requérante dans le cadre de ce marché de services, ne pouvaient être qualifiées de recettes publiques au sens des dispositions précitées du décret du 29 décembre 1962, seules les sommes dues à la ville en vertu du contrat, et fixées en l'espèce en fonction d'un pourcentage des recettes commerciales de la société, assorti d'un montant minimal, revêtant une telle

nature ; que, par suite, la SOCIÉTÉ PREST'ACTION ne peut soutenir que son contrat lui confiait la perception de recettes publiques en méconnaissance des dispositions de ce décret et des règles de la comptabilité publique ;

Considérant, en troisième lieu, qu'il résulte des stipulations de l'article 7 du cahier des clauses administratives particulières du marché dont il s'agit que ce cahier constitue le document qu'il convient prioritairement d'analyser pour connaître la nature des engagements pris par les contractants ; qu'aux termes de l'article 5-3 de cette pièce contractuelle, le titulaire du marché garantit à l'entité publique une recette minimale fixée par lui dans l'acte d'engagement, la recette proposée par le titulaire devant être égale ou supérieure au minimum garanti imposé par la commune, soit pour la première année 250 000 francs (38 112,25 euros) ; que dans l'acte d'engagement, la société requérante a fixé, en application des stipulations du cahier des clauses administratives particulières, à 650 000 francs (99 091,86 euros) le montant de la recette minimale à verser pour la première année à la commune de Rouen ; qu'il est constant que la société PREST'ACTION n'a versé à la collectivité qu'une somme de 282 083,74 francs (43 003,39 euros) au titre de la première année d'exécution du marché ; que par suite, en émettant à l'encontre de la société requérante un titre exécutoire d'un montant de 302 155,38 francs (46 063,29 euros), la commune de Rouen n'a fait qu'exécuter les conditions financières du marché dont il s'agit ;

Considérant enfin, que la SOCIÉTÉ PREST'ACTION fait valoir que la commune de Rouen ne lui a remis, au cours de l'exécution du contrat, ni de lettre accreditive susceptible d'être présentée aux annonceurs démarchés, ni de listes de partenaires avec lesquelles la collectivité avait des relations professionnelles étroites ; que toutefois, aucune stipulation du contrat ne mettait à la charge de la collectivité de telles obligations ; que la société n'a d'ailleurs jamais, avant la décision de la commune de Rouen d'émettre le titre exécutoire litigieux, appelé ou

mis en demeure la collectivité de lui transmettre de tels documents ; que par suite, la SOCIÉTÉ PREST'ACTION ne peut valablement faire état d'un comportement fautif de la commune dans l'exécution du contrat, tenant à l'absence de remise des documents évoqués ci-dessus, pour s'exonérer de sa propre obligation contractuelle de verser à cette dernière un montant minimal de recettes ;

*Rejet de l'appel*

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la SOCIÉTÉ PREST'ACTION n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort, que par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rouen a rejeté les conclusions de sa requête dirigées contre le titre exécutoire émis à son encontre par la commune de Rouen ;

*Réponse aux demandes portant sur les frais engagés par les parties et non compris dans les dé-*

*Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du Code de Justice administrative :*

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la SOCIÉTÉ PREST'ACTION une somme de 3 000 euros au titre des frais exposés devant la Cour administrative d'appel de Douai et le Conseil d'État par la commune de Rouen et non compris dans les dépens ; que les dispositions de l'article L. 761-1 du Code de Justice administrative font en revanche obstacle à ce que la somme demandée à ce titre par la SOCIÉTÉ PREST'ACTION soit mise à la charge de la commune de Rouen ;

**DÉBUT DU DISPOSITIF**

**DÉCIDE :**

-----

*Cassation partielle correspondant aux motifs – annulation » en tant que »*

*Article 1<sup>er</sup> : L'arrêt du 3 août 2006 de la Cour administrative de Douai est annulé en tant qu'il a rejeté les conclusions de la SOCIÉTÉ PREST'ACTION tendant à l'annulation du jugement du 1<sup>er</sup> juillet 2004 du tribunal administratif de Rouen en tant qu'il a rejeté ses conclusions dirigées contre le titre exécutoire émis à son encontre par la commune de Rouen.*



*Sort réservé à l'appel  
et aux demandes de  
frais de l'appelante  
qui est ici la partie  
perdante*

*Article 2 :* Les conclusions de la requête présentée par la SOCIÉTÉ PREST'ACTION devant la Cour administrative d'appel de Douai tendant à l'annulation du jugement du 1<sup>er</sup> juillet 2004 du tribunal administratif de Rouen en tant qu'il a rejeté ses conclusions dirigées contre le titre exécutoire émis à son encontre par la commune de Rouen ainsi que ses conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de Justice administrative sont rejetées.

*Article 3 :* La SOCIÉTÉ PREST'ACTION versera à la commune de Rouen la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de Justice administrative.

*Article 4 :* La présente décision sera notifiée à la SOCIÉTÉ PREST'ACTION et à la commune de Rouen.

**Délibéré dans la séance du 7 janvier 2009 où siégeaient :  
M. Edmond Honorat, M. Rémy Schwartz, Présidents de  
sous-section ; M. Jean Musitelli, M<sup>me</sup> Françoise Ducarouge,  
M. Christophe Chantepy, M<sup>me</sup> Christine Maugüé et M.  
Gilles Bardou, Conseillers d'État**

Lu en séance publique le [La date n'est pas renseignée]

Le Président :

Signé :

- Rapporteur :

Signé :

Le Secrétaire :

Signé : M<sup>me</sup> Catherine Bonparis

La République mande et ordonne au ... en ce qui  
le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce  
qui concerne les voies de droit commun contre les parties  
privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Le secrétaire

**Arrêt d'Assemblée** (28 décembre 2009, Ville de Béziers)

« *Considérant Visa* » :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, dans le cadre d'un syndicat intercommunal à vocation multiple qu'elles avaient créé à cette fin, les communes de BÉZIERS et de Villeneuve-lès-Béziers ont mené à bien une opération d'extension d'une zone industrielle intégralement située sur le territoire de la commune de Villeneuve-lès-Béziers ; que, par une convention signée par leurs deux maires le 10 octobre 1986, ces collectivités sont convenues que la commune de Ville-

neuve-lès-Béziers verserait à la COMMUNE DE BÉZIERS une fraction des sommes qu'elle percevrait au titre de la taxe professionnelle, afin de tenir compte de la diminution de recettes entraînée par la relocalisation, dans la zone industrielle ainsi créée, d'entreprises jusqu'ici implantées sur le territoire de la COMMUNE DE BÉZIERS ; que, par lettre du 22 mars 1996, le maire de Villeneuve-lès-Béziers a informé le maire de BÉZIERS de son intention de résilier cette convention à compter du 1<sup>er</sup> septembre 1996 ; que, par un jugement du 25 mars 2005, le tribunal administratif de Montpellier, saisi par la COMMUNE DE BÉZIERS, a rejeté sa demande tendant à ce que la commune de Villeneuve-lès-Béziers soit condamnée à lui verser une indemnité de 591 103,78 euros au titre des sommes non versées depuis la résiliation de la convention, ainsi qu'une somme de 45 374,70 euros au titre des dommages et intérêts ; que, par un arrêt du 13 juin 2007, contre lequel la COMMUNE DE BÉZIERS se pourvoit en cassation, la Cour administrative d'appel de Marseille a, après avoir annulé pour irrégularité le jugement du tribunal administratif de Montpellier, jugé que la convention du 10 octobre 1986 devait être « déclarée nulle » et rejeté la demande de la COMMUNE DE BÉZIERS ;

*Formule d'économie de moyens = l'arrêt va être annulé*

→ Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi ;

*Considérants de principe : énoncé de la règle de droit (ici ex nihilo)*

Considérant, en premier lieu, que les parties à un contrat administratif peuvent saisir le juge d'un recours de plein contentieux contestant la validité du contrat qui les lie ; qu'il appartient alors au juge, lorsqu'il constate l'existence d'irrégularités, d'en apprécier l'importance et les conséquences, après avoir vérifié que les irrégularités dont se prévalent les parties sont de celles qu'elles peuvent, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, invoquer devant lui ; qu'il lui revient, après avoir pris en considération la nature de l'illégalité commise et en tenant compte de

l'objectif de stabilité des relations contractuelles, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, éventuellement sous réserve de mesures de régularisation prises par la personne publique ou convenues entre les parties, soit de prononcer, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, la résiliation du contrat ou, en raison seulement d'une irrégularité invoquée par une partie ou relevée d'office par lui, tenant au caractère illicite du contenu du contrat ou à un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement, son annulation ;

Considérant, en second lieu, que, lorsque les parties soumettent au juge un litige relatif à l'exécution du contrat qui les lie, il incombe en principe à celui-ci, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, de faire application du contrat ; que, toutefois, dans le cas seulement où il constate une irrégularité invoquée par une partie ou relevée d'office par lui, tenant au caractère illicite du contenu du contrat ou à un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement, il doit écarter le contrat et ne peut régler le litige sur le terrain contractuel ;

*Considérant  
d'application à  
l'espèce*

Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article 2-I de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, désormais codifiées à l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales : « Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès lors qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'État dans le département ou à son délégué dans le département » ; que l'absence de transmission de la dé-

libération autorisant le maire à signer un contrat avant la date à laquelle le maire procède à sa signature constitue un vice affectant les conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement ; que, toutefois, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, ce seul vice ne saurait être regardé comme d'une gravité telle que le juge doive écarter le contrat et que le litige qui oppose les parties ne doive pas être tranché sur le terrain contractuel ;

Considérant, dès lors, qu'en jugeant que la convention conclue le 10 octobre 1986 entre les communes de Villeneuve-lès-Béziers et de Béziers devait être « déclarée nulle » au seul motif que les délibérations du 29 septembre 1986 et du 3 octobre 1986 autorisant les maires de ces communes à la signer n'avaient été transmises à la sous-préfecture que le 16 octobre 1986 et qu'une telle circonstance faisait obstacle à ce que les stipulations du contrat soient invoquées dans le cadre du litige dont elle était saisie, la Cour administrative d'appel de Marseille a commis une erreur de droit ; que, par suite, la COMMUNE DE BÉZIERS est fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque ;

*Réponse aux demandes sur les frais de l'instance*

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du Code de Justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la COMMUNE DE BÉZIERS, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune de Villeneuve-lès-Béziers demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, sur le fondement des mêmes dispositions, de mettre à la charge de Villeneuve-lès-Béziers une somme de 3 000 euros à verser à la COMMUNE DE BÉZIERS ;

**DÉCIDE :**

-----

*Renvoi de  
l'affaire pour  
(re) juge-  
ment au  
fond*

*Article 1<sup>er</sup>* : L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Marseille du 12 février 2007 est annulé en tant qu'il rejette la demande de la COMMUNE DE BÉZIERS .

*Article 2* : L'affaire est renvoyée dans cette mesure devant la Cour administrative d'appel de Marseille.

*Article 3* : La commune de Villeneuve-lès-Béziers versera à la COMMUNE DE BÉZIERS la somme de 3 000 au titre de l'article L. 761-1 du Code de Justice administrative.

Etc...

## VISAS

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'un contrat de concession, portant convention de gestion du stationnement sur le territoire de la ville de Toulon a été signé le 11 janvier 1988 entre cette ville et une société aux droits de laquelle est venue la SOCIÉTÉ SOGEPARC-CGST-COMPAGNIE GÉNÉRALE DE STATIONNEMENT, afin d'assurer, conformément à quatre cahiers des charges annexés à la convention, l'information des usagers, la réalisation et l'exploitation de deux parcs de stationnement, l'équipement de la voirie pour le stationnement payant et l'exploitation d'une fourrière ; qu'en vertu du cahier des charges n° 3, la société concessionnaire assurait l'installation, l'entretien et le remplacement des appareils horodateurs, dont les caractéristiques et le fabricant étaient choisis en accord avec la commune ; qu'à la suite d'un fonctionnement défectueux de ces appareils, la ville a demandé qu'il soit fait appel à un autre fournisseur ; que le concessionnaire, après avoir dénoncé le contrat qui le liait au premier fournisseur, a dû verser à celui-ci la somme de 5 037 634,97 francs en exécution d'un arrêt de la Cour d'Appel de Paris en date du 18 novembre 1994 ; que la SOCIÉTÉ SOGEPARC-CGST-COMPAGNIE GÉNÉRALE DE STATIONNEMENT a demandé réparation du préjudice subi à la ville de Toulon ; que le tribunal administratif de Nice a, par un jugement en date du 29 juin 1999, rejeté sa demande ; que, par l'arrêt attaqué, en date du 26 juin 2003, la Cour administrative d'appel de Marseille a, rejeté la requête dirigée contre ce jugement ; que la SOCIÉTÉ SOGEPARC-CGST-COMPAGNIE GÉNÉRALE DE STATIONNEMENT se pourvoit en cassation contre cet arrêt ;

Considérant que, pour le juge du contrat, la nullité du contrat est une question d'ordre public ; que, par suite, lorsqu'il constate la nullité de certaines stipulations du contrat, il appartient à ce juge de s'interroger, le cas échéant d'office, sur le point de savoir si ces stipulations sont ou non divisibles du contrat afin de déterminer si leur nullité entraîne ou non celle de l'ensemble du contrat ;

Considérant que l'arrêt attaqué, qui juge que, les clauses du cahier des charges n° 3 ayant eu pour effet de déléguer à la société gestionnaire des prérogatives de police de stationnement sur la voie publique que seule l'autorité administrative pouvait exercer et de mettre à sa charge des dépenses étrangères à

l'exploitation des ouvrages, le contrat était, pour ces raisons, frappé de nullité, doit être lu comme prononçant la nullité de l'ensemble du contrat, ce qu'il n'a pu faire qu'en regardant implicitement mais nécessairement les stipulations de ce contrat comme indivisibles ; qu'ainsi la SOCIÉTÉ SOGEPARC-CGST-COMPAGNIE GÉNÉRALE DE STATIONNEMENT **n'est pas fondée à reprocher à l'arrêt attaqué de n'avoir pas répondu au moyen tiré** de ce que le vice entachant la partie du contrat relative au stationnement sur la voirie était susceptible d'entraîner non la seule nullité de celle-ci mais celle de l'ensemble du contrat et **d'avoir commis une erreur de droit** en jugeant cette partie divisible du reste du contrat ;

Considérant qu'après avoir relevé, par une application souveraine exempte de dénaturation, que la SOCIÉTÉ SOGEPARC-CGST-COMPAGNIE GÉNÉRALE DE STATIONNEMENT s'est bornée, dans sa lettre du 10 mars 1993, dont elle soutient que les termes ont interrompu le délai de prescription quadriennale, à faire état de son intention de réclamer l'indemnité qu'elle aurait à verser au cas où le jugement de la Cour d'Appel lui serait défavorable, la Cour administrative d'appel de Marseille **n'a pas donné aux faits une qualification juridique inexacte** en jugeant que la société requérante ne pouvait être regardée comme ayant présenté une demande à la ville de Toulon au sens de l'article 2 de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les communes et les établissements publics ;

Considérant que, pour rejeter sur le terrain de la responsabilité contractuelle les conclusions indemnitaires présentées en appel par la SOCIÉTÉ SOGEPARC-CGST-COMPAGNIE GÉNÉRALE DE STATIONNEMENT, la Cour administrative d'appel, après avoir interprété le contrat de gestion du stationnement conclu le 11 janvier 1988 comme prévoyant la délégation par la ville de Toulon de prérogatives de police de stationnement sur la voie publique et mettant à la charge du concessionnaire des dépenses étrangères à l'exploitation des ouvrages, a constaté, pour ces motifs, la nullité de ce contrat ; **qu'elle n'a pas dénaturé les pièces du dossier en relevant que** le personnel communal de surveillance, habilité à la constatation des infractions, recevait des directives du concessionnaire pour assurer le bon fonctionnement du service public du stationnement dans la ville et qu'en rémunérant ce personnel, le concessionnaire prenait à sa charge des dépenses qui ne relevaient pas de l'exploitation de sa concession ;



Considérant **qu'en relevant, dans l'arrêt attaqué, que la SOCIÉTÉ SOGEPARC-CGST-COMPAGNIE GÉNÉRALE DE STATIONNEMENT** ne démontre pas que l'indemnité qu'elle demande puisse être regardée comme la contrepartie d'une fourniture ou prestation utile à la commune de Toulon et que son appauvrissement consécutif correspondrait à un enrichissement corrélatif de la commune, **la Cour administrative d'appel n'a commis aucune erreur de droit dans l'application des règles relatives à l'enrichissement sans cause** selon lesquelles il appartient au demandeur d'établir le bien-fondé de ses prétentions ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la SOCIÉTÉ SOGEPARC-CGST-COMPAGNIE GÉNÉRALE DE STATIONNEMENT n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ; que par voie de conséquence, les conclusions présentées par la SOCIÉTÉ SOGEPARC-CGST-COMPAGNIE GÉNÉRALE DE STATIONNEMENT sur le fondement de l'article L. 761-1 du Code de Justice administrative doivent être rejetées ; qu'il n'y a pas lieu dans les circonstances de l'espèce, de faire application des mêmes dispositions et de mettre à la charge de la SOCIÉTÉ SOGEPARC-CGST-COMPAGNIE GÉNÉRALE DE STATIONNEMENT la somme que la ville de Toulon demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

**DÉCIDE :**

-----

*Article 1<sup>er</sup>* : La requête de la SOCIÉTÉ SOGEPARC-CGST-COMPAGNIE GÉNÉRALE DE STATIONNEMENT est rejetée.

**ETC.**

**CONSEIL D'ÉTAT**  
statuant  
au contentieux

ik

N° s 297711, 297870, 297892,  
297919, 297937, 297955,  
298086, 298087, 301171,  
301238

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

SYNDICAT EGF-BTP et au-  
tres

Le Conseil d'État statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 7<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup>  
sous-sections réunies)

Mme Nathalie Escaut  
Rapporteur

Sur le rapport de la 7<sup>ème</sup> sous-section  
de la Section du contentieux

M. Nicolas Boulouis  
Commissaire du gouvernement

Séance du 11 juin 2007  
Lecture du 9 juillet 2007

Vu, 1<sup>o</sup>), sous le n° 297711, la requête et le mémoire complémentaire, enregistrés le 25 septembre et le 23 novembre 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentés par le SYNDICAT ENTREPRISES GÉNÉRALES DE FRANCE-BÂTIMENT TRAVAUX PUBLICS, dont le siège est 9 rue La Pérouse à Paris (75116) ; le SYNDICAT ENTREPRISES GÉNÉRALES DE FRANCE-BÂTIMENT TRAVAUX PUBLICS demande au Conseil d'État d'annuler les dispositions des articles 10, 48, 60, 65, 67, 135 et 138 du Code des Marchés publics annexé au décret du 1<sup>er</sup> août 2006 ainsi que la circulaire du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et du ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État, en date du 3 août 2006, portant manuel d'application du Code des Marchés publics ;

le SYNDICAT ENTREPRISES GÉNÉRALES DE FRANCE-  
BÂTIMENT TRAVAUX PUBLICS soutient que

.....

Vu, 2°), sous le n° 297870, la requête

Vu, 3°),

***Etc...***

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 11 juin 2007, présentée

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu le Traité instituant la Communauté européenne ;

Vu le Traité sur l'Union européenne ;

Vu la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil  
en date du 31 mars 2004 ;

Vu la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil  
en date du 31 mars 2004 ;

Vu le Code général des Collectivités territoriales ;

Vu la loi du 5 octobre 1938 ;

Vu la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 ;

Vu la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ;

Vu la loi n° 85-595 du 11 juin 1985 ;

Vu la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 ;

Vu la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 ;

Vu le décret du 12 novembre 1938 ;

Vu le décret n° 66-887 du 28 novembre 1966 ;

Vu le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 ;

Vu le décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 ;

Vu le décret n° 2004-1298 du 26 novembre 2004 ;

Vu le décret n° 2005-790 du 12 juillet 2005 ;

Vu le Code de Justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M<sup>me</sup> Nathalie Escaut, Maître des Requêtes,

- les observations de la SCP Piwnica, Molinié, avocat du SYNDICAT EGF-BTP, de la SCP Boutet, avocat de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment et de la SCP Vier, Barthélémy, Matuchansky, avocat de l'UNION NATIONALE DES SERVICES PUBLICS ET COMMERCIAUX ;

- les conclusions de M. Nicolas Boulouis, Commissaire du Gouvernement ;

Considérant que les requêtes présentées par ... concernent un même décret et une même circulaire ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une même décision ;

*Sur l'intervention en défense présentée par la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment :*

Considérant que la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment a intérêt au maintien du décret contesté ; qu'ainsi son intervention en défense est recevable ;

*Sur la recevabilité de la requête de M. COSSALTER :*

Considérant, en premier lieu, que si M. COSSALTER demande l'annulation des dispositions (...) toutes ces dispositions se bornent à confirmer des dispositions déjà contenues

***Sur les moyens de légalité externe :***

*En ce qui concerne la décision du Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie rejetant le recours de l'ORDRE DES AVOCATS À LA COUR DE PARIS, du CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX et de la CONFÉRENCE DES BÂTONNIERS :*

(...)

*En ce qui concerne le moyen tiré de l'incompétence du Premier ministre pour édicter des règles applicables aux marchés des collectivités locales :*

Considérant qu'aux termes de l'article unique de la loi du 5 octobre 1938 tendant à accorder au gouvernement les pouvoirs pour réaliser le redressement immédiat de la situation économique et financière du pays : "Le gouvernement est autorisé, jusqu'au 15 novembre 1938, à prendre, par décrets délibérés et approuvés en conseil des ministres, les mesures destinées à réaliser le redressement immédiat de la situation économique et financière du pays. Ces décrets, qui auront force de loi, seront soumis à la ratification des Chambres avant le 1<sup>er</sup> janvier 1939" ; qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 12 novembre 1938 portant extension de la réglementation en vigueur pour les marchés de l'État aux marchés des collectivités locales et des établissements publics,

pris sur le fondement de cette habilitation et avant sa date d'expiration : "Les dispositions des textes législatifs et réglementaires relatives à la passation et à l'exécution des marchés de l'État peuvent être étendues, par règlements d'administration publique, contresignés par les ministres intéressés et le ministre des finances, et sous réserve des ajustements nécessaires, aux départements, aux communes et aux établissements publics relevant de l'État, des départements et des communes" ; que, par ce décret, le gouvernement a pu légalement renvoyer à des règlements d'administration publique à intervenir, y compris après la date d'expiration de l'habilitation qu'il tenait de cette loi, le soin d'édicter les mesures d'application de la règle, fixée par lui en vertu de cette habilitation, d'extension aux marchés des collectivités locales, sous réserve des ajustements nécessaires, des dispositions applicables aux marchés de l'État ; que, par suite, le Premier ministre tenait des dispositions du décret du 12 novembre 1938, qui n'a été légalement abrogé ni par le décret du 28 novembre 1966 ni par la loi du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit, compétence pour étendre aux collectivités locales, y compris les régions et les établissements publics de coopération intercommunale, les règles nouvelles qu'il édictait pour les marchés publics de l'État ;

*En ce qui concerne le moyen tiré du défaut de consultation régulière du Conseil d'État :*

(...)

*En ce qui concerne le moyen tiré de la consultation irrégulière du conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon :*

(...)

*En ce qui concerne le moyen tiré du défaut de consultation du conseil national des barreaux :*

(...)

*En ce qui concerne le moyen tiré de l'absence de consultation de la commission supérieure de codification :*

(...)

*En ce qui concerne le moyen tiré de*

(...)

*Sur la légalité interne du décret attaqué :*

Considérant que, ainsi qu'il a été dit, les dispositions précitées du décret du 12 novembre 1938 ont autorisé le gouvernement à étendre aux marchés des collectivités locales, sous réserve des ajustements nécessaires, les règles relatives à la passation des marchés publics de l'État ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le décret attaqué aurait méconnu le principe de libre administration des collectivités territoriales doit être écarté ;

*Sur les conclusions dirigées contre les articles 10, 27, 48, 60, 65 et 67 du Code des Marchés publics, ainsi que les dispositions y afférentes de la circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du Code des Marchés publics :*

*En ce qui concerne l'article 10 :*

Considérant qu'aux termes de l'article 10 du code annexé au décret attaqué : "Afin de susciter la plus large concurrence, et sauf si l'objet du marché ne permet pas l'identification de prestations distinctes, le pouvoir adjudicateur passe le marché en lots séparés dans les conditions prévues par le III de l'article 27. À cette fin, il choisit librement le nombre de lots, en tenant notamment compte des caractéristiques techniques des prestations demandées, de la structure du secteur économique en cause et, le cas échéant, des règles applicables à certaines professions. Les candidatures et les offres sont examinées lot par lot. Les candidats ne peuvent présenter des offres variables selon le nombre de lots susceptibles d'être obtenus. Si plusieurs lots sont attribués à un même titulaire, il est toutefois possible de ne signer avec ce titulaire qu'un seul marché regroupant tous ces lots. Le pouvoir adjudicateur peut toutefois passer un marché global, avec ou sans identification de prestations distinctes, s'il estime que la dévolution en lots séparés est de nature, dans le cas particulier, à restreindre la concurrence, ou qu'elle risque de rendre techniquement difficile ou financièrement coûteuse l'exécution des prestations ou encore qu'il n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ..."

Considérant qu'en posant le principe de l'allotissement des marchés, les dispositions précitées de l'article 10 du Code des Marchés publics ont pour objet de susciter la plus large concurrence entre les entreprises, qu'il s'agisse d'entreprises générales ou non ; qu'elles prévoient d'ailleurs des ex-

ceptions dans les cas où l'allotissement serait de nature à restreindre la concurrence ; qu'il n'est pas établi que ce principe aurait en soi pour effet de créer une discrimination au détriment des entreprises générales, lesquelles, au contraire, sont aptes à soumissionner pour l'ensemble des lots d'un marché ; que, par suite, les moyens tirés de la violation du principe d'égalité, tant en droit interne qu'en droit communautaire, ainsi que de la liberté de prestations de services instituée par l'article 49 du traité instituant la Communauté européenne et de la liberté d'entreprendre doivent être écartés ; que de même, le principe de l'allotissement des marchés n'a ni pour objet, ni pour effet de porter atteinte à la liberté de choix du pouvoir adjudicateur et qu'ainsi doit être écarté le moyen tiré d'une prétendue méconnaissance de cette liberté, en violation tant de la directive 2004/18/CE du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services que de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes ;

Considérant que dès lors que, conformément aux dispositions de l'article 27 III du Code des Marchés publics, la passation d'un marché en lots séparés prend en compte la valeur globale des lots, doit être écarté le moyen tiré de ce que l'allotissement méconnaîtrait les dispositions de l'article 9 de la directive 2004/18/CE du 31 mars 2004 qui interdit le fractionnement des marchés ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les conclusions tendant à l'annulation de l'article 10 du Code des Marchés publics ainsi que des dispositions y afférentes de la circulaire du 3 août 2006 doivent être rejetées ;

*En ce qui concerne*

**ETC...**

*En ce qui concerne les articles 60, 65 et 67 du Code des Marchés publics en tant qu'ils autorisent la fixation d'un nombre minimal de petites et moyennes entreprises admises à présenter une offre :*

Considérant qu'aux termes de l'article 60 du Code des Marchés publics, relatif à l'appel d'offres restreint : "I. (...) Le pouvoir adjudicateur peut décider de limiter le nombre de candidats qui seront admis à présenter une offre. Il mentionne

cette décision dans l'avis d'appel public à la concurrence. Il fixe dans cet avis un nombre minimum de candidats admis à présenter une offre et peut également fixer un nombre maximum. Ce nombre minimum ne peut être inférieur à cinq. En outre, le pouvoir adjudicateur peut fixer un nombre minimum de petites et moyennes entreprises, au sens de l'article 48, qui seront admises à présenter une offre, sous réserve que le nombre des petites et moyennes entreprises retenues en application des critères de sélection des candidatures soit suffisant. (...); qu'aux termes de l'article 65 relatif aux procédures négociées : "I. – (...) Le pouvoir adjudicateur peut décider de limiter le nombre de candidats qui seront admis à présenter une offre. Il mentionne cette décision dans l'avis d'appel public à la concurrence. Il fixe dans cet avis un nombre minimum de candidats admis à présenter une offre et peut également fixer un nombre maximum. Ce nombre minimum ne peut être inférieur à trois. En outre, le pouvoir adjudicateur peut fixer un nombre minimum de petites et moyennes entreprises, au sens de l'article 48, qui seront admises à présenter une offre, sous réserve que le nombre des petites et moyennes entreprises retenues en application des critères de sélection des candidatures soit suffisant. (...)" ; qu'aux termes de l'article 67 relatif à la procédure de dialogue compétitif : (...). Le pouvoir adjudicateur peut décider de limiter le nombre de candidats qui seront admis à participer au dialogue. Il mentionne cette décision dans l'avis d'appel public à la concurrence. Il fixe dans cet avis un nombre minimum de candidats admis à présenter une offre et peut également fixer un nombre maximum. Ce nombre minimum ne peut être inférieur à trois. En outre, le pouvoir adjudicateur peut fixer un nombre minimum de petites et moyennes entreprises, au sens de l'article 48, qui seront admises à présenter une offre, sous réserve que le nombre des petites et moyennes entreprises retenues en application des critères de sélection des candidatures soit suffisant. (...)" ; qu'enfin le dernier alinéa du point 10.2.3 de la circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du Code des Marchés publics indique que "dans le cadre des procédures restreintes, le pouvoir adjudicateur peut fixer un nombre minimum de PME qui seront admises à présenter une offre" ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes ;



Considérant qu'en autorisant les pouvoirs adjudicateurs, dans le cadre des procédures d'appel d'offres restreint, de marché négocié et de dialogue compétitif, à fixer un nombre minimal de petites et moyennes entreprises admises à présenter une offre, les dispositions des articles 60, 65 et 67 du Code des Marchés publics, applicables respectivement aux trois procédures précitées, conduisent nécessairement à faire de la taille des entreprises un critère de sélection des candidatures ; qu'un tel critère qui n'est pas toujours lié à l'objet du marché revêt un caractère discriminatoire et méconnaît le principe d'égal accès à la commande publique ; que, par suite, les requérants sont fondés à demander l'annulation du troisième alinéa du paragraphe I de l'article 60, du quatrième alinéa du paragraphe I de l'article 65 et du quatrième alinéa du paragraphe I de l'article 67 du Code des Marchés publics annexé au décret du 1<sup>er</sup> août 2006, qui sont divisibles des autres dispositions de ce décret, ainsi que des dispositions à caractère impératif du dernier alinéa du point 10.2.3 de la circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du Code des Marchés publics ; qu'il n'y a pas lieu de faire droit aux demandes de ne pas donner d'effet rétroactif à l'annulation ainsi prononcée ;

*Sur les conclusions dirigées contre les articles 28, 30, 146 et 148 du Code des Marchés publics en tant qu'ils concernent les marchés de prestations de services juridiques ainsi que les dispositions y afférentes de la circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du Code des Marchés publics :*

*En ce qui concerne les moyens tirés de*

Considérant, en premier lieu,

Considérant, en deuxième lieu, **etc.**

*Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de Justice administrative :*

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'État, qui n'est pas, dans les instances n° 297892 et 301171, la partie perdante, les sommes que M. COSSALTER, l'ORDRE DES AVOCATS À LA COUR DE PARIS, le CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX et la CONFÉRENCE DES BÂTONNIERS demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

qu'en revanche, il y a lieu, dans l'instance n° 297919, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'État une somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par l'UNION NATIONALE DES SERVICES PUBLICS INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX et non compris dans les dépens ;

### DÉCIDE :

-----

*Article 1<sup>er</sup>* : L'intervention de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment est admise.

*Article 2* : Le troisième alinéa du paragraphe I de l'article 60, le quatrième alinéa du paragraphe I de l'article 65 et le quatrième alinéa du paragraphe I de l'article 67 du Code des Marchés publics annexé au décret du 1<sup>er</sup> août 2006 ainsi que le dernier alinéa du point 10.2.3 et le point 16.1.1 de la circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du Code des Marchés publics, en tant qu'il précise que sont inclus dans le champ de l'article 135 les marchés par lesquels une personne publique confie à un tiers l'exploitation d'un réseau fixe, sont annulés.

*Article 3* : L'État versera à l'UNION NATIONALE DES SERVICES PUBLICS INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du Code de Justice administrative.

*Article 4* : Le surplus des conclusions des requêtes du SYNDICAT **etc.** est rejeté.

*Article 5* : La présente décision sera notifiée au SYNDICAT ENTREPRISES GÉNÉRALES DE FRANCE-BÂTIMENT TRAVAUX PUBLICS, **etc.**

### **3. Installation du Réseau des correspondants**

#### **Allocution de Monsieur Papa Oumar Sakho**

Premier Président de la Cour suprême

#### **à l'ouverture de la première réunion des correspondants du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême**

-----

**Mesdames, Messieurs,**

C'est avec un grand plaisir que j'accueille à la Cour les correspondants du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême.

La mise en œuvre de ce Réseau, prévue par l'arrêté n° 0093 du Ministre de la Justice, du 8 février 2010, est un motif réel de satisfaction, puisque je pense que le moment est venu pour les juges de s'engager résolument dans un dialogue constructif.

Pour la première fois, en effet, un texte donne un contenu concret à la mission jurisprudentielle de la Cour suprême, par la mise en place d'un dispositif de collecte et de transmission des décisions rendues par les Cours et Tribunaux.

Il découle du fonctionnement de ce système une convergence dont l'efficacité est portée par les qualités personnelles de dynamisme et d'ouverture d'esprit des magistrats désignés par les Premiers Présidents des Cours d'Appel ; ils sont les principaux agents de liaison entre le Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême et ses correspondants ; en cette qualité, ils doivent animer et coordonner les différents rouages du Réseau dans les ressorts respectifs des juridictions qu'ils représentent.

L'organisation de la collecte des décisions et leur transmission reposent sur deux approches, l'une sélective, l'autre exhaustive.

D'un côté, les correspondants communiquent au Service de Documentation et d'Études de la Cour « les décisions présentant un intérêt particulier », de l'autre, le directeur du Service de Documentation et d'Études

peut demander, sous le couvert du Premier Président de la Cour suprême, la transmission de la totalité des décisions rendues dans des matières qu'il détermine.

Cependant, je ne voudrais pas encore prendre plus de temps sur celui, déjà réduit, dont nous disposons pour nous présenter les uns aux autres et, en même temps, prendre les orientations destinées à promouvoir l'intégration des arrêts et jugements collectés et transmis à la Cour, dans une base de données unique, instrument de stabilisation de l'application de la loi.

Je laisse au directeur du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême, Monsieur Papa Makha Ndiaye, le soin de vous présenter, très concrètement, aussi bien le fonctionnement du Réseau des correspondants, que le dossier documentaire qui vous a été remis.

Je vous remercie.

## **Première réunion des correspondants du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême**

### **Présentation du Réseau des correspondants de la Cour suprême**

*Papa Makha Ndiaye*

Conseiller, Directeur du Service de Documentation  
et d'Études de la Cour suprême

Mesdames, Messieurs,

Nous sommes réunis aujourd'hui pour définir les contours du Réseau des correspondants du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême.

Ce qui, dans le champ de vision de la loi organique n° 2008-35 du 8 août 2008, apparaît être un signal fort du renouveau de la Cour suprême, substituée au Conseil d'État et à la Cour de Cassation.

Car la mission de la Cour suprême consiste essentiellement à assurer l'harmonisation du droit national, gage de la sécurité juridique ; or, dans ce contexte, on peut souligner que le décret n° 2009-367 du 20 avril 2009, pris en application de la loi organique sus-référencée, renforce le statut d'acteur principal de la Cour, dans la régulation des rapports sociaux, par le droit. Dès lors, ces textes sont au principe même de la situation nouvelle.

Pour ceux qui désirent maîtriser davantage le système d'action institutionnalisé par l'arrêté n° 0093 du 8 février 2010 du Ministre de la Justice, portant création du Réseau des correspondants du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême, j'esquisse ici à grands traits l'organisation réticulaire (I), les mécanismes d'articulation des formes d'action constitutives de ses applications (II) et la relation entre les acteurs du Réseau (III).

#### **I. L'approche « réseau »**

La lecture des dispositions de l'arrêté n° 0093 du Ministre de la Justice, portant Réseau des correspondants, évoque fortement à l'esprit la métaphore du filet proposé par le sociologue allemand Norbert Elias : « *Un filet est fait de multiples fils reliés entre eux. Toutefois, ni l'ensemble de ce réseau, ni la forme qu'y prend chacun des fils ne s'expliquent à partir*

*d'un seul de ces fils, ni de tous les différents fils en eux-mêmes ; ils s'expliquent uniquement par leur association, leur relation entre eux. Cette relation crée un champ de forces dont l'ordre se communique à chacun des fils (...) La forme du filet se modifie lorsque se modifient la tension et la structure de l'ensemble du réseau. Et pourtant, ce filet n'est rien d'autre que la réunion des différents fils ; et en même temps chaque fil forme à l'intérieur de ce tout une unité en soi ; il y occupe une place particulière et prend une forme spécifique »<sup>1</sup>.*

Le Réseau des correspondants du Service de Documentation et d'Études est constitué de l'ensemble des Cours d'Appel et des Tribunaux, mis en place dans le ressort territorial de la Cour suprême.

L'objectif recherché est de conférer un aspect collectif à la doctrine des décisions rendues par les Cours et Tribunaux, en l'ajustant à celle de la production de la Cour régulatrice.

Dans cette perspective, la pertinence des arrêts de la Cour suprême est un indicateur opérant, dans le combat que celle-ci mène contre « l'insécurité juridique ».

En principe, bien diffusé, l'arrêt de la Cour doit fournir à l'ensemble des juges du fond des références communes dans leur manière de raisonner, de rechercher des justifications de mesures à adopter ou des solutions durables aux problématiques, auxquelles ils se retrouvent confrontés dans le traitement des contentieux qui leur sont soumis ; sa motivation leur permet de se repérer dans les moments de forte incertitude.

Mais, pour parvenir à cette convergence dynamique entre la Cour suprême, qui en assure le contrôle, les juridictions du fond, qui envoient ou qui reçoivent les décisions judiciaires que le Réseau transporte, et les correspondants et leurs assistants, qui assument les tâches de liaison, que leur attribue l'arrêté précité du Ministre de la Justice, l'importance de l'enjeu commande, à la fois, un pilotage et une stratégie où il s'agit de s'efforcer à une disponibilité totale dans l'activité exercée.

## II. Le fonctionnement du Réseau

Nous savons que, conformément aux dispositions des articles 4 et 5 de l'arrêté n° 0093 du 8 février 2010 du Ministre de la Justice, portant Réseau des correspondants, un magistrat doit être désigné dans chaque Cour d'Appel et chaque Tribunal de la République du Sénégal, en qualité de correspondant du Service de Documentation et d'Études de la Cour su-

---

<sup>1</sup> Norbert Elias, *La société des individus* (1987), Paris, Arthème Fayard 1991, pp. 70-71, 97, 103-104.

prême. Pour l'accomplissement de leur mission, consistant essentiellement à veiller à la transmission de décisions sélectionnées au sein de la juridiction concernée, les correspondants sont assistés par un ou plusieurs greffiers désignés par les chefs des Cours d'Appel ou les Présidents des Tribunaux.

Aux termes de l'article 8 de l'arrêté sus-indiqué, « *les décisions réunies et transmises conformément aux articles 4 et 5 du présent arrêté sont accompagnées des sommaires rédigés par les magistrats affectés dans les formations de jugement qui les ont rendues* ».

Selon l'article premier de ce texte, le classement, selon la nomenclature de la Cour suprême, de ses propres décisions et celles des juridictions ou commissions fonctionnant auprès d'elle est effectué à partir des sommaires des décisions collectées, lesquels sont rédigés par « *les magistrats rapporteurs* ».

À la réception des décisions enrichies de leurs sommaires, le Service de Documentation et d'Études réalise les titrages et procède à leur mise en ligne sur l'intranet de la Cour suprême.

Aussi, la Cour envisage-t-elle de mettre en place un comité de pilotage pour élaborer le dispositif technique de ces opérations et, en même temps, vous guider dans l'exécution de vos tâches aussi bien de sélection des décisions à publier, que de rédaction des sommaires, pour assurer la maîtrise et le suivi de la mise en ligne des arrêts.

Tout cela montre bien qu'il est fondamental, pour l'objectif poursuivi par les textes précités, que la Cour suprême s'engage dans le pilotage du Réseau des correspondants. L'enjeu est d'assurer la congruence des juridictions du fond dans l'accomplissement de leur mission, qui consiste à dire le droit.

Placée, en effet, au sommet de l'organisation judiciaire, la Cour suprême « *dispose* » selon la formule d'Evelyne Serverin, directeur de recherches au CNRS « *du pouvoir d'imposer une interprétation donnée aux autres juridictions, et qui est dotée de la mission d'unification de cette interprétation* »<sup>2</sup>.

La logique interne de fonctionnement du Réseau est mise en évidence par les articles 2 et 8 de l'arrêté du Ministre de la Justice, portant Réseau des correspondants ; elle oscille entre le principe de la sélection des décisions judiciaires présentant « *un intérêt particulier (...) et abandonné à l'appréciation de leurs rédacteurs* » (article 2) et celui de

---

<sup>2</sup> Evelyne Serverin, CNRS / Université Paris Ouest - Nanterre La Défense, Chronique extraite d'une note réunie au Service de Documentation et d'Études de la Cour de Cassation en janvier 2008.

« *l'exhaustivité* » reposant sur l'exigence de sécurité juridique, qui s'affirme à travers l'incertitude normative engendrée par des solutions divergentes données à des questions de droit assimilables.

Les conditions de la mise en pratique de ce principe d'exhaustivité sont définies par le second alinéa de l'article 8 de l'arrêté ministériel précité, dans les termes suivants : « *Sous le couvert du Premier Président de la Cour suprême, le directeur du Service de Documentation et d'Études peut demander au Premier Président d'une Cour d'Appel la transmission de la totalité des décisions rendues, dans des matières qu'il détermine* ».

Certes, la transmission sélective fonctionne sur une rationalité d'autonomie, compte tenu du pouvoir reconnu aux correspondants, pour essentiellement apprécier l'intérêt juridique de la décision à transmettre au Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême. Mais, cette compétence est, pour ainsi dire, contrôlée dans la mesure où elle est à l'avenant d'une adhésion autour de certaines caractéristiques que doivent présenter les décisions présentant un intérêt particulier. En général, il s'agit des décisions qui « *fondent une nouvelle jurisprudence* », « *précisent une jurisprudence déjà acquise* », « *font application de lois nouvelles* », « *expriment une volonté délibérée de résister à la doctrine de la Cour suprême* », ou celles qui sont frappées de pourvoi en cassation.

### III. Les acteurs du Réseau

Bien que les dispositions de l'arrêté ministériel précité dégagent clairement les conditions de la collecte des décisions judiciaires, une appropriation correcte de la dynamique organisationnelle qui en résulte exige de combler une lacune importante qu'elle comporte, qui concerne le rôle des interlocuteurs des correspondants du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême.

Acteurs de la mise en œuvre des recommandations méthodologiques, par lesquelles la Cour suprême balise le tracé de l'activité juridictionnelle, ils mettent leur potentiel et leur motivation au service de l'efficacité, en vue d'améliorer les performances des correspondants et de leurs assistants. Ils décryptent les règles, les procédures, les décisions rendues par la Cour, ainsi que les normes qui s'en dégagent ; ils procèdent à des activités de conseil, organisent des actions de formation axées sur l'initiation des correspondants du service à l'analyse documentaire ou aux méthodes de rédaction des sommaires des arrêts à publier, d'autonomisation de la documentation ou d'utilisation des applications informatiques pour la transmission des décisions au Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême.



L'obligation de loyauté qui pèse sur les correspondants, leur impose de mettre à la disposition de la Cour suprême l'exclusivité des décisions judiciaires, qu'ils ont collectées. Ce faisant, sauf les dérogations rendues nécessaires par les textes qui réglementent la délivrance des décisions de justice à leurs destinataires naturels, les parties, ou l'hypothèse d'une autorisation expresse du Premier Président de la Cour suprême, ils ne peuvent délivrer des produits informationnels élaborés par les Cours et Tribunaux à des tiers non autorisés.

Le statut privilégié dont vous bénéficiez, en participant directement à la mission jurisprudentielle de la Cour suprême vous oblige à respecter les exigences d'une réserve traduite par l'interdiction de communication d'information ou de délivrance de décisions collectées indues.

En outre, cette obligation de réserve, à laquelle vous êtes également soumis, vous impose de vous entourer de garanties efficaces, pour éviter d'ouvrir les bases de données, constituées par les correspondants du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême, à la curiosité des tiers non autorisés dans les conditions et modalités fixées aux articles 10 et 11 de l'arrêté ministériel précité.

En effet, ces textes règlent les conditions d'accès des membres de Cours et Tribunaux, ou celles des fonctionnaires des services relevant du ministère de la Justice, à l'information documentaire créée par le Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême. Ainsi, aux termes de l'article 10 *« les membres des Cours et Tribunaux, ainsi que les fonctionnaires des services relevant du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice peuvent consulter la documentation du Service de Documentation et d'Études, sans déplacement »*.

L'article 11 dispose que *« le Service de Documentation et d'Études porte à la connaissance de ces juridictions et services une sélection de jurisprudence par la diffusion du Bulletin d'information ou du Bulletin des arrêts de la Cour suprême. Il diffuse la base de données qu'il a constituée sur l'Intranet de la Cour suprême »*.

Bien entendu, tout cela est connu de vous et n'est rappelé ici que pour donner du relief à la responsabilité, qui est la contrepartie de votre rôle éminent dans le fonctionnement des rouages du Réseau des correspondants du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême.

Enfin, toutes les informations, relatives aux modalités d'abonnement, de livraison de décisions ou autres documents, de facturation, de paiement et d'accès au service documentaire de la Cour sont disponibles auprès des responsables du bureau du fonds de concours du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême.

***Compte-rendu de la réunion des Correspondants  
du Service de Documentation et d'Études  
dans les Cours d'Appel et les Tribunaux***

***Abdoulaye Ndiaye***

Conseiller  
Directeur adjoint du SDECS

&

***Abdourahmane Diouf***

Avocat général  
Directeur adjoint du SDECS

Monsieur le Premier Président de la Cour suprême a ouvert la séance en adressant ses remerciements aux participants à la réunion dont l'ordre du jour comportait deux points :

- Présentation des correspondants à leurs interlocuteurs au Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême.
- Méthodologie de la participation au Réseau des correspondants : *processus interne aux juridictions ou inter-juridictions.*

Il a appelé les correspondants, les assistants et leurs interlocuteurs, que sont les auditeurs à la Cour suprême, à s'engager résolument dans le dialogue des juges, comme y invitent notamment la loi organique n° 2008-35 du 8 août 2008 sur la Cour suprême, son décret d'application n° 2009-367 du 20 avril 2009 et l'arrêté n° 0093 du 8 février 2010 relatif au Réseau des correspondants du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême (SDECS).

Après avoir présenté les membres du Service de Documentation et d'Études, insistant sur leur disponibilité, il a, par des encouragements et des recommandations découlant d'une éthique de la sollicitude, exhorté les correspondants et leurs assistants à entrer en contact, s'il le faut, avec le Secrétaire général de la Cour suprême.

Le Premier Président, qui a ensuite donné des éléments de méthodologie, a aussi présenté aux participants le dossier documentaire que le Service de Documentation et d'Études a mis à leur disposition, lequel comporte, entre autres documents, les textes applicables, deux exemplaires du *Bulletin des arrêts* de la Cour, une note rédigée par le directeur du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême.

Dans cette note, le directeur du SDECS donne un bref aperçu de l'organisation du Réseau (I) qui implique un pilotage par la Cour suprême. En outre, il résume le dispositif de l'arrêté du Ministre de la Justice relatif

au Réseau des correspondants du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême (II), met l'accent sur certains aspects du statut de ceux-ci et de leurs assistants et analyse les relations qu'ils entretiennent avec leurs interlocuteurs au SDECS (III).

## **I. L'organisation du Réseau des correspondants**

La Cour suprême envisage de mettre en place un comité de pilotage chargé de prendre des orientations stratégiques dans la poursuite de l'objectif défini par le Premier Président à l'appui du dispositif de collecte et de transmission des décisions juridiques, en vue aussi bien de leur classement à partir de la nomenclature de la Cour, que de leur intégration dans la base unique de données constituée par le Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême (*article premier – arrêté n° 0093 relatif au Réseau des correspondants du SDECS*). Vont notamment figurer parmi ces orientations, la détermination des critères de sélection des décisions présentant un *intérêt particulier*, la définition de celles-ci, qui sont toujours assorties des sommaires rédigés par les magistrats rapporteurs, la configuration de l'application de transmission de la totalité des décisions rendues dans des matières déterminées, la diffusion de documents méthodologiques pour la rédaction des sommaires, voire l'organisation d'actions de formation à l'enrichissement des décisions de justice ou à la consultation des sites de la Cour suprême sur l'intranet ou sur internet.

## **II. Le dispositif de collecte et de transmission des décisions judiciaires**

Les correspondants et leurs assistants, désignés en vertu des articles 4 et 5 de l'arrêté du Ministre de la Justice précité, doivent, en principe, sélectionner les décisions présentant un intérêt particulier.

Cependant, le Premier Président préconise un régime transitoire de transmission exhaustive des arrêts et jugements rendus par les Cours et Tribunaux, invitant ainsi le Service de Documentation et d'Études à conduire les exercices d'appréciation de l'intérêt juridique des décisions transmises, pour améliorer la lisibilité des critères établis en application des orientations définies par le comité de pilotage de la Cour suprême.

En ce qui concerne précisément la transmission des décisions, le directeur du SDECS a indiqué que les magistrats du siège des Cours d'Appel désignés par les Premiers Présidents, en vertu de l'article 4 de l'arrêté précité, assistés par un ou plusieurs greffiers en chef et greffiers sont, conformément à l'article 6 de ce texte, les agents de liaison entre la Cour suprême et les magistrats ainsi que les greffiers désignés sur le fon-

dement de l'article 5 dudit arrêté, à savoir les correspondants qui sont dans le ressort de ces juridictions. À cet égard, ils ont pour mission d'animer le Réseau du ressort de leurs différentes Cours.

### **III. Les relations entre les correspondants et leurs interlocuteurs**

Le Premier Président a rappelé l'importance qu'il attache à la collaboration qui doit s'instaurer entre les correspondants et leurs interlocuteurs au Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême.

Ensuite, le Premier Président est intervenu pour apporter des éclaircissements sur des éléments de réponse fournis à un participant qui s'enquerrait, auprès du directeur du SDECE, de la nature et du volume des moyens mis en œuvre pour animer le Réseau des correspondants.

À cet effet, il a pris acte de la nécessité d'élargir le cercle de réflexion et, s'il y a lieu, au niveau du Ministre de la Justice, pour corrélérer les objectifs assignés au Réseau et les moyens budgétaires à allouer pour y parvenir. Il a précisé que l'esprit de cette démarche consistera à inscrire la conception du pilotage du Réseau dans une perspective pluriannuelle, qui s'analyse en termes de définition des objectifs de progrès à réaliser et d'élaboration d'un plan d'actions prenant en compte l'accès des correspondants à une formation éclairée par des conseils, dans le cadre des dispositifs relatifs à la sélection des décisions à transmettre à la Cour suprême, à la rédaction des sommaires et à la gestion électronique de documents.

Dans sa présentation méthodologique, le directeur du SDECS a rappelé aux correspondants qu'ils sont soumis à des obligations qui, dans l'accomplissement de leur mission, leur interdisent de procéder indûment à des communications d'informations ou des délivrances de décisions, par exemple à des tiers non autorisés.

Cette perception a suscité une réaction exprimée par un participant, qui estime qu'entre le correspondant et son assistant, il ne peut s'agir d'une relation fusionnelle, ce dernier, en principe disponible et ouvert, devant néanmoins se maintenir à bonne distance du magistrat désigné dans les conditions fixées par les articles 4 et 5 de l'arrêté précité.

Poussé par l'intérêt du sujet, le Premier Président a longuement expliqué que, bien au contraire, correspondant et assistant doivent former une alliance véritable dans cette mission de service public, travailler la main dans la main et assumer ensemble leur responsabilité qui présente des caractéristiques à la fois éthiques et juridiques.

Enfin, le directeur a souligné que le rôle des membres du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême est d'aider les correspondants et leurs assistants par l'organisation d'actions de formation, de réunions, séminaires, journées d'étude, bref par tous moyens disponibles, à accéder à la qualification qui leur permettra de participer efficacement au fonctionnement du Réseau, au fur et à mesure de son évolution.

## Présents

### Cour suprême

Monsieur le Premier Président de la Cour suprême  
Monsieur le Secrétaire général de la Cour suprême  
Monsieur le Directeur du SDECS  
Monsieur Abdoulaye Ndiaye, Directeur adjoint du SDECS  
Monsieur Abdourahmane Diouf, Directeur adjoint du SDECS  
Monsieur Seydina Issa Sow, auditeur  
Monsieur Amadou Mbaye Guissé, auditeur  
Monsieur Jean Aloïse Ndiaye, auditeur  
Monsieur Babacar Diallo, auditeur  
Monsieur Idrissa Sow, auditeur  
Monsieur Sangoné Fall, auditeur  
M<sup>me</sup> Fatou Dia Bâ, chef du secrétariat du SDECS  
M<sup>me</sup> Virginie Gomis, conservateur  
Monsieur Djibril Fall, archiviste  
Monsieur Marc Pascal Bassène, archiviste  
Monsieur Mamadou Ndour, commis d'administration  
M<sup>me</sup> Aïta Ndoye Sall, secrétaire dactylographe  
M<sup>me</sup> Aïda Dièye, commis d'administration  
M<sup>me</sup> Marie Pierre Mbodj, secrétaire de direction

### Cours et Tribunaux

M. Sémou Diouf, juge  
M. Mamadou Diédhiou, greffier en chef  
M. Mamadou Laba Cissé, juge  
M. Mamadou Diop, juge  
M. Jean Baptiste Coly, greffier en chef  
M. Ibrahima Touré, greffier en chef  
M. Abdoulaye Dondé, juge  
M. Ibra Samba Yoro Diop, juge  
M. Cheikh Mody Lô, greffier en chef  
M. Abdou Khadre Dial, juge  
M. Oumar Mbaye, greffier en chef

M. Abdou Diongue, juge  
M. Mamadou Diallo, greffier en chef  
M. Biram Sène, juge  
M. Magatte Diop, greffier en chef  
M. Cheikh Ngom, juge  
M. El Hadji Amadou Rose Mbaye, greffier  
M. Oumar Sall, juge  
M. Boubacar Gaspard Ndiaye, greffier en chef  
M. Mamadou Thioune, juge  
M. Oumar Ly, juge  
M. Abdourahmane Diallo, juge  
M. Mbacké Kane, juge  
M. Abdou Diédhiou, greffier en chef  
M. Ousmane Mbodj, juge  
M. El Hadji Rawane Dièye, greffier  
M. Mamadou Diallo, juge  
M. Alioune Badara Sarr, greffier  
M. Gorgui Diouf, juge  
M. Gallo Niang, greffier en chef  
M. Hamidou Amadou Kane, juge  
M. Alioune Badara Guéye, greffier  
M. Abdou Aziz Barro, juge  
M. Ibrahima Diop, greffier  
M. Khokhane Sène, juge  
M. Malick Ndour, greffier  
M. Seydi Babayel Dia, juge  
M. Seydi Sow, greffier  
M. Issa Dioury, greffier  
M. Mamadou Moustapha Diouf, juge  
M. Mamadou Diouf, juge  
M. Moustapha Pouye, greffier  
M. Souleymane Teliko, juge  
M. Ousmane Basse, greffier  
M. Pape Assane Touré, juge  
M. Ngor Diop, juge  
M. Mbène Cissé, greffier  
M. Arona Sène, juge  
M. Pape Cheikh Mboup, greffier  
M. Mamadou Fall, juge  
M. Mbossé Sow, greffier  
M. Ibou Sarr, juge  
M. Aboubacry Bâ, greffier  
M. Pathé Déna, juge  
M. Abdoulaye Hassane Thioune, juge  
M. Pape Sidy Lô, greffier  
M. Malick Ibn Hanas Camara, juge  
M. Mouhamédoune, greffier  
M. Ibrahima Sarr, juge

M. Serigne Fallou Faye, juge  
M. Ibrahima Guéye, greffier  
M. Idrissa Diarra, juge  
M. Babacar Sall, greffier  
M. Seyni Bodian, juge  
M. Moustapha Fall, juge  
M. Latyr Niang, juge  
M. Karim Diouf, greffier  
M. Momar Fall, greffier en chef  
M. Sidy Thioub, juge  
M. Mamadou Ndéné Ndir, juge  
M. Cheikh Oumar Baldé, greffier  
M. François Jean Paul Diop, juge  
M. Moustapha Fall, juge  
M. Babacar Guéye, juge  
M. Ibra Fall, greffier

**Absent, mais représenté**

M. Sabassy Faye, juge, représenté par M. Serigne Assane Diémé, juge

**Absent**

M. Boucounta Mendy, greffier  
M. Abdourahmane Aw, juge  
M. M. Madické Diop, juge  
M. Meïssa Gaye Bâ, greffier en chef  
M. Makhoury Bâ, greffier  
M. Mame Mor Bitèye, greffier en chef  
M. Aliou Kâ, greffier  
M. Badara Néné Niang, greffier  
M. Mamadou Mar Ndiaye, juge  
M. Mamadou Guéye, greffier  
M. Amadou Bâ, greffier  
M. Ibrahima Sy, greffier  
M. Mamadou Sine, greffier  
M. Tidiane Sy, greffier  
M. El Hadji Boubou Ndiaye, juge  
M. Silma Niang, greffier en chef  
M. Ousseynou Camara, greffier  
M. Momar Fall Ousmane Ndong, greffier en chef  
M. Moustapha Fall, greffier en chef

**Absent et excusé**

M. Monsieur Ibrahima Sy, Secrétaire général de la Cour d'Appel de Saint-Louis.





## 4. Contribution

### Note sur la cassation par voie de conséquence

Aux termes de l'article 55-5 de la loi organique n° 2008-35 du 8 août 2008 sur la Cour suprême <sup>1</sup> « **sur les points qu'elle atteint, la cassation remplace les parties dans l'état où elles se trouvaient avant la décision cassée.**

**Elle entraîne, sans qu'il y ait lieu à une nouvelle décision, l'annulation par voie de conséquence de toute décision qui est la suite, l'application ou l'exécution du jugement ou arrêt cassé ou qui s'y rattache par un lien de dépendance nécessaire ».**

Lorsque la Cour suprême estime que la décision soumise à son appréciation est entachée d'une incompétence ou d'une violation de la loi ou de la coutume <sup>2</sup>, elle censure le raisonnement inexact ou insuffisant des juges du fond en prononçant un arrêt de cassation, c'est-à-dire qu'elle annule leur décision <sup>3</sup>.

Cette cassation, qui peut être partielle ou totale, avec renvoi ou sans renvoi, pose la question de ses conséquences. La cassation par voie de conséquence a toujours soulevé des problèmes délicats. Pour essayer d'en appréhender les contours, l'accent sera mis sur deux aspects qui nous semblent plus importants à savoir l'annulation de plein droit (A) l'exigence d'un lien de dépendance nécessaire (B).

#### I. L'annulation de plein droit

Cette annulation de plein droit découle clairement du texte précité selon lequel la cassation de la décision attaquée entraîne l'annulation de toute décision qui est la suite, l'application ou l'exécution du jugement ou arrêt cassé **sans qu'il y ait lieu à une nouvelle décision**. Cela veut dire qu'un plaideur n'a pas besoin de ressaisir le juge pour solliciter l'annulation d'une décision qui est la suite ou l'application de celle cassée ou d'un acte pris en exécution de celle-ci. Ainsi il a été jugé qu'elle n'a

---

<sup>1</sup> Ce texte est le pendant de l'article 625 du Code de Procédure civile français.

<sup>2</sup> Article 2 de la loi organique sur la Cour suprême : cas d'ouverture à cassation.

<sup>3</sup> Bakary Diallo, *Réflexion sur le pouvoir d'évocation de la Cour commune de Justice et d'Arbitrage du Traité de l'OHADA*, <http://www.ohada.com>.

pas pour effet d'annuler la décision du premier degré, ni les décisions antérieures à la décision cassée (Cass. com. 14 mars 1984, *Bull. civ. IV*, n° 105).

De même il a été jugé que l'annulation d'un arrêt entraîne, par voie de conséquence et sans qu'il y ait lieu à une nouvelle décision, l'annulation de l'arrêt rectifié (Cass. ass. plén., 9 oct. 2006, *Bull. ass. plén.*, n° 10), la cassation en toutes ses dispositions d'un arrêt entraîne de plein droit la nullité de l'expertise qui en était l'exécution (Civ. 3<sup>e</sup>, 31 oct. 2001, *Gaz. Pal.* 12-14 janv. 2003, p. 32, obs. Perdriau), la cassation du jugement qui avait déclaré irrecevable l'exception de déchéance des poursuites entraîne l'annulation du jugement d'adjudication (Cass. civ., 2<sup>e</sup>, 13 janv. 2000, *Bull. civ. II*, n° 9 ; Cass. civ., 2<sup>e</sup>, 9 mai 2001, *Bull. civ., II*, n° 91).

## II. L'exigence d'un lien de dépendance

La lecture de l'alinéa 2 de l'article 55-5 de la loi organique nous permet de retenir que la cassation produit ses conséquences sur tout ce qui est sa suite, ses applications ou ses exécutions ou qui s'y rattache par un lien de dépendance nécessaire. Si l'utilisation de la conjonction de coordination *ou*<sup>1</sup> indique une alternative entre les différentes conséquences concernées (la suite, l'exécution et l'application), son utilisation s'agissant du lien de dépendance a une connotation exclusive. C'est pourquoi s'agissant de ce lien de dépendance où il serait mieux indiqué d'utiliser la conjonction *et*, ce qui aurait marqué la condition cumulative avec les autres alternatives. Car en utilisant la conjonction *ou* s'agissant du lien de dépendance on peut être tenté de penser que ce lien de dépendance peut exister sans que cela soit dans le cadre de la suite de la décision attaquée, de ses applications et de ses exécutions, ce qui n'est pas possible. Dire le contraire pourrait faire penser que la cassation par voie de conséquence peut entraîner l'annulation de toute décision qui se rattache à la décision attaquée par un lien de dépendance nécessaire ce qui aurait pour effet de brouiller les repères.

Mais ce qu'il faut comprendre, c'est que la cassation entraîne l'annulation par voie de conséquence de plein droit sur tout ce qui est la suite, les applications ou les exécutions de la décision cassée lorsque cela présente un lien de dépendance nécessaire.

Ainsi selon Boré « si la cassation par voie de conséquence développe ses effets de plein droit, elle postule cependant l'existence, entre la décision cassée et la décision qu'elle atteint, d'un lien de dépendance

---

<sup>1</sup> Il faut rappeler que la conjonction de coordination « ou » peut avoir un caractère inclusif, exclusif ou même neutre.

nécessaire (Cass. 1<sup>ère</sup> civ. 13 mars 1962, *Bull. civ. I*, n° 158 ; Cass. com. 16 décembre 1969, *ibid.*, IV, n° 385) »<sup>1</sup>.

Ainsi il a été jugé que ne saurait être cassé par voie de conséquence le jugement, frappé de pourvoi, qui ne se rattache pas à la décision annulée (Cass. soc. 9 janvier et 12 févr. 1985, *Bull. civ. V*, n° 14 et 91).

La question est de savoir dès lors quand est-ce que ce lien existe ? À ce niveau quelques exemples sont donnés par la jurisprudence de la Cour de Cassation française.

La cassation d'un jugement statuant sur une exception d'incompétence ou de litispendance, entraîne l'annulation par voie de conséquence de la décision ultérieure qui a tranché le fond du litige (Cass. 2<sup>e</sup> civ. 5 févr. 1969, *Bull. civ. II*, n° 35 ; pour la litispendance : Cass. com. 12 juin 1968, *ibid. IV*, n° 187).

La cassation de la décision statuant sur une fin de non-recevoir entraîne la nullité de la décision ultérieure qui tranche le fond du litige (Cass. 2<sup>e</sup> civ. 2 déc. 1970. *Bull. civ. II*, n° 331). En revanche, une cassation de l'arrêt qui tranche le fond n'affecterait pas la validité de la décision antérieure, rendue sur la validité de l'action puisque seules les décisions qui sont postérieures à l'arrêt cassé, et qui en sont la suite nécessaire, sont annulées par voie de conséquence (Cass. 2<sup>e</sup> civ. 9 oct. 1969, *Bull. civ. II*, n° 273).

La Cour de Cassation admet aussi, de façon constante, que la cassation de la *décision ordonnant une mesure d'instruction* doit entraîner par voie de conséquence celle de la décision rendue sur le fond au vu des résultats de cette mesure. Peu importe la nature de la mesure ordonnée, qu'il s'agisse d'une expertise (Cass. 1<sup>ère</sup> civ. 24 mars 1969, *Bull. civ. I*, n° 119 ; Cass. 3<sup>e</sup> civ. 31 oct. 2001, *ibid. III*, n° 116), d'une comparution personnelle (Cass. soc. 20 déc. 1955, *Bull. civ. IV*, n° 921) ou d'une enquête (Cass. 1<sup>ère</sup> civ. 13 juill. 1966, *Bull. civ. I*, n° 427). Il suffit, pour que la décision sur le fond soit nulle, qu'elle s'appuie, même pour partie (Cass. civ. 15 avr. 1899, *DP* 1901.1.245 ; Cass. com. 6 juill. 1949, *D.* 1949. 530), sur des faits établis par la mesure d'instruction prescrite par l'arrêt cassé, ce qui est assurément le cas lorsque l'arrêt homologue le rapport d'expertise (Cass. com. 2 mai 1949, *Bull. civ. II*, n° 180). L'annulation par voie de conséquence n'est évitée que lorsqu'il résulte de l'arrêt lui-même que la mesure d'instruction ordonnée n'a exercé aucune influence sur la décision (Cass. civ. 8 janv. 1895, *DP* 1895.1.288) ou que le juge du fond « n'a pas contrevenu aux principes posés par l'arrêt de cassation » (Cass. soc. 18 juill. 1957, *Bull. civ. IV*, n° 858).

<sup>1</sup> Boré Jacques et Louis, « Le pourvoi en cassation », *Répertoire de procédure civile*, Dalloz février 2004 ; note 922 et suivantes.

Doit encore être réputée non avenue la décision statuant sur les difficultés d'exécution ou des *mesures d'exécution* de la décision cassée (Cass. ch. mixte 15 déc. 1988, *Bull. civ.* n° 2 ; Cass. 1<sup>ère</sup> civ. 4 janv. 1995, *ibid.* I, n° 3). Ainsi la cassation de l'arrêt de condamnation doit entraîner d'office celle de l'arrêt statuant sur une opposition au commandement décerné pour obtenir l'exécution de la condamnation (Cass. soc. 21 oct. 1960, *Bull. civ. IV*, n° 910 ; 14 janv. 1998, *ibid.* V, n° 9) ou celle de la décision d'expulsion prise en exécution de la première condamnation (Cass. 1<sup>ère</sup> civ. 5 juill. 1967, *Bull. civ. I*, n° 251).

La cassation d'un arrêt entraîne également, par voie de conséquence, celle de la *décision statuant sur un recours formé contre l'arrêt cassé*. Cette décision atteint l'arrêt rendu sur une tierce opposition (Cass. 3<sup>e</sup> civ. 14 nov. 1969, *Bull. civ. III*, n° 732), sur un appel dans le cas où l'arrêt a été frappé à la fois d'appel et de pourvoi (Cass. 2<sup>e</sup> civ. 3 juin 1970, *Bull. civ. II*, n° 189), ou sur une requête civile (Cass. com. 12 nov. 1963, *Bull. civ. III*, n° 468), que celle-ci ait été déclarée irrecevable (Cass. 1<sup>ère</sup> civ. 23 oct. 1963, *Bull. civ. I*, n° 450), mal fondée (Cass. com. 12 nov. 1963, préc.) ou recevable et fondée (Cass. 2<sup>e</sup> civ. 12 mars 1969, *Bull. civ. II*, n° 74). Doit aussi être réputé non avenue l'arrêt statuant sur un recours en interprétation (Cass. com. 27 juin 1966, *Bull. civ. III*, n° 319) ou en rectification de l'arrêt cassé (Cass. 3<sup>e</sup> civ. 14 janv. 1971, *Bull. civ. III*, n° 21), sauf s'il a refusé de procéder à l'interprétation (Cass. com. 6 juin 1962, *Bull. civ. III*, n° 303) ou à la rectification sollicitée, ou si la rectification a porté sur des dispositions non atteintes par la cassation (Cass. soc. 9 janv. 1985, *Bull. civ. V*, n° 14).

Enfin, la Cour de Cassation répute non avenue *la décision sur le fond qui se trouve sous la dépendance nécessaire d'une autre décision au fond qui a été cassée*. Pour savoir si cette cassation par voie de conséquence opère ou non ses effets, il faut déterminer si la décision, postérieure à la décision cassée, en est dissociable ou indissociable. La Cour de Cassation juge les dispositions dissociables, lorsqu'elles sont antérieures à l'arrêt cassé (Cass. 2<sup>e</sup> civ. 9 oct. 1969, *Bull. civ. II*, n° 273), lorsque, bien que postérieures à celui-ci, elles s'appuient sur des parties non annulées de la décision partiellement cassée (Cass. com. 19 juin 1969, *Bull. civ. IV*, n° 227 ; Cass. soc. 9 janv. 1985, *ibid.* V, n° 14), lorsqu'elles sont, par leur objet, indépendantes de la décision cassée (Cass. soc. 12 févr. 1985, *Bull. civ. V*, n° 91) ou lorsque, bien que tendant au même résultat, elles se fondent sur des causes juridiques distinctes (Cass. soc. 16 juill. 1975, *Bull. civ. V*, n° 193). Par exemple, une cassation limitée au calcul des intérêts et laissant subsister le principe de la créance n'entraîne pas la cassation d'un arrêt validant une inscription d'un nantissement sur le fondement de cette créance (Cass. 3<sup>e</sup> civ. 19 avr. 1972, *Bull. civ. III*, n° 246).

La Cour de Cassation juge, au contraire, les dispositions indissociables et admet la cassation par voie de conséquence, lorsqu'il existe entre elles un rapport de dépendance nécessaire. Ce lien de dépendance peut être établi par la seconde décision elle-même (Cass. 2<sup>e</sup> civ. 5 mars 1965, *Bull. civ. II*, n° 237 ; Cass. com. 16 déc. 1969, *ibid.* IV, n° 385), par exemple lorsqu'elle se fonde sur la radiation de l'inscription du mari pour refuser l'inscription de son épouse sur les listes électorales d'une commune (Cass. 2<sup>e</sup> civ. 5 mars 1965, préc.). Ce lien de dépendance peut aussi découler de ce que la seconde décision se borne à déduire les conséquences pécuniaires des droits consacrés par la décision annulée. Ainsi la cassation d'un arrêt ayant admis l'existence d'une faute inexcusable de l'employeur entraîne celle de la décision qui statuait sur les majorations de rentes (Cass. soc. 4 janv. 1958, *Bull. civ. IV*, n° 7) ; et la cassation d'une décision retenant la garantie d'un assureur anéantit celle qui condamne cet assureur à payer l'indemnité à la victime (Cass. 1<sup>ère</sup> civ. 26 nov. 1968, *Bull. civ. I*, n° 295 ; Cass. 2<sup>e</sup> civ. 9 juill. 1997, *ibid.* II, n° 219). De même, la cassation de l'ordonnance d'expropriation entraîne, par voie de conséquence, celle de l'ordonnance fixant le montant de l'indemnité provisionnelle ou de l'indemnité définitive (Cass. ch. expr. 10 déc. 1965, *Bull. civ. V*, n° 141). Et, si la cassation de l'ordonnance n'a été prononcée que partiellement, en ce qui concerne certaines parcelles, la cassation corrélative du jugement liquidant l'indemnité d'expropriation n'en sera pas moins totale si celui-ci a fixé une somme globale (Cass. com. 3 avr. 1963, *Bull. civ. III*, n° 192).

**En définitive, la cassation par voie de conséquence peut être définie comme l'annulation des suites, de l'application ou de l'exécution de la décision cassée et qui se rattache à cette dernière par un lien de dépendance nécessaire.**



## **Annexes**





## 1. Composition de la Cour suprême au 31 décembre 2010

### *Siège*

Premier Président	M. Papa Oumar Sakho
Président de Chambre	M <sup>me</sup> Awa Sow Caba
Président de Chambre	M <sup>me</sup> Fatou Habibatou Diallo
Président de Chambre, Secrétaire général	M. Mamadou Badio Camara
Président de Chambre	M. Mouhamadou Diawara
Conseiller, Directeur du SDECS	M. Papa Makha Ndiaye
Conseiller	M. Cheikh Ahmed Tidiane Coulibaly
Conseiller	M. Lassana Diabé Siby
Conseiller	M. Mouhamadou Ngom
Conseiller	M. Jean-Louis Paul Toupane
Conseiller	M. Bara Niang
Conseiller délégué	M. Chérif Mahmane Soumaré
Conseiller délégué	M. Abdoulaye Ndiaye
Conseiller délégué	M. Ndary Touré
Conseiller délégué	M. Mouhamadou Bachirou Sèye
Conseiller délégué	M. Amadou Bal

### *Parquet*

Procureur général	M. Abdoulaye Gaye
Premier Avocat général	M. Youssoupha Diaw Mbodj
Avocat général	M. Dial Guéye
Avocat général délégué	M. Abdourahmane Diouf
Avocat général délégué	M. Souleymane Kane

### *Auditeurs*

MM. Seydina Issa Sow, Amadou Mbaye Guissé, Jean Aloïse Ndiaye, Idrissa Sow, Sangoné Fall et Babacar Diallo.



**2. Année judiciaire 2010-2011**  
***Calendrier des audiences et composition des Chambres***

<i>Chambres</i>	<i>Jours d'audience par mois</i>	<i>Présidents</i>	<i>Conseillers</i>	<i>Suppléants</i>	<i>Auditeurs</i>
<b>Criminelle</b>	1 <sup>er</sup> et 3 <sup>ème</sup> jeudi	Mamadou B. Camara	Cheikh T. Coulibaly, Lassana D. Siby, Ndary Touré, Amadou Bal	Chérif M. Soumaré	Idrissa Sow
<b>Civile et commerciale</b>	1 <sup>er</sup> et 3 <sup>ème</sup> mercredi	Mouhamadou Diawara	Cheikh A. T. Coulibaly, Jean L.P. Toupane, Chérif M. Soumaré, Mamadou B. Sèye	Abdoulaye Ndiaye	Amadou Mbaye Guissé, Babacar Diallo
<b>Sociale</b>	2 <sup>ème</sup> et 4 <sup>ème</sup> mercredi	M <sup>me</sup> Awa S. Caba	Papa Makha Ndiaye, Mouhamadou Ngom, Jean L.P. Toupane, Mamadou B. Sèye	Lassana D. Siby	Babacar Diallo, Amadou Mbaye Guissé
<b>Administrative</b>	2 <sup>ème</sup> et 4 <sup>ème</sup> jeudi	M <sup>me</sup> Fatou H. Diallo	Mouhamadou Ngom, Bara Niang, Abdoulaye Ndiaye, Ndary Touré	Amadou Bal	Seydina Issa Sow



République du Sénégal  
Un Peuple – Un But – Une Foi



*Copie*

### **3. Appel à manifestation d'intérêt**

#### **Mission d'études techniques, architecturales et de suivi du projet de rénovation et d'extension des locaux abritant la Cour suprême**

1. - Cet avis d'Appel à Manifestation d'intérêt fait suite à l'Avis général de Passation des Marchés paru dans le journal « *Le Soleil* » des 6 et 7 février 2010 et posté sur le site <http://www.marchéspublics.sn>.

2. - Le Gouvernement de la République du Sénégal a inscrit des crédits, dans le cadre du Budget Consolidé d'Investissement (**BCI**) 2010, afin de financer les études techniques, architecturales et le suivi du projet de rénovation et d'extension des locaux abritant la Cour suprême, sur la Corniche Ouest, et a l'intention d'utiliser une partie de ces fonds pour effectuer les paiements au titre du marché concernant ces études.

3. - Les services comprennent :

- les études architecturales ;
- les études techniques ;
- le suivi de l'exécution du projet.

Il s'agit d'un projet architectural intégré prenant en compte l'architecture moderne tout en garantissant une bonne solidité des infrastructures et normes de sécurité.

4. - La Cour suprême invite les cabinets, bureaux d'études et firmes à manifester leur intérêt et à fournir les services décrits ci-dessus. Les bureaux d'études intéressés doivent communiquer les informations indiquant qu'ils sont qualifiés pour exécuter ces services (brochures, références concernant l'exécution de contrats similaires, disponibilité de personnel qualifié, etc.). Ils peuvent s'associer pour renforcer leurs compétences respectives.

5. Une liste des candidats présentant au mieux les aptitudes requises pour exécuter les prestations sera établie par l'Autorité contractante ; ces candidats seront sélectionnés suivant la méthode (qualité-coût) en accord avec les procédures du décret n° 2007-545 du 25 avril 2007 portant Code des Marchés publics et sur la base de la grille d'évaluation des critères ci-dessous :

- a. Qualifications générales du cabinet : 20 points (2 points par référence) ;
- b. Expérience pour des missions similaires (dans le domaine de la rénovation et d'extension des bâtiments publics exécutés) : 45 points (5 points par référence) ;
- c. Organisation technique et managériale du cabinet : 10 points (selon l'exhaustivité de la description, **3 points** ; la qualité et la pertinence de l'organisation, **3 points** ; les moyens matériels et financiers, **4 points**) ;
- d. Qualification générale du personnel clé (chef de mission, experts) : 25 points répartis comme suit sur la base des différents domaines de compétence :
  - **Chef de mission, Ingénieur architecte** : 10 points :
    - Expérience générale : 5 points
    - Expérience spécifique : 5 points
  - **Ingénieur Génie civil** : 10 points
    - Expérience générale : 5 points
    - Expérience spécifique : 5 points
  - **Technicien supérieur** : 5 points
    - Expérience générale : 2,5 points
    - Expérience spécifique : 2,5 points.

Le nombre minimum de points requis est de 75 points.

Une liste restreinte d'au moins trois (3) cabinets les mieux classés seront sélectionnés conformément à l'article 79.3 du Code des Marchés publics.

6. - Les cabinets, bureaux d'études ou firmes intéressés peuvent obtenir des informations complémentaires sur le projet à l'adresse indiquée ci-

dessous aux heures d'ouverture des bureaux : **du lundi au vendredi de 09h à 17 h 00 (heures locales).**

7. - Les candidatures devront parvenir au plus tard le **mercredi 24 novembre 2010** à 10 heures précises à l'adresse ci-après :

**Cour suprême**

**Ex-Musée Dynamique**

**Corniche Ouest – Dakar**

Email : [gescoursup@netcourrier.com](mailto:gescoursup@netcourrier.com)

BP n° 15 184 Dakar Fann (Sénégal)

Les dossiers de manifestation d'intérêt devront porter expressément la mention « **Manifestation d'intérêt pour les études techniques, architecturales et de suivi du projet de rénovation et l'extension de la Cour suprême** ».

Le présent avis peut être consulté sur le portail des marchés publics du Sénégal : <http://www.marchespublics.sn/pmb/>.

*Le Secrétaire général*





#### 4. Liste des correspondants du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême

##### *Cour d'Appel de Saint-Louis*

<i>Ressort</i>	<i>Jurisdiction</i>	<i>Correspondant</i>	<i>Assistant</i>
<i>Saint-Louis</i>	Cour d'Appel de Saint-Louis	Sémou Diouf Président de Chambre	Mamadou Diédhiou Greffier en chef
	Tribunal régional de Saint-Louis	Mamadou Laba Cissé Juge au siège	Mouhamadou Kane Greffier
	Tribunal départemental de Saint-Louis	Mamadou Diop Juge au siège	Boucounta Mendy Greffier
	Tribunal départemental de Podor	Abdourahmane Aw Président du Tribunal	Jean Baptiste Coly Greffier en chef
	Tribunal départemental de Dagana	Madické Diop Président du Tribunal	Ibrahima Touré Greffier en chef
	Tribunal régional de Louga	Abdoulaye Dondé Juge du siège	Meïssa Gaye Bâ Greffier en chef
	Tribunal départemental de Louga	Ibra Samb Yoro Diop Président du Tribunal	Cheikh Mody Lô Greffier en chef
	Tribunal départemental de Kébémér	Abdou Khadre Dial Président du Tribunal	Oumar Mbaye Greffier en chef
	Tribunal départemental de Linguère	Abdou Diongue Président du Tribunal	Mamdou Diallo Greffier en chef
	Tribunal régional de Matam	Birame Sène Juge au siège	Magatte Diop Greffier en chef
	Tribunal Départemental de Matam	Cheikh Ngom Président du Tribunal	El Hadji Amadou Rose Mbaye Greffier
	Tribunal départemental de Kanel	Oumar Sall Président du Tribunal	Boubacar Gaspard Ndiaye Greffier en chef
	Tribunal départemental de Ranérou		

*Interlocuteurs au SDE : Jean Aloïse Ndiaye et Babacar Diallo*

*Cour d'Appel de Kaolack*

<i>Ressort</i>	<i>Jurisdiction</i>	<i>Correspondant</i>	<i>Assistant</i>
<i>Kaolack</i>	Tribunal départemental de Kaffrine	Mamadou Thioune Juge au siège	Daouda Ndiaye Barro Greffier en chef
	Tribunal régional de Fatick	Oumar Ly Juge au siège	Makhoury Bâ Greffier
	Tribunal départemental de Fatick	Abdourahmane Diallo Juge au siège	Mame Mor Bitèye Greffier en chef
	Tribunal départemental de Foundiougne	Mbacké Kane Juge	Abdou Diédhiou Greffier en chef
	Tribunal départemental de Gossas	Ousmane Mbodj Président du tribunal	El Hadji Rawane Dièye
	Tribunal départemental de Bakel	Mamadou Diallo Président du tribunal	Alioune Badara Sarr Greffier
	Tribunal départemental de Kédougou	Gorgui Diouf Président du tribunal	Gallo Niang Greffier en chef
<i>Kaolack</i>	Tribunal départemental de Tambacounda	Hamidou Amadou Kane Président du tribunal	Alioune Badara Guèye Greffier
	Cour d'Appel de Kaolack	Abdou Aziz Barro conseiller	Ibrahima Diop Greffier
	Tribunal régional de Kaolack	Khokhane Sène Juge au siège	Malick Ndour greffier
	Tribunal départemental de Kaolack	Seydi Babayel Dia Juge au siège	Seydi Sow – Issa Dioury Greffiers
	Tribunal départemental Nioro du Rip	Mamadou Moustapha Dioury Juge au siège	Aliou Kâ Greffier
	Tribunal régional de Tambacounda	Mamadou Diouf Juge au siège	Moustapha Pouye Greffier

*Interlocuteurs au SDE : Idrissa Sow et Amadou Mbaye Guissé*

***Cour d'Appel de Dakar***

<i>Ressort</i>	<i>Jurisdiction</i>	<i>Correspondant</i>	<i>Assistant</i>
<i>Dakar</i>	Cour d'Appel de Dakar	Souleymane Teliko Conseiller à la Cour d'Appel de Dakar	Ousmane Basse Greffier
	Tribunal régional Hors Classe de Dakar	Pape Assane Touré Juge au siège	Badara Néné Niang Greffier
	Tribunal du Travail Hors Classe de Dakar	Ngor Diop Juge au siège	Mbène Cissé Greffier
	Tribunal départemen- tal Hors Classe de Dakar	Arona Sène Juge au siège	Pape Cheikh Mboup Greffier
	Tribunal départemen- tal de Pikine	Mamadou Fall Juge au siège	Mbossé Sow Greffier
	Tribunal départemen- tal de Rufisque	Modou Mar Ndiaye Juge au siège	Mamadou Guèye Greffier
	Tribunal départemen- tal de Guédiawaye	Alioune Sarr Juge au siège	Aboubacry Bâ Greffier

*Interlocuteurs au SDE* : Seydina Issa Sow et Sangoné Fall

***Cour d'Appel de Dakar***

<i>Ressort</i>	<i>Jurisdiction</i>	<i>Correspondant</i>	<i>Assistant</i>
<i>Thiès</i>	Tribunal régional de Thiès	Pathé Diéna Juge au siège	Amadou Bâ Greffier
	Tribunal départemen- tal de Thiès	Abdoulaye Hassane Thioune Juge au siège	Pape Sidy Lô Greffier
	Tribunal départemen- tal de Tivaouane	Malick Ibn Hanas Camara Juge au siège	Mouhamédoune Diop Greffier
	Tribunal départemen- tal de Mbour	Ibrahima Sarr Juge au siège	Ibrahima Sy Greffier

*Interlocuteurs au SDE* : Seydina Issa Sow et Sangoné Fall

<i>Ressort</i>	<i>Juridiction</i>	<i>Correspondant</i>	<i>Assistant</i>
<i>Diourbel</i>	Tribunal régional de Diourbel	Serigne Fallou Faye Juge au siège	Ibrahima Guèye Greffier
	Tribunal départemental de Diourbel	Idrissa Diarra Président	Babacar Sall Greffier
	Tribunal départemental de Bambey	Seyni Bodian Président	Mamadou Sine Greffier
	Tribunal départemental de Mbacké	Moustapha Fall Juge au siège	Tidiane Sy Greffier

*Interlocuteurs au SDE : Seydina Issa Sow et Sangoné Fall*

<i>Ressort</i>	<i>Juridiction</i>	<i>Correspondant</i>	<i>Assistant</i>
<i>Ziguinchor</i>	Tribunal régional de Ziguinchor	Latyr Niang Juge au siège	Karim Diouf Greffier
	Tribunal départemental de Ziguinchor	Sabassy Faye Juge au siège	Momar Fall Greffier en chef
	Tribunal départemental d'Oussouye	El Hadji Boubou Ndiaye Président	Silma Niang Greffier en chef
	Tribunal départemental de Bignona	Sidy Thioub Président	Ousseynou Camara Greffier

*Interlocuteurs au SDE : Seydina Issa Sow et Sangoné Fall*

<i>Ressort</i>	<i>Juridiction</i>	<i>Correspondant</i>	<i>Assistant</i>
<i>Kolda</i>	Tribunal régional de Kolda	Mouhamadou Ndéné Ndir Juge du siège	Cheikh Oumar Baldé Greffier
	Tribunal départemental de Kolda	François Jean Paul Diop Juge du siège	Momar Fal Ousmane Ndiang Greffier en chef
	Tribunal départemental de Sédhiou	Moustapha Fall Vice-président	Moustapha Fall Greffier en chef
	Tribunal départemental de Vélingara	Babacar Guèye Vice-président	Ibra Fall Greffier

*Interlocuteurs au SDE : Seydina Issa Sow et Sangoné Fall*

## Liste des tableaux

### *Statistiques*

Chambre civile et commerciale	25
Chambre criminelle	27
Chambre sociale	29
Chambre administrative	31
Chambres réunies	33
Tableau 1. Aperçu général des décisions	41
Tableau 2. Répartition mensuelle des affaires reçues	45
Tableau 3. Répartition mensuelle des affaires jugées	46
Tableau 4. Répartition par nature de décision	48

## Liste des graphiques

Graphique 1. Répartition par Chambre du stock au 31 décembre 2009	43
Graphique 2. Répartition par Chambre des affaires reçues	43
Graphique 3. Répartition par Chambre des affaires jugées	44
Graphique 4. Répartition par Chambre du stock au 31 décembre 2010	44
Graphique 5. Répartition mensuelle des affaires reçues	45
Graphique 6. Répartition mensuelle des affaires jugées	46
Graphique 7. Évolution des requêtes	47
Graphique 9. Répartition par nature de décision	48
Graphique 8. Évolution des décisions	47
Graphique 9. Répartition par nature de décision	48
Chambre administrative	
Graphique 10. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires reçues par la Chambre administrative	49
Graphique 11. Répartition des arrêts de la Chambre administrative par catégorie de décision	49
Graphique 12. Évolution des affaires jugées par la Chambre administrative par catégorie de décision	50
Graphique 13. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires jugées par la Chambre administrative	50

*Chambre sociale*

Graphique 14. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires reçues par la Chambre sociale	51
Graphique 15. Répartition des arrêts de la Chambre sociale par catégorie de décision	51
Graphique 16. Évolution des arrêts de la Chambre sociale par catégorie de décision	52
Graphique 17. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires jugées par la Chambre sociale	52

*Chambre civile et commerciale*

Graphique 18. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires reçues par la Chambre civile et commerciale	53
Graphique 19. Répartition des arrêts de la Chambre civile et commerciale	53
Graphique 20. Évolution des arrêts de la Chambre civile et commerciale	54
Graphique 21. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires jugées par la Chambre civile et commerciale	54

*Chambre administrative*

Graphique 22. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires reçues par la Chambre administrative	55
---	----

*Chambre criminelle*

Graphique 23. Répartition des arrêts de la Chambre criminelle par nature de décision	55
Graphique 24. Évolution des arrêts de la Chambre criminelle	56
Graphique 25. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires jugées par la Chambre criminelle	56
Graphique 26. Répartition des arrêts de déchéance	57
Graphique 27. Évolution des arrêts de déchéance	57
Graphique 28. Répartition des arrêts d'irrecevabilité	58
Graphique 29. Évolution des arrêts d'irrecevabilité	58
Graphique 30. Répartition des arrêts de rejet	59
Graphique 31. Évolution des arrêts de rejet	59
Graphique 32. Répartition des arrêts de cassation	60
Graphique 33. Évolution des arrêts de cassation	60
Graphique 34. Répartition des demandes d'avis par nature du texte	62

## Table des matières

Approbation du rapport	3
Sommaire	5
Présentation du Rapport de la Cour suprême, par Papa Oumar Sakho, Premier Président de la Cour suprême	7
<b>Première Partie. Les activités de la Cour suprême en 2010</b>	13
<b>I. L'activité juridictionnelle</b>	15
<b>1. Rentrée solennelle des Cours et Tribunaux, année judiciaire 2009-2010</b>	15
Synthèse des discours prononcés, par Abdourahmane Diouf	15
<b>2. Présentation de l'activité juridictionnelle</b>	25
Statistiques 2010	25
<i>Chambre civile et commerciale</i>	25
<i>Chambre criminelle</i>	27
<i>Chambre sociale</i>	29
<i>Chambre administrative</i>	31
<i>Chambres réunies</i>	33
Présentation de l'activité juridictionnelle. Tableaux et graphiques	35
<b>II. L'activité administrative et consultative</b>	61
<b>1. L'Assemblée générale consultative</b>	61
<i>Liste des projets de lois ou décrets reçus en 2010</i>	63
<b>2. Les autres activités administratives de la Cour</b>	65
1. <i>Les réunions du bureau de la Cour</i>	65
2. <i>L'Assemblée intérieure</i>	65
3. <i>Le Réseau des correspondants</i>	66
4. <i>Le projet de rénovation et d'extension des locaux de la Cour suprême</i>	66
<b>3. Rapport annuel d'activités du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême</b>	68
I. Effectifs	69
II. Sécurité juridique	69
III. Accès au droit	69

IV. Participation aux actions d'échange	70
V. Mises en place des sites web et intranet	70
Perspectives	70
I. Les différents modules	73
II. Le déroulement de la formation	74
III. Le suivi de la formation	75
IV. Le budget	75
Conclusion générale	75
<b>III. Les Journées d'études</b>	<b>77</b>
1. L'accès à la Cour suprême	77
Synthèse des travaux par Papa Makha Ndiaye	77
2. Compte-rendu des Journées de concertation entre la Cour suprême et la Cour de Cassation française sur les techniques de cassation	87
Rapport par le Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême	87
<b>IV. Compte-rendu d'activités internationales de l'année 2010</b>	<b>91</b>
<b>V. Propositions de réforme d'ordre législatif, réglementaire ou administratif</b>	<b>95</b>
1. Sur les ressources humaines	95
2. Sur les délais de traitement des procédures	96
3. Sur les procédures accélérées	97
4. Sur l'aide juridictionnelle	98
<b>VI. Perspectives pour l'année 2011</b>	<b>101</b>
1. La rentrée 2011	101
2. Les Journées d'études et de réflexion	101
3. Le projet de rénovation et d'extension des locaux de la Cour suprême	102
4. Les Inspections générales et autres nouveaux services	102
5. La coopération internationale	102
6. La finalisation du projet informatique de la Cour	103



<b>Deuxième Partie. Discours et études</b>	105
<b>1. Discours prononcés lors de la Rentrée solennelle des Cours et Tribunaux, année judiciaire 2009-2010</b>	107
- Discours d'usage. Fonctionnement du Service public de la Justice et responsabilité de l'État, par <i>Abdourahmane Diouf</i>	107
- Allocution de Monsieur Abdoulaye Gaye, <i>Procureur général près la Cour suprême</i>	121
- Allocution de Monsieur le Bâtonnier <i>Mame Adama Guéye</i>	131
- Le fonctionnement du Service public de la Justice, la responsabilité de l'État, par <i>Papa Oumar Sakho</i> , Premier Président de la Cour suprême	141
- Allocution de Monsieur Abdoulaye Wade, Président de la République, Président du Conseil supérieur de la Magistrature	151
<b>2. Journées d'études. L'accès à la Cour suprême</b>	165
Allocution de bienvenue, par <i>M. Papa Oumar Sakho</i>	165
Le pourvoi en cassation dans les litiges de droit privé, par <i>Ndiaw Diouf</i>	169
Recours en matière administrative et accès au juge, par <i>Pape Demba Sy</i>	189
Un barreau spécialisé devant les juges de cassation français : pourquoi et comment ?, par <i>Didier Le Prado</i>	199
Le contrôle exercé en France par la Cour de Cassation, la préparation et la rédaction des arrêts, par <i>Jean Louis Gillet</i>	215
Méthodes de traitement des dossiers contentieux au Conseil d'État, par <i>Nicolas Boulouis</i>	227
<b>3. Installation du Réseau des correspondants</b>	267
Allocution de Monsieur Papa Oumar Sakho	267
Première réunion des correspondants du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême	269
 RAPPORT ANNUEL DE LA COUR SUPRÊME 2010	 305

Présentation du Réseau des correspondants de la Cour suprême, par Papa Makha Ndiaye	269
Compte-rendu de la réunion des correspondants du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême, par Abdoulaye Ndiaye et Abdourahmane Diouf	274
I. L'organisation du Réseau des correspondants	275
II. Le dispositif de collecte et de transmission des décisions judiciaires	275
III. Les relations entre les correspondants et leurs interlocuteurs	276
Liste des présents	277
<b>4. Contribution</b>	281
Note sur la cassation par voie de conséquence	281
<b>Annexes</b>	287
1. Composition de la Cour suprême au 31 décembre 2010	289
2. Année judiciaire 2010-2011. Calendrier des audiences et composition des Chambres	291
3. Appel à manifestation d'intérêt. Mission d'études techniques, architecturales et de suivi du projet de rénovation et d'extension des locaux abritant la Cour suprême	293
4. Liste des correspondants du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême	297
Liste des tableaux et des graphiques	301
Table des matières	303