

République du Sénégal



COUR SUPRÊME

**Rapport annuel de la Cour suprême
2012**

Dakar

décembre 2013

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, 2013
ISSN 0850 - 5713

Utilisation commerciale interdite
Reproduction autorisée avec indication de la source

République du Sénégal



COUR SUPRÊME

**Rapport annuel de la Cour suprême
2012**

Sommaire

Présentation du Rapport annuel de la Cour suprême pour l'année 2012, par M. Papa Oumar Sakho	7
Première partie	
Les activités de la Cour suprême en 2012	11
I. Rentrée solennelle des Cours et Tribunaux, année judiciaire 2011-2012	13
II. L'activité juridictionnelle. Période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2012	17
III. L'activité administrative	49
1. Rapport annuel d'activités du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême	49
2. Rapports de l'Inspection générale des Cours et Tribunaux et de l'Inspection générale des Parquets	63
3. Autres activités administratives	67
IV. L'activité consultative	69
V. Compte-rendu d'activités internationales	71
VI. Propositions de réforme d'ordre législatif, réglementaire ou administratif	75
VII. Perspectives pour l'année 2013	81
Deuxième Partie	
Discours et études	83
1. Discours prononcés lors de la Rentrée solennelle des Cours et Tribunaux, année judiciaire 2011-2012	85
- Discours d'usage, par M. le Président du Tribunal départemental de Thiès, M. <i>Alioune Niokhor Diouf</i>	85
- Discours de M. le Procureur général près la Cour suprême, M. <i>Abdoulaye Gaye</i>	97
- Discours de M. le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats, M ^e <i>Alioune Badara Fall</i>	105
- Discours de M. le Premier Président de la Cour suprême, M. <i>Papa Oumar Sakho</i>	113
- Allocution de M. le Président de la République, M ^e <i>Abdoulaye Wade</i>	123

2. Études	133
L'exécution des décisions de justice dans l'espace "Association africaine des Hautes Juridictions francophones" <i>Abdourahmane Diouf</i>	135
Le terrorisme, défi du 21 ^{ème} siècle <i>Ndiaw Diouf</i>	159
La loi n° 2009-16 du 2 mars 2009 portant loi uniforme relative à la lutte contre le financement du terrorisme <i>Ndiaw Diouf</i>	175
Annexes	195
Arrêté fixant les audiences et la composition des chambres de la Cour suprême du 1 ^{er} novembre 2012 au 31 juillet 2013	195
Composition des chambres de la Cour suprême. Année judiciaire 2012-2013	196
Calendrier des audiences, 2012-2013	198
Liste des tableaux	199

Présentation du Rapport annuel de la Cour suprême

par M. *Papa Oumar SAKHO*

Premier Président de la Cour suprême

Le présent rapport annuel est le quatrième depuis la création de la Cour suprême en août 2008. Couvrant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2012, il comporte une première partie présentant les activités de la Cour et une seconde consacrée aux discours et études.

L'année judiciaire 2012 a été ouverte par l'audience solennelle de rentrée des Cours et Tribunaux tenue en janvier sur le thème de « La liberté du travail », sous la présidence de Monsieur le Président de la République, Président du Conseil supérieur de la Magistrature.

Au plan de l'activité juridictionnelle, l'effort de traitement des procédures dans un délai raisonnable est maintenu, voire amplifié. Ainsi, en plus du stock de 209 affaires en instance de traitement à la fin de l'année 2011, la Cour suprême a reçu 355 requêtes et en a jugé 361, dont 18,28 % par la chambre administrative, 33,50 % par la chambre criminelle, 29,36 % par la chambre civile et commerciale et 18,83 % par la chambre sociale.

Les statistiques comparées sur les cinq dernières années ont fait apparaître les tendances suivantes en 2012 : une hausse du nombre d'affaires reçues, une hausse du nombre d'affaires jugées et une lé-

gère baisse du nombre d'affaires en stock, c'est-à-dire celles restant à juger à la fin de l'année et reportées à l'année suivante.

L'on peut déduire de ces tendances une confiance accrue des justiciables et un traitement plus rapide des procédures pendantes lorsqu'elles sont en état d'être jugées.

L'activité consultative de la Cour suprême relève de l'assemblée générale consultative qui émet des avis sur les projets de loi et projets de décret soumis à son examen par le Gouvernement. Le faible taux de saisine, déjà signalé l'année passée au cours de laquelle la Cour avait reçu treize projets de loi ou de décret, persiste.

Ainsi, neuf projets ont été reçus en 2012 : trois ont été retirés par le Gouvernement et six avis favorables ont été émis concernant un projet de loi portant création de l'OFNAC et cinq projets de décrets, dont celui relatif aux diplômes de licence, master et doctorat (LMD).

Les autres activités administratives sont aussi passées en revue : il s'agit des missions effectuées dans les Cours d'Appel et les Tribunaux par l'Inspection générale des Cours et Tribunaux et l'Inspection générale des Parquets, des rapports du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême, des comptes rendus des réunions mensuelles du bureau de la Cour et des Assemblées intérieures pour le suivi du traitement des affaires et des questions liées au fonctionnement de la Cour.

Le projet de rénovation et d'extension des locaux tendant au regroupement de l'ensemble des services de la Cour suprême sur un site unique se poursuit, avec les lenteurs inhérentes aux longues procédures du Code des marchés publics. Toutefois, le dossier d'appel d'offres pour le choix d'un laboratoire d'études géotechniques (études de sols) a été mené à bonne fin, par la sélection du Centre expérimental de recherches et d'études pour l'équipement (CEREEQ) ; de même, une demande de renseignements et de prix a

permis de désigner le bureau qui aura en charge le contrôle technique des travaux : il s'agit du bureau ALPAGES.

Au plan international, il est fait état, sous forme de tableau, du séjour du Premier Président de la Cour suprême à Paris pour prendre part à la réunion du bureau de l'Association des Hautes Juridictions de Cassation ayant en partage l'usage du français (AHJU-CAF), du voyage à Cotonou de la Présidente de la chambre administrative pour représenter le Premier Président aux 12^{èmes} assises de l'Association africaine des Hautes Juridictions francophones (AA-HJF) et, dans le cadre de la formation permanente, des voyages d'étude effectués en France, au Conseil d'État et à la Cour de Cassation, sur financement des services de la coopération française, par des magistrats de la Cour suprême.

De même, le Procureur général, membre du Comité contre la Torture, et le Secrétaire général, membre du Comité sur les Disparitions forcées, ont participé à Genève, au Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, aux deux sessions annuelles de leurs Comités respectifs.

S'agissant des propositions de réforme d'ordre législatif, réglementaire ou administratif, le projet de modification de la loi organique n° 2008-35 du 8 août 2008 sur la Cour suprême est en cours de finalisation : il s'agit, pour l'essentiel, malgré les effectifs limités, de promouvoir la réduction significative des délais de traitement des procédures, en particulier par l'introduction de procédures rapides, réglées par ordonnances du Premier Président ou du magistrat qu'il délègue à cet effet.

Les perspectives pour l'année 2013 concernent la préparation de l'audience solennelle de rentrée des Cours et Tribunaux qui aura lieu au mois de janvier, les journées d'études sur les techniques de cassation prévues à Dakar avec la participation d'un président de chambre et d'un conseiller à la Cour de Cassation française, l'organisation des « Mardis de la Cour suprême » et le projet de col-

loque avec la Cour suprême du Royaume du Maroc, sur le droit de la famille comparé des deux pays.

L'utilisation effective du bureau virtuel pour le traitement des procédures dématérialisées devrait être concrétisée en 2013, ainsi que la sélection de l'entreprise chargée des travaux de rénovation et d'extension des locaux.

La deuxième partie du rapport porte sur la publication du texte intégral des allocutions prononcées au cours de l'audience solennelle de rentrée des Cours et Tribunaux du 11 janvier 2012, sur le thème de "La liberté du travail".

Quant aux études, trois ont été sélectionnées en raison de leur intérêt particulier et de leur caractère d'actualité : la première est relative à l'exécution des décisions de justice dans l'espace de l'Association africaine des Hautes Juridictions francophones (AA-HJF) et les deux suivantes traitent de la lutte contre le terrorisme.

Bonne lecture à tous.

Première Partie

Les activités de la Cour suprême en 2012

I. Rentrée solennelle des Cours et Tribunaux, année judiciaire 2011-2012

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL

Un peuple – Un but – Une foi

COUR SUPRÊME

Le Greffe central

AUDIENCE SOLENNELLE PUBLIQUE DE RENTRÉE DES COURS ET TRIBUNAUX DU MERCREDI 11 JANVIER 2012

Le mercredi onze janvier de l'an deux mille douze, à partir de dix heures quinze minutes, il a été tenu dans la salle d'audience de la Cour suprême, sous la présidence de Maître Abdoulaye WADE, Président de la République, Président du Conseil supérieur de la Magistrature, l'audience solennelle publique de rentrée des Cours et Tribunaux.

Assistaient à cette audience, le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale, le Premier Ministre, le président du Conseil constitutionnel, le Ministre d'État, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, Vice-Président du Conseil supérieur de la Magistrature, le Médiateur de la République, le corps diplomatique et plusieurs autres personnalités universitaires, civiles, militaires, religieuses et coutumières.

La Cour suprême était composée de Mesdames et Messieurs :

- Papa Oumar SAKHO, Premier Président,
- Abdoulaye GAYE, Procureur général,
- Awa Sow CABA, Président de chambre,
- Fatou Habibatou DIALLO, Président de chambre,
- Mamadou Badio CAMARA, Président de chambre,

- Mouhamadou DIAWARA, Président de chambre,
- Youssoupha Diaw MBODJ, Premier Avocat général,
- Papa Makha NDIAYE, Cheikh Ahmed Tidiane COULIBALY, Lassana Diabé SIBY, Abdoulaye NDIAYE, El Hadj Malick SOW, Mouhamadou Bachirou SÈYE, Amadou BAL, Adama NDIAYE, Waly FAYE, Mbacké FALL, Amadou Lamine BATHILY, Ibrahima SY et Wade Abibatou BABOU, Conseillers,
- Abdourahmane DIOUF, Papa Ndiaga YADE, Souleymane KANE et Omar DIÈYE, Avocats généraux,
- Seydina Issa SOW, Amadou Mbaye GUISSÉ, Jean Aloïse NDIAYE, Idrissa SOW, Sangoné FALL et Boubacar DIALLO, Auditeurs,
- Ababacar Ndao, Greffier en chef.

La Cour d'Appel de Dakar était représentée par Messieurs :

- Demba KANDJI, Premier Président,
- Abdoulaye BA, Procureur général.

La Cour d'Appel de Kaolack était représentée par Messieurs :

- Henri Grégoire DIOP, Premier Président,
- Boubacar Albert GAYE, Procureur général.

La Cour d'Appel de Saint-Louis était représentée par Messieurs :

- Taïfour DIOP, Premier Président,
- Gora SECK, Procureur général.

Le Tribunal régional hors classe de Dakar était représenté par Monsieur :

- Ousmane DIAGNE, Procureur de la République.

Le Tribunal du travail hors classe de Dakar était représenté par Madame :

- GUÈYE Marième DIOP, président.

Le Tribunal départemental hors classe de Dakar était représenté par Madame :

- NGOM Ndèye Khady DIAGNE, Président.

À dix heures dix minutes, Monsieur le Président de la République a été accueilli au bas des marches de la Cour suprême par une délégation composée de Messieurs le Ministre d'État, Gardé des Sceaux, Ministre de la Justice, Vice-Président du Conseil supérieur de la Magistrature, le Premier Président de la Cour suprême, le Procureur général près ladite Cour,

le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats et le Président de l'Ordre national des Huissiers de Justice du Sénégal.

Deux cordons de la Garde Rouge, formant une haie à l'entrée de la salle des pas perdus, ont rendu les honneurs.

Conduit par le Président de l'Ordre national des Huissiers de Justice du Sénégal, le cortège a accédé à la salle d'audience.

Monsieur le Président de la République a pris place au bureau de la Cour en ayant à ses côtés Monsieur le Garde des Sceaux, Vice-Président du Conseil supérieur de la Magistrature ainsi que les membres de la Cour suprême, des Cours d'Appel de Dakar, de Kaolack et de Saint-Louis, du Tribunal régional hors classe de Dakar, du Tribunal du Travail hors classe de Dakar et du Tribunal départemental hors classe de Dakar, revêtus de costumes des audiences solennelles et d'apparats.

À dix heures quinze minutes, Monsieur le Président de la République a déclaré l'audience ouverte, puis a donné la parole à Monsieur le Premier Président de la Cour suprême qui, après avoir lu les dispositions de l'article 63 du Code de procédure civile et souhaité la bienvenue aux invités, a demandé à Monsieur Alioune Niokhor DIOUF, Président du Tribunal départemental de Thiès, de prononcer le discours d'usage sur le thème : « *La liberté du travail* ».

Puis, Monsieur le Procureur général près la Cour suprême, le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats, Monsieur le Premier Président de la Cour suprême et Monsieur le Président de la République ont, tour à tour, prononcé leur allocution.

Enfin, Monsieur le Président de la République a levé l'audience à douze heures trente sept minutes.

De tout ce qui précède, a été dressé le présent procès-verbal signé par Monsieur le Président de la République, Monsieur le Premier Président et le Greffier en chef de la Cour suprême.

Fait à Dakar, le 11 janvier 2012

Le Président de la République

Abdoulaye WADE

Le Premier Président de la Cour suprême

Papa Oumar SAKHO

Le Greffier en chef

Ababacar NDAO

II. L'activité juridictionnelle

(Période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2012)

Avant de procéder à une analyse des statistiques, il convient de préciser que celle-ci se fera avec comme base de comparaison la moyenne mensuelle. Ce choix est justifié par le fait que les comparaisons seront faites sur des périodes qui ne coïncident pas toujours avec l'année judiciaire. Il en est ainsi pour 2007-2008 qui couvre la période de novembre 2007 à août 2008 (date de renaissance de la Cour suprême), soit dix mois, et pour 2008-2009 concernant la période de septembre 2008 à décembre 2009, soit seize mois. En outre, les affaires reçues et traitées par les chambres réunies ne seront pas prises en compte. Toutefois, il y a lieu de noter que celles-ci ont démarré l'année judiciaire avec un stock de 24 affaires en instance, reçu 24 affaires nouvelles et rendu 26 arrêts.

L'examen des données se fera en deux étapes. Nous procéderons d'abord à une analyse globale des statistiques avant de proposer une étude détaillée (chambre par chambre).

1. Vue panoramique des statistiques de la Cour suprême

Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012, la Cour suprême (chambres administrative, criminelle, civile et commerciale et sociale), qui a entamé l'année judiciaire avec un stock de 209 affaires en instance, a reçu 355 affaires et rendu 361 arrêts. À la fin de l'année judiciaire, il restait 202 dossiers qui n'étaient pas en état d'être jugés (tableau 1).

La comparaison de ces chiffres avec ceux de l'année judiciaire 2011 révèle trois tendances : une hausse du nombre d'affaires reçues (a) et du nombre de décisions rendues (b), ainsi qu'une légère baisse du nombre de dossiers non traités (c).

a) Une hausse de la moyenne mensuelle des affaires reçues

La Cour suprême a reçu **355 requêtes** réparties entre les chambres criminelle, civile et commerciale, sociale et administrative (**tableaux 3, 4, 5 et 6**), soit environ **29,58 requêtes par mois**, ce qui représente :

- une hausse de 13,15 % par rapport à 2011 où elle a reçu 314 requêtes, soit 26,16 requêtes par mois ;
- une hausse de 18,32 % par rapport à 2010, où elle a reçu 300 requêtes, soit 25 requêtes par mois ;
- une hausse de 2,32 % par rapport à 2008-2009, où elle a reçu 463 requêtes, soit 28,93 requêtes par mois ;
- une hausse de 5,39 % par rapport à 2007-2008, où 287 affaires nouvelles ont été reçues, soit 28,7 requêtes par mois ;
- une hausse de 7,40 % par rapport à l'année judiciaire 2006-2007, où le chiffre des affaires nouvelles était de 331, soit 27,58 requêtes par mois.

On constate donc qu'en 2012, la haute juridiction a reçu plus de dossiers que lors des cinq années précédentes. Cela témoigne de la confiance que les justiciables font, de plus en plus, à la Cour suprême.

Ces requêtes sont réparties comme suit :

- **34 % pour la chambre criminelle**, alors que les requêtes représentaient 39 % en 2011, 30 % en 2010, 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 23 % en 2011, 31 % en 2010, 29 % en 2008-2009, 21 % pour l'année judiciaire 2006-2007 et 13 % pour 2007-2008 ;
- **15 % pour la chambre sociale**, alors qu'elles représentaient 17 % en 2011, 21 % en 2010, 14 % en 2008-2009, 16 % pour l'année judiciaire 2006-2007 et 31 % pour 2007-2008 ;
- **20 % pour la chambre administrative**, alors qu'elles représentaient 21 % en 2011, 18 % en 2010, 14 % en 2008-2009, 38 % pour l'année judiciaire 2006-2007 et 19 % pour 2007-2008.

La hausse de la moyenne mensuelle générale découle d'une augmentation considérable des affaires reçues par la chambre civile et commerciale (9,08 affaires reçues par mois en 2012 contre 5,9 affaires en 2011, soit une croissance de 53,72 %) et d'une légère augmentation de celles confiées à la chambre sociale (4,5 affaires par mois en 2012 contre 4,4 affaires en 2011, soit une hausse de 2,19 %). En ce qui concerne la chambre criminelle, le nombre d'affaires enregistrées a baissé (10 affaires par mois en 2012 contre

10,3 affaires en 2011, soit une diminution de 2,66 %). S'agissant de la chambre administrative, il n'y a pas eu d'évolution (5,5 affaires par mois en 2011 et en 2012).

L'augmentation du nombre d'affaires reçues s'est accompagnée d'une hausse de la moyenne mensuelle de décisions rendues.

b) Une hausse de la moyenne mensuelle de décisions rendues

Les chambres administrative, criminelle, civile et commerciale et sociale ont rendu 361 décisions, soit une moyenne mensuelle de 30,08 décisions (tableaux 7, 8 et 12), ce qui représente :

- une hausse de 21,54 % par rapport à 2011, où 299 décisions ont été rendues, soit 24,91 décisions par mois ;
- une baisse de 5,54 % par rapport à 2010, où 373 décisions ont été rendues, soit 31,8 décisions par mois ;
- une hausse de 17,32 % par rapport à 2008-2009, où 412 arrêts ont été rendus, soit 25,75 arrêts par mois ;
- une baisse de 17 % par rapport à 2007-2008, où 362 décisions ont été rendues, soit 36,2 décisions par mois ;
- une baisse de 9,84 % par rapport à l'année judiciaire 2006-2007, où le chiffre des arrêts rendus était de 400, soit 33,33 arrêts par mois.

Ce flux important de l'activité juridictionnelle de la Cour régulatrice a permis de redresser la courbe descendante notée en 2011, où l'on a noté une baisse de 21,66 % par rapport à 2010.

Cette augmentation du nombre d'arrêts rendus, qui témoigne de la célérité avec laquelle les affaires sont traitées à la Cour suprême, procède d'une hausse considérable du nombre de décisions rendues par la chambre administrative (6 arrêts par mois en 2012 contre 3,4 en 2011, soit une hausse de 76,47 %), la chambre civile et commerciale (8,83 arrêts par mois en 2012 contre 7,9 en 2011, soit une hausse de 19,36 %) et la chambre criminelle (10 arrêts par mois en 2012 contre 7,9 en 2011, soit une hausse de 26,58 %). En ce qui concerne la chambre sociale, il n'y a pas eu d'évolution (5,6 arrêts par mois en 2011 et en 2012).

Ces décisions sont réparties comme suit :

➤ **Répartition par chambre (tableaux 7 et 8)**

- **18 % pour la chambre administrative**, alors qu'elles représentaient 13 % en 2011, 11 % en 2010, 19 % en 2008-2009, 29 % pour 2007-2008 et 20 % pour l'année judiciaire 2006-2007 ;
- **34 % pour la chambre criminelle**, tandis qu'elles représentaient 32 % en 2011, 39 % en 2010, 36 % en 2008-2009, 21 % pour 2007-2008 et 23 % pour l'année judiciaire 2006-2007 ;
- **29 % pour la chambre civile et commerciale**, alors qu'elles constituaient 32 % en 2011, 31 % en 2010, 23 % en 2008-2009, 32 % pour 2007-2008 et 31 % pour l'année judiciaire 2006-2007 ;
- **19 % pour la chambre sociale**, tandis qu'elles étaient de 23 % en 2011, 19 % en 2010, 22 % en 2008-2009 et 18 % pour les années judiciaires 2007-2008 et 2006-2007.

➤ **Répartition par nature de la décision (tableaux 10 et 11)**

- **Incompétence : 2 %**, alors que les décisions d'incompétence représentaient 3 % en 2011 et 2010, 4 % en 2008-2009 ;
- **Irrecevabilité : 13 %**, tandis que les décisions d'irrecevabilité étaient de 14 % en 2011, de 20 % en 2010, 12 % en 2008-2009 (tableau 15) ;
- **Déchéance : 19 %**, alors que les décisions de déchéance représentaient 18 % en 2010, 19 % en 2008-2009 (tableau 13) ;
- **Rejet : 39,61 %**, alors que les décisions de rejet représentaient 35 % en 2011, 34 % en 2010, 38 % en 2008-2009 (tableau 17) ;
- **Cassation : 16 %**, tandis que les décisions de cassation représentaient 14 % en 2011, 20 % en 2010, 19 % en 2008-2009 (tableau 19) ;
- **Annulation : 4 %**, alors que les décisions d'annulation représentaient 4 % en 2011, 3 % en 2010, 4 % en 2008-2009 ;
- **Autres décisions** (non-lieu à statuer, désistement, sursis à exécution, renvoi devant les chambres réunies, renvoi devant le Conseil constitutionnel, règlement de juges, suspension des poursuites, sans objet et décisions mixtes) : **6 %**, alors qu'elles étaient de 5 % en 2011, en 2010 et en 2008-2009.

Les 361 décisions rendues peuvent également être classées dans trois catégories, selon que les formations juridictionnelles se sont déclarées incompétentes ou qu'elles ont statué sur le fond ou, en raison, entre autres, d'une irrégularité de forme ou de procédure, elles ne sont pas allées au fond.

Ainsi ont été prononcées :

- 207 décisions au fond, soit 57 % ;
- 147 décisions sur la forme ou la procédure, soit 41 % ;
- 7 arrêts sur la compétence, soit 2 %.

Parmi les arrêts au fond, la chambre civile et commerciale arrive en tête avec 39 %, alors que pour les décisions sur la forme et la procédure, 54 % concernent la chambre criminelle.

La célérité dans le traitement des affaires a entraîné une légère baisse du stock des affaires en instance au 31 décembre 2012.

c) Une légère baisse du stock des affaires en instance (tableaux 1, 2, 21 et 22)

Au 31 décembre 2012, il restait en instance 202 affaires qui n'étaient pas en état d'être jugées, dont 115 au greffe pour la mise en état. Ce qui constitue une baisse de 3 % par rapport à 2011, où le stock en fin d'année était de 209 affaires.

Ces affaires en instance sont réparties comme suit :

- | | |
|------------------------------------|-------|
| - Affaires administratives | 4 % |
| - Affaires criminelles | 29 % |
| - Affaires civiles et commerciales | 34 % |
| - Affaires sociales | 13 %. |

II. Analyse détaillée des statistiques, par chambre

a) Chambre administrative (tableaux 23, 24, 25 et 26)

Cette chambre a commencé l'année judiciaire avec 42 affaires en stock, reçu 72 affaires nouvelles, soit 6 affaires par mois, et rendu 66 arrêts, soit 5,5 décisions par mois. Au 31 décembre 2012, il restait 48 affaires administratives non traitées.

En ce qui concerne le **nombre d'affaires reçues par mois**, la chambre administrative a connu :

- une hausse de 10 % par rapport à 2011, où elle a reçu 66 requêtes, soit 5,5 requêtes par mois ;
- une hausse de 24,5 % par rapport à 2010, où elle a reçu 55 requêtes, soit 4,58 requêtes par mois ;
- une hausse de 11 % par rapport à 2008-2009, où elle a reçu 65 requêtes, soit 5,4 requêtes par mois ;
- une hausse de 13 % par rapport à 2007-2008, où 53 affaires nouvelles ont été reçues, soit 5,3 requêtes par mois ;
- une baisse de 42 % par rapport à l'année judiciaire 2006-2007, où le chiffre des affaires nouvelles était de 125, soit 10,4 requêtes par mois.

S'agissant du **nombre de décisions rendues par mois**, la chambre administrative a connu :

- une hausse de 62 % par rapport à 2011, où elle a rendu 41 décisions, soit 3,4 arrêts par mois ;
- une hausse de 57 % par rapport à 2010, où elle a rendu 42 décisions, soit 3,5 arrêts par mois ;
- une hausse de 16 % par rapport à 2008-2009, où elle a rendu 78 décisions, soit 4,8 arrêts par mois ;
- une hausse de 4 % par rapport à 2007-2008, où elle a rendu 53 décisions, soit 5,3 arrêts par mois ;

- une baisse de 42 % par rapport à l'année judiciaire 2006-2007, où elle a rendu 116 décisions, soit 9,6 arrêts par mois.

La répartition des décisions de la chambre administrative, selon leur nature, se présente comme suit :

Irrecevabilité	9	14 %
Sursis à exécution	3	5 %
Cassation	1	1 %
Rejet	25	38 %
Déchéance	11	17 %
Annulation	15	23 %
Renvoi devant le Conseil constitutionnel	1	1 %
Sans objet	1	1 %

La répartition des décisions, soit 66 arrêts, selon qu'il s'agit d'arrêt au fond ou de décision sur la forme ou la procédure, se présente comme suit :

- 41 arrêts au fond, soit 62 % ;
- 15 décisions sur la forme ou la procédure, soit 38 %.

Au sujet des dossiers non traités, il restait au 31 décembre 2012 un stock de 48 affaires en instance, soit une hausse de 14 % par rapport à 2011, où le stock était de 42 affaires.

b) Chambre criminelle (tableaux 27, 28, 29 et 30)

Cette chambre a commencé l'année judiciaire avec 59 affaires en stock, reçu 120 affaires nouvelles, soit 10 affaires par mois et rendu 121 arrêts, soit 10,08 décisions par mois. Au 31 décembre 2012, il restait 58 affaires criminelles non traitées.

En ce qui concerne le **nombre d'affaires reçues par mois**, la chambre criminelle a connu :

- une baisse de 3 % par rapport à 2011, où elle a reçu 124 requêtes, soit 10,3 requêtes par mois ;

- une hausse de 35 % par rapport à 2010, où elle a reçu 89 requêtes, soit 7,41 requêtes par mois ;
- une baisse de 20 % par rapport à 2008-2009, où elle a reçu 200 requêtes, soit 12,5 requêtes par mois ;
- une baisse de 6 % par rapport à 2007-2008, où 106 affaires nouvelles ont été reçues, soit 10,06 requêtes par mois ;
- une hausse de 43 % par rapport à l'année judiciaire 2006-2007, où le chiffre des affaires nouvelles était de 84, soit 7 requêtes par mois.

S'agissant du **nombre de décisions rendues par mois**, la chambre criminelle a connu :

- une hausse de 27 % par rapport à 2011, où elle a rendu 95 décisions, soit 7,91 arrêts par mois ;
- une baisse de 18 % par rapport à 2010, où elle a rendu 147 décisions, soit 12,2 arrêts par mois ;
- une hausse de 7,5 % par rapport à 2008-2009, où elle a rendu 150 décisions, soit 9,3 arrêts par mois ;
- une hausse de 6 % par rapport à 2007-2008, où elle a rendu 94 décisions, soit 9,4 arrêts par mois ;
- une hausse de 45 % par rapport à l'année judiciaire 2006-2007, où elle a rendu 83 décisions, soit 6,9 arrêts par mois.

La répartition des décisions de la chambre criminelle, selon leur nature, se présente comme suit :

Irrecevabilité	31	25 %
Déchéance	42	35 %
Désistement	4	3 %
Suspension des poursuites	1	1 %
Renvoi devant les chambres réunies	1	1 %
Règlement de juges	1	1 %
Rejet	23	19 %
Cassation	18	15 %

La répartition des décisions (121 arrêts), selon qu'il s'agit d'arrêt au fond ou de décision sur la forme ou la procédure, se présente comme suit :

- 79 décisions sur la forme ou la procédure, soit 65 % ;
- 42 arrêts au fond, soit 35 %.

Au sujet des dossiers non traités, il restait au 31 décembre 2012 un stock de 58 affaires en instance, soit une baisse de 2 % par rapport à 2011, où le stock était de 59 affaires.

c) Chambre civile et commerciale (tableaux 31, 32, 33 et 34)

Cette chambre a commencé l'année judiciaire avec 67 affaires en stock, reçu 109 affaires nouvelles, soit 9,08 affaires par mois et rendu 106 arrêts, soit 8,83 décisions par mois. Au 31 décembre 2012, il restait 69 affaires civiles et commerciales non traitées.

En ce qui concerne le **nombre d'affaires reçues par mois**, la chambre civile et commerciale a connu :

- une hausse de 54 % par rapport à 2011, où elle a reçu 71 requêtes, soit 5,9 requêtes par mois ;
- une hausse de 16 % par rapport à 2010, où elle a reçu 94 requêtes, soit 7,8 requêtes par mois ;
- une hausse de 8 % par rapport à 2008-2009, où elle a reçu 200 requêtes, soit 8,4 requêtes par mois ;
- une hausse de 138 % par rapport à 2007-2008, où 38 affaires nouvelles ont été reçues, soit 3,8 requêtes par mois ;
- une hausse de 62 % par rapport à l'année judiciaire 2006-2007, où le chiffre des affaires nouvelles était de 68, soit 5,6 requêtes par mois.

S'agissant du **nombre de décisions rendues par mois**, la chambre civile et commerciale a connu :

- une hausse de 19 % par rapport à 2011, où elle a rendu 95 décisions, soit 7,91 arrêts par mois ;

- une baisse de 7 % par rapport à 2010, où elle a rendu 114 décisions, soit 9,5 arrêts par mois ;
- une hausse de 52 % par rapport à 2008-2009, où elle a rendu 94 décisions, soit 5,8 arrêts par mois ;
- une baisse de 22 % par rapport à 2007-2008, où elle a rendu 94 décisions, soit 9,4 arrêts par mois ;
- une hausse de 45 % par rapport à l'année judiciaire 2006-2007, où elle a rendu 113 décisions, soit 11,3 arrêts par mois.

La répartition des décisions de la chambre civile et commerciale, selon leur nature, se présente comme suit :

Incompétence	7	6 %
Irrecevabilité	1	1 %
Déchéance	16	15 %
Désistement	1	1 %
Rejet	58	55 %
Cassation	23	22 %

La répartition des décisions, soit 106 arrêts, selon qu'il s'agit d'arrêt d'incompétence, d'arrêt au fond ou de décision sur la forme ou la procédure, se présente comme suit :

- 7 décisions d'incompétence, soit 7 % ;
- 18 décisions sur la forme ou la procédure, soit 17 % ;
- 81 arrêts au fond, soit 76 %.

Au sujet des dossiers non traités, il restait au 31 décembre 2012 un stock de 69 affaires en instance, soit une hausse de 3 % par rapport à 2011, où le stock était de 67 affaires.

d) Chambre sociale (tableaux 35, 36, 37 et 38)

Cette chambre a commencé l'année judiciaire avec 41 affaires en stock, reçu 54 affaires nouvelles, soit 4,5 affaires par mois et rendu 68 arrêts, soit 5,66 décisions par mois. Au 31 décembre 2012, il restait 27 affaires sociales non traitées.

En ce qui concerne le **nombre d'affaires reçues par mois**, la chambre sociale a connu :

- une légère hausse de 2 % par rapport à 2011, où elle a reçu 53 requêtes, soit 4,4 requêtes par mois ;
- une baisse de 13 % par rapport à 2010, où elle a reçu 62 requêtes, soit 5,16 requêtes par mois ;
- une hausse de 15 % par rapport à 2008-2009, où elle a reçu 63 requêtes, soit 3,9 requêtes par mois ;
- une baisse de 50 % par rapport à 2007-2008, où 90 affaires nouvelles ont été reçues, soit 9 requêtes par mois ;
- une situation identique par rapport à l'année judiciaire 2006-2007, où le chiffre des affaires nouvelles était de 54, soit 4,5 requêtes par mois.

S'agissant du **nombre de décisions rendues par mois**, la chambre n'a pas connu d'évolution par rapport à 2011 et 2008-2009, où le même nombre de décisions ont été rendues (68 soit 5,6 décisions par mois). Ce chiffre représente :

- une baisse de 4 % par rapport à 2010, où elle a rendu 70 décisions, soit 5,8 arrêts par mois ;
- une baisse de 45 % par rapport à 2007-2008, où elle a rendu 102 décisions, soit 10,2 arrêts par mois ;
- une baisse de 7 % par rapport à l'année judiciaire 2006-2007, où elle a rendu 72 décisions, soit 6 arrêts par mois ;

La répartition des décisions de la chambre sociale, selon leur nature, se présente comme suit :

Irrecevabilité	7	10 %
Désistement	1	2 %
Renvoi devant les chambres réunies	2	3 %
Rejet	37	54 %
Cassation	16	24 %
Décisions mixtes (irrecevabilité et cassation ou rejet)	5	7 %

La répartition des décisions, soit 68 arrêts, selon qu'il s'agit d'arrêt au fond ou de décision sur la forme ou la procédure, se présente comme suit :

- 10 décisions sur la forme ou la procédure, soit 15 % ;
- 58 arrêts au fond, soit 85 %.

Au sujet des dossiers non traités, il restait au 31 décembre 2012 un stock de 27 affaires en instance, soit une baisse de 34 % par rapport à 2011, où le stock était de 41 affaires.

Tableau 1. Aperçu général

	<i>Chambre adminis- trative</i>	<i>Chambre criminelle</i>	<i>Chambre civile et commerciale</i>	<i>Chambre sociale</i>	<i>Total</i>
Stock au 31/12/2011	42	59	67	41	209
Affaires reçues	72	120	109	54	355
Affaires totales	114	179	176	95	564
Affaires jugées	66	121	106	68	361
Stock au 31/12/2012	48	58	69	27	202

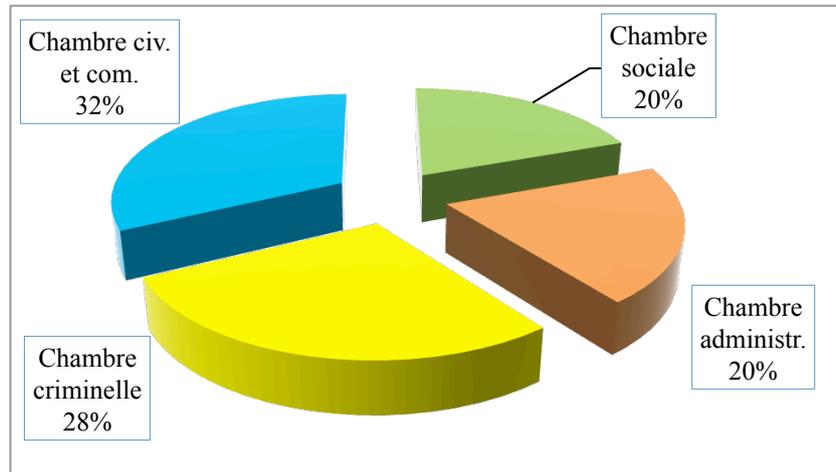
Tableau 2. Répartition par chambre du stock au 31 décembre 2011

Tableau 3. Répartition par chambre des affaires reçues

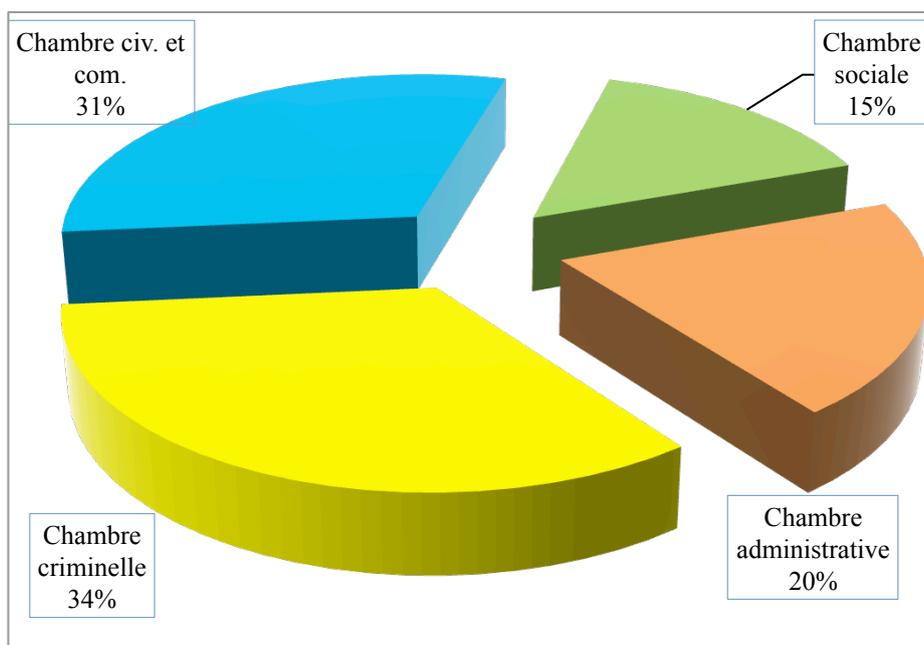


Tableau 4. Répartition mensuelle des affaires reçues

Mois	Chambre administrative	Chambre criminelle	Chambre civile et commerciale	Chambre sociale	Total	%
Janvier	6	10	8	13	37	11 %
Février	2	22	12	8	44	12 %
Mars	3	10	9	2	24	7 %
Avril	4	14	15	3	36	10 %
Mai	3	5	12	2	22	6 %
Juin	5	11	11	2	29	8 %
Juillet	7	14	8	4	33	9 %
Août	11	8	7	0	26	7 %
Septembre	9	6	10	5	30	9 %
Octobre	5	12	1	3	21	6 %
Novembre	7	2	10	1	20	6 %
Décembre	10	6	6	11	33	9 %
<i>Total</i>	72	120	109	54	355	

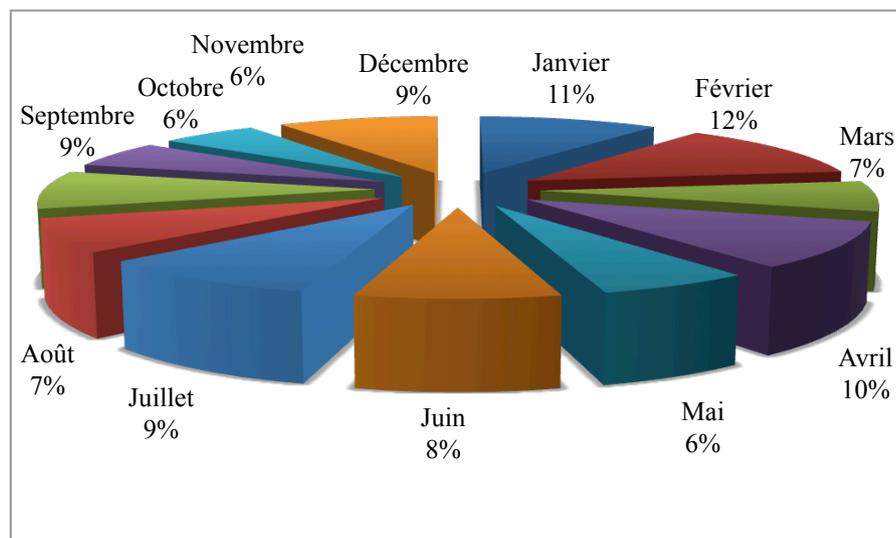
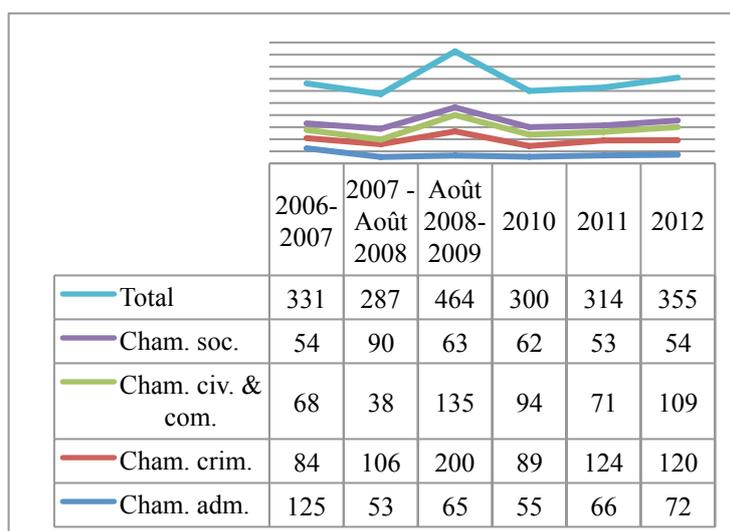
Tableau 5. Répartition mensuelle des affaires reçues**Tableau 6. Évolution des requêtes**

Tableau 7. Répartition par chambre des affaires jugées

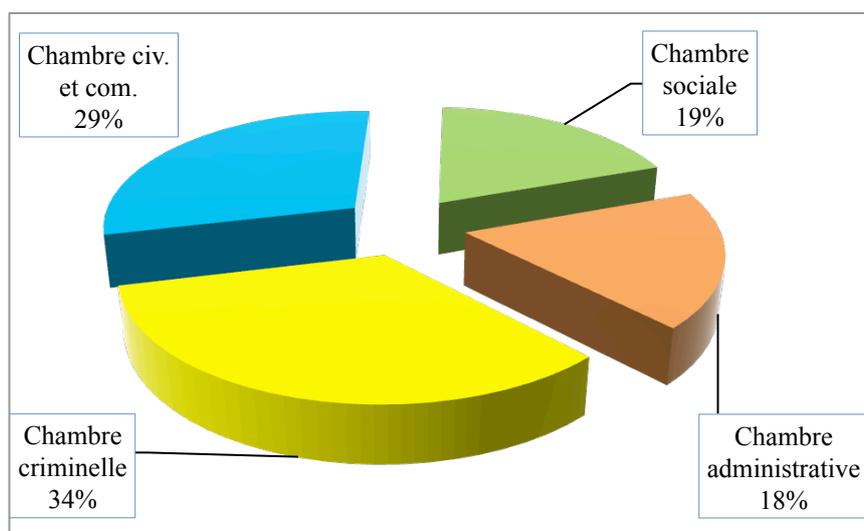
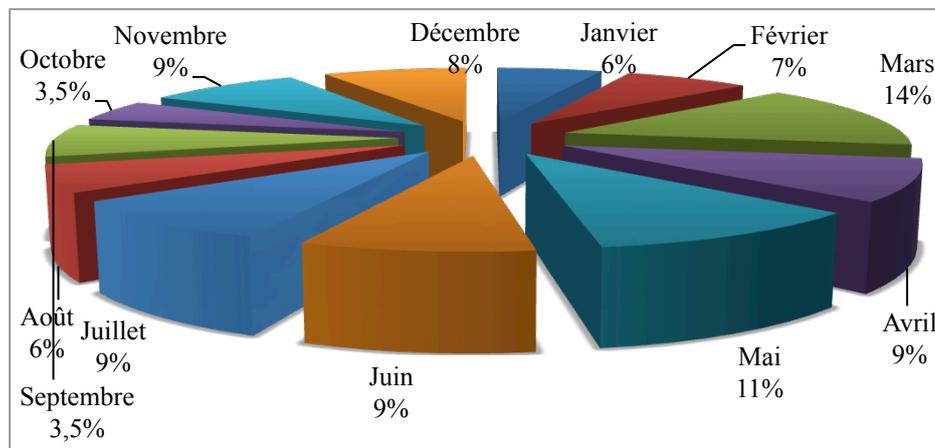


Tableau 8. Répartition mensuelle des affaires jugées

<i>Mois</i>	<i>Chambre administrative</i>	<i>Chambre criminelle</i>	<i>Chambre civile et commerciale</i>	<i>Chambre sociale</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Janvier	5	0	7	10	22	6 %
Février	6	8	6	6	26	7 %
Mars	7	17	19	9	52	14 %
Avril	9	10	9	5	33	9 %
Mai	8	16	7	8	39	11 %
Juin	1	13	11	6	31	9 %
Juillet	8	9	11	4	32	9 %
Août	9	4	7	1	21	6 %
Septembre	4	8	8	6	26	7 %
Octobre	0	11	3	3	17	5 %
Novembre	6	10	8	8	32	9 %
Décembre	3	15	10	2	30	8 %
<i>Total</i>	66	121	106	68	361	

Tableau 9. Répartition mensuelle des affaires jugées**Tableau 10. Répartition par nature de décision**

<i>Nature de la décision</i>	<i>Chambre administrative</i>	<i>Chambre criminelle</i>	<i>Chambre civile et commerciale</i>	<i>Chambre sociale</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Incompétence	0	0	7	0	7	1,93 %
Irrecevabilité	9	31	1	7	48	13,29 %
Déchéance	11	42	16	0	69	19,11 %
Suspension des poursuites	0	1	0	0	1	0,28 %
Sursis à exécution	3	0	0	0	3	0,83 %
Renvoi devant les chambres réunies	0	1	0	2	3	0,83 %
Renvoi devant le Conseil constitutionnel	1	0	0	0	1	0,28 %
Désistement	0	4	1	1	6	1,66 %
Règlement de juges	0	1	0	0	1	0,28 %
Sans objet	1	0	0	0	1	0,28 %
Décisions mixtes	0	0	0	5	5	1,38 %
Annulation d'acte administratif	15	0	0	0	15	4,15 %
Rejet	25	23	58	37	143	39,62 %
Cassation	1	18	23	16	58	16,08 %
<i>Total</i>	66	121	106	68	361	

Tableau 11. Répartition par nature de décision

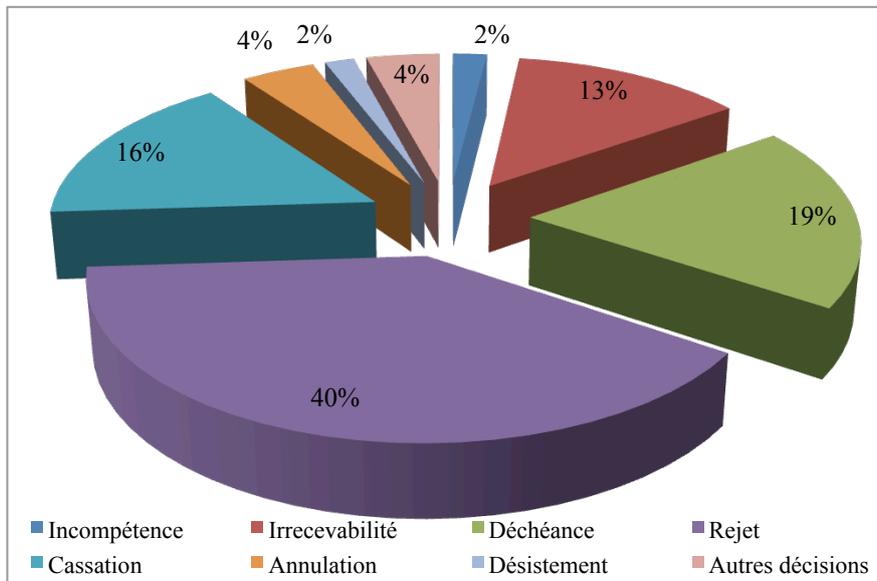


Tableau 12. Évolution des décisions

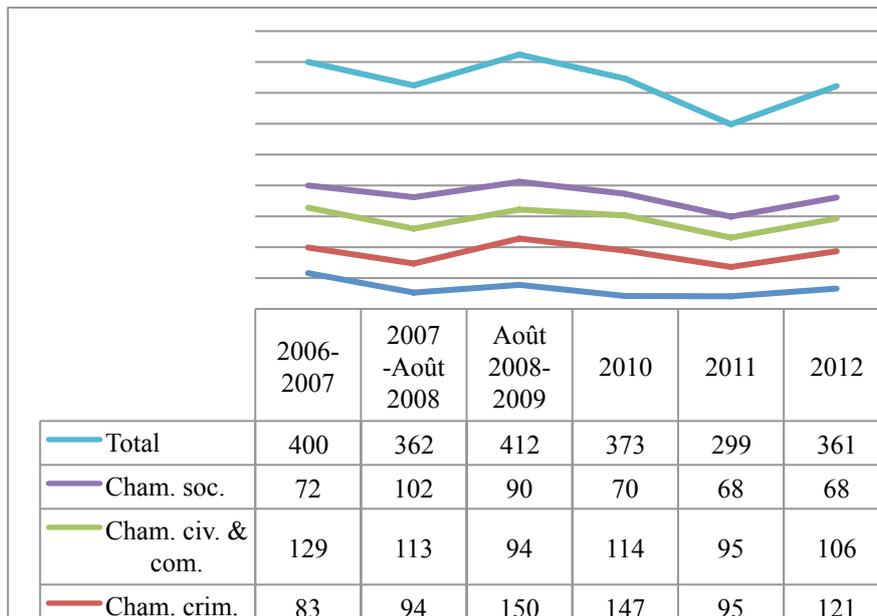


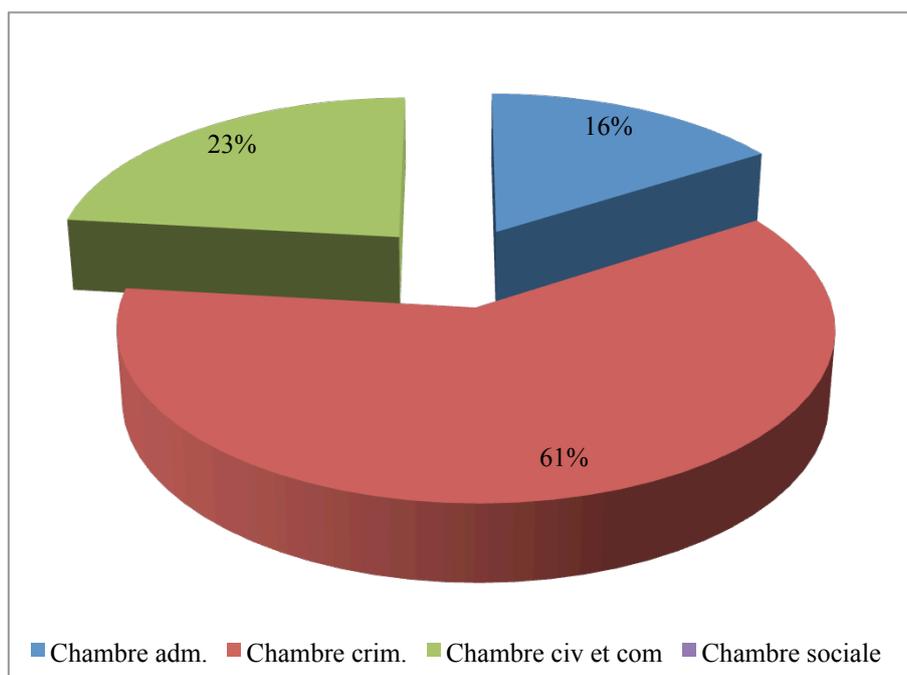
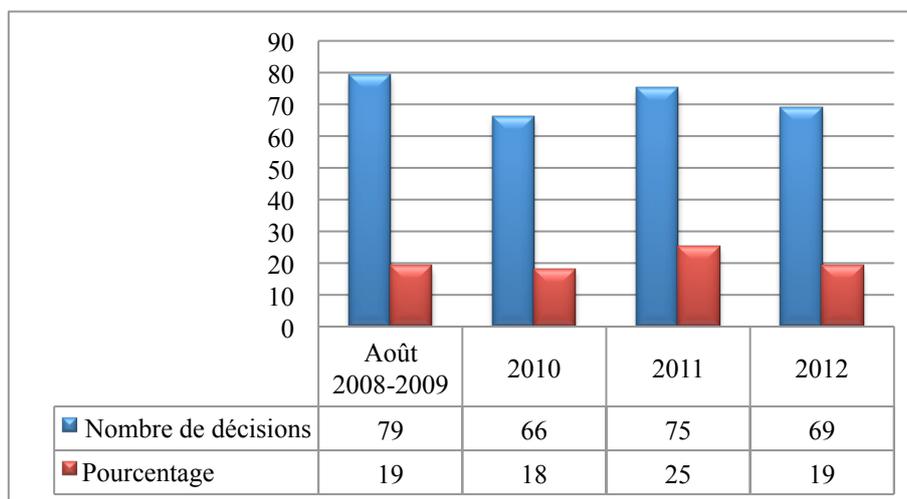
Tableau 13. Répartition des arrêts de déchéance**Tableau 14. Évolution des arrêts de déchéance**

Tableau 15. Répartition des arrêts d'irrecevabilité

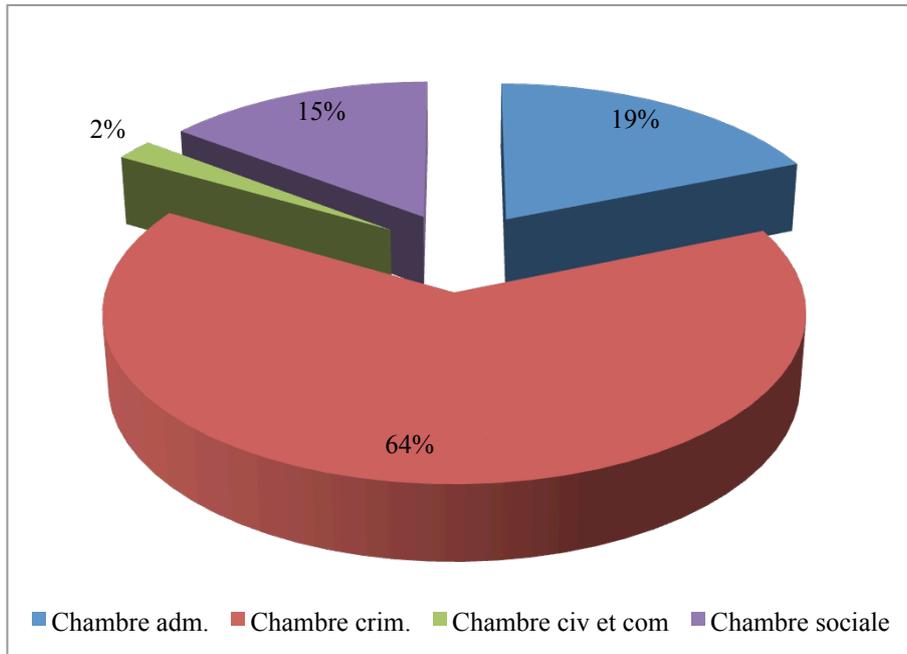


Tableau 16. Évolution des arrêts d'irrecevabilité

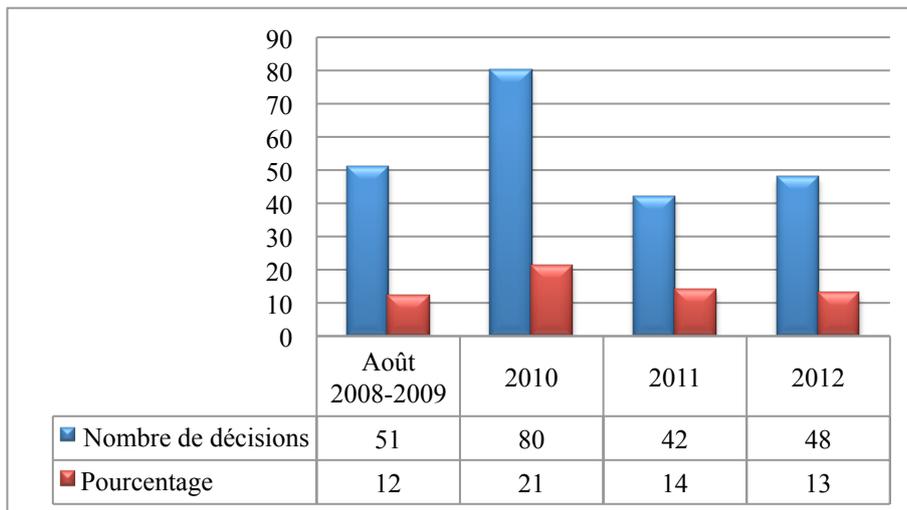


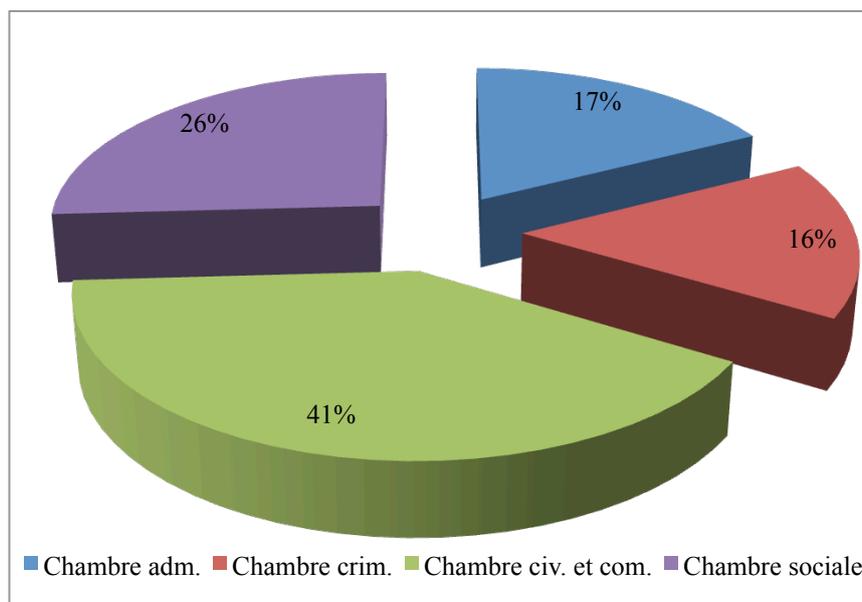
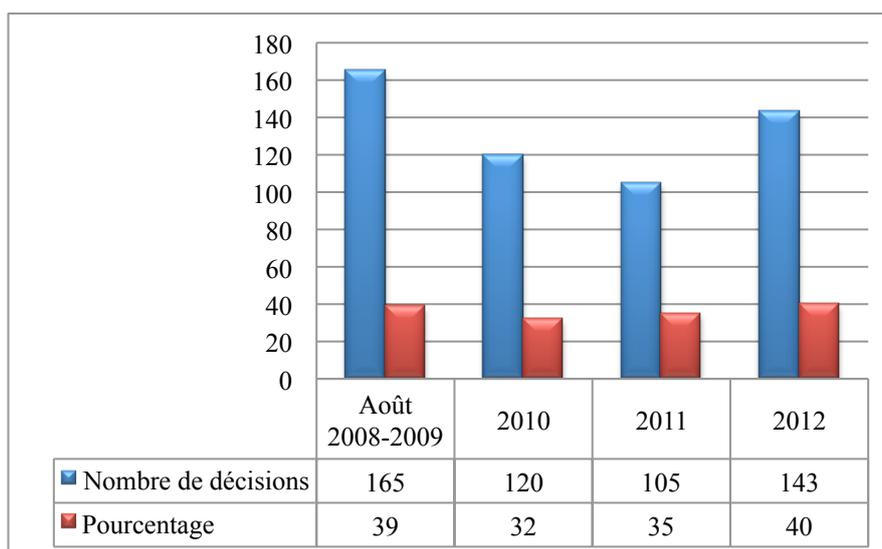
Tableau 17. Répartition des arrêts de rejet**Tableau 18. Évolution des arrêts de rejet**

Tableau 19. Répartition des arrêts de cassation

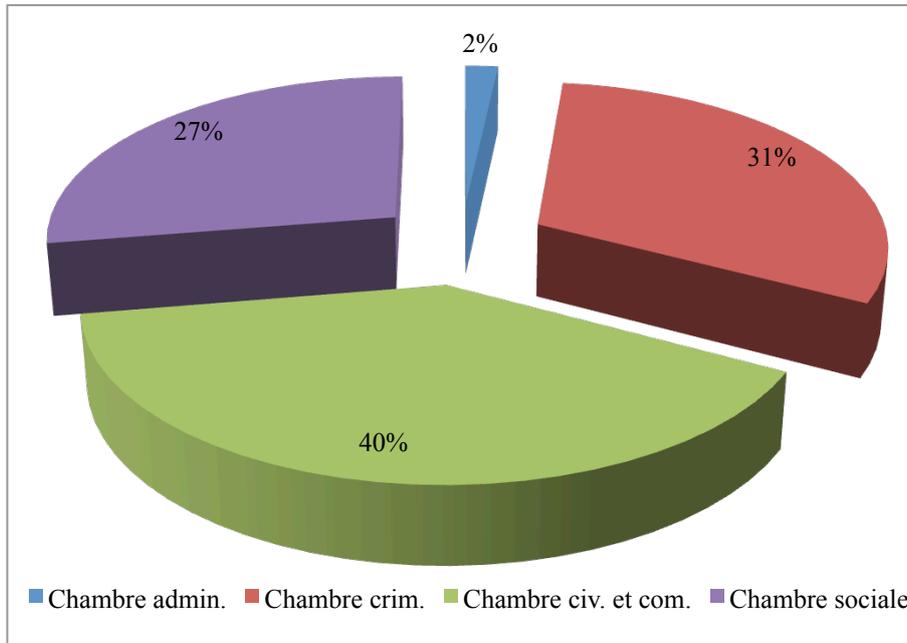


Tableau 20. Évolution des arrêts de cassation

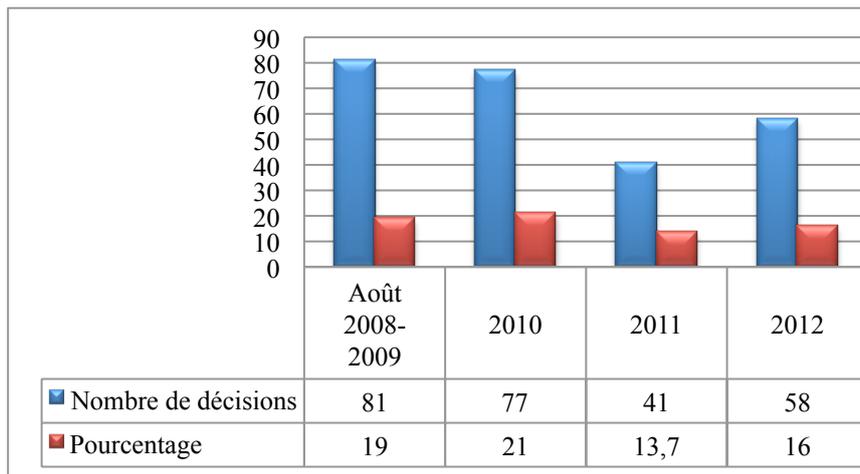


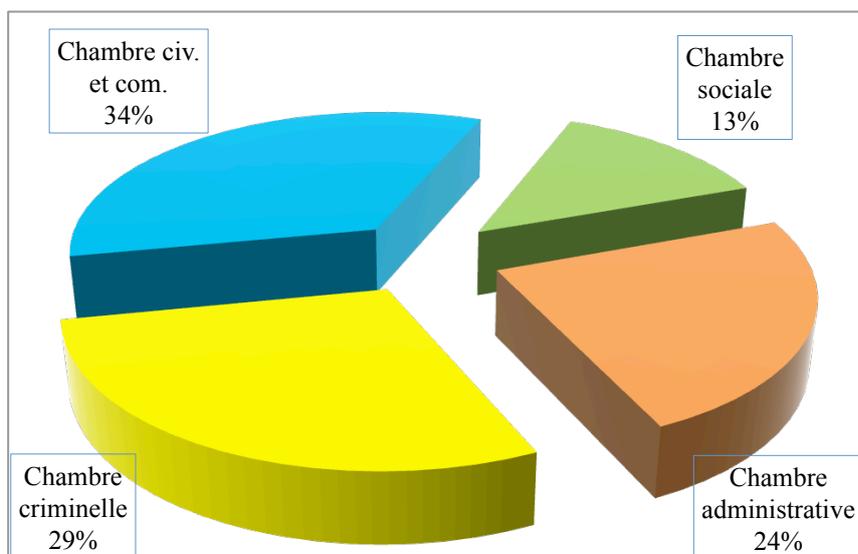
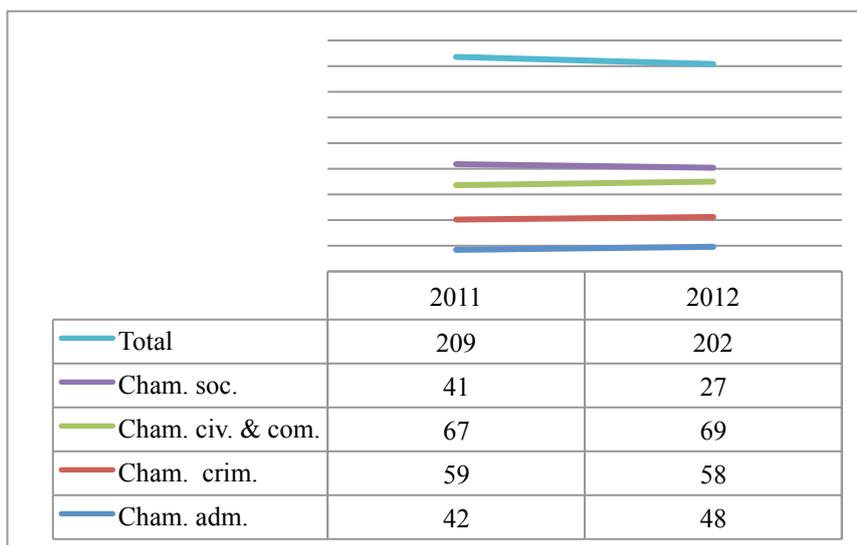
Tableau 21. Répartition par chambre du stock au 31 décembre 2012**Tableau 22. Évolution du nombre des affaires non traitées**

Tableau 23. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires reçues par la chambre administrative

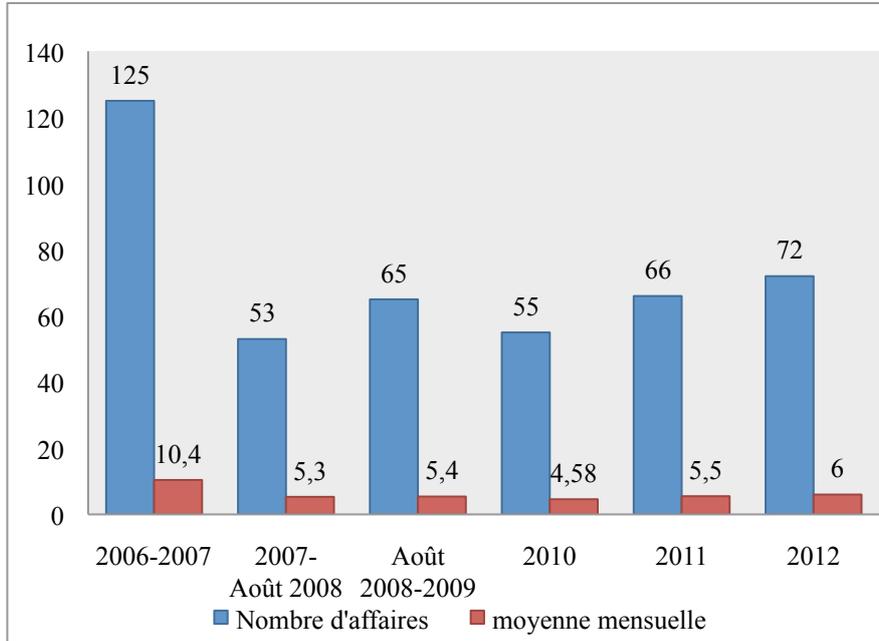


Tableau 24. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires jugées par la chambre administrative

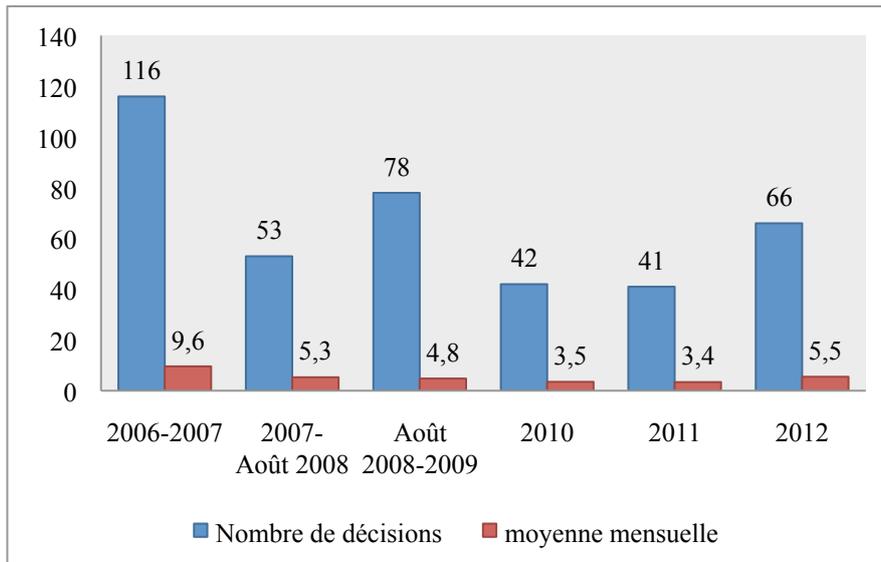


Tableau 25. Évolution des affaires jugées par la chambre administrative par catégorie de décision

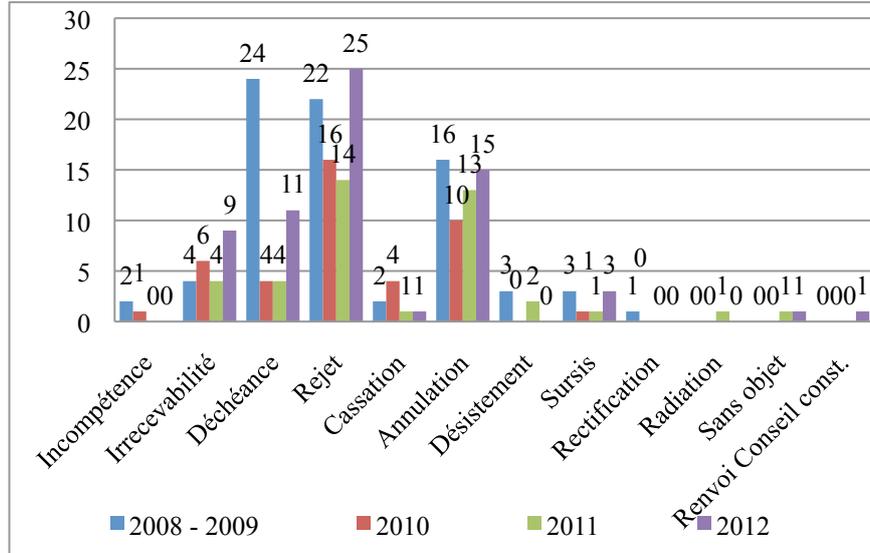


Tableau 26. Répartition des arrêts de la chambre administrative par nature de décision

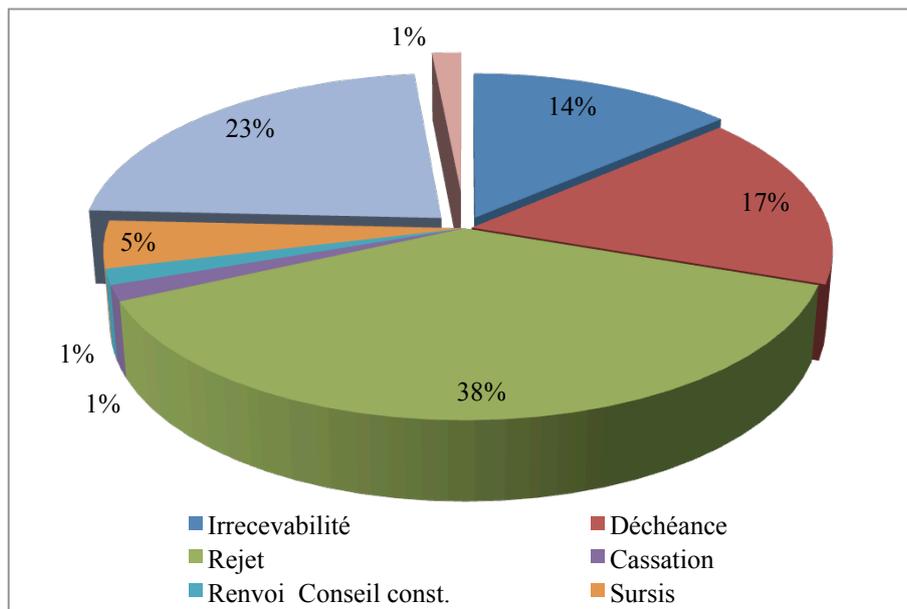


Tableau 27. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires reçues par la chambre criminelle

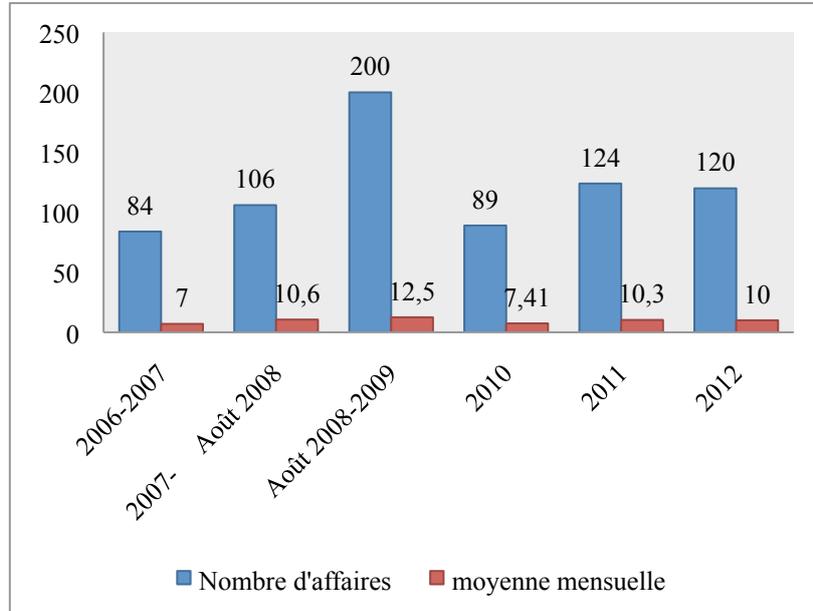


Tableau 28. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires jugées par la chambre criminelle

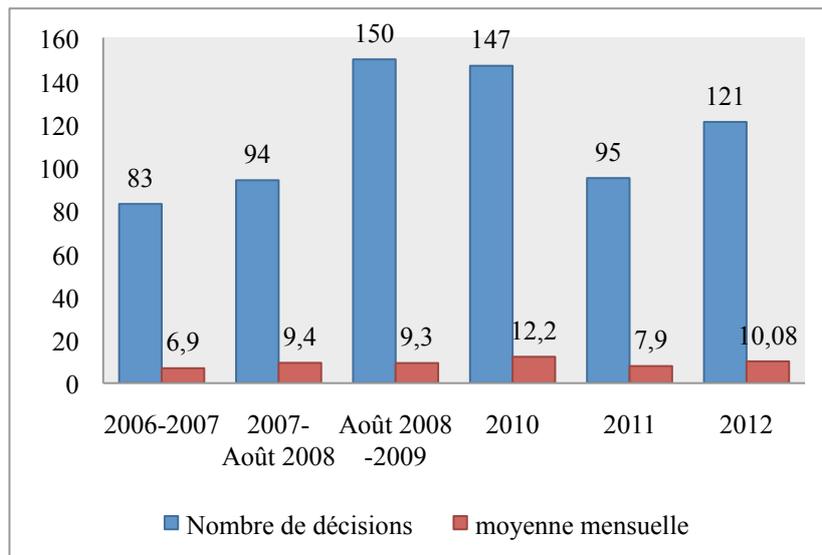


Tableau 29. Évolution des arrêts de la chambre criminelle

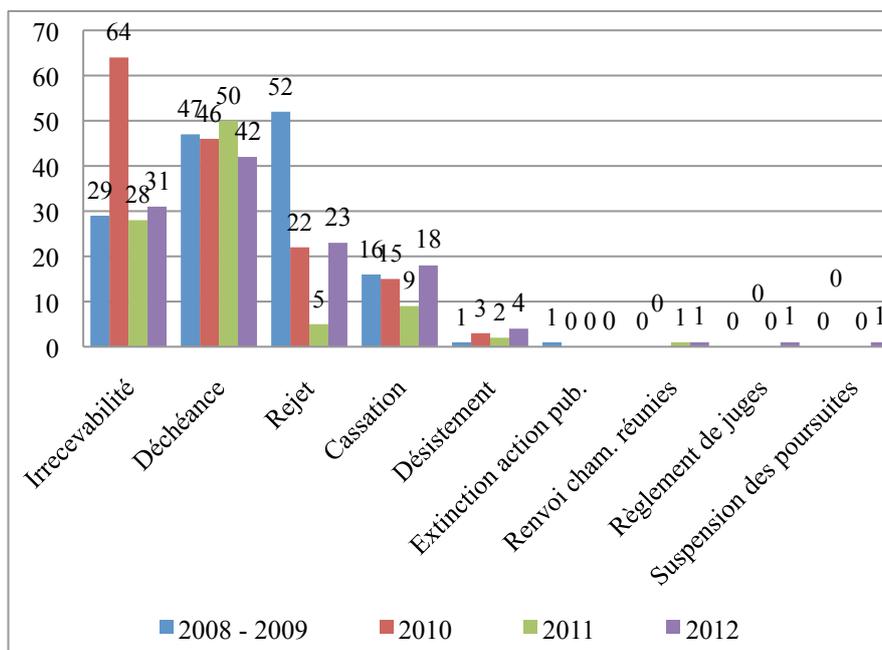


Tableau 30. Répartition des arrêts de la chambre criminelle par nature de décision

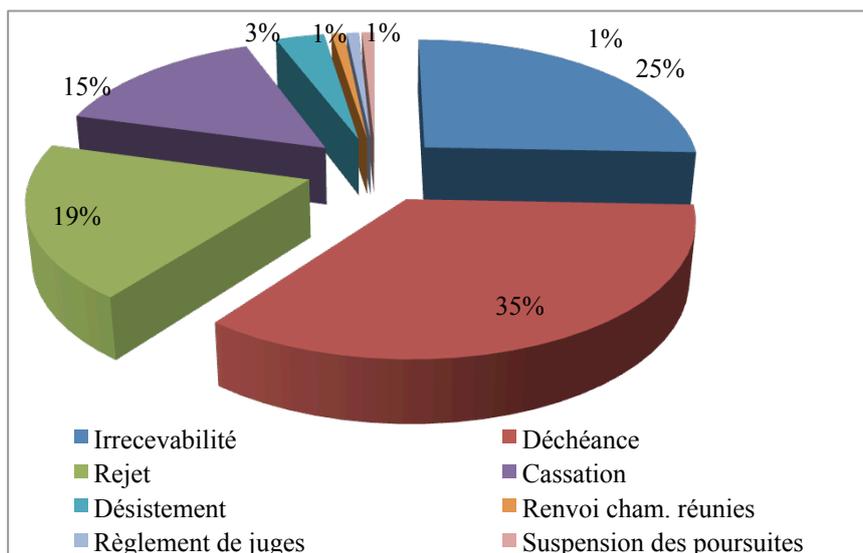


Tableau 31. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires reçues par la chambre civile et commerciale

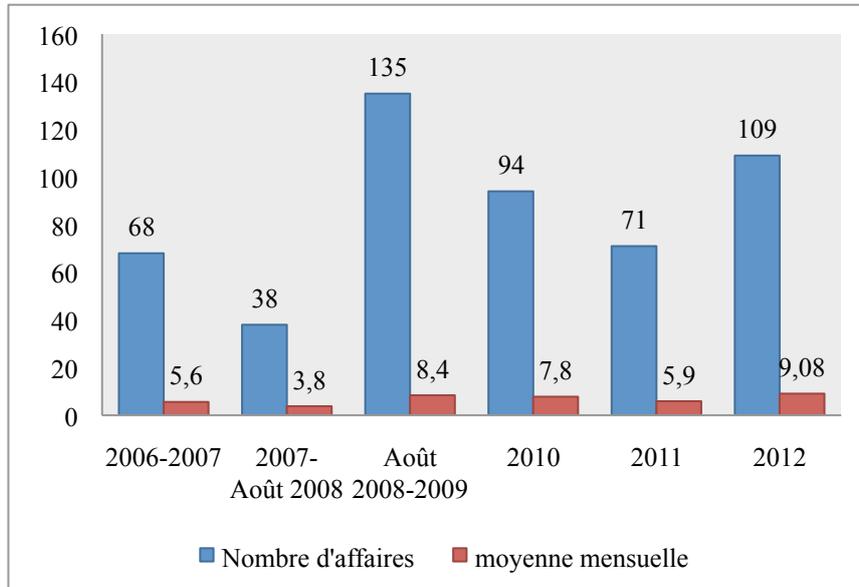


Tableau 32. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires jugées par la chambre civile et commerciale

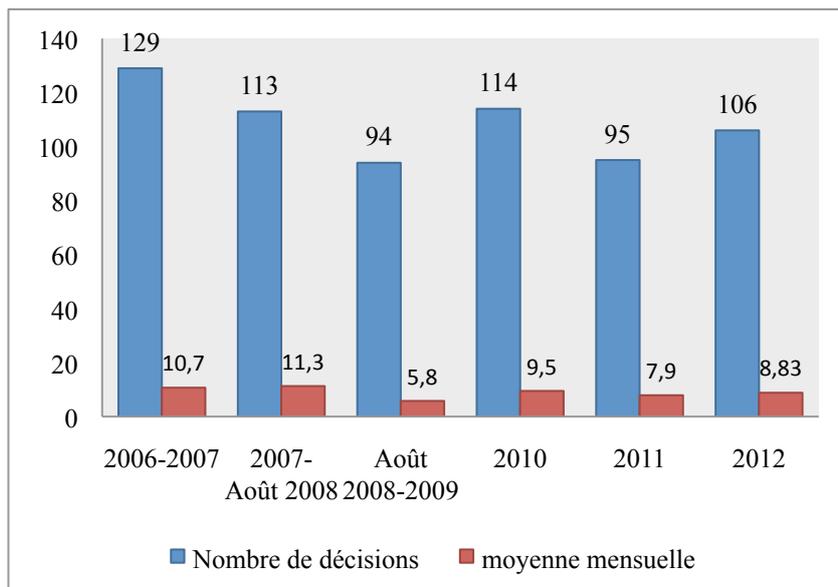


Tableau 33. Évolution des arrêts de la chambre civile et commerciale

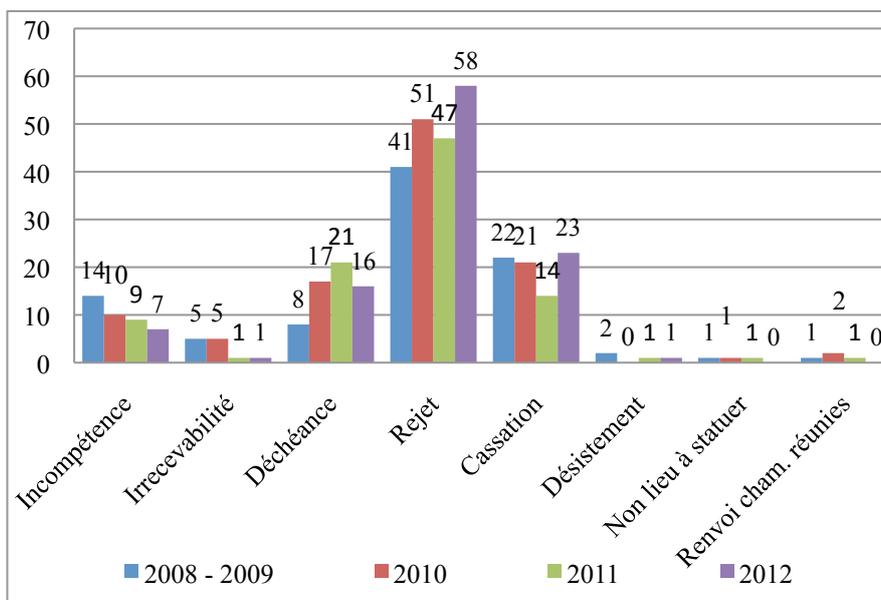


Tableau 34. Répartition des arrêts de la chambre civile et commerciale par nature de décision

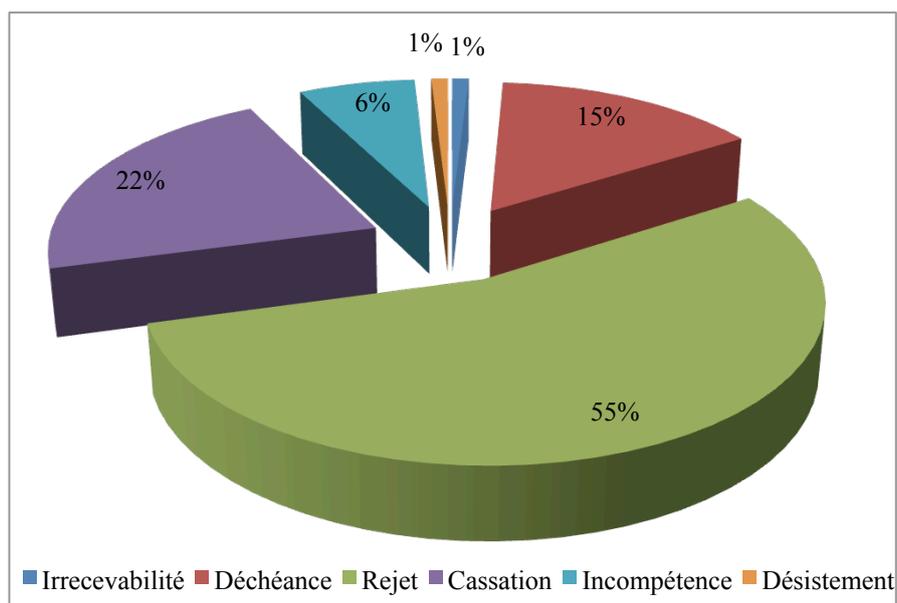


Tableau 35. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires reçues par la chambre sociale

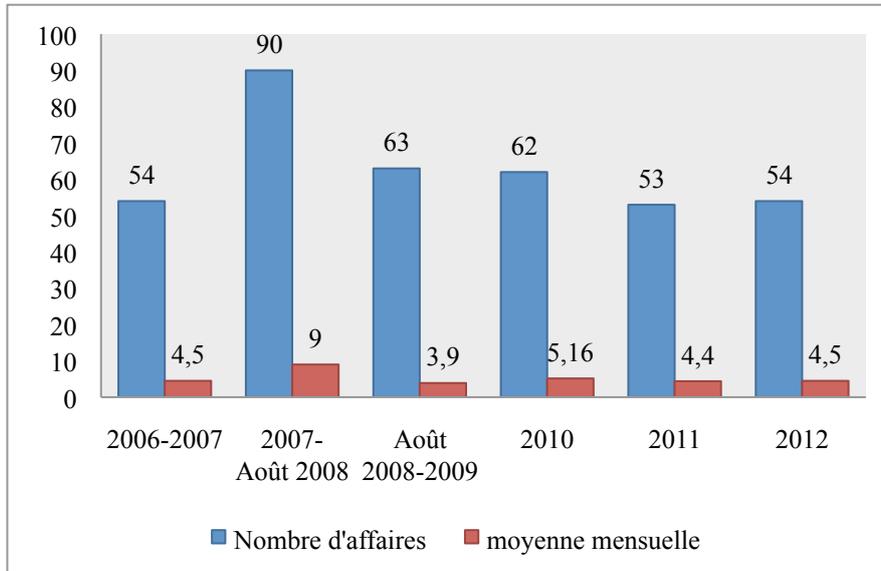


Tableau 36. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires jugées par la chambre sociale

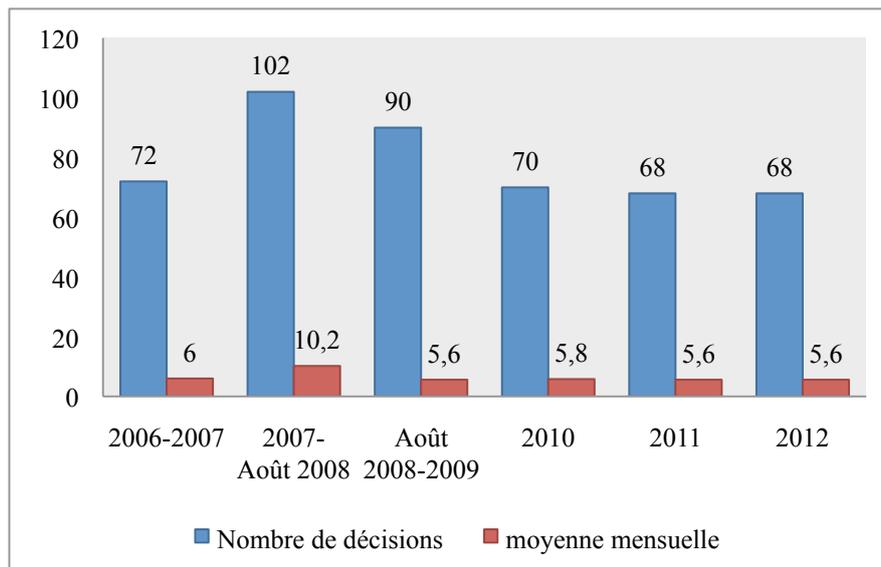


Tableau 37. Évolution des arrêts de la chambre sociale par catégorie de décision

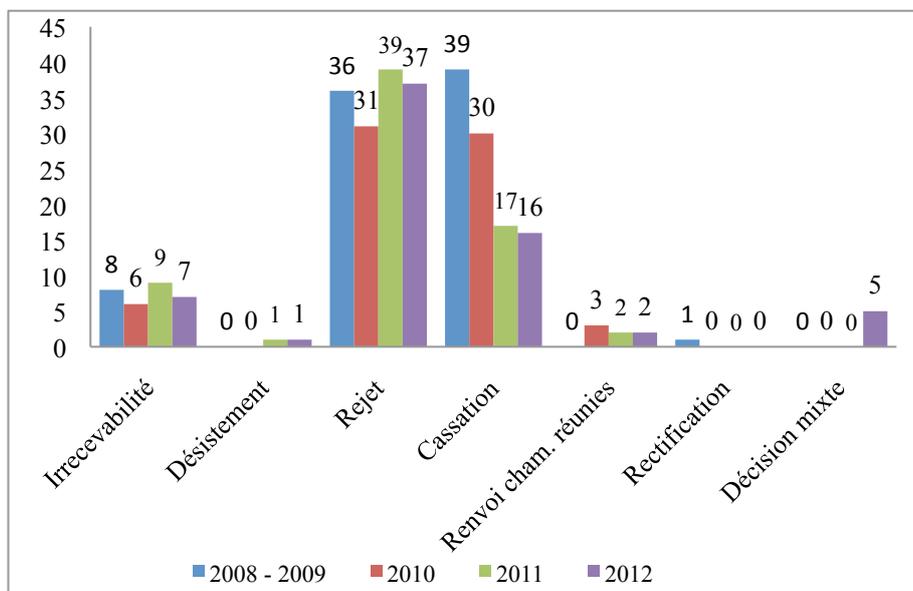
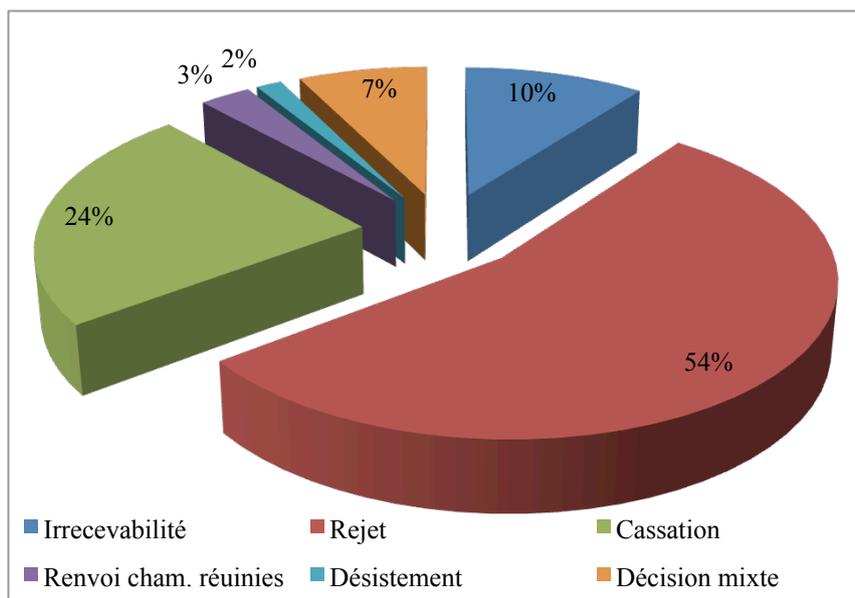


Tableau 38. Répartition des arrêts de la chambre sociale par nature de décision



III. L'activité administrative

1. 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 rapport d'activités établi en 2011 révèle que, pour assumer sa mission, le Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême (SDECS) propose la consolidation de son dispositif de communication, afin de prendre davantage en charge non seulement sa fonction *d'aide à la décision*, pour permettre à la Cour de mieux contribuer à la sécurité juridique, mais aussi ses tâches *d'information documentaire et de diffusion de la jurisprudence*, processus s'inscrivant en droite ligne de la politique d'accès au droit.

L'année 2012, contrairement aux années précédentes, n'aura pas été riche en activités. En effet, les journées de formation des correspondants du SDECS qui se sont déroulées du 16 au 20 juillet 2012 ont été l'activité phare.

Les études de ces journées ont surtout porté sur les techniques de tirage et de rédaction des sommaires des arrêts présentant un intérêt particulier, comme en attestent les documents annexés (1 et 2).

Document annexe 1

Initiation à la rédaction du sommaire

L'objet de cette initiation à la rédaction du sommaire consiste à présenter quelques procédés par lesquels le Service de Documentation et d'Études parvient à réaliser les sommaires des arrêts de la Cour ¹. Cette présentation implique l'examen des points suivants :

- la définition de la notion de sommaire ;
- l'intérêt du sommaire ;
- l'identification de la décision qui mérite d'avoir un sommaire ;
- les modalités de rédaction du sommaire ;
- le contrôle qualité du sommaire ;
- et les cas illustratifs de sommaire.

I. La définition du sommaire

Le sommaire correspond à un résumé exposant brièvement l'apport de l'arrêt publié.

Cette définition appelle plusieurs observations.

Le sommaire ne consiste pas en une réduction de toute la décision en quelques mots. Ce n'est pas un résumé du texte de l'arrêt ou du jugement en allant de l'acte de saisine au dispositif. Il s'agit plutôt d'extraire le substrat, l'essence de la décision. Ce substrat doit correspondre à l'apport de la décision, en d'autres termes, la plus-value de la décision. Cette plus-value peut revêtir plusieurs formes. Elle peut correspondre à une précision apportée à une disposition légale ou réglementaire ou à un principe général, comme elle peut consister en une dérogation ou en un assouplissement à une règle de droit.

Au titre des décisions apportant une précision sur une règle donnée, on peut donner l'exemple fréquent du cas où le législateur se contente d'utiliser une notion sans la préciser et la définir. Dans ce cas, il appartient au juge, en fonction des cas d'espèce, de déterminer son contenu. Par exemple, l'article 166 du Code de la famille prévoit, entre autres causes de divorce,

¹ Pour une présentation plus détaillée, voir le document élaboré par M^{me} Marie Aleth-Trapet, auditeur au Service de Documentation et d'Études de la Cour de Cassation française, intitulé « Méthodologie d'enrichissement des arrêts ».

l'injure grave rendant intolérable le maintien du lien conjugal. Il est revenu au juge départemental de dire ce qu'est une injure. C'est ainsi qu'il a précisé que le fait de répudier sa femme constitue une injure grave.

L'apport d'une telle décision est de donner un contenu concret à une notion abstraite.

C'est la somme des différents sommaires portant sur la notion d'injure qui permet facilement à tout chercheur de se faire une idée rapide de l'état de la jurisprudence sur cette question. En clair, le sommaire facilite la systématisation de la jurisprudence sur un point déterminé.

II. L'intérêt du sommaire

Le rôle d'une juridiction suprême est essentiellement d'assurer l'unité d'interprétation de la règle de droit par les juridictions inférieures. Pour ce faire, la juridiction suprême doit elle-même avoir une jurisprudence lisible, non seulement pour sa propre gouverne, mais aussi pour celle des juridictions de base. À cet égard, le juge suprême doit avoir à sa disposition un instrument lui permettant de savoir quelle est l'orientation qu'il a déjà définie pour éviter des errements jurisprudentiels.

Concrètement, il doit avoir une base de données jurisprudentielles rangées de manière cohérente, de sorte qu'à tout moment il puisse se situer et guider convenablement les juridictions inférieures.

Cette base de données doit être d'accès facile et permettre à première vue, comme les balises, de se faire une idée sur l'état de la jurisprudence présentée de manière simplifiée et dépouillée. L'utilisation des sommaires répond à cette préoccupation. Ainsi, comme indiqué dans le document précité, « *Les sommaires ont vocation à conserver la mémoire de l'activité juridictionnelle de la Cour suprême, leur concision présentant un intérêt pratique évident, tout autant qu'une valeur pédagogique indéniable* ». La base de données en question est une base traitée, épurée, qui donne un aperçu succinct de la jurisprudence.

Il s'agit là de l'intérêt du sommaire apprécié en aval. Mais en amont, il a un autre intérêt : celui *d'instrument de mesure de la qualité rédactionnelle du projet d'arrêt*. En effet, pour savoir *si un projet d'arrêt est suffisamment explicite et suffisamment concis sur la règle à appliquer, il suffit pour le rapporteur de se demander ce que serait le sommaire dans l'hypothèse probable d'une publication. Si la rédaction du sommaire est aisée, coule de source, cela signifie que le projet est bon. Dans le cas contraire, la rédaction du projet doit être revue.*

III. Quelques critères d'identification de la décision devant faire l'objet d'un sommaire

Ils sont nombreux, mais il est possible d'en citer quelques-uns :

- une jurisprudence nouvelle ;
- une jurisprudence manifestement refondue ;
- une loi nouvelle mise en application ;
- une résistance active à la doctrine des arrêts de cassation ;
- une décision frappée de pourvoi ;
- une décision qui donne une conception extensive ou restrictive d'une règle ou d'un principe ;
- une décision qui se prononce sur la répartition de la charge de la preuve sur un point où le législateur était silencieux ;
- une décision qui comble une lacune de la loi ;
- une décision qui procède, par exemple, d'une interprétation par analogie.

Exemple : l'arrêt de la Cour commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA), qui applique le droit commun de l'appel de l'article 49 de l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution (AU/PSRVE), relatif à la saisie mobilière et à la saisie immobilière en ces termes :

« Considérant que l'article 300 de l'AU/PSRVE prévoit que les décisions judiciaires rendues en matière de saisie immobilière peuvent être frappées d'appel dans certains cas, mais ne précise pas le délai d'appel ni son point de départ, indiquant simplement que les voies de recours sont exercées dans les conditions de droit commun ; qu'il s'ensuit qu'en l'absence de dispositions particulières, le délai d'appel pour tout litige relatif à une mesure d'exécution est celui prévu à l'article 49 des dispositions générales, qui précise que la décision rendue par la juridiction compétente pour statuer sur tout litige relatif à une à une mesure d'exécution est susceptible d'appel dans un délai de quinze jours à compter de son prononcé »².

IV. Les modalités de rédaction du sommaire

- On dit que la jurisprudence est une source de la règle de droit. Or celle-ci est caractérisée par son caractère général et impersonnel, certains diront son caractère abstrait. La question qui se pose alors est de savoir

² CCJA, arrêt n° 13/2002 du 18 avril 2002, BICICI c/ Dioum M'Bandy et Boucherie moderne de Côte-d'Ivoire.

comment la jurisprudence qui tranche des cas d'espèce peut-elle receler des normes impersonnelles. C'est au sommaire de jouer *ce rôle de trait d'union entre le cas particulier et la règle générale*. Réaliser le sommaire d'une décision revient en quelque sorte à lui enlever tous les éléments de référence au cas d'espèce et à reprendre la solution consacrée de manière plus concise, tout en veillant à rester fidèle à l'esprit et à la lettre de la décision traitée.

L'essentiel est que le sommaire reflète la décision rendue, mais sous forme de règle abstraite, dépouillée de ses éléments particuliers ou propres au cas d'espèce.

Ces éléments particuliers renvoient au nom des parties, à la référence spatiale ou temporelle de la décision. En somme, *rédiger un sommaire revient tout simplement à transformer le texte d'une décision de justice en une ou plusieurs règles de caractère général*.

(Exemple : extrait de l'arrêt de la Cour suprême n° 22, du 27 novembre 2008).

- « Sur les premier et deuxième moyens réunis, tirés de la violation de la loi :

Considérant que les requérants soutiennent que la qualité d'électeur est établie uniquement par la publication des listes, en vertu de l'article L.39 du Code électoral qui dispose que les listes des communes sont déposées à la mairie et publiées dans les conditions fixées par décret ;

Qu'ils estiment que les listes établies par les commissions administratives intègrent, dès lors, l'ordonnancement juridique et deviennent une règle de droit que le tribunal départemental ne pouvait ainsi ignorer ;

Qu'ils ajoutent que le tribunal départemental, en s'appuyant sur l'article L.41 pour leur dénier la qualité publique et évidente d'électeurs, n'a pas assis sa décision sur un fondement juridique à même de la soutenir dès lors que l'article précité fait état de l'électeur inscrit sur la liste électorale sans préciser par quel moyen s'établit cette qualité ;

Considérant qu'aux termes de l'article L.41 alinéa 3 du Code électoral « *tout électeur inscrit sur la liste électorale peut réclamer (...) la radiation d'un électeur indûment inscrit* » ;

Considérant que les tribunaux départementaux sont dépositaires des listes électorales ;

Que dès lors, en ayant rejeté la demande de Adama Ndiaye et consorts au seul motif qu'ils n'avaient pas apporté la preuve de leur qualité d'électeurs inscrits sur la liste électorale de la commune de Linguère, alors

qu'il lui appartenait de vérifier l'inscription des demandeurs sur la liste, le premier juge a fait une mauvaise application du texte précité ;

D'où il suit que sa décision encourt la cassation ».

Le sommaire de cet arrêt peut être rédigé de façon suivante :

En vertu de l'article L.41 alinéa 3 du Code électoral, tout électeur inscrit sur la liste électorale peut réclamer la radiation d'un électeur indûment inscrit.

A fait une mauvaise application de ce texte, le tribunal départemental qui a rejeté une demande de radiation d'électeurs au seul motif que les requérants n'avaient pas apporté la preuve de leur qualité d'électeurs inscrits, alors qu'en tant que dépositaire des listes électorales, il lui appartenait de vérifier leur inscription sur celles-ci.

Nota :

1° On a pas indiqué la juridiction qui a rendu la décision (tribunal départemental de Linguère), les noms des parties (Adama Ndiaye et Quatre autres contre l'État du Sénégal), ni le lieu où se sont déroulés les faits (Département de Linguère).

Ainsi, la règle est devenue générale et peut s'appliquer à tout juge départemental ou à tout électeur qui se trouverait dans la même situation.

2° Le passage souligné montre l'apport de l'arrêt par rapport au texte appliqué, l'article L.41 alinéa 3 du Code électoral, *qui ne prévoit nullement l'office du juge. La Cour suprême considère qu'au regard de ce texte, il appartient au juge départemental, en tant que juge électoral, d'user de ses pouvoirs inquisitoriaux.*

V. Le contrôle qualité du sommaire

- Un sommaire bien fait doit facilement recevoir un titre. S'il y a des difficultés pour trouver un titre au sommaire, c'est que la formulation de la solution jurisprudentielle sous forme de règle générale, abstraite, pose problème.

VI. Cas illustratifs

1) Arrêt n° 04 du 17 septembre 2008 (Chambre civile & commerciale)

Les Héritiers de Ndakhté Fall
C/
Les Héritiers de Amadou Fall

Viole les articles 114, 547 et 548 du Code de procédure civile et 470 du Code de la famille, un Tribunal régional qui confirme une décision d'un Tribunal départemental portant sur un partage successoral, alors qu'il est juge du premier degré en la matière.

2) Arrêt n° 07 du 13 février 2008 Chambre sociale

CESAG/BCEAO
C/
Fara François Brangale

L'exception préjudicielle d'immunité de juridiction prévue par les articles 111-1 et suivants du Code de procédure civile n'est accueillie que lorsque le Ministère public près la juridiction saisie intervient dans l'instance pour la présenter en produisant l'attestation d'accréditation établie par le ministre des Affaires étrangères.

A fait l'exacte application de la loi, la Cour d'Appel qui, pour rejeter ladite exception, énonce que le parquet général s'est limité à présenter des conclusions écrites évoquant que l'organisme employeur est un démembrement d'une institution bancaire interétatique, sans faire état de l'attestation d'accréditation du Ministre des Affaires étrangères.

3) Arrêt n° 46 du 03 juin 2008 Chambre pénale

Alpha Oumar Diallo
Massamba Ndiaye
C/
SGBS

Le juge correctionnel ne peut prononcer une décision de relaxe qu'autant qu'il a constaté tous les faits dont il est saisi et vérifié qu'ils ne sont constitutifs d'aucune infraction à la loi pénale.

4) Arrêt n° 26 du 11 août 2009
Chambre administrative

Abdoul Guissé

C/

- Sidy Ben Oumar Kane

- Ministre chargé de l'Intérieur

Dès lors que l'article L.237 du Code électoral prévoit que, par dérogation à l'article L.82, la commission départementale de recensement des votes procède, le cas échéant, à la rectification, à l'annulation ou aux redressements des procès-verbaux des bureaux de vote, la Cour d'Appel, saisie en vertu de l'article L.254 du Code en tant que juge électoral, dispose des mêmes pouvoirs d'annulation, de rectification et de redressement.

Initiation au titrage

La finalité de cette initiation est de donner quelques indications sur la définition du titre, l'intérêt du titre, l'élaboration du titre, avant de formuler des recommandations pour la réalisation du titre.

I. Définition du titre

Le titre est un enchaînement de maillons avec une entrée principale qui résume l'idée essentielle du sommaire en une phrase qui peut être lue à rebours.

Exemple :

(CS, Arrêt n° 18 du 10 juin 2010, L'École de Médecine St Christopher et autres C/ État du Sénégal)

Lorsque l'inscription des requérants sur la liste initiale des candidats est entachée d'irrégularité, elle ne saurait ni leur conférer des droits acquis, ni constituer une violation du principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi, ce principe n'impliquant pas que des personnes placées dans des situations différentes soient traitées de manière identique.

Titre

PRINCIPES GÉNÉRAUX DE DROIT – PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ DES CITOYENS DEVANT LA LOI – CHAMP D'APPLICATION – EXCLUSION – CAS – PERSONNES PLACÉES DANS DES SITUATIONS DIFFÉRENTES

II. Intérêt du titre

Le titre présente beaucoup d'intérêts :

- Il constitue le chemin d'accès au sommaire de l'arrêt susceptible d'être recherché. Il facilite le repérage de l'arrêt qu'on cherche et dont, peut être, on ignore l'existence. En un mot, il est essentiellement destiné à permettre la découverte d'un précédent.

Il fournit « à la jurisprudence une rationalité formelle et interne, liée à sa fonction normative »³.

Le titre joue un rôle d’alerte pour les justiciables. Par exemple quand la juridiction suprême renonce à contrôler une notion juridique, l’utilisation de l’expression « Appréciation souveraine » comme maillon terminal évite aux praticiens un pourvoi perdu d’avance.

Exemple 1 : Syndicat professionnel - Délégué syndical - Désignation - Caractère frauduleux - Appréciation souveraine.

Exemple 2 : Mariage - Rupture - Divorce contentieux - Divorce prononcé aux torts exclusifs d’un conjoint - Sanction-dommages et intérêts - Montant - Appréciation souveraine.

Sommaire, objet du titre 2 :

En cas de divorce prononcé aux torts exclusifs d’un conjoint, le juge du fond apprécie souverainement le montant des dommages et intérêts à allouer à l’autre conjoint.

III. L’élaboration du titre

Elle se fait à partir du sommaire.

Elle utilise comme premier élément référentiel la liste des rubriques.

Cette liste offre des entrées variées correspondant parfois à des matières entières (exemple PROCÉDURE CIVILE), ou parfois à des réalités contingentes (exemple SPORTS, ARTS). Mais dans la plupart des cas, ces entrées sont constituées de notions juridiques précises comme : ACTION EN JUSTICE, COLLECTIVITÉS LOCALES, CONTRAT...

Une fois l’entrée principale choisie, il faut rechercher *les maillons*.

Les maillons sont des mots ou groupe de mots qui s’enchaînent de manière logique, du général au particulier.

À travers ce procédé de titrage, on part *d’une notion générale pour aboutir au problème particulier posé par le pourvoi ou le recours en annulation auquel la Cour a donné une réponse.*

L’effort de concision fourni par le titre par l’emploi de maillons courts donne l’image d’ « une reconstitution de fragments légaux » (feuille de route).

³ M^{me} Marie Aleth-Trapet, *op. cit.*, p. 27.

Il faut rappeler que quand on décide de publier une décision, on lui confectionne un sommaire : celui-ci trace les limites de ce que la chambre entend publier pour en affirmer la normativité ⁴.

IV. Quelques recommandations à observer dans l'élaboration du titre

Il faut titrer : « Tout le sommaire, rien que le sommaire » ⁵.

Il est d'un intérêt majeur de se référer à l'architecture des Codes ou des lois pour bâtir un titre. Il est souhaitable d'utiliser autant que possible les termes légaux pour faciliter le travail du chercheur.

Exemple : le Code des obligations civiles et commerciales (COCC) parle d'illettré dans l'article 20 : autant utiliser ce terme à la place d'analphabète.

Dans la construction du titre, il faut veiller à un enchaînement ordonné des maillons.

L'ordre à suivre est d'aller du général au particulier, c'est-à-dire de la rubrique source jusqu'à l'endroit précis où se pose le problème soulevé par l'arrêt. Pour ce faire, chaque maillon doit avoir un lien logique avec le précédent. Pour vérifier que l'ordre logique est respecté, que la qualité des enchaînements est satisfaisante, il faut essayer de relire le titre à l'envers.

La technique du titrage est différente de celle des abstracts. Elle requiert davantage de rigueur que le recours aux mots-clés. En effet, le passage du général au particulier garantit au chercheur l'accès à la décision à celui qui part de la loi pour découvrir l'interprétation qui en a été faite par la Cour.

Il est vivement recommandé de ne traiter qu'une idée par titre. En effet, traiter deux ou plusieurs problèmes dans un titre unique conduit à priver de lisibilité la solution de l'arrêt et à rendre le titre inutilisable pour l'avenir. Or la vocation du titre, c'est d'être un instrument de classement.

Pour éviter cet écueil, il faut veiller à respecter la spécificité de chacune des entrées utilisées en ne titrant, pour chacun des titres d'un même sommaire, *que l'idée du sommaire se rattachant au problème posé par l'ouverture concernée*.

⁴ M^{me} Marie Aleth-Trapet, *op. cit.*, p. 26.

⁵ M^{me} Marie Aleth-Trapet, *op. cit.*, p. 27.

Faire un seul titre par sommaire, alors que la règle consacrée intéresse plusieurs rubriques, peut se révéler dommageable. Aussi convient-il de donner à un sommaire autant de titres qu'il y a de rubriques principales concernées par une information afin de la saisir sous tous ses aspects ⁶.

Cette exigence permet de déceler d'éventuelles divergences de jurisprudence.

Exemple :

Cour suprême

Arrêt n° 15 du 09 juin 2009

Moussa Ba

C/

État du Sénégal ⁷

Le recours tendant à la reconnaissance d'un avantage statutaire et pécuniaire à un fonctionnaire de l'administration, relève du contentieux des droits dévolu au Tribunal régional, juge de droit commun en la matière, statuant en premier ressort.

Dès lors, le juge de l'excès de pouvoir est incompétent pour statuer sur une requête aux fins de reclassement dans le corps des administrateurs maritimes et de paiement de rappel différentiel de salaires.

Titre

COUR SUPRÊME – COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'EXCÈS DE POUVOIR – EXCLUSION – RECOURS TENDANT À LA RECONNAISSANCE D'UN AVANTAGE STATUTAIRE ET PÉCUNIAIRE À UN FONCTIONNAIRE.

PLEIN CONTENTIEUX – RECOURS TENDANT À LA RECONNAISSANCE D'UN AVANTAGE STATUTAIRE ET PÉCUNIAIRE À UN FONCTIONNAIRE – JURIDICTION COMPÉTENTE – TRIBUNAL RÉGIONAL.

Nota : La question de la compétence comporte deux idées :

- l'une négative, la Cour suprême statuant comme juge du recours pour excès de pouvoir n'est pas compétente pour statuer sur le contentieux des droits subjectifs ;

- l'autre positive, c'est le Tribunal régional qui est la juridiction compétente en la matière.

⁶ Cf. doc. précité, p. 45.

⁷ *Bulletin des Arrêts de la Cour suprême* [du Sénégal], n° 1, p. 107.

Il faut limiter la place des éléments de fait dans le titre. Il est déconseillé d'introduire *des éléments de fait* propres au cas d'espèce considéré *dans les premiers maillons*⁸. La place du fait ne paraît légitime que lorsqu'il constitue le support nécessaire d'une solution juridique.

En dehors de cette hypothèse, les éléments factuels trouvent leur véritable place, en tant qu'illustrations de la règle édictée par la Cour, après des maillons du genre « *Domaine d'application* » ou « *Applications diverses* ».

Destiné essentiellement à permettre la découverte d'un précédent, le titre doit évoquer le problème posé. Il n'a pas à expliquer la solution.

L'intérêt de cette recommandation c'est de permettre au titre de conduire le chercheur *non pas au seul arrêt consacrant la solution retenue, mais à plusieurs arrêts tournant autour de la même question et offrant souvent une vision plus juste de la position de la Cour.*

Il faut veiller à assurer à l'ensemble des sommaires portant sur une question déterminée un traitement identique.

Pour ne pas s'enfermer dans le titrage et prévoir d'éventuelles évolutions jurisprudentielles l'astuce peut consister à utiliser un maillon terminal neutre comme « *Détermination* » à la place de « *Conditions* » ou « *Portée* » à la place de « *Effets* » pour traduire les conséquences d'un acte si cela ne présente pas d'inconvénient⁹.

⁸ Parce qu'il est d'usage de les tirer de la loi.

⁹ M^{me} Marie Aleth-Trapet, *op. cit.*, p. 53.

2. Rapports de l'Inspection générale des Cours et Tribunaux et de l'Inspection générale des Parquets

Rapport de l'Inspection générale des Cours et Tribunaux

Présentation

L'Inspection générale des Cours et Tribunaux est régie par la loi organique n° 2008-35 du 8 août 2008 sur la Cour suprême et son décret d'application n° 2011-84 du 18 janvier 2011. En effet, le rapport de présentation dudit décret souligne que cette inspection marque un tournant important dans la vie des juridictions sénégalaises, dans la mesure où, pour la première fois depuis presque vingt ans (1992 précisément), les magistrats peuvent eux-mêmes, et sans préjudice des attributions de l'Inspection générale d'Administration de la Justice (IGAJ), contrôler les activités juridictionnelles.

Ces inspections sont essentiellement axées sur le fonctionnement des Cours et Tribunaux et ont comme critères d'appréciation la qualité et le rendement des services, le respect des prescriptions légales et réglementaires, le rythme de distribution de la justice, la productivité professionnelle, la conduite et la tenue des magistrats et des personnels judiciaires aux plans éthique et déontologique.

En outre, elles favorisent un véritable rapprochement entre la Cour suprême et les différentes juridictions de fond.

Les activités de l'Inspection

1. Diligences

Depuis sa mise en place en fin 2011, l'Inspection générale des Cours et Tribunaux, en sus de l'exercice de sa fonction naturelle de surveillance

à temps réel du travail des juridictions, a planifié et exécuté une série de missions au niveau de celles-ci.

Dans cet élan et à différentes périodes de l'année judiciaire, trois juridictions du ressort de la Cour d'Appel de Kaolack, à savoir la Cour d'Appel elle-même, puis le Tribunal régional et le Tribunal départemental, ont été inspectées en une phase de suivi le 26 janvier 2012 et en une seconde phase dite d'évaluation, le 16 avril 2012.

Cette dynamique a été poursuivie les 17, 18, 19, 20, 23, 24 et 25 juillet 2012 pour le reste du ressort. Ainsi, à ces dates, l'Inspecteur général des Cours et Tribunaux a dirigé différentes missions qui lui ont permis de faire le tour des juridictions suivantes : Tribunal régional de Tambacounda, Tribunal départemental de Tambacounda, Tribunaux départementaux de Kédougou, Bakel, Kaffrine, Nioro, Gossas, Tribunal régional de Fatick, Tribunaux départementaux de Foundiougne et Fatick.

Au total, l'Inspecteur général a pu faire des constatations et formuler des recommandations.

2. Les constatations

Les constatations faites lors des Inspections ont trait :

- à l'état de vétusté des locaux ;
- à la longue durée du traitement des affaires ;
- à l'utilisation abusive des formulaires sans motivation ;
- à la non-régularité des statistiques ;
- à la tenue défectueuse des plunitifs ;
- aux renvois non justifiés ;
- au défaut de notation ou d'évaluation des magistrats ;
- au défaut des retours de citations ;
- à la tenue défectueuse des registres d'instruction ;
- aux problèmes gangrénant l'état civil ;
- aux problèmes d'archivage ;
- au non-remplacement numérique des juges.

3. Les recommandations

Sur la base des constatations faites lors des différentes missions d'inspection de fonctionnement, le Premier Président, Inspecteur général des Cours et Tribunaux, a formulé les recommandations suivantes :

- Sur les problèmes de salubrité, d'entretien, d'environnement des locaux et de distribution, d'occupation de l'espace juridictionnel, tant au niveau des bureaux que des autres aménagements, il a demandé aux chefs de juridiction, en sus d'un esprit d'initiative, d'avoir la culture de l'écrit et du compte rendu pour informer l'autorité à chaque fois que de besoin.
- Sur l'activité juridictionnelle, il a mis l'accent sur le caractère obligatoire de la motivation des décisions de justice, tout en demandant le bannissement définitif des formulaires préconfectionnés. Il a également exhorté au respect de délais raisonnables en instaurant une surveillance accrue des procédures et en évitant les multiples renvois sans cause.
- Sur les statistiques, il a demandé leur tenue relativement à l'activité juridictionnelle et au rendement de chaque magistrat.
- De manière générale, il a invité les magistrats et greffiers à une bonne tenue des registres, à n'ordonner que des renvois justifiés, à veiller à la préservation des archives et à bien surveiller l'état civil, tout en organisant à cette fin des inspections régulières.
- Enfin, il a exhorté le personnel à persévérer dans la voie du travail bien fait et de l'abnégation, du respect des horaires de travail, tout en invitant les chefs de juridictions à ne pas oublier la notation du personnel placé sous leur responsabilité.

Rapport de l'Inspection générale des Parquets

L'Inspection générale des Parquets, sous la direction de l'Inspecteur général, Monsieur Abdoulaye Gaye, Procureur général près la Cour suprême, assisté du Coordinateur, Monsieur Abdourahmane Diouf, Avocat général et du Greffier, M^e Macodou Ndiaye, dans le cadre des missions d'inspection de fonctionnement, s'est rendue, respectivement dans les juridictions suivantes :

- Cour d'Appel de Kaolack et Tribunal régional de Kaolack : les 25 et 26 janvier 2012 (1^{ère} inspection) et le 16 avril 2012 (2^{ème} inspection) ;
- Tribunal régional et Tribunal départemental de Tambacounda, le 17 avril 2012 ;
- Tribunal départemental de Kédougou, le 18 avril 2012 ;
- Tribunal départemental de Bakel, le 19 avril 2012 ;
- Tribunal départemental de Kaffrine, le 20 avril 2012 ;
- Tribunal départemental de Nioro, le 23 juillet 2012 ;
- Tribunal départemental de Gossas, le 23 juillet 2012 ;
- Tribunal départemental de Fatick, le 24 juillet 2012 ;
- Tribunal départemental de Foundiougne, le 24 juillet 2012 ;
- Tribunal départemental de Fatick, le 25 juillet 2012.

À l'entame de ses visites d'inspection dans ces différentes juridictions, l'Inspecteur général a rappelé le sens de l'inspection décidée par ses services, laquelle se voulait une inspection que l'on pourrait qualifier de fonctionnement, ayant comme objectif de lui permettre de s'imprégner de l'état des procédures, de leur gestion, mais aussi de l'état des besoins en personnel et matériel des Parquets, et une occasion, en même temps, pour lui d'échanger avec les acteurs de la justice qui y exerçaient.

De manière générale, l'Inspecteur général a pu constater que les difficultés principales de ces juridictions tournaient autour de la problématique de la tenue des registres : registres de plaintes, registres d'exécution des peines, registres de suivi des procédures collectives etc.

- La tenue de ces registres n'était pas impeccable le plus souvent. Les pages de ces registres n'étaient pas totalement remplies, par exemple, pour les registres d'exécution des peines, soit parce que les fiches du trésor n'étaient pas parvenues, soit parce que les pièces d'exécution du Greffe n'étaient pas envoyées par le Greffier en chef.

- Les registres des plaintes ne contenaient pas quelque fois les classements sans suite. Dans certaines juridictions les registres des affaires correctionnelles du Tribunal régional, du Tribunal départemental et du Tribunal de simple police étaient confondus.
- Les registres du Parquet n'étaient pas cotés et paraphés par le chef du Parquet.
- Autre fait remarquable, les affaires correctionnelles font souvent l'objet de multiples renvois dus aux citations non retournées au Parquet.
- La chaîne pénale ne fonctionne plus dans tous ces Parquets visités, en raison de la panne des ordinateurs de service.
- Il y a, en effet, un sérieux problème de transmission des citations de justice.
- Les décisions pénales rendues par ces juridictions sont dans l'ensemble inexécutées.
- A aussi été notée l'absence de contrôle des études de notaires par le Parquet, faute de désignation par l'autorité compétente des Inspecteurs des Domaines qui doivent les accompagner dans ce travail.
- L'Inspecteur général, pour parer à ces dysfonctionnements et difficultés constatés dans les différentes juridictions visitées, a invité les magistrats et agents de justice concernés de redoubler d'efforts et de vigilance pour trouver les solutions idoines à ces problèmes.
- En ce sens, il a conseillé aux Greffiers audienciers de recueillir tous les renseignements utiles sur les justiciables au moment de l'audience pour assurer correctement l'exécution des peines, aux Greffiers en chef de transmettre régulièrement les pièces d'exécution aux services du Parquet, en insistant sur la nécessité d'une relation de coopération entre le Greffe et le Parquet

Il a recommandé aux chefs de Parquets de contrôler le travail de leurs subordonnés et agents, de même qu'aux Greffiers en chef.

Constatant que toutes les archives du Tribunal départemental de Kédougou ont été détruites lors d'une émeute, l'Inspecteur général a rappelé les articles 633-634 et 635 du Code de procédure pénale qui permettent la reconstitution des dossiers et jugements incendiés.

Il a vivement instruit les chefs de Parquet qui n'avaient pas ouvert de registre de suivi des procédures collectives de le faire rapidement pour être en conformité avec les dispositions du droit OHADA (Acte uniforme sur les procédures collectives).

Enfin, l'Inspecteur général a invité les magistrats du Parquet à motiver leurs actes et décisions à l'instar des magistrats du siège.

L'inspecteur général leur a, alors, adressé ses vifs encouragements et félicitations, en leur souhaitant bonne continuation et persévérance dans leurs efforts.

3. Autres activités administratives

Le premier mercredi de chaque mois est tenue une réunion du bureau de la Cour suprême, regroupant, sous la présidence du Premier Président, le Procureur général, les Présidents de chambre et le Premier Avocat général. Le Secrétaire général et le Directeur du Service de Documentation et d'Études de la Cour peuvent être invités à participer aux réunions.

L'ordre du jour de base est l'état des affaires et les questions diverses liées au fonctionnement de la Cour. Sur le premier point, les délais de traitement des affaires par les magistrats et l'état d'avancement des procédures pendantes devant les chambres sont étudiés mensuellement : ce qui permet au Premier Président, s'il y a lieu, de faire des recommandations pour l'accélération des procédures, après discussion sur les difficultés éventuelles.

Le bureau examine aussi des sujets ponctuels comme le fonctionnement du bureau virtuel, l'état des arrêts à publier, l'enrichissement de la banque de données des thèmes de Rentrée solennelle des Cours et Tribunaux, la préparation de l'audience solennelle de Rentrée, le service des audiences et la composition des chambres.

Saisi par le Garde des Sceaux, le bureau émet un avis sur les demandes d'affectation concernant des magistrats de la Cour suprême.

L'assemblée intérieure, qui comprend tous les magistrats de la Cour, est convoquée par le Premier Président chaque fois que de besoin, notamment sur le calendrier des audiences, la composition des chambres et les questions liées au fonctionnement de la Cour.

Elle adopte le rapport annuel lors d'une assemblée élargie aux Conseillers en service extraordinaire.

À l'occasion de ces réunions, le respect des délais de traitement des procédures, fixés par le règlement intérieur, des horaires de travail de l'administration et des dates et heures des audiences est constamment rappelé aux membres de la Cour.

IV. L'activité consultative

L'Assemblée générale consultative

En vertu de l'article 29 de la loi organique n° 2008-35 du 8 août 2008 sur la Cour suprême, la juridiction supérieure se réunit en Assemblée générale consultative pour donner des avis juridiques motivés sur la légalité des projets de loi et de décret.

En effet, elle se prononce sur la pertinence des moyens juridiques retenus par les autorités publiques pour atteindre les objectifs poursuivis en tenant compte des contraintes inhérentes à l'action administrative.

Cependant, la Cour ne porte pas d'appréciations sur les fins poursuivies par le gouvernement.

Ainsi, la Cour suprême donne un avis :

- au Président de la République, dans tous les cas où sa consultation est prévue par les dispositions législatives ou réglementaires et chaque fois qu'elle est consultée sur les difficultés apparues en matière administrative ;
- au Président de l'Assemblée nationale, sur les propositions de loi qui lui sont soumises ;
- au gouvernement, sur les projets de loi ou de décret soumis à son examen.

Le rapport 2011 insistait déjà sur les instructions de Monsieur le Président de la République adressées au gouvernement afin qu'il veille à ce que davantage de textes soient soumis à la juridiction suprême pour avis.

En 2012, neuf textes ont été examinés.

Trois projets ont été retirés. Ils concernent le projet de loi portant création, organisation et fonctionnement de la société nationale du patrimoine

du Grand Théâtre national ainsi que le projet de décret en portant approbation et le projet de décret d'application de certaines dispositions de la loi n° 2008-09 du 25 janvier 2008 sur le droit d'auteur et les droits voisins.

La Cour a donc émis un avis favorable sur six textes, dont cinq projets de décret et un projet de loi portant création de l'Office national de lutte contre la fraude et la corruption.

Parmi les cinq projets de décret, deux portent sur la reconnaissance d'utilité publique accordée aux Fondations « Servir Sénégal » et « Anne Marie Dione ». Les trois autres portent sur les projets de décrets relatifs aux diplômes de licence, master et doctorat.

Il convient de noter, comme cela a déjà été relevé dans les rapports de 2010 et 2011, que toutes les demandes émanent du gouvernement.

Par ailleurs, les tendances sont à la baisse de la saisine de la Cour pour l'exercice de sa fonction consultative, qui est l'une de ses missions essentielles.

Sur le fond, il faut relever que les projets de décret sont plus nombreux et principalement relatifs à la reconnaissance d'utilité publique de fondations.

Il y a lieu de réitérer les recommandations de la Cour suprême tendant à renforcer sa saisine.

Cette fonction de conseiller du gouvernement permet aux autorités publiques de recueillir les observations de la Cour afin d'éviter ou de réduire les irrégularités aussi bien de fond que de forme concernant l'élaboration des lois et des actes administratifs.

V. Compte rendu d'activités internationales de l'année 2012

Au cours de l'année 2012, les magistrats de la Cour suprême ont effectué onze déplacements à l'étranger.

Le Premier Président a participé à Paris à la réunion statutaire du bureau de l'Association des Hautes Juridictions de Cassation ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF).

Le Procureur général, membre du Comité contre la Torture, et le Secrétaire général, membre du Comité contre les Disparitions forcées, ont participé aux deux sessions annuelles de leurs comités respectifs, au siège du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, à Genève.

Madame Fatou Habibatou Diallo, Présidente de chambre, a représenté le Premier Président de la Cour suprême aux 12^{èmes} Assises statutaires de l'Association africaine des Hautes Juridictions francophones (AA-HJF) à Cotonou. Elle était accompagnée par Monsieur Seydina Issa Sow, Conseiller référendaire.

Enfin, au titre des voyages d'études et de recherche, un Avocat général, trois Conseillers délégués et six Conseillers référendaires ont séjourné à Paris, au Conseil d'État et à la Cour de Cassation, ainsi qu'à Bordeaux.

Le tableau détaillé des ces différentes missions figure ci-dessous.

**Missions et voyages d'études à l'étranger
de magistrats de la Cour suprême
du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2012**

Du 26 au 30 mars 2012

- Mamadou Badio Camara

2^{ème} Session du Comité des Disparitions forcées à Genève (Suisse).

Du 26 mars au 1^{er} avril 2012

- Papa Oumar Sakho

Réunion de l'Association des Hautes Juridictions de Cassation francophones (AHJUCAF) à Paris (France).

Du 5 mai au 2 juin 2012

- Abdoulaye Gaye

48^{ème} Session du Comité contre la Torture à Genève (Suisse).

Du 11 juin au 22 juin 2012

- Adama Ndiaye

- Waly Faye

Voyage d'études à la Cour de Cassation française à Paris.

Du 18 juin au 29 juin 2012

- Abdourahmane Diouf

- Mbacké Fall

Voyage d'études au Conseil d'État français à Paris.

Du 9 juillet au 12 juillet 2012

- **Fatou Habibatou Diallo**
- **Seydina Issa Sow**

12^{èmes} Assises statutaires de l'Association africaine des Hautes Juridictions francophones à Cotonou (Bénin).

Du 1^{er} septembre au 30 décembre 2012

- **Idrissa Sow**

Séjour de recherches au CERDRADI, Université Montesquieu Bordeaux 4.

Du 6 octobre au 14 octobre 2012

- **Seydina Issa Sow**
- **Jean Aloïse Ndiaye**
- **Sangoné Fall**

Voyage d'études à la Cour de Cassation française à Paris.

Du 27 octobre au 24 novembre 2012

- **Abdoulaye Gaye**

49^{ème} Session du Comité contre la Torture à Genève (Suisse).

Du 29 octobre au 9 novembre 2012

- **Mamadou Badio Camara**

3^{ème} Session du Comité des Disparitions forcées à Genève (Suisse).

Du 10 novembre au 18 novembre

- **Amadou Mbaye Guissé**
- **Babacar Diallo**
- **Idrissa Sow**

Voyage d'études à la Cour de Cassation française à Paris.

VI. Propositions de réforme d'ordre législatif, réglementaire ou administratif

La loi organique n° 2008-35 du 8 août 2008 sur la Cour suprême a fait l'objet de nombreuses réunions du bureau et de l'Assemblée de la Cour, en vue de son toilettage et pour la rédaction d'un avant-projet de loi tendant à sa modification, voire, compte tenu de l'importance des changements proposés, en particulier au plan du raccourcissement des délais de traitement par l'introduction de procédures rapides réglées par ordonnance, à son abrogation et son remplacement par une nouvelle loi organique.

Les raisons qui justifient le maintien ou l'abrogation de certaines dispositions et l'introduction de nouvelles dispositions sont expliquées dans le projet d'exposé des motifs, libellé comme il suit.

« Cinq années après la création de la Cour suprême, née du regroupement du Conseil d'État et de la Cour de Cassation, l'application au quotidien de la loi organique n° 2008-35 du 8 août 2008 a révélé certaines difficultés.

La nécessité de combler les insuffisances relevées, ajoutée à la volonté d'adapter l'aménagement des compétences et l'organisation des procédures de la Cour aux exigences du procès équitable, tel que défini par les instruments internationaux de protection des droits de l'homme, ratifiés par le Sénégal, ont rendu nécessaire la refonte du texte de base issu de la réforme de 2008.

Ce faisant, les orientations définies dans le présent projet de loi organique s'articulent, pour l'essentiel, autour des objectifs constants de maîtrise des délais de traitement des affaires, de simplification des procédures et d'utilisation rationnelle des ressources humaines, limitées en nombre.

Ainsi, des innovations significatives ont été introduites, tant au niveau des règles d'organisation et de fonctionnement de la Cour qu'à celui des procédures devant ses formations.

D'un point de vue structurel, de profondes mutations ont été opérées donnant lieu à la mise en place du dispositif nécessaire au fonctionnement effectif des organes institués auprès de la Cour, à savoir :

- la commission juridictionnelle chargée de statuer sur les demandes d'indemnité 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'acquittement (article 4) ;
- la commission juridictionnelle chargée de statuer sur les recours formés par les officiers de police judiciaire ayant fait l'objet d'une décision de suspension ou de retrait d'habilitation (article 4) ;
- le bureau chargé de statuer sur les demandes d'aide juridictionnelle qui peut accorder cette aide à certaines catégories de personnes dont les ressources sont insuffisantes pour leur permettre de faire valoir leurs droits (article 36).

Les règles de procédure ont également été complétées dans le sens d'une plus grande célérité dans le traitement du contentieux relevant des compétences de la Cour.

À cet égard, le référé administratif est institué pour, notamment, statuer en urgence sur toute demande de suspension provisoire d'une décision administrative attaquée en annulation, lorsqu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur la légalité de l'acte en cause (article 82).

De façon générale, une procédure accélérée est aménagée pour permettre à la Cour de statuer à bref délai à chaque fois que la nature de l'affaire le justifie, en particulier pour prononcer des décisions d'irrecevabilité, de déchéance, de non-lieu ou pour donner acte d'un désistement (article 24).

Dans cette optique, le souci de renforcer la célérité dans la prise en charge des pourvois en matière de détention provisoire a justifié l'instauration d'une procédure spéciale de traitement de ce contentieux par la chambre criminelle. En la matière, les délais de mise en état ont été raccourcis pour permettre à la Cour de statuer dans les trois mois suivant la déclaration de pourvoi, sous peine de libération d'office du détenu par ordonnance du Premier Président à son initiative ou à la requête de toute personne intéressée (article 70).

L'introduction de dispositions relatives à l'exception d'inconstitutionnalité et au régime de poursuite des infractions commises par des magistrats et certains fonctionnaires constitue un autre axe majeur de la réforme en ce sens qu'elle permet de corriger une omission de la loi.

Le projet de loi organique sur la Cour suprême est articulé autour des points suivants.

Le titre premier est relatif aux compétences de la Cour

La Cour est juge de l'excès de pouvoir des autorités exécutives.

Elle se prononce sur les pourvois en cassation pour incompétence, violation de la loi ou de la coutume dirigés contre les arrêts et jugements rendus en dernier ressort par toutes les juridictions, les décisions définitives des organismes administratifs à caractère juridictionnel et celles émanant des conseils d'arbitrage des conflits du travail.

Elle est compétente en appel dans le contentieux des inscriptions sur les listes électorales et de celui relatif à l'élection des membres des assemblées autres que l'Assemblée nationale.

La Cour statue, en outre, sur les demandes de révision, les demandes de renvoi d'une juridiction à une autre, les règlements de juges, les prises à partie, les contrariétés de jugement, l'avis de la chambre d'accusation en matière d'extradition et sur les poursuites dirigées contre les magistrats et certains fonctionnaires.

Des compétences spécifiques sont dévolues aux commissions juridictionnelles fonctionnant auprès de la Cour suprême.

La Cour suprême est dotée d'une compétence consultative.

Le titre II est relatif à l'organisation de la Cour

La Cour suprême comprend plusieurs chambres qui peuvent, au besoin, être divisées en sections.

Elle est administrée par le Premier Président, assisté du bureau de la Cour et du Secrétaire général nommé par décret.

Le bureau est formé par le Premier Président, le Procureur général, les présidents de chambre et le Premier Avocat général.

Un Parquet général est institué auprès de la Cour. Il est dirigé par le Procureur général assisté d'avocats généraux.

Le Greffe de la Cour est dirigé par un Greffier en chef. Il assure le secrétariat des Assemblées.

L'organisation administrative de la Cour est déterminée par un règlement intérieur établi par le bureau.

Le titre III est relatif au fonctionnement des formations de la Cour

Les formations de la Cour suprême sont les chambres réunies, les chambres et l'Assemblée générale consultative.

La chambre criminelle connaît des pourvois en cassation en matière pénale.

La chambre civile connaît de pourvoi en matière civile.

La chambre sociale connaît du pourvoi en matière sociale.

La chambre administrative est juge en premier ressort de l'excès de pouvoir des autorités administratives, ainsi que de la légalité des actes des collectivités locales ; elle est compétente, en appel, dans les contentieux des inscriptions sur les listes électorales et de ceux relatifs à l'élection des membres des assemblées autres que l'Assemblée nationale.

Elle connaît, par la voie du recours en cassation, des décisions rendues en dernier ressort par les organismes administratifs à caractère juridictionnel ou par les cours et tribunaux, en matière administrative.

Les chambres réunies connaissent des requêtes en rabat d'arrêt et des affaires qui leur sont renvoyées par les chambres. Elles connaissent des affaires portées devant la Cour lorsqu'après cassation d'une première décision, la deuxième décision rendue dans la même affaire, entre les mêmes parties procédant en la même qualité, est attaquée par l'un des moyens formulés contre le premier. Dans ce cas, les chambres réunies sont saisies par un arrêt de renvoi. Celles-ci connaissent enfin des pourvois en cassation contre les décisions de la Cour des comptes.

Réunie en assemblée générale consultative, la Cour suprême, qui peut être consultée par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Gouvernement dans les conditions fixées par la pré-

sente loi, donne un avis motivé sur les projets de loi ou propositions de loi et sur les projets de décret.

L'Assemblée générale consultative comprend, sous la présidence du Premier Président, l'ensemble des magistrats de la Cour ainsi que, avec le titre de conseiller en service extraordinaire, des personnalités qualifiées dans les différents domaines de l'activité nationale, nommées par décret.

Le Premier Ministre désigne auprès de l'Assemblée générale consultative, en qualité de commissaire du gouvernement, le Secrétaire général du gouvernement. Ce dernier est assisté, pour chaque projet à examiner, d'un commissaire spécial représentant le ministère concerné.

Le titre IV est relatif à la procédure devant les formations de la Cour

La Cour suprême est saisie de pourvois en cassation et de recours en annulation selon les règles prévues par la présente loi.

Sous réserve des dispenses prévues par la présente loi, le demandeur au pourvoi en cassation est tenu de consigner une somme suffisante pour garantir le paiement des droits de timbre et d'enregistrement.

Une aide juridictionnelle peut être accordée pour les litiges portés devant la Cour suprême.

Les arrêts de la Cour suprême sont motivés. Ils ne sont susceptibles d'aucun recours, à l'exception de la requête en rectification d'erreur matérielle ou pour omission de statuer sur un ou plusieurs moyens et de la requête en rabat d'arrêt.

Le titre V est relatif aux dispositions finales et transitoires

Les conditions d'application de la loi organique seront fixées, en tant que de besoin, par décret.

Telle est l'économie du présent projet de loi organique ».

L'avant-projet de loi organique, abrogeant et remplaçant la loi organique de 2008 précitée, a été déposé sur le bureau du Premier Président de la Cour suprême, en vue de sa finalisation.

VII. Perspectives pour l'année 2013

Comme d'habitude, la première grande manifestation de l'année 2013 sera l'audience solennelle de rentrée des Cours et Tribunaux en janvier. À la suite des réunions tenues par le bureau et l'Assemblée de la Cour, divers thèmes ont été sélectionnés pour être proposés à l'attention de Monsieur le Président de la République, Président du Conseil supérieur de la Magistrature, qui présidera la cérémonie. Il s'agit des thèmes suivants :

1. Les effets de la décision de justice.
2. Le statut du magistrat.
3. Justice et démocratie.
4. Le rôle de la jurisprudence dans la régulation et la création du droit.
5. Le droit à un procès équitable (dans un délai raisonnable).
6. La vérité judiciaire.
7. La protection des droits de la propriété intellectuelle.
8. Le juge, le droit et l'éthique.
9. La cohabitation de la Cour commune de Justice et d'Arbitrage et des Cours suprêmes nationales.

Le Président de la République, Président du Conseil supérieur de la Magistrature, a fixé la date de l'audience solennelle de rentrée des Cours et Tribunaux au mercredi 16 janvier 2013 à dix heures et a choisi le thème suivant : « *Le droit à un procès équitable* ».

Au plan de la formation permanente, des journées d'études sont prévues à Dakar, au siège de la Cour suprême, avec la participation des collègues de la Cour de Cassation française, sur les techniques de cassation, et de la Cour suprême du Royaume du Maroc, sur le droit de la famille comparé des deux pays.

Les « Mardis de la Cour suprême » devraient reprendre de manière régulière ; un premier sujet est déjà choisi : il s'agira de réfléchir sur le contrôle normatif et le contrôle disciplinaire.

La réflexion portera aussi sur la loi organique n° 2008-35 du 8 août 2008 sur la Cour suprême : l'avant-projet de loi organique l'abrogeant et la remplaçant, proposé par le bureau et l'Assemblée de la Cour, devrait être achevé dans le courant de l'année.

Les voyages d'études pour la formation continue des magistrats de la Cour suprême, seront reconduits après négociation avec nos partenaires français du Conseil d'État, de la Cour de Cassation et, pour le financement, du service de coopération de l'Ambassade de France au Sénégal.

Quant au projet informatique de la Cour, le bureau virtuel est fonctionnel et permet un traitement informatique de procédures dématérialisées ; la formation des utilisateurs est en cours.

Enfin, le projet de rénovation et d'extension des locaux de la Cour, pour les regrouper sur un site unique, à Fann, a connu du retard, suite à de longues procédures de passation de marché : cependant, dès le début de l'année 2013, la procédure de présélection des entreprises pour le démarrage des travaux sera diligentée.

Deuxième Partie

Discours et études

1. Discours prononcés lors de la Rentrée solennelle des Cours et Tribunaux

Année judiciaire 2011-2012

**Audience solennelle de Rentrée
des Cours et Tribunaux 2011-2012**

mercredi 11 janvier 2012

Thème : « La liberté du travail »

Discours d'usage

par M. Alioune Niokhor DIOUF

Président du Tribunal départemental de Thiès

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

Honorables et distingués invités,

Le thème de ce matin est riche, car il porte sur un des piliers de la civilisation moderne : le travail et, plus précisément, la liberté du travail. Pour en mesurer la portée, il suffit de rappeler que la principale fête à dimension internationale, inscrite dans le calendrier des Nations, est celle du travail, commémorée chaque année le 1^{er} Mai.

Le concept de travail a traversé les âges avec des fortunes diverses. Intimement lié à l'homme, il a évolué dans son acception et sa conception. Méprisable chez les Grecs de l'Antiquité, le travail est le rédempteur du péché originel dans la Bible. Il n'est devenu ce qu'il est maintenant qu'à force de mutations dans la dialectique qu'il entretient avec un autre concept, la liberté.

Historiquement le travail s'est, pendant longtemps, situé aux antipodes de la liberté. Il a donc fallu les concilier, après les acquis des luttes révolutionnaires. Les pratiques qui avaient cours à une certaine époque, ont rendu nécessaire la proclamation de la liberté du travail, comme principe fondamental de droit.

Au Sénégal, la source principale de la liberté du travail est la Constitution, en particulier le préambule, dans lequel le peuple sénégalais réaffirme son adhésion à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, ainsi qu'aux principes fondamentaux reconnus par les Lois de la République. Le droit national comporte d'autres textes qui ont trait à la liberté du travail : le Code du travail, les Conventions collectives, le Statut de la fonction publique, le Code pénal et le Code de procédure civile.

La liberté du travail a aussi une dimension internationale. On la trouve dans divers instruments, tels que la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. Mais qu'est-ce cette liberté du travail tant proclamée ? Comment se manifeste-t-elle ?

I. Du contenu de la liberté du travail

La liberté du travail est une liberté publique. Dans le sens commun, la liberté est la faculté, la possibilité pour une personne de pouvoir agir selon sa propre volonté.

On la tient ainsi pour équivalente de l'autonomie. Elle se traduit donc par l'absence de contrainte, par le sentiment d'indépendance. Elle varie ou plutôt sa qualité varie selon la perception qu'en a l'individu qui en jouit, l'usage qu'il en fait et la « responsabilité dont il l'enrichit ¹ ». L'épithète publique qui lui est adjointe n'en change pas la substance ; au contraire, elle élargit son champ et marque l'appropriation, la reconnaissance et la protection de cette liberté par la puissance publique.

Dans les analyses conventionnelles, les libertés publiques ne sont présentées que sous l'angle de leur exercice ou de leur mise en œuvre, alors qu'elles obéissent à la dynamique générale de la liberté individuelle, dans son acception philosophique. C'est pour cela que la liberté du travail, pour être pleine et entière, ne doit pas être réduite aux options ouvertes au travailleur dans ses activités ou au chômeur dans sa quête d'emploi.

¹ Georges Burdeau, *La démocratie*, Paris, Seuil, 1956.

La liberté du travail se décline donc en deux variantes qui traduisent les volontés possibles de l'homme en situation. Selon Gérard Lyon-Caen² la liberté du travail est : « la liberté de travailler ou de ne pas travailler par opposition aussi bien à l'interdiction de travailler qu'à l'obligation de travailler ».

A. De la liberté de ne pas travailler

La liberté de ne pas travailler peut sembler burlesque, voire absurde, dans une société où la valeur travail est une marque de fabrique. Karl Marx ne disait-il pas que le travail « est l'essence de l'homme »³.

Pourtant, la liberté de ne pas travailler est un principe auquel les nations civilisées sont attachées, non pas dans le sens où l'entendent certains, mais comme l'altérité, l'opposé de cette absence de liberté, qui avait contraint certains hommes à travailler pour d'autres, parce que dans l'histoire, le travail a longtemps phagocyté la liberté au nom de la pénitence, de la civilisation, de l'éducation, de la rééducation, voire du développement.

Quels que soient les motifs avancés, la constante est que le choix de travailler ou de ne pas travailler n'a jamais été complètement libre. Il était le privilège d'un certain nombre de personnes, d'une certaine condition ou d'un niveau social déterminé. Et pour ceux-là, la coutume, finalement érigée en règle, considérait qu'on ne devrait s'embarrasser d'aucune tâche.

Au-delà de l'aspect sociologique et de la simple rhétorique, c'est le choix de ne pas travailler qui donne tout son sens à la liberté du travail, puisqu'il en constitue l'autre versant.

Il est donc, dans la liberté publique du travail, la liberté de ne pas travailler.

Certains considèrent que la vraie vie, la vie naturelle, c'est celle où il n'y a pas de travail. À cet égard, ils soutiennent que nous travaillons tous dans l'expectative de la pause de midi, de la fin de la journée, du soir et des congés annuels.

« Le travail tend au repos et non le repos au travail » prête-t-on à Aristote. L'épanouissement de l'homme serait donc dans l'inactivité qui pourtant occupe un faible pourcentage de notre temps « utile ». On travaille, en moyenne, 8 heures par jour, 5 jours par semaine et 11 mois par an.

² Gérard Lyon-Caen, *Droit du travail*, 16^{ème} édition, Paris, Dalloz 1992, p. 52.

³ Karl Marx, *Le capital*, Paris, Flammarion, 1996.

Pour se mettre, en harmonie avec la nature, certains ont revendiqué ostensiblement le droit à l'oisiveté, en essayant de démontrer, non sans peine, que leur tête de file est Dieu lui-même, Lui qui, après n'avoir travaillé que six jours, a pris un congé pour l'éternité au 7^{ème} jour.

L'oisiveté, la fainéantise, sont hissées au rang de valeurs en ce qu'elles constitueraient le contrepoids logique de l'activité et l'aspiration refoulée de tout un chacun.

Cette vision, pour le moins originale, a pour mérite d'exister, de faire pousser la réflexion et d'entretenir le débat. Mais elle reste une utopie car, explique Jean-Jacques Rousseau, à partir du moment où l'« homme a eu besoin du secours de l'autre ... le travail est devenu nécessaire, les vastes forêts se sont changées en des campagnes riantes qu'il a fallu arroser de la sueur des hommes ».

La liberté de ne pas travailler en a donc perdu son centre de gravité. Le leitmotiv redevient : il faut travailler ; c'est d'accord, aurait-on rétorqué, mais que l'on garde tout de même le droit, la liberté de ne pas le faire, si tel est notre bon plaisir.

On le voit, l'individu est libre de ne pas travailler et, s'il choisit de le faire, sa liberté se manifeste encore dans l'exercice de l'activité.

B. De la liberté de travailler

D'abord on est libre de postuler l'emploi de son choix. Il n'y a pas de secteur réservé à une catégorie de citoyens et un domaine réservé à d'autres. Selon les dispositions de l'article L1 du Code du travail : « L'État veille à l'égalité des chances et de traitement des citoyens, en ce qui concerne l'accès (...) à l'emploi sans distinction d'origine, de race, de sexe ou de religion ».

Ce principe de non-discrimination est indissociable du principe d'égalité des citoyens, que ce soit devant la loi ou devant les charges publiques.

La liberté de travailler s'étend aussi au choix du lieu de travail. Il est, en effet, loisible à tout citoyen de travailler dans n'importe quelle partie du territoire national. Cela est un pendant de la liberté d'aller et de venir, qu'on appelle aussi liberté de mouvement.

Au Sénégal, elle est étendue aux territoires des pays avec lesquels nous constituons une zone de libre-échange, un espace économique communautaire. Il s'agit de la libre circulation des personnes et des biens.

La liberté de travailler s'apprécie également en fonction du secteur dans lequel l'employé désire exercer son talent. On peut, pour reprendre le texte du décret d'Allarde, « exercer tout art ou métier que l'on trouve bon ». Cette précision n'est pas superflue, dans la mesure où, historiquement, sociologiquement, certaines professions ont été l'apanage de familles qui en avaient l'exclusivité et le monopole. Dans la logique de la disparition des maîtrises, des jurandes et des corporations, cette forme de cloisonnement n'est plus d'actualité.

La liberté de travailler concerne enfin les modalités de l'engagement. Le salarié, en principe, discute librement les conditions de travail et la durée du temps de travail.

La liberté du travail se manifeste également dans la négociation du salaire et de ses accessoires, qui sont une condition nécessaire du contrat de travail.

On parle de traitement dans la fonction publique. Mais comme le salaire, le traitement est la contrepartie du travail effectué et son caractère alimentaire le rend incessible et insaisissable pour une part importante de son montant, parce que son but est de garantir au travailleur ou à l'agent une existence digne et décente.

C'est donc au nom de cette préoccupation que le législateur a fixé un « montant plancher » en-deçà duquel, il est interdit de rémunérer une activité professionnelle.

Le salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) est ainsi une garantie fondamentale accordée au travailleur.

Le traitement a un caractère statutaire dans la fonction publique. Il est fixé exclusivement en considération du niveau de l'emploi et du grade du fonctionnaire dans la hiérarchie administrative.

Compte tenu du nombre et de la diversité des emplois dans l'État, la détermination des barèmes de traitements n'est pas sans poser de sérieux problèmes.

Ici, la liberté du travail supposerait que l'administration fixe ou maintienne le traitement à un niveau suffisant pour attirer vers elle des professionnels de qualité et veiller ensuite à ce que l'écart entre les salaires les plus élevés et les plus bas soit raisonnable et équilibré ; un écart trop grand risquerait de générer ou d'attiser un sentiment d'inégalité et d'injustice ; un écart trop faible découragerait les hauts cadres et les pousserait vers le secteur privé.

Sur un autre registre, l'employé conserve, au sein de l'entreprise et tout le temps que dure l'engagement, les libertés qu'il tient de sa nature et

qui sont juridiquement consacrées : liberté d'expression, de réunion, d'association et de manifestation.

La liberté d'expression au sein de l'unité de travail est même expressément prévue à l'article L5 du Code qui dispose : les travailleurs et leurs représentants bénéficient d'un droit à l'expression directe et collective sur le contenu, les conditions d'exercice et l'organisation du travail.

Le législateur prévient au 3^{ème} alinéa du même texte que les opinions qu'ils émettent dans l'exercice de ce droit ne peuvent en aucune manière motiver une sanction ou un licenciement.

Ce droit à la participation, inscrit au nombre des « principes particulièrement nécessaires à notre temps », est une composante de la liberté du travail. Il prend forme dans la concertation, qui, mieux que la consultation, est capable d'instaurer des rapports étroits, axés plus sur le dialogue et le consensus que sur l'autorité et l'unilatéralité.

Mais comme une constante, la liberté demeure ; c'est la raison pour laquelle est aménagée, pour tout travailleur, la liberté de rompre les relations de travail le liant à son employeur.

C'est l'idée d'inaliénabilité de la personne humaine qui a conduit dès l'époque révolutionnaire à exclure les engagements comportant renonciation définitive à la liberté du travail. Il est dit à l'article 18 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et du Citoyen « tout homme peut engager ses services et son temps ; mais il ne peut se vendre, ni être vendu ». C'est cette même idée qui a inspiré l'article L30 du Code du Travail aux termes duquel « on ne peut engager ses services qu'à temps, ou pour une durée limitée à l'exécution d'un ouvrage ou d'une entreprise déterminée ». L'ordre public s'oppose donc ainsi à l'engagement perpétuel qui constituerait pour la personne une compromission de sa liberté de travailler ou de ne pas travailler.

De son côté, l'employeur est libre de s'implanter où il veut et d'investir le secteur qu'il veut. C'est cela qu'on traduit par liberté du commerce et de l'industrie.

La liberté du commerce et de l'industrie repose sur deux principes : la liberté d'entreprendre et la libre concurrence.

La libre concurrence consiste dans le fait que les acteurs économiques se doivent de respecter une éthique qui ne fausse pas la concurrence. Cette concurrence doit également ne pas être faussée par l'État, celui-ci devant s'abstenir d'exercer des activités industrielles et commerciales qui rompraient l'égalité entre les concurrents.

Au Sénégal, le secteur informel est la forme la plus répandue de la liberté d'entreprendre. Il occupe un grand nombre de citoyens et, quoi qu'on en dise, il est facteur de création de richesses.

Mais il urge, à défaut de le réglementer, de le réguler ; car la liberté du travail n'est ni générale, ni absolue. Elle doit s'exercer à l'instar des autres libertés publiques, dans le respect de l'ordre public et de la liberté d'autrui.

II. De l'exercice de la liberté du travail

L'État, garant des libertés publiques, doit veiller à leur effectivité et le juge, leur protecteur, faire en sorte qu'il n'y ait pas d'abus à l'occasion de leur exercice et, le cas échéant, prendre les mesures idoines pour le rétablissement de leur respect.

Il est alors impératif de rechercher et de trouver le bon équilibre où, pour le dire à la manière du juge constitutionnel français, faire de telle sorte que « les limitations » dont la liberté du travail peut faire l'objet soient « liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général sans en dénaturer la portée ».

A. Des conditions et limites de l'exercice de la liberté du travail

L'accès au travail, au-delà de sa proclamation de principe, obéit à un certain nombre de règles qui s'articulent autour de conditions liées à l'âge, au sexe et à la nationalité. Il prend également en compte les aptitudes physiques et professionnelles. Il prohibe toute discrimination, à moins que celle-ci ne soit positive.

Ainsi, la loi d'orientation sur les handicapés indique qu'une plage de 10 % des postes à pourvoir doit être réservée aux handicapés, pour le recrutement du personnel non fonctionnaire dans l'administration.

Cela constitue une application de l'idée selon laquelle la liberté de travailler de certaines personnes ne peut être effective qu'à côté d'une mesure limitant la liberté de l'employeur dans le choix de son personnel.

La liberté du travail s'oppose, évidemment, au travail forcé qui en est la négation la plus manifeste.

Aux termes de l'article L4 du Code du travail, qui a repris la Convention n° 29 de l'OIT, le travail forcé désigne « tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque ou d'une sanction et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré ».

La loi exclut du champ du travail forcé le travail exigé en vertu des lois sur le service militaire, le travail exigé d'un individu comme conséquence d'une condamnation prononcée par l'autorité judiciaire, le travail ou service exigé d'un individu en cas de guerre, sinistre et de circonstances mettant en danger ou risquant de mettre en danger la vie ou les conditions normales d'existence de l'ensemble ou d'une partie de la population, les travaux d'intérêt général tels qu'ils sont définis par les lois sur les obligations civiques.

À ces dérogations, il faut ajouter les réquisitions qui ont pour but de contraindre au travail certaines personnes.

L'article L276 du Code du travail dispose à ce propos que « L'autorité administrative compétente peut, à tout moment, procéder à la réquisition de ceux des travailleurs des entreprises privées et des services et établissements publics qui occupent des emplois indispensables à la sécurité des personnes et des biens, au maintien de l'ordre public, à la continuité des services publics, ou à la satisfaction des besoins essentiels de la nation ».

Mis à part ces cas, les parties conservent toute leur potentialité dans la mise en œuvre de leur liberté.

Certes, le contrat est l'affaire des parties. Toutefois les pouvoirs politiques et le Juge s'y invitent, parce qu'au-delà du consensualisme, une liberté constitutionnelle, une valeur fondatrice de l'État de droit est en jeu.

C'est pour cela que les accords passés entre l'employeur et l'employé, les termes dans lesquels ils s'engagent ou les clauses insérées dans leur contrat ne doivent pas contrevenir à la liberté du travail, de même que les actes qu'ils seront amenés à poser en cas de mésentente entre eux.

Cette mésentente s'installe lorsque des salariés d'une entreprise, d'un secteur économique ou d'une catégorie professionnelle, procèdent à une cessation concertée du travail.

Souvent à l'initiative des syndicats, ce genre d'action vise à appuyer les revendications des salariés en faisant pression sur les décideurs par la perte de production que la suspension de l'activité entraîne.

Au Sénégal, la Constitution de 2001, en son article 25 alinéa 4, a consacré le droit de grève en ces termes : « Le droit de grève est reconnu. Il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent. Il ne peut en aucun cas ni porter atteinte à la liberté de travail, ni mettre en péril l'entreprise ».

Dans sa mise en œuvre, ce droit de grève se heurte donc à trois impératifs. Il doit s'exercer dans le cadre de la loi. Il ne doit pas porter atteinte à la liberté du travail. Il ne doit pas mettre en péril l'entreprise.

Le Juge, dans l'appréciation de la licéité ou non de la grève, doit donc analyser le fait et vérifier s'il ne viole aucun des éléments précités.

Ce n'est pas chose aisée dans la mesure où la grève, en tant que phénomène sociologique, obéit à sa dynamique propre et se laisse difficilement appréhender par la science juridique. La diversification des formes qu'elle revêt aujourd'hui ajoute davantage à sa complexité.

On en citera quelques exemples : la grève sur piquet ou piquet de grève, qui se caractérise par la présence des grévistes à la porte de l'entreprise où se déroule le conflit collectif afin de dissuader leurs collègues ou camarades de travail de rejoindre leurs postes, la grève surprise déclenchée sans dépôt préalable d'un préavis, la grève sauvage décidée directement par les salariés sans aucune consigne syndicale, la grève tournante qui affecte successivement les différents ateliers d'une usine ou service d'une entreprise de telle sorte que les effectifs ne soient jamais au complet et que les pertes de salaires ne soient pas trop importantes ; la grève de zèle qui consiste à exécuter le travail en appliquant à la lettre tous les règlements afin d'en ralentir le plus possible l'exécution ; la grève perlée qui est une succession concertée d'arrêts de travail de courte durée ou de ralentissements de l'activité de l'entreprise dans le but d'affecter sa production.

La grève peut encore être solidaire, politique ou grève de la faim.

Elle est dite sur le tas lorsque les grévistes occupent les lieux de travail pendant les heures de service.

Sur ce dernier point, l'article L276 dispose : « L'exercice du droit de grève ne peut s'accompagner d'occupation des lieux de travail ou de leurs abords immédiats ».

À la lecture de ce texte, toute grève sur le tas est réputée illégale.

En pratique on doit rechercher le seuil à partir duquel la grève occasionnée par l'occupation des lieux devient incompatible avec la liberté du travail des non-grévistes. Cette analyse doit être systématique toutes les fois où le droit syndical ou le droit de grève se heurtent à la liberté du travail.

Dans bien des cas, la primauté est donnée à la liberté individuelle de travailler.

Cela n'a pas manqué d'irriter certains auteurs qui soutiennent que le droit de grève doit prévaloir sur la liberté du travail.

L'argument le plus couramment avancé tient dans le fait que le droit de grève est reconnu expressément dans la Constitution ; ce qui n'est pas

le cas de la liberté de travail. La seconde raison serait que le droit de grève a une finalité collective, alors que la liberté du travail visant une finalité individuelle relève de l'ordre des « petits calculs mesquins et égoïstes ». Et, dernière considération, les droits sont supérieurs aux simples libertés.

En tout état de cause, le droit positif est d'un avis différent, car ni la loi ni la jurisprudence n'ont emprunté cette direction. L'atteinte à la liberté du travail est considérée comme très grave, au point que la loi en a fait une incrimination pénalement répréhensible.

En effet, l'article 392 du Code pénal punit « [...] quiconque, à l'aide de violences envers les personnes ou envers les choses, voies de fait, menaces, manœuvres frauduleuses ou propagation de fausses nouvelles, aura porté atteinte ou tenté de porter atteinte au libre exercice de l'industrie ou du travail ». Parmi ces atteintes, on peut citer les menaces visant à intimider les salariés pour les amener à participer à l'arrêt collectif du travail ou même les contraintes physiques exercées sur leur personne.

La jurisprudence a considéré qu'il faut, pour qu'ils soient punissables, que ces faits comportent une contrainte sur la volonté des personnes et, en plus, qu'ils tendent à les inciter à se joindre à la cessation concertée du travail.

Les non-grévistes devront toutefois établir de lien de causalité entre les faits constitutifs de l'infraction et le préjudice invoqué.

Si, par exemple, ils se plaignent d'avoir subi des ponctions sur leur salaire en raison de leur participation forcée à l'arrêt de travail, ils devront établir que la grève n'aurait pas suffi à les empêcher d'exécuter normalement leurs tâches, indépendamment des actes d'entrave à la liberté du travail dont ils ont été victimes.

Ils pourront, dans tous les cas, se placer sur le terrain de la faute et saisir le juge civil pour obtenir réparation.

L'entrave à la liberté du travail est donc, à la fois, une infraction pénale et une faute civile. D'un autre côté, les actes qui la constituent sont considérés comme des fautes disciplinaires en ce qu'ils portent atteinte au fonctionnement de l'entreprise.

De ce point de vue, n'étant pas couverts par le droit de grève, ils peuvent justifier un licenciement.

On ne saurait terminer sans aborder le rôle central des pouvoirs publics dans cette question de l'exercice de la liberté du travail.

B. Du rôle des pouvoirs publics dans l'exercice de cette liberté

Selon la célèbre formule du Professeur Jean Savatier « La liberté de travailler n'est effective que pour les personnes qui peuvent trouver un emploi ».

Pour les chômeurs, la proclamation de ce principe est vaine, si des mesures ne sont pas prises pour faciliter leur insertion dans la vie professionnelle. Ainsi ***liberté du travail*** et ***droit au travail*** se complètent.

D'ailleurs le Code du travail s'ouvre par cet article : « Le droit au travail est reconnu à chaque citoyen comme un droit sacré. L'État met tout en œuvre pour l'aider à trouver un emploi et à le conserver lorsqu'il l'a obtenu ».

Ainsi, incombe aux pouvoirs publics la définition d'une politique de l'emploi efficiente de manière à favoriser la création d'emploi et à assurer un certain équilibre entre les offres et les demandes de travail pour permettre l'accès au marché du travail au plus grand nombre.

Répond à cette exigence la création au Sénégal, de structures comme l'Agence chargée de la Promotion de l'Investissement et des Grands Travaux (APIX), le Fonds national pour la Promotion de la Jeunesse (FNPJ), l'Agence nationale pour l'Emploi des Jeunes (ANEJ), le Fonds national pour l'Emploi (FNE), le Fonds national d'Action pour l'Emploi (FNAE).

Mais il est à souligner que, même si dans sa substance et dans son système de gestion, la politique de l'emploi est conforme aux normes internationales de l'OIT, il demeure que notre pays a encore beaucoup d'efforts à faire pour parvenir au plein emploi.

La généralisation des mesures incitatives à l'embauche pourrait être une stratégie pertinente pour l'atteinte de cet objectif.

D'après les études ⁴, le Sénégal se situe dans la catégorie des États qui interviennent de façon plus ou moins ferme à travers la législation et des mécanismes institutionnels pour gérer les relations entre les travailleurs et les entreprises.

Une lecture même superficielle du Code du travail, permet de se rendre compte de la pertinence de ce classement.

La marge du travailleur en termes de possibilité de rompre le contrat de travail est beaucoup plus importante que celle de l'employeur, dont l'ac-

⁴ Rapport n° 40344-SN, de la Banque mondiale, daté de 2007 et portant Mémoire économique sur le Sénégal.

tion est rigoureusement circonscrite dans le cadre préalablement tracé par les textes.

Lacordaire ne disait-il pas qu' « Entre le fort et le faible, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit ».

On comprend donc mieux que ces dispositions de la loi en faveur de l'emploi comportent, plus particulièrement pour les employeurs, des obligations qui semblent limiter leur liberté.

Cette politique protectionniste vise à stabiliser l'emploi. Mais sa conséquence directe est qu'elle altère le droit au travail et elle est source d'inégalités entre les citoyens.

Elle protège très efficacement ceux qui ont un emploi formel en réduisant leur probabilité de licenciement, mais elle pénalise ceux qui cherchent du travail en augmentant les coûts d'embauche ⁵.

Pour corriger cela, la réforme du contrat à durée déterminée qui fut un temps envisagée, nous paraît encore actuelle et nécessaire. L'assouplissement de ce genre d'engagement ne sera pas forcément synonyme de précarité. Il sera, en tout cas, un stimulant à la politique d'embauche et rétablira absolument l'égalité des citoyens dans l'exercice de leur liberté de travailler.

C'est d'ailleurs au nom de cette égalité que nous estimons qu'il est du devoir de l'État de s'engager à lutter plus efficacement contre le cumul d'emplois, surtout dans la Fonction publique étatique, locale et électorale.

Il n'est point besoin de longs développements pour asseoir le fait que le concentré de plusieurs emplois entre les mains d'un seul citoyen, outre le fait qu'il malmène l'obligation de servir et de bien servir et qu'il viole le principe qui veut que nul ne puisse être rémunéré plusieurs fois sur les budgets des collectivités publiques, compromet gravement la liberté du travail, en ce qu'il réduit les chances d'accès à l'emploi d'autres citoyens.

Je vous remercie de votre aimable attention.

⁵ Rapport de la Banque mondiale, cité ci-dessus.

Discours de M. Procureur général près la Cour suprême

M. Abdoulaye Gaye

Honorables invités, Mesdames, Messieurs,

Permettez-moi de vous souhaiter, au nom de Monsieur le Président de la République, Monsieur le Ministre d'État, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, Monsieur le Premier Président de la Cour suprême, de mes collègues et en mon nom personnel, la bienvenue et de vous remercier, d'avoir bien voulu cette année encore répondre à notre invitation.

Que le Tout-Puissant, qui nous permet de nous retrouver de nouveau, pour célébrer l'ouverture officielle de l'année judiciaire, soit loué.

L'on ne peut guère manquer d'avoir, en un moment aussi solennel, une pensée pieuse pour nos collègues, collaborateurs et autres chers disparus, décédés durant l'année qui s'achève. Puissent-ils connaître la béatitude éternelle.

Pour nous autres qui continuons à vivre sur cette terre, espérons que l'année 2012 soit une bonne et heureuse année, génératrice de plein épanouissement physique, intellectuel et spirituel, dans la paix.

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

L'audience civile qui nous réunit ce matin, exceptionnellement sous votre présidence, est toujours pour moi l'occasion de magnifier votre détermination particulièrement efficiente, en votre qualité de « garant du fonctionnement régulier des Institutions », à l'endroit de la justice, cette clé de voute de l'état de droit. En effet les avancées réalisées dans ce cadre sous votre impulsion, sont importantes et nombreuses.

Je crois que la magistrature pour sa part en tire une légitime fierté.

Soyez-en respectueusement et vivement remercié.

Au demeurant, nous devons constater, pour nous en féliciter, que la volonté politique que voilà est largement partagée par les personnalités

qui incarnent nos Institutions républicaines. Aussi est-ce avec plaisir et reconnaissance, que je voudrais saluer la présence d'éminentes personnalités à cette cérémonie solennelle.

Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,

Monsieur le Premier Ministre.

Monsieur le Président du Conseil constitutionnel,

2012 est une année d'élection présidentielle. Vous venez d'être porté il y a quelques temps, à la tête de la prestigieuse Institution en charge du contentieux électoral et de la proclamation des résultats définitifs de l'élection. Nous mesurons toute l'importance des responsabilités qui incombent au Président et aux membres du Conseil constitutionnel. Nous avons bon espoir qu'elles seront assumées avec bonheur. Permettez-moi de vous assurer de notre cordial soutien, à vous et à nos autres collègues du Conseil constitutionnel.

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

En tant qu'interlocuteur privilégié de Monsieur le Président de la République, en matière judiciaire, vous êtes évidemment au cœur de la mise en œuvre de la volonté politique que j'ai rappelée plus haut. Merci pour votre bienveillante disponibilité et votre haute capacité opérationnelle.

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,

Monsieur le Président de la Commission électorale nationale,

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 représentants
la communauté universitaire,

Messieurs les Dignitaires religieux et coutumiers,

Messieurs les anciens Chefs ou membres de juridiction suprême,

Monsieur le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats,
Mesdames, Messieurs les Avocats,
Mesdames, Messieurs les Officiers ministériels et Auxiliaires de justice,
Mesdames, Messieurs,

La réflexion sur un thème aussi riche que celui de « la liberté du travail », commence souvent par la question de savoir par quel bout la prendre. Peut-être qu'il serait plus simple de commencer par tenter d'en cerner le sens dans un style plutôt ramassé. On pourrait considérer alors que la liberté de travail consiste à exercer la profession de son choix ou à opter pour l'inactivité professionnelle. À en juger par la littérature juridique disponible en la matière, il semble que les problématiques les plus complexes en matière de liberté du travail, soient soulevées dans le domaine du travail salarié, où cette liberté se déploie dans le cadre de rapports entre employeurs et salariés. En effet tout travail ne fait pas naître un rapport. Ce rapport n'existe pas, par exemple, dans le cas du travailleur indépendant, comme le paysan qui cultive lui-même sa parcelle de terre. Quoiqu'il en soit, l'on observe que la liberté du travail est le plus souvent analysée par les juristes dans le cadre du travail salarié. Le professeur Jean Pélissier écrit à ce sujet, dans un article intitulé « La liberté du travail », « chacun a le droit de travailler comme il l'entend, là où il veut, pour le compte de qui il veut, dans les conditions qu'il a bien voulu accepter ; chacun a également le droit de refuser un travail pour des motifs dont il n'a pas à rendre compte ».

Le discours d'usage prononcé par notre jeune collègue Alioune Niokhor Diouf, Président du Tribunal départemental de Thiès, s'articule essentiellement autour de cette double face de la liberté du travail. L'une des idées essentielles qui émergent des développements intéressants qu'il vient de nous délivrer est que la liberté du travail du salarié doit être conciliée avec la liberté d'engager ou non le personnel de son choix, dont est titulaire l'employeur, propriétaire de l'outil de travail qu'est l'entreprise ; et pour cause, la vocation première de cette dernière est en principe la rentabilité. Cette conciliation est principalement l'affaire du législateur, accessoirement celle du juge, dont l'un des rôles est, dès lors, de réagir contre les entraves à la liberté du travail du fait de l'employeur essentiellement mû par l'intérêt de son entreprise.

Le siècle dernier comme celui qui commence présentement, sont caractérisés aussi bien au plan national qu'au plan international, par la montée en puissance de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et par une volonté remarquable de protéger la liberté du travail.

L'examen de notre Constitution et de nos lois, comme le Code du travail, complété par celui de la jurisprudence sénégalaise, permet, comme l'a si bien fait notre collègue Diouf, de mettre en relief bon nombre d'illustrations de cette volonté.

Qu'il me soit permis de le féliciter.

Au demeurant, on se rend bien compte que, malgré les vastes progrès technologiques et économiques, la lutte contre l'exploitation du plus faible économiquement par le plus fort est de plus en plus complexe, singulièrement dans un contexte d'exclusion d'une fraction croissante de la population, avec le chômage qui ne cesse d'augmenter.

Prenons par exemple la modalité de la liberté du travail dite « la liberté dans le travail ». Pour le Professeur Jean Savatier, « la liberté dans le travail tel que nous l'entendons présente donc deux aspects : d'une part, la subordination du travailleur est limitée à la prestation de travail ; d'autre part, même dans le travail le salarié peut se prévaloir des libertés inaliénables ». Sous cet éclairage intéressons-nous aux données personnelles informatisées, utilisées en matière d'emploi. Il s'agit d'une méthode destinée à évaluer la personnalité des candidats à l'emploi ou des salariés, avec des questionnaires d'embauche et des logiciels d'évaluation. Ces derniers sont utilisés pour l'embauche, la formation, les mutations les reclassements ou les licenciements et permettent de déterminer les points forts et les points faibles de l'intéressé, en fonction du « profil idéal ». Dans ces domaines, les entreprises jouissent d'une totale liberté et font prévaloir essentiellement leur intérêt. Mais qu'en est-il du point de vue du chercheur d'emploi ou du salarié par rapport à l'exploitation de ces données personnelles informatisées, concernant souvent sa vie privée, donc les aspects les plus intimes de ses droits et libertés ?

Qu'en est-il de la protection de ces données par rapport à une éventuelle gestion irresponsable ou même une utilisation malveillante ?

À l'instar d'autre pays, le Sénégal s'est doté de la loi n° 2008-12 du 25 janvier 2008, portant sur la protection des données à caractère personnel. C'est un texte de portée générale qui traite des questions de protection des données à caractère personnel, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé.

Cette loi prévoit, notamment, la mise en place d'une commission de protection des données personnelles, chargée de ce qu'on pourrait considérer comme la police du traitement de ces données, ainsi que des obligations de confidentialité et de sécurité à la charge du responsable du traitement des données, assorties de sanctions pénales. Ce dispositif comporte

également des droits conférés, pour sa protection, à la personne dont les données font l'objet d'un traitement.

Cependant, il convient de garder présent à l'esprit que pour l'effectivité de la liberté du travail dans sa manifestation positive qu'est « le droit au travail » consacré par notre Constitution, aussi bien le législateur que le juge, dans certains cas, ne peuvent pas ignorer l'intérêt de l'entreprise puisque c'est elle qui génère les emplois.

Notre collègue auteur du discours d'usage a notamment mis l'accent, au niveau des mécanismes de notre droit positif tendant à protéger la liberté du travail, sur la préférence du contrat de travail à durée indéterminée au contrat à durée déterminée.

Pourtant, des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent pour soutenir que, pour les besoins de la compétitivité des entreprises privées et de leur capacité à générer des emplois, une flexibilité plus grande dans la rupture des contrats de travail serait souhaitable, dans le contexte de conjoncture économique difficile qui prévaut actuellement. Cette thèse est cependant très critiquée, parce qu'il semble que les preuves économiques du lien entre cette flexibilité et la création d'emploi soient plutôt ténues. En tout cas, au Sénégal, deux instruments législatifs dérogent à la préférence du contrat à durée indéterminée au contrat à durée déterminée ci-dessus rappelée.

La loi n° 2007-16 du 19 février 2007, relative à la zone économique spéciale intégrée, et son décret d'application prévoient que les entreprises exonérées ont le droit d'employer du personnel sénégalais, sur la base de contrat à durée déterminée pour une durée maximale de cinq ans. À l'expiration de ces délais, ces entreprises sont alors soumises au Code du travail.

La loi n° 2004-06 du 6 février 2004 portant Code des investissements, prévoit une dérogation identique pour les entreprises éligibles au régime privilégié. Il serait intéressant de pouvoir évaluer sur le plan pratique, l'impact de ces dispositions dérogatoire sur l'évolution de l'emploi.

Quant à la liberté du travail dans sa manifestation négative, consistant en l'option pour l'inactivité professionnelle, il me semble qu'elle pourrait éventuellement s'avérer d'une délicate compatibilité avec une autre notion à laquelle se réfère notre dispositif institutionnel. Il s'agit du « devoir de travailler ».

Certes, aucune disposition dans notre droit interne ne mentionne expressément ce « devoir de travailler ». Il fait cependant partie des devoirs

de l'individu, prévus à la première partie et au chapitre 2 de la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, à laquelle le Sénégal est partie, Charte que vise d'ailleurs notre Constitution dans son préambule. Pour la Charte africaine, l'individu a le « *devoir de travailler*, dans la mesure de ses capacités et de ses possibilités ». Ce devoir s'explique certainement par l'idée que l'individu ne doit pas être simplement une charge pour la communauté à laquelle il appartient. Il doit participer aux activités laborieuses qui garantissent le progrès collectif.

Il me paraît intéressant de rappeler que le préambule de la Constitution française de 1946 est par la suite celui de la Constitution de 1958, prévoient que, « chacun a le *devoir de travailler* et le droit d'obtenir un emploi ».

La question se pose tout naturellement de savoir quelle est la portée de cette notion. S'agit-il d'une obligation au sens juridique, donc susceptible de sanction, ou simplement d'une obligation morale ne pouvant faire l'objet d'une sanction ?

Si c'est une obligation au sens juridique, quelle sanction devrait-elle appeler ?

Le juge Kéba Mbaye, dans son ouvrage sur les droits de l'homme en Afrique et à propos de la Charte africaine, écrit : « Il est certain que les dispositions relatives aux devoirs ne peuvent avoir qu'une portée limitée. D'ailleurs, la généralité avec laquelle les devoirs sont spécifiés montre bien que le législateur a voulu plutôt insister sur une philosophie que prescrire des règles strictes qui doivent être appliquées avec rigueur ».

Certains tenants de la doctrine française, analysant le passage du préambule constitutionnel français précité, considèrent que la liberté du travail n'implique pas la liberté de n'avoir aucune activité professionnelle. Aussi dans cette perspective, le chômage est-il considéré comme subsidiaire, exceptionnel et temporaire. Au soutien de cette position, tels sont les éléments du système français invoqués :

- D'abord, la recherche d'emploi est dans ce cadre obligatoire et elle est satisfaite par l'inscription comme demandeur d'emploi et l'accomplissement d'actes positifs de recherche d'emploi. Le service de l'emploi est tenu d'aider le chômeur à trouver un emploi.
- Ensuite, ces diligences conditionnent le bénéfice du revenu de remplacement et de tous les autres avantages accordés, au nom de la solidarité de la collectivité nationale, aux individus sans emploi.

- Enfin, le refus sans motif légitime d'un emploi offert peut motiver une radiation de la liste des demandeurs d'emploi et une perte de tous les avantages liés à cette qualité. Ces sanctions, susceptibles d'être appliquées en France, sont impraticables au Sénégal, où il n'existe pas encore les mêmes mécanismes de solidarité.

L'article 228 de notre Code du travail dispose, en son alinéa 1, que « tout travailleur à la recherche d'un emploi est tenu de s'inscrire en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi ». L'alinéa 4 in fine du même article prescrit qu' « aucun travailleur n'est tenu d'accepter l'emploi qui lui est proposé par ledit service. Toutefois, le refus doit faire l'objet d'une déclaration auprès dudit service ». Il semble, en conséquence, qu'au Sénégal, la recherche d'emploi ne soit pas obligatoire.

La conception inverse, c'est-à-dire celle du « devoir de travailler » comme obligation juridique, ne serait pas facile à concilier avec l'interdiction du travail forcé ou obligatoire et son érection en infraction pénale par notre Code du travail, même si la liberté de ne pas travailler est souvent, dans la pratique, plus ou moins fictive, bon nombre de personnes travaillant parfois dans des conditions pénibles, sous la contrainte d'une sorte d' « état de nécessité ». Dans certains pays d'ailleurs, ont été relevés des formes très subtiles de travail quasi obligatoire, comme par exemple, les États où le salarié ne peut démissionner que quand il se trouve dans certains cas.

Sur un autre plan, la lutte pour la protection de la liberté du travail, donc contre le travail forcé ou obligatoire, souvent stigmatisée en terme de formes modernes d'esclavage, connaît depuis un bon nombre d'années déjà de nouveaux développements très importants, résultant des phénomènes migratoires internationaux. Les individus ont de plus en plus tendance à se déplacer pour changer de pays, pour des raisons économiques ou pour leur sécurité. Il semble que le nombre de migrants internationaux se situe entre 185 et 192 millions de personnes. La protection de ces migrants, qu'ils soient réguliers ou clandestins, est devenue capitale.

Ce n'est pas pour rien qu'en 1998, la Conférence internationale du travail a adopté la Déclaration de l'Organisation internationale du travail (OIT), relative aux principes et droits fondamentaux au travail, par laquelle a été réaffirmé l'engagement des États membres de l'Organisation à respecter, promouvoir et réaliser de façon universelle les principes concernant les quatre droits fondamentaux, parmi lesquels figurent, l'élimination de toute forme de travail forcé et obligatoire et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. Avant cela, l'OIT avait élaboré en 1949 puis en 1975, les conventions 97 et 143 ayant de manière plus spécifique pour objectif la protection des travailleurs mi-

grants. En décembre 1990, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Convention internationale sur le droit de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Cette Convention internationale n'a pas créé de nouveaux droits, mais tend à garantir l'égalité de traitement entre les migrants et les nationaux et implique, notamment, la lutte contre les conditions de vie et de travail inhumaines, dans lesquelles se trouvent souvent les migrants, sans possibilité de retourner dans leur pays d'origine. Il est allégué par exemple que, dans certains pays, les documents personnels du salarié étranger lui sont retirés et ses déplacements strictement réglementés.

Il est regrettable que, jusqu'à présent, les pays d'immigration les plus importants en Europe, en Amérique du Nord et aux Proche et Extrême Orient, n'aient pas ratifié cette Convention, qui l'a été toutefois par le Sénégal.

Je vous remercie de votre aimable attention.

Discours de M. le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats du Sénégal

Maitre Alioune Badara Fall

Monsieur le Président de la République,

Monsieur le Président du Sénat,

Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale,

Monsieur le Premier Ministre, cher Confrère,

Monsieur le Président du Conseil de la République pour les Affaires économiques et Sociales,

Monsieur le Président du Conseil constitutionnel,

Monsieur le Ministre d'état, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

Mesdames, Messieurs les membres du Gouvernement,

Mesdames, Messieurs les Sénateurs et Députés, Mesdames, Messieurs les Représentants diplomatiques et consulaires au Sénégal,

Monsieur le Premier Président de la Cour suprême,

Monsieur le Procureur général près la Cour suprême,

Monsieur le Président de la Cour des Comptes,

Monsieur le Médiateur de la République,

Messieurs les Premiers Présidents des Cours d'Appel de Dakar, Kaolack et de Saint-Louis et Messieurs les Procureurs généraux près lesdites Cours,

Mesdames, Messieurs les honorables Chefs de Juridictions et Procureurs de la République près lesdites juridictions,

Mesdames, Messieurs les Magistrats,

Mesdames, Messieurs les Greffiers en chef et Greffiers, Monsieur le Président de la Chambre des Notaires et Notaires du Sénégal,

Monsieur le Président de l'Ordre des Huissiers et Huissiers du Sénégal,
Monsieur le Président de l'Ordre des Experts comptables et Comptables agréés du Sénégal,
Monsieur le Président de l'Ordre des Experts et évaluateurs agréés,
Mesdames et Messieurs les hautes autorités civiles et militaires,
Mesdames et Messieurs les chefs religieux et coutumiers,
Messieurs les Bâtonniers,
Chers confrères,
Distingués invités,

Monsieur le Président de la République,

Je vous salue.

Une année vient à peine de naître avec ses incertitudes insondables qu'il nous faut, pour chanter l'espoir inébranlable du peuple, comme il sied à pareille occasion, accueillir par des vœux de paix, de prospérité et de bonheur.

Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre d'état, Ministre de la Justice,

Dussé-je le répéter, vous êtes le Ministre de toute la justice et donc de tous les acteurs de cette même justice qu'il nous faut, ensemble, défendre sans relâche pour la promotion du droit et des libertés.

Le Barreau demeure engagé à soutenir toute action entreprise pour la réalisation de cette noble ambition, à toujours parfaire.

Monsieur le Premier Président de la Cour suprême,

Il me plaît de vous renouveler, en cet instant solennel, mes encouragements pour le travail si précieux que vous avez, avec Monsieur le Procureur général et les magistrats de votre haute juridiction, accompli pour le triomphe du droit.

Les « Mardis de la Cour », véritables cénacles du droit, ainsi que d'autres initiatives tout aussi heureuses méritent d'être accompagnés par tous les acteurs de la justice.

Nous voici donc, une nouvelle fois, réunis en cette séance solennelle de rentrée des Cours et Tribunaux, tradition cinquantenaire qui offre aux différents acteurs – je devrais dire bâtisseurs de l'état de droit –, une excellente tribune d'échange, de dialogue et de communication.

Parmi eux, permettez-moi de le réaffirmer, l'avocat, en tant qu'acteur essentiel de la justice, constitue un maillon fort de la chaîne :

Sans lui, il n'y a pas de justice, il n'y a pas de droit, il n'y a pas de démocratie.

La défense, en toute indépendance et sans concession de toutes les libertés, des droits de l'homme et des droits de la défense demeure son idéal.

Par ma voix, le Barreau du Sénégal se réjouit d'apporter sa pierre à cet édifice qu'il faut, sans cesse, bâtir, soutenir, consolider pour le plus grand bonheur du peuple sénégalais au nom duquel, il faut le rappeler, la justice est rendue.

L'intitulé du thème de cette rentrée est à lui seul une mine inépuisable de conjectures diverses qui ne sont pas sans enchanter l'avocat et plus largement le juriste, habitués de ces exégèses savantes dont les délices échappent trop souvent au profane !

La liberté du travail, ce peut être un glissement sémantique, la liberté au travail et déjà, se déclinant dans nos têtes les infinies subtilités du droit du travail et des travailleurs, et valent tant de mots : liberté syndicale, avantages acquis, conventions collectives, ancienneté et autres paramètres mis en place par le législateur pour organiser et garantir la liberté dans le travail.

Je dois avouer que dans un réflexe de sophisme, je me suis quelque fois surpris à me demander : « pourquoi pas le travail de la liberté, le travail et la liberté, la liberté par le travail, le travail pour la liberté ».

Ce sont là quelques variantes, voire une alternative à notre ordre du jour que Monsieur le Juge Alioune Niokhor Diouf a abordées sans en avoir l'air.

Je tiens d'ailleurs à le féliciter bien vivement pour ses évidents et méritoires efforts de recherche, en un mot, son travail qui a produit le résultat éclatant dont il vient de faire le remarquable étalage.

Ce travail le libère de nos attentes et de son asservissement de ces dernières semaines.

Si j'avais un seul reproche à lui faire, il consisterait à lui dire « Monsieur le Juge, vous avez tout dit et il ne nous reste quasiment plus rien à dire ».

Mais voilà que la même promenade intellectuelle m'a conduit à reconsidérer le sujet bien trop technique qui, rebattu, mérite mon développement de ce jour !

La liberté du travail, ce peut être aussi la liberté donnée à tous et à chacun de travailler ou de ne pas travailler ; ce qui pourrait m'autoriser un incongru « éloge de la paresse », hélas fort peu de saison, en de telles circonstances et devant un tel aréopage d'infatigables travailleurs.

Il me semble, plus gravement, que la liberté du travail, c'est le droit reconnu à tous et à chacun de travailler et de gagner sa vie.

Cela implique plusieurs données et perspectives dont nous n'aborderons qu'une partie dans le court temps de parole qui nous est dévolu.

Le droit de travailler, c'est l'organisation de notre société de telle manière qu'elle puisse permettre à tous ceux qui désirent s'efforcer de gagner leur vie, de trouver les instruments et dispositions idoines leur permettant de mettre leurs aptitudes en application.

Lorsqu'Adam et Ève ont été chassés du paradis terrestre, le labeur leur a été infligé comme première des punitions qui leur serait imposée, ainsi qu'à leur descendance et pour toujours.

Dès lors, il peut sembler difficile d'accoupler les mots liberté et travail qui paraissent aussi antinomiques que possible !

Et pourtant, dans une société de consommation mondialisée où tout s'achète et tout se vend, est-il concevable, de nos jours, de prétendre survivre sans travailler ?

Le travail, serait-il alors un facteur libérateur qui donne à l'être humain la dignité des choix et des possibles ?

« Pour qui veut la liberté, y a-t-il une alternative au travail ? »

Si l'on en croit le poète Jean de la Fontaine (Le laboureur et ses enfants), la réponse est bien évidente : non.

Souffrez alors que je vous rappelle quelques passages de sa thèse :

« Travaillez, prenez de la peine, c'est le fonds qui manque le moins.

Un riche laboureur, sentant sa mort prochaine, fit venir ses enfants, leur parla sans témoin « Gardez-vous de vendre l'héritage que nous ont laissé nos parents, un trésor est caché dedans... »

Le père fut sage de leur montrer avant sa mort que le travail est un trésor ».

Cette thèse de la Fontaine est, si je puis dire, confirmée par l'un de ses cadets, Voltaire, pour ne pas le nommer, lequel soutient que « le travail éloigne de nous trois grands maux : l'ennui, le vice et le besoin ».

Balançons nos propos de part et d'autre de ces propositions.

Dans notre société sénégalaise qui compte aujourd'hui plus de jeunes de moins de vingt-cinq ans que toutes les autres composantes de la population rassemblée, la gageure du travail et de l'emploi pour tous est le défi axial des prochaines décennies.

L'emploi pour tous, c'est la fin des chimères ultramarines, avec leurs cortèges de périls et de dangers, ces frêles embarcations qui emportent au-delà des océans, nos jeunes, les plus vaillants et les plus valides, privant notre nation de l'essentiel de ses forces vives.

L'emploi pour tous, c'est la fin des chimères multiples et successives qui font rêver nos jeunes d'être lutteurs, à présent que la concurrence a dopé les cachets.

L'emploi pour tous, c'est une revalorisation de nos filières de formation, qu'elles soient techniques, artisanales ou universitaires avec une remise au goût du jour et une réelle appréciation de nos savoirs ancestraux et donc de nos racines.

L'emploi pour tous, c'est une « estime de soi » retrouvée par chacun dans tout, ciment des grandes nations dont chaque élément est convaincu de son intégration, de son importance individuelle.

L'emploi pour tous, c'est la mise en branle de toute une mécanique solidaire qui, par capillarité, se propage dans tous les segments de l'économie et de ses multiples activités, créant la croissance, un peu comme le mouvement se décline en marchant.

Cette « liberté du travail » est donc fondamentale : elle suppose que celui qui souhaite et veut effectivement travailler puisse trouver une activité décente à sa mesure et à sa portée.

C'est à la fois et plus décisivement, la sauvegarde de l'emploi et de l'outil de travail au moyen d'un subtil dispositif de protection commun et juste, pour que cesse le déséquilibre incommodant que produit sans cesse la trop tiède liberté des parties, constamment menacée par la froideur de la relation de travail, fluctuant au gré des lois.

Il est certain que cela relève de l'utopie, mais n'avons-nous pas besoin d'une utopie pour aller de l'avant, un peu comme une carotte au bout du fil fait avancer un attelage exténué ?

L'état, quel que soit son degré d'implication idéologique dans le processus, se doit de réguler le mécanisme et – la faillite de plus en plus évidente du système capitaliste le montre à l'envi – l'on ne peut laisser l'économie régler toute seule l'ensemble du système.

Une forme subtile de « canalisation » permet d'éviter des « engorgements », surtout dans une société aussi – permettez-moi l'expression – « suiviste » que la nôtre où nos compatriotes se sont tous vus successivement gérants de télécentres ou de taxis-clandos, marchands de cartes téléphoniques ou de vêtements importés, et j'en passe !

Il n'est pas utile d'attendre que le système s'effondre « de lui-même », avec son cortège de fractures et de laissés pour-compte. Toute la mécanique étatique devra, avec rigueur et subtilité, créer les opportunités et les régir afin qu'une faillite généralisée ne vienne écraser ses maillons les plus faibles de notre société, comme nous le voyons trop souvent ailleurs.

Entre libéralisme débridé et dirigisme rigide, l'infini des nuances permet d'exercer son tact et son talent et l'avenir, notre avenir, mais surtout celui de nos enfants sont à ce prix !

Quelque part entre le trop et le pas assez, un peu, comme l'aiguille d'une boussole oscille de façon permanente à la recherche, au plus juste, du nord, il nous appartient de montrer le cap et de tenter de nous y tenir, sauf à réaliser qu'il est erroné et qu'il nécessite d'inévitables ajustements.

Et s'imposent des arbitrages, qui sont bien plus complexes à rendre qu'on ne le croit !

Doit-on, sous le prétexte légitime d'organiser notre vie en société, éradiquer, comme une maladie honteuse, ces ventes ambulantes, à la sauvette, de deux briquets, une toile cirée ou trois brins d'allumettes ?

Au contraire, et au nom de cette « liberté du travail » qui nous rassemble aujourd'hui, devons-nous laisser à tous les vents, œuvrer tous ceux qui, non sans mérite ni obstination, tentent de tirer leur épingle du jeu au prix de combien de kilomètres parcourus chaque jour pour deux bouts de pain aux haricots aux yeux noirs appelés « Ndambé » chez nous.

Les exemples ne manquent pas, qui exigent une conciliation des contraires qui n'est hélas pas des plus simples à réaliser.

Alors, que dire de l'autre forme de « liberté du travail » qui permet à l'être humain de réaliser certaines de ses aspirations les plus vitales et les plus légitimes.

Dès lors qu'il y a adéquation entre formation, activité, engagement et rémunération décente, nous n'assisterons plus à cette dépréciation du travail au profit de tant de dérives.

Dès lors qu'un homme et une femme pourront gagner leur vie à proportion des efforts qu'ils fournissent au travail, ils n'aspéreront plus à ces dérives montrées en exemple, d'argent facile, d'argent attribué à la chance, à l'appui de quelques personnes, et autres dérives contreproductives auxquelles notre société s'accoutume en tentant de les banaliser.

Remarquons-nous, au Sénégal, que celui qui réussit un examen ou décroche un emploi n'a jamais un mérite, jamais la juste rétribution de ses efforts, parfois accumulés pendant des années dans le silence et la solitude, mais a tout simplement « de la chance » !

Il serait temps, qu'au nom de la « liberté du travail », de ce travail qui libère, une place prépondérante soit reconnue à l'effort, au travail comme source d'indépendance, d'accomplissement, d'enrichissement.

Le travail permettant l'épanouissement, les autres modes d'acquisition de richesse par tous les travers doivent enfin connaître le mépris qu'ils méritent.

J'en suis sûr, mon propos résonne dans ces murs comme une ode béate au travail, une vision simpliste et manichéenne, un rejet du profit au bénéfice du salaire des masses laborieuses.

Il résonne comme un rien, de surcroît désuet, dont il est de bon ton de sourire discrètement aujourd'hui.

Et pourtant, sans béatitude exacerbée, il existe des fondamentaux auxquels l'espèce humaine ne saurait se soustraire et le travail, source d'enrichissement et de réalisation, est de ceux-là !

Et lorsque nos concitoyens, et plus particulièrement nos enfants, accepteront l'idée, qui paraît de plus en plus incongrue de nos jours, que seul l'effort permet de se réaliser, loin des combines, machinations et manœuvres déloyales.

Lorsqu'ils comprendront qu'une chaîne n'a que la force du plus faible de ses maillons.

Lorsqu'ils se rendront à l'évidence que seul le travail permet d'avancer et de se libérer de toutes les oppressions, même les plus subtiles, celles auxquelles on consent sans s'en rendre compte.

Alors, mais alors seulement, ils admettront que nous ayons consacré cette matinée à une « relecture » du travail dans son acception libératrice.

Et qu'importe si un peu d'ingénuité pare notre propos, c'est le propre de l'homme que de rêver sa vie et le propre de l'avocat de tenter de donner un contour à ses rêves, fussent-ils meurtris.

À présent, la promenade intellectuelle que j'évoquais tantôt m'a dirigé vers un autre questionnement, à l'allure d'un moyen de cassation qui me libère de ma tâche du moment, tel libère l'article L69 du Code du travail par la retraite.

J'ai plaidé.

Discours de M. le Premier Président de la Cour suprême

M. Papa Oumar Sakho

Monsieur le Président de la République,

Chaque année, malgré vos lourdes charges, vous vous astreignez à venir présider, en votre qualité de Président du Conseil supérieur de la Magistrature, l'audience solennelle de Rentrée des Cours et Tribunaux, manifestant ainsi l'intérêt vif et soutenu que, à travers la Cour suprême, vous portez à l'institution judiciaire toute entière et aux questions de justice.

Toujours à vos côtés, Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, participe à la cérémonie. Vice-président du Conseil supérieur de la Magistrature, il trouve son inspiration dans votre ambition de réaliser les conditions d'un bon fonctionnement de la Justice.

À cette grande tradition républicaine sacrifient, à votre exemple, les membres du Gouvernement et du Parlement, les autorités politiques, administratives, judiciaires, universitaires, militaires, religieuses et coutumières. Pour cela, je vous exprime, en même temps que ma propre reconnaissance, celle de toute la famille judiciaire.

Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,

Monsieur le Premier Ministre,

Monsieur le Président du Conseil constitutionnel,

Mesdames, Messieurs les Ambassadeurs et chefs de Missions diplomatiques et consulaires,

Monsieur le Président de la Cour des comptes,

Monsieur le Médiateur de la République,

Je m'associe aux chaleureuses paroles de bienvenue que Monsieur le Procureur général vient de vous adresser.

La Cour suprême vous sait gré de la considération que vous lui témoignez par votre fidélité à nos audiences solennelles.

J'exprime la gratitude de la Cour suprême à tous ceux qui, par estime ou amitié, se sont joints à nous.

Je souhaite, par ailleurs, que nous ayons une pensée pieuse pour nos collègues Bara Niang, Chérif Mahamane Soumaré et Arona Diouf qui nous ont quittés. Puissent-ils reposer en paix !

Chers collègues, Mesdames, Messieurs,

La confiance qu'inspire le fonctionnement des services publics aux personnes qui font appel à eux est le fondement du pacte social. En tant que telle, elle garantit la bonne gouvernance publique.

Consciente de la responsabilité qui lui incombe comme juge de l'administration, conseiller du Gouvernement et du Parlement et, partant, garante de l'intérêt général, des libertés et des droits fondamentaux, la Cour suprême entend répondre aux attentes des citoyens, comme aux exigences de la gouvernance publique, en rendant un service de qualité et en poursuivant son ouverture sur la société et sur l'environnement international.

Permettez-moi de saisir l'opportunité que m'offre notre rendez-vous annuel pour évoquer sommairement le bilan et les perspectives d'avenir de la Cour suprême.

Les statistiques annuelles traduisent avec satisfaction le respect de l'exigence de célérité procédurale.

Au cours de l'année 2011, 345 recours ont été enregistrés et dans la même période, 299 décisions ont été rendues.

Je voudrais ici relever l'engagement des membres de la Cour suprême dans la mise en œuvre des principes du procès équitable, qui les a conduits à modifier, en profondeur, leurs méthodes d'étude des dossiers et souligner l'effort de nos chambres pour réduire la situation d'encombrement qui les paralysait. Ce dysfonctionnement est, aujourd'hui, réglé par l'augmentation de leur capacité de jugement et, corrélativement, la réduction tant du nombre des affaires en instance que des délais de traitement des affaires qui sont en moyenne de huit mois.

Plus globalement, en passant de l'activité juridictionnelle à l'activité consultative, le même constat demeure, s'agissant de la célérité dans le traitement des demandes d'avis.

Si la mission consultative de la Cour suprême ne s'adresse pas directement aux citoyens, elle leur bénéficie indirectement. Elle améliore la gouvernance publique, sert l'État de droit et place notre institution au cœur des enjeux de société. L'utilité de la mission consultative, en termes de sécurité juridique et de protection de l'intérêt général conduit, à cet égard, à souligner et à déplorer la faiblesse du nombre de demandes d'avis adressées à la Cour.

Sur un autre registre, la régularité de la parution du *Bulletin des Arrêts* et du *Bulletin d'Information* est à noter. Elle donne tout son éclat à la mission jurisprudentielle de la Cour suprême.

Il ne fait pas de doute aussi que le renouveau de la fonction régulatrice de la Cour est mis en évidence par les missions d'inspection, dont le rôle est de suivre et d'évaluer les Cours et Tribunaux ainsi que les Parquets, mais également de coordonner les activités de ces juridictions avec celles de la Cour suprême.

La Cour suprême a poursuivi le dialogue particulièrement fructueux et soutenu avec les hautes juridictions de pays amis. Elle a élargi son ouverture et développé ses échanges avec les maîtres des universités et du Barreau du Sénégal.

À ce titre, l'organisation de journées de travail et de missions, à l'étranger ou au Sénégal, a constitué un relais privilégié pour réunir, sur des thèmes d'intérêt commun, magistrats, avocats et universitaires.

Avec votre soutien, Monsieur le Président de la République, la Cour suprême souhaite amplifier, cette année, le dialogue avec les juridictions du fond.

En centralisant, dans une base de données gérée par notre Service de Documentation et d'Études, toutes les décisions rendues par ces dernières, sans se limiter à celles frappées de pourvoi, nous pourrions, à l'aide d'un logiciel approprié, améliorer la connaissance des contentieux. Il ne s'agira plus seulement de veiller à assurer, par la censure de la Cour suprême, l'application uniforme de la loi sur le territoire national, mais encore de restituer aux juridictions du fond une vision d'ensemble des procédures traitées et de leur permettre de disposer des analyses thématiques et comparatives qui leur paraîtront utiles.

La dématérialisation des procédures suivies devant la Cour suprême est devenue effective ; elle améliore la qualité de ses prestations traditionnelles, facilite l'accès des citoyens au droit et assure la transmission rapide, ainsi que la conservation durable des décisions de la Cour qui, dans un avenir très proche, seront disponibles en ligne pour l'ensemble des magistrats du Sénégal.

Mais je ne veux pas vous parler de la justice à travers les seules activités de la Cour suprême.

Je voudrais, m'adressant aux Premiers Présidents des Cours d'Appel ainsi qu'aux Procureurs généraux près lesdites Cours, leur dire combien nous apprécions leur volonté d'entreprendre, avec le soutien de la Cour suprême, une démarche de consensus pour définir positivement, concrètement, par une consultation collective des juridictions, ce que sont les bonnes pratiques judiciaires, en matière notamment de respect du justiciable, de délai de traitement des affaires et de déontologie.

Comment ne pas soulever, pour s'en féliciter, le dynamisme, l'imagination des juridictions du fond, des tribunaux départementaux aux Cours d'Appel, pour améliorer, de leur propre initiative, par un élan volontaire, la qualité de la justice et le service de ses usagers, dans les tâches les plus quotidiennes.

La justice, de plus en plus sollicitée, est, en contrepartie, de plus en plus interrogée sur son action.

À la question « Qui t'a fait juge ? » jadis posée à la Magistrature succède, aujourd'hui, cette autre interrogation : « Qu'as-tu fait de ta mission ? ».

À celles et ceux qui servent quotidiennement la justice, je veux dire : accomplissez votre mission avec la conscience d'être un rouage essentiel de la société et de la démocratie, accomplissez votre mission avec cette conviction que l'acte de juger implique un effort permanent sur soi-même, qu'il est cette « brûlure » dont parlait Albert Camus.

Votre rôle de garant des libertés, inscrit dans la Constitution, doit être à cet égard un encouragement quotidien, afin de conserver intacts, malgré les critiques et les incompréhensions, la foi et la passion dans la justice.

À ces critiques, à ces incompréhensions, il convient de réagir sereinement, collectivement, par ce que nous sommes, par ce qui nous distingue au sein du corps judiciaire, en juges rigoureux, exigeants, en juges indépendants et impartiaux.

La Justice doit recevoir de la société autant qu'elle lui apporte. Ce qu'il lui faut obtenir et ce qu'il lui appartient de donner, c'est de la confiance.

L'indépendance et l'impartialité en sont les ressorts majeurs.

L'indépendance du juge doit être protégée avec vigilance. Elle n'est pas, pour lui, privilège, mais devoir envers lui-même comme envers les autres.

Parce qu'elle est à la fois la contrepartie et la justification de l'indépendance du juge constitutionnellement affirmée, l'impartialité est la première de ses responsabilités.

Selon le mot de Madame Simone Rozès, « le courage du juge, c'est son impartialité ».

C'est, du reste, Monsieur le Président de la République, sur ces exigences démocratiques que s'ordonne votre conception de la justice, exprimée avec constance, comme dans votre message de fin d'année, lorsque vous affirmez votre volonté de bâtir une institution judiciaire, [je cite] « forte et indépendante, pour rendre la justice librement et en dehors de toute pression » [Fin de citation].

Mesdames, Messieurs,

Les réflexions des premiers intervenants sur le thème de la liberté du travail traduisent une convergence des approches.

À cet égard, je remercie notre collègue, Alioune Niokhor Diouf, Président du Tribunal départemental de Thiès, pour la richesse des résultats de ses analyses qui sont d'une clarté remarquable.

Comme le montre son intervention, c'est à l'issue d'une délibération sur les possibilités de choix dans la dynamique de l'offre et de la demande de main-d'œuvre caractérisant la structure économique et sociale du pays, en termes de *statut dans le travail*, que le bénéficiaire de la liberté du travail prendra l'initiative soit de s'établir à son compte et, s'il y a lieu, recruter du personnel, soit de postuler un emploi salarié.

Affirmée par la Constitution et garantie par les lois et règlements, la liberté du travail est protégée par des mécanismes juridictionnels.

Le fondement textuel de la liberté du travail comporte plusieurs dispositions dont, notamment, celles prescrivant que « *chacun a le droit de travailler et le droit de prétendre à un emploi* » et celles interdisant la « *discrimination* » dans le travail, soit « *en raison des origines de la personne, de son sexe, de ses opinions, de ses choix politiques ou de ses croyances* », soit « *entre l'homme et la femme devant l'emploi, le salaire et l'impôt* ».

Aussi, la liberté du travail ne saurait-elle s'accommoder, d'une manière générale, de pressions catégorielles ou collectives pouvant porter atteinte aux droits du travailleur.

Juridiquement, le problème est de préciser la nature spécifique du droit consacré par l'article 25 de la Constitution.

À l'évidence, le principe sur lequel repose ce texte n'est pas de garantir le travail à « *chacun* », de procurer un emploi à tous ; il ne s'agit pas d'un « *droit au travail* » c'est-à-dire un *droit de créance* qui, quelle que soit la conjoncture économique, permettrait de formuler légitimement des exigences, sans tenir compte des moyens disponibles pour les satisfaire.

En revanche, « *le droit de travailler et le droit de prétendre à un emploi* » apparaissent comme un *droit-liberté*.

De ce point de vue, des dispositifs législatifs garantissent aux salariés une protection contre toute contrainte injustifiée, imposée aux candidats à un emploi ou à un travailleur dans l'exécution du contrat de travail.

L'opinion publique entend par « *droit de prétendre à un emploi* » un emploi *permanent* dans une entreprise *unique*, c'est-à-dire une collectivité de travail stable, cette stabilité étant la résultante de négociations entre employeurs et employés, dans la vision d'une détermination juridique des conditions d'organisation de l'emploi durable.

Cependant, avec la globalisation de l'économie et les contraintes de compétitivité, on observe une évolution du droit du travail qui modifie structurellement l'emploi. La tendance est au *travail temporaire*, à *l'externalisation*, c'est-à-dire à la sous-traitance de l'activité de l'entreprise et à la flexibilité précarisant l'emploi.

La question posée est celle de savoir si les garanties mises en œuvre pour assurer la protection des travailleurs dans les situations nées de ce contexte conservent leur efficacité.

Il paraît *a priori* difficile d'apprécier, de manière appropriée, toutes les évolutions observables dans le cadre juridique des restructurations de l'emploi. Mais, l'analyse objective de deux points de repère, notamment le *droit au premier emploi* et le *droit au maintien de l'emploi qualifié*, éclaire aussi bien les avancées, que les limites et les insuffisances du dispositif.

S'agissant du droit au premier emploi, les garanties se manifestent dans l'exercice des prérogatives dont dispose le citoyen dans le choix de son premier emploi.

Elles s'opposent à toute intervention publique ou privée autoritaire dans le recrutement ; elles supposent l'absence de contrainte, d'empêchement ou de discrimination pouvant entraver l'exercice du pouvoir de choisir la filière indiquée pour le métier qui correspond le mieux aux aspirations de l'individu.

Toutefois, cette liberté n'est pas absolue : l'objet du contrat de travail ne peut pas porter sur des activités illicites ; le *marchandage est interdit* et le *placement est réglementé*.

La limitation de l'arbitraire patronal souligne la politique du maintien de l'emploi reposant sur la conclusion d'un contrat à durée indéterminée. Dans cette approche, l'article L.50 du Code du travail soumet le licenciement à une condition et à une procédure, précisément, l'existence d'un *motif légitime notifié par écrit par la partie qui prend l'initiative de la rupture*.

Les politiques de *formation initiale et complémentaire* permettent, en ce qui concerne les jeunes, la préparation à l'emploi, et pour les adultes, les renouvellements et réorientations nécessaires à leur adaptation dans la structure changeante de l'emploi.

La création de nombreux organismes pour l'emploi est la manifestation tangible de la volonté politique qui inspire les directives mises en œuvre sur les terrains d'application de l'article 25 de la Constitution.

Mais, les recherches de solution, en matière de garantie d'emploi, doivent s'intensifier par une politique de croissance économique soutenue et dans la voie d'une articulation des moyens d'intervention et d'une coordination à l'échelon national et régional entre les pouvoirs publics, le patronat privé et les organisations syndicales.

Ainsi l'accomplissement de la mission de l'inspecteur du travail laisse transparaître sa double fonction. L'une consiste à assurer le respect des exigences des textes légaux, réglementaires et conventionnels ; l'autre contribue à promouvoir le message délivré par les partenaires sociaux sur la représentation du conflit social et la possibilité de sa résolution par le droit de la négociation collective.

Finalement, en ce qui concerne tant les conditions d'organisation des garanties des *droits individuels* des salariés que les mesures destinées à assurer la sauvegarde de *l'intérêt de l'entreprise*, l'initiative appartient, en fait, aux partenaires sociaux.

Les évolutions socio-économiques ont généré des mécanismes originaux et essentiels qui, répondant à un nouveau besoin de régulation, modulent l'expression du conflit social par l'élargissement de son champ d'application à d'autres modes de gestion des différends, dont la tendance est de ravalier les règles du droit du travail au rang de succédané.

Toutefois, l'emprise du pouvoir judiciaire sur le conflit social demeure considérable.

Rappelons que, aux termes de l'article 91 de la loi fondamentale, « *le pouvoir judiciaire est gardien des droits et libertés définis par la Constitution et la loi* ».

Ainsi, dans l'exercice de son pouvoir, le juge, sans se substituer aux autorités qui définissent les droits et les libertés, donne une argumentation logique et cohérente à la signification et à la force juridique des principes qui les consacrent. Ce faisant, il édicte des *normes* directives destinées à guider les comportements des partenaires sociaux dans la relation de travail.

Il ne s'agira pas ici d'analyser l'ensemble des caractéristiques de la protection juridictionnelle de la liberté du travail, mais seulement d'introduire le débat sur ce thème, par quelques réflexions.

En ce domaine, beaucoup a été fait, mais un grand effort reste à accomplir pour satisfaire pleinement certaines attentes spécifiques des salariés qui se traduisent par le doute ou le scepticisme sur l'opportunité du recours au juge.

À ce titre, on peut évoquer l'une des composantes essentielles de la revendication du salarié : la lenteur de la justice et ses conséquences sur l'efficacité des décisions qui lui sont favorables.

Pour la doctrine, dans les conflits entre employeurs et travailleurs, la signification que prend le recours au juge participe de l'incantation. Pour autant, peut-on déduire des limites et insuffisances de la protection juridictionnelle de la liberté du travail que le recours au juge n'est pas la solution adaptée à l'État de droit ? Je ne le crois pas.

La protection juridictionnelle de la liberté du travail est un impératif démocratique et le recours au juge, dans la lutte pour le droit, est un instrument irremplaçable : il sert celui qui, au-delà de ses intérêts strictement matériels, mène ce que Axel Honneth appelle « la lutte pour la reconnaissance », qui est d'ordre axiologique. Il connaît des avancées et des reculs, comme toute œuvre humaine. Il faut s'en accommoder, tout en travaillant sans cesse aux conditions de son renforcement.

Comme toutes les libertés, celle du travail, pour reprendre l'idée de Amartya Sen, constitue un vecteur important dans le processus d'émancipation des individus.

En effet, la liberté du travail ne se réduit pas à la seule suppression des obstacles qui entravent son exercice.

Selon Amartya Sen, il importe surtout de doter les citoyens de la capacité de jouir effectivement de la liberté, de renforcer leur pouvoir de choisir, de mener la vie à laquelle ils aspirent. C'est ainsi qu'une personne devient concrètement libre.

Aussi, convient-il de mettre l'accent sur les situations les plus négatives de la société, ayant leur source dans les inégalités liées aux questions de genre, d'éducation, de conditions économiques et d'aptitudes physiques, pour l'avènement d'une justice réelle globale.

Il faut conclure et c'est le lieu de formuler des souhaits d'équilibre, de stabilité et de paix, tant pour la société, pour vous, Mesdames, Messieurs, que pour la justice à la sagesse de laquelle sont confiés naturellement les mécanismes de mise en œuvre des principes fondamentaux indispensables à la cohérence et à l'intelligence des institutions de la République.

Que le Tout-Puissant étende sur toute la nation sénégalaise sa grâce infinie, pour une bonne et heureuse année.

Je vous remercie de votre bien aimable attention.

Allocution de M. le Président de la République,

M^e Abdoulaye Wade

Monsieur le Président de l'Assemblée nationale ;

Monsieur le Président du Conseil constitutionnel ;

Monsieur le Premier Ministre ;

Monsieur le Ministre d'État, 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 des Corps diplomatiques et consulaires ;

Mesdames, Messieurs les représentants des Institutions nationales de coopération ;

Monsieur le Nonce apostolique.

En cette année électorale, avec les attentes de nos concitoyens toujours soucieux d'équité et de paix civile, la rentrée judiciaire est l'occasion de faire le point sur la situation de la justice pendant l'année écoulée et c'est la raison pour laquelle je voudrais avant d'aller plus loin, saluer la mémoire de ceux qui nous ont quittés. Je pense bien sûr à Mamadou Soumaré, Bara Niang et Arona Diouf, tous de hauts magistrats enlevés à notre affection. Je sais que les uns et les autres ont concentré une partie importante de leur existence et de leur énergie au bon fonctionnement de la justice. Par leurs actions, ils ont contribué à l'approfondissement de l'État de droit au Sénégal. À travers eux, c'est l'ensemble de la justice qui est en deuil et je tiens à renouveler à leurs familles et à leurs proches l'expression de mes condoléances attristées.

Mesdames et messieurs, j'ai choisi de réfléchir avec vous ce matin sur le thème qui a été proposé à savoir la « liberté du travail ». Le sujet a été traité de façon fort brillante et magistrale par un jeune magistrat, Alioune Niokhor Diouf. Le sujet est assurément d'actualité dans la mesure où, comme il l'a dit, depuis mon installation à la magistrature suprême du pays, la défense des libertés et de l'emploi au Sénégal, celui des jeunes en particulier, ont été parmi les priorités constantes. Faudrait-il le rappeler, dès le lendemain de mon élection en qualité de Président de la République, j'ai pris le soin de bien identifier, de faire identifier dans la Constitution de 2001, adoptée par référendum, les droits et les libertés individuelles fondamentales qui auraient garanti à chaque citoyen les droits, au rang desquels le droit du travail. De la même façon, les libertés syndicales et le droit de grève qui constituent l'expression la plus symbolique de la liberté du travail. Je me demande si vous vous avez bien examiné la Constitution. Vous constaterez l'extension des libertés, de manière assez originale, car on ne trouve pas dans les différentes Constitutions l'énoncé des libertés classiques suivi des droits. Nous avons donc eu un souci de pédagogie pour que la Constitution soit bien comprise par les Sénégalais.

La liberté du travail est la possibilité qu'a une personne d'exercer ou non une activité professionnelle librement choisie. Elle est donc la faculté donnée à tout individu d'exercer l'activité professionnelle de son choix et de pouvoir y mettre fin s'il le désire. Il m'a paru indispensable, dès le départ, de cerner de près les notions de liberté et de droit, car souvent il y a des confusions, des glissements, et pour moi la liberté est un principe qui tient à la personnalité humaine. Nous les libéraux, nous savions que c'est un don de Dieu. Cette liberté se traduit par différentes expressions : la liberté du travail, la liberté d'expression, la liberté religieuse etc., mais la caractéristique de la liberté, c'est son fondement en l'homme lui-même. Par contre, il n'est pas facile de savoir ce qui est un droit. Mais en vous écoutant bien, Monsieur le Procureur général, vous constatez bien qu'il avait défini comme une obligation : le droit, il y a toujours un débiteur du droit et dans tous les cas, on peut l'identifier. La liberté est très générale, les droits sont énumérés non pas de façon limitative, mais seulement dans les différents aspects de la vie humaine.

Que signifie la liberté du travail qui nous préoccupe aujourd'hui ? Comment l'exercer ? Quelle est la place de l'État dans l'acquisition de l'exercice du travail ? Toutes ces questions et tant d'autres ont été examinées de façon très brillante par le juge Alioune Niokhor Diouf d'abord, et ensuite Monsieur le Procureur général à qui je voudrais dire que c'est toujours avec une grande satisfaction que nous venons l'écouter, car il y a toujours une note très personnelle dans son exposé et surtout pour aller à

travers les méandres des nuances du droit. La liberté du droit serait-elle la faculté donnée à tout individu d'exercer l'activité professionnelle de son choix pensant que ce n'est qu'une composante très importante ?

Dans cette optique, comme vous l'avez dit Monsieur le Premier Président, l'autonomie de la volonté, qui est l'essence même de la liberté, s'oppose au travail forcé ou obligatoire que le Code du travail désigne comme tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque ou d'une sanction et pour lequel l'individu ne s'est pas offert de plein gré. Inutile de dire que ce genre de travail est prohibé au Sénégal et dans presque tous les pays démocratiques. Et, s'agissant de la liberté du travail, la liberté au travail qui est la faculté accordée aux salariés de refuser, d'appliquer une instruction ou une directive de l'employeur lorsque celle-ci est nuisible à sa santé et à sa vie. Mais cet aspect est sous le contrôle de la justice. La liberté du travail forme, avec le droit à l'emploi qui est encore une autre notion, les deux faces du droit au travail garanti par certaines Constitutions.

Garantir le droit au travail, ce n'est pas garantir le droit à l'emploi, comme vous l'avez dit tout à l'heure, cela dépend beaucoup de la conjoncture et des possibilités de chaque pays. Le plein exercice de la liberté du travail est indissociable de la jouissance effective de toutes les autres libertés fondamentales. Les droits économiques et sociaux sont apparus bien après la proclamation des droits et des libertés fondamentales de 1789, car ces droits ont été formulés en 1948 et dans l'article 8 de la Constitution, nous avons parlé des droits collectifs qui constituent autant d'appuis sans lesquels la liberté ne serait qu'un vain mot. Car, aussi, le droit au travail individuel n'est pas le droit au travail collectif qui sont deux perspectives différentes, et à ce niveau, je voudrais, me réjouir de l'ensemble des prestations que nous venons d'écouter, d'abord le juge Alioune Niokhor Diouf qui a bien disséqué la question de la liberté du travail, ensuite Monsieur le Procureur général près la Cour suprême et Monsieur le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats.

Telle que définie et aménagée juridiquement, la liberté du travail est une notion consacrée spécifiquement au travail salarié, qui, par essence, est un travail subordonné. Vous avez évoqué cette question, Monsieur le Premier Président, à savoir celle de la liberté du travail des salariés : le droit de direction et d'organisation, le droit de grève qui est un corollaire du droit au travail, et le droit de non-travail qui est tellement complexe et sur lequel vous nous avez tous éclairés. La loi dit : le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent : comme toutes les libertés et comme tous les droits d'ailleurs qui sont non pas encadrés, ce serait une négation de la liberté et du droit, mais tout simplement qui sont balisés

– ce n’est pas du tout la même chose – pour éviter les débordements dans d’autres secteurs. Le droit de grève ne peut pas porter atteinte à la liberté du travail, surtout des autres, ni mettre l’entreprise en péril et c’est pourquoi il existe le droit de réquisition, le droit de réquisition de l’État pour assurer la continuité du service public ou dans d’autres circonstances par exemple où le service est indispensable au fonctionnement même de l’État. Vous n’avez pas abordé, ce qui est tout à fait normal, la question du cas de circonstances exceptionnelles, ce serait un tout autre problème que le droit au travail, puisque les circonstances exceptionnelles sont des circonstances particulières qui restreignent beaucoup les libertés.

Il s’en suit le problème de la liberté au travail, relativement au droit de grève, ce qu’on pourrait appeler le droit au non-travail ou relativement à l’aspiration et aux exigences d’emploi. Cette liberté est, j’allais dire, contingente, parce que cela dépend des pays, cela dépend des époques et aujourd’hui les appréciations que nous pouvons en faire ne sont pas celles de 1948, moment de l’affirmation des droits économiques et sociaux.

Aujourd’hui, avec l’ouverture des frontières, l’interdépendance des pays, des communautés, avec le développement des communications, même les États sont obligés d’accepter certaines normes. Il s’en suit par exemple que les piquets de grève sont interdits, le fait de proclamer un syndicat, le droit de grève qui est reconnu par la Constitution n’implique pas que ce syndicat puisse empêcher ceux qui veulent travailler de travailler, question très complexe et heureusement que la justice est là pour régler tout cela et faire appliquer la loi. La concurrence déloyale est prohibée, parce qu’il faut préserver les intérêts légitimes des entreprises et, à travers cela, les intérêts des investisseurs. Mais vous êtes trop habitués à arbitrer de telles questions pour que je me prive de l’obligation d’aller plus loin. La loyauté est une notion indispensable dans la vie sociale, la vie des entreprises, je veux dire, et dans l’application des contrats de travail. La loyauté interdit aux salariés d’exercer une activité à caractère professionnel susceptible de concurrencer l’entreprise, ou de nuire à la bonne exécution des services convenus.

Et là nous sommes à la lisière du droit et de la morale. Vous avez eu à apprécier des enseignants qui ont abandonné les cours de l’école publique pour aller donner des cours dans une école privée en même temps, ce qui constitue un cumul de fautes professionnelles, mais ensuite un manque de respect des élèves et de respect du droit des élèves à l’éducation. Ce droit a été inscrit dans la Constitution, à la liberté, au droit à l’éducation. La rupture intempestive du contrat de travail ou le débauchage par une autre entreprise sont autant de problèmes qui sont soumis à la justice. L’interdiction pour un travailleur de signer avec le même employeur plus de

deux contrats à durée déterminée ou de renouveler plus d'une fois un contrat à durée déterminée est clairement posée par l'article 42 du Code du travail.

Enfin, vous avez traité, Monsieur le Premier Président, de la négociation de conventions collectives qui, aux termes de la convention n° 95-91 de l'OIT, ont force obligatoire et priment sur le contrat de travail individuel, à l'exception des dispositions d'un contrat plus favorable. L'énumération n'est pas exhaustive : bien sûr, le juge qui est garant des droits et des libertés veillera au respect de la liberté du travail par l'État, le chef d'entreprise et le travailleur, mais la question qui se pose, c'est que vaut la liberté du travail sans travail. Ce n'est pas, si l'on accepte notre définition de la liberté et si l'on distingue bien le droit, c'est plutôt une incohérence, mais ce n'est pas sanctionné par le droit, c'est une opposition qui est parfaitement compréhensible, la liberté de travail, mais il n'y a pas obligation de donner des emplois, mais la difficulté d'un tel problème, c'est de savoir quand est-ce qu'on est dans le droit, dans la morale ou dans la politique. Dans la politique, on peut affirmer si on veut le principe que chacun aura un emploi, on l'entend souvent d'ailleurs, mais aucun pays du monde ne l'a réussi, aucun pays du monde n'a réussi à donner des emplois à tout le monde. Peut être c'était le cas dans les anciennes communautés soviétiques, mais je ne connais pas un pays qui a eu un taux de chômage zéro, Cela veut dire qu'il y a souvent une grande confusion entre le plein emploi et le travail pour tous, ce sont deux notions totalement différentes, le plein emploi, notion keynésienne, cela veut dire qu'en l'état actuel de l'économie, de son fonctionnement, des équipements, du progrès technique, on a employé le maximum de la force de travail et des ressources humaines. Mais dans tout le schéma keynésien, on laisse beaucoup de travailleurs sans emploi et l'originalité de Keynes a été de dire, ceux-là il faut les amener, leur demander de creuser des trous et les enterrer et les payer, c'est en cela qu'il est apparu comme un grand génie, qui a vu que c'était une façon de distribuer des revenus qui allait permettre de voir naître une grande demande face aux entreprises et que c'était un moyen de relancer l'économie. Mais tout le problème est de savoir quelle est la limite de ce déficit. Je me réclame d'être le dernier Keynésien ou, si l'on veut, un Keynésien tropical, mais j'applique cette doctrine de plein emploi et je ne suis pas toujours d'accord sur les déficits qui nous sont imposés, c'est-à-dire la différence qu'il y a dans le budget entre les recettes et les dépenses.

Je respecte les normes internationales actuelles, nous les respectons. C'est pourquoi nous sommes toujours félicités par les institutions financières internationales, mais cela ne veut pas dire que je sois d'accord. Si je veux diriger un pays avec sa propre monnaie et sa liberté d'émettre de la

monnaie, j'aurais mis beaucoup plus de ressources dans l'économie, je n'aurais pas eu une monnaie garantie à 110 %, ce que je considère un peu absurde, pendant que l'économie a besoin d'argent, mais cela est un autre débat.

Je voudrais seulement vous dire que, depuis mon accession à la magistrature suprême du Sénégal, j'essaie d'imaginer pour le gouvernement des politiques hardies d'investissement, d'attrait de l'investissement et de création d'emplois. On pourrait presque dire que ce que nous faisons, c'est un plein emploi, ce qui ne signifie pas qu'il n'y a pas de chômage. Seulement nous ne pouvons pas utiliser la méthode keynésienne parce que nous n'avons pas la maîtrise de notre monnaie qui appartient à la communauté de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest.

La création d'emplois pour les jeunes est un de nos soucis et nous créons beaucoup d'emplois, contrairement à ce qu'on peut penser dans tous les domaines, chaque fois que nous créons une société, cette création génère des emplois et en dehors de cela, nous avons lancé des fonds pour le financement de l'emploi des jeunes : le Fonds national pour l'emploi des jeunes par exemple et l'Agence nationale pour l'emploi des jeunes, le Fonds national pour l'emploi, le Fonds national d'actions pour l'emploi, beaucoup de Fonds, si bien que j'ai demandé la fusion de tous ces Fonds en un Fonds unique. Bien entendu, comme vous le savez, les premières expériences se sont soldées par des échecs, parce que les jeunes ne connaissaient pas la gestion. Nous allons donc tenir compte de tout cela pour leur donner des formations en vue de la création d'entreprise et en matière de gestion de petites affaires, pour pouvoir créer par la suite d'autres Fonds. Mais la multiplication des Fonds n'est pas un élément d'efficacité, c'est la raison pour laquelle nous avons lancé la Maison de l'outil, qui a moins de succès que la Case des tout petits qui est implantée un peu partout, avec plus de 250 cases des tout petits à travers le pays, alors qu'on ne compte que quelques dizaines de Maisons de l'outil seulement, car leur mise en place est un peu plus compliquée.

Alors ici je voudrais terminer, en ma qualité de gardien de la Constitution, en affirmant que je m'engage à respecter et faire respecter toutes les dispositions de notre loi fondamentale, parmi lesquelles le droit au travail, la liberté du travail. Bien sûr, l'environnement économique international n'est pas tout à fait favorable. Toutefois nous maintenons, mon gouvernement et moi, le cap que nous avons déjà choisi de suivre, en sorte que tous les Sénégalais, en particulier les jeunes, les femmes et les personnes handicapées, puissent obtenir un travail, l'exercer librement et le conserver.

Dans une conjoncture internationale défavorable, c'est vrai et pour de nombreuses raisons, je ne crois pas que la crise ou les deux crises, la crise des *subprimes* aux États-Unis et la crise autour de l'euro puissent avoir des conséquences néfastes sur notre économie. Du reste, nous avons déjà commencé à prendre un certain nombre de mesures, à caractère économique, de façon à limiter justement les effets des crises extérieures sur notre économie. La première mesure, c'est la modernisation de l'agriculture et la production de surplus agricoles, car nos besoins fondamentaux se trouvent là. Maintenant, les crises, notamment l'inflation, peuvent être transmises parce l'Europe et les États-Unis sont deux éléments importants de notre marché, mais là aussi nous sommes en train de désigner les mesures de limitation des effets négatifs des crises extérieures.

À ce niveau, je voudrais, Monsieur le juge, revenir sur le début de votre exposé, car vous avez, comme le Bâtonnier, visé la liberté et le travail et vous avez fait allusion même à la bible, à l'Antiquité. Vous avez établi en quelque sorte, dès le départ, des liens entre le travail et la civilisation. Vous allez très loin, cela me fait plaisir, car cela nous sort quelque peu du domaine juridique restreint qui est très compliqué, comme nous l'avons vu d'après les différents exposés.

Mais le travail lui-même dépend des civilisations, mais aussi des religions. Il y a des religions qui prêchent le non-travail : c'est quelqu'un qui l'a dit tout à l'heure et c'est pourquoi il me plaît de souligner que finalement le travail est lié aux doctrines qui dominent dans les différentes sociétés humaines. Je ne sais pas si les partisans du travail ont tort ou s'ils ont raison, mais j'ai cru entendre dans l'exposé de Monsieur le Bâtonnier qu'on était obligé de travailler pour ne pas être une charge pour la société. Cela aussi est exact, bien que Robinson Crusoé dans son île travaillait. Il était tout seul, mais il travaillait quand même, il a réalisé beaucoup de choses. Donc, le travail peut être considéré comme un attribut fondamental de l'homme sans lequel l'existence humaine n'est pas envisageable. La vocation aujourd'hui pour tous les hommes vers un mieux être qui se construit par l'économie, c'est que le travail est devenu autre chose que ce qu'il était dans l'Antiquité, ou ce qu'il était dans la bible, d'ailleurs très franchement, je ne sais pas ce que c'est la conception du travail dans la bible, mais je vais voir ça dès que je vais quitter cette réunion ... je suis très curieux, ça me pose des problèmes de connaître la conception du travail dans le christianisme. Par contre, nous savons ce qu'est le travail dans les religions musulmanes et en particulier dans le mouridisme, qui glorifie le principe de la sanctification du travail : plus on travaille, plus vite on va sur le chemin du paradis. Alors que le travail est souvent lié au salaire, dans cette conception, on ne réclame pas de salaire, mais on travaille pour aller au paradis mais, en même temps, on réalise les objectifs sociaux qui

bénéficient à la communauté. Vous me direz que c'est un peu compliqué, mais c'est quand même cela.

Monsieur le Bâtonnier je voudrais vous féliciter d'avoir souvent fait allusion à la relation travail - liberté. Beaucoup de doctrines considèrent en effet que le travail est un moyen de se libérer. D'abord il y a des contingences, des contraintes dans la vie et dans la nature qui font que si vous n'êtes pas tout à fait libre, vous travaillez pour enlever ces contraintes et exercer la liberté, mais au-delà de cela la construction d'un pays nécessite l'engagement et le travail de tout le monde. J'ai essayé de synthétiser ces deux préoccupations, sauver la dignité individuelle, sauver un pays dans ces quelques mots : travaille pour te libérer et ta dignité tu garderas, travaille pour te réaliser et ton pays tu sauveras.

Par conséquent le travail est lié à la liberté. Pour être libre, il faut travailler. Le devoir de travailler est inscrit dans certaines Constitutions de certains pays, mais il n'y a pas de sanction. Dans le droit positif, on ne sanctionne pas quelqu'un qui ne travaille pas, mais on ne le dit pas non plus, sinon dans le préambule de la Constitution, qu'il faut donner du travail à tout le monde. C'est la raison pour laquelle finalement la doctrine de la philosophie sur la relation entre la liberté et le travail, des notions de travail, de liberté, de grève et autres qui sont du champ du droit positif c'est-à-dire de la compétence des tribunaux. On débouche sur la notion pratique du travail pour un gouvernement : un gouvernement applique bien entendu les textes constitutionnels et autres, mais a besoin d'être très pratique pour créer des emplois, pour amener les populations à travailler et à bénéficier des fruits de leur travail.

Les Sénégalais ont beaucoup travaillé : le revenu per capita du Sénégal était en 1999 de moins de 500 \$, c'est-à-dire le seuil de la pauvreté. Nous en étions là et aujourd'hui, il est de 1 350 \$. La différence des revenus vient de ce que ces populations gagnent par leur travail, par les investissements. C'est pourquoi le Sénégal n'est plus aujourd'hui un pays classé parmi les moins avancés, pour ne pas dire les derniers. Mais dans ce cas particulier, on a voulu utiliser un terme plus approprié, plus acceptable et parler de pays les moins avancés. Avant on les appelait les pays sous-développés, les pays arriérés, tout cela se trouve dans la littérature. Quand j'étais étudiant, on parlait dans nos livres de pays arriérés, puis avec Sauvy, de Quart-Monde ; on parle des pays en voie de développement, comme le Père Lebret, pour adoucir un peu la forte charge de la notion. Mais heureusement, le Sénégal a quitté cette catégorie pour être maintenant dans la catégorie des pays intermédiaires, la troisième catégorie, ce sont les pays émergents et même à l'intérieur des pays intermédiaires, le Sénégal n'est plus au fond des pays intermédiaires, il est juste à la limite de

l'émergence, ce qu'on appelle un pays qui postule à l'émergence. J'avais demandé d'introduire cette notion de pays candidat à l'émergence dans le vocable des Nations Unies, car c'est une catégorie très spéciale.

Imaginez des gens dans l'eau, au fond de l'eau, des arriérés ; ils sont tout à fait en bas, et puis on nage, on arrive à la limite des eaux, à la limite de l'émergence sans pour autant émerger, le Sénégal est dans cette situation là, situation très intéressante et très dynamique, mais avec notre façon de travailler, avec la projection des résultats que nous avons eus de 2000 à maintenant, c'est-à-dire cette propension du Sénégal à produire, à partager ce produit, nous pouvons penser réellement que nous ferons partie des cinq pays classés il y a quelque temps par la Banque mondiale comme des pays pouvant devenir des pays émergents, mais dans le monde, les choses bougent. Je vais citer le dicton « qui n'avance pas recule », donc nous sommes obligés de travailler pour avancer, de travailler pour émerger.

Alors pour cela, nous avons proposé aux Sénégalais de travailler, beaucoup travailler, encore travailler, toujours travailler.

Je vous remercie de votre attention.

Doctrine

Études

L'exécution des décisions de justice dans l'espace de l'Association africaine des Hautes Juridictions francophones

Abdourahmane Diouf

Avocat général

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

L'État de droit repose principalement sur deux piliers fondamentaux : un système démocratique fiable, sincère et crédible, d'une part, et un système judiciaire fort et indépendant, d'autre part.

Le second étant le corollaire logique du premier.

En effet le système judiciaire, en tant que régulateur des tensions sociales et des conflits entre l'État et ses sujets, apparaît comme le garant de l'ordre, de la sécurité, de la paix, et de la sauvegarde des droits et libertés individuels.

S'en infère alors la nécessité absolue de l'exécution des décisions de justice, condition sine qua non de la primauté du droit dans toute société qui aspire à la démocratie.

Pour être crédible, efficace, la justice a besoin absolument d'une efficacité de ses décisions qui doivent être exécutées en toute occurrence, sinon le maximum possible.

Il s'agit là, en effet, d'un impératif à la fois de sécurité juridique et judiciaire. La question de l'exécution des décisions de justice met en opposition deux principes fondamentaux contradictoires dans les fondements de l'État de droit :

- l'obligation des autorités administratives d'exécuter la chose jugée résultant de la décision de justice, d'une part ;
- l'absence d'exécution forcée contre les autorités administratives, d'autre part.

Véritable quadrature du cercle !

Comment concilier ces deux objectifs et impératifs ? Tel est le dilemme majeur auquel est confronté l'État de droit.

La décision juridictionnelle a force juridique certaine, en vertu de la règle « *Res judicata pro habetur veritate* », mais ce n'est là qu'une fiction juridique car l'effectivité de la décision judiciaire demeure, en pratique, problématique, en raison de multiples contingences.

Dans le procès civil et commercial ou social qui met en cause des intérêts purement privés, la partie victorieuse, celle qui a gain de cause, a besoin du soutien de l'État, de la puissance publique pour exécuter la décision dont elle bénéficie. Et celui-ci lui est facilement acquis.

L'État n'étant nullement intéressé, parce qu'étant censé être neutre, placé à équidistance des parties litigantes.

En revanche, dans le procès pénal, l'exécution de la sentence ne dépend que de la volonté de l'État dont le Parquet général, bras séculier, est chargé de cette mission avec tout ce que cela comporte d'aléas.

Dans le procès administratif, les intérêts de la puissance publique demeurent prépondérants, d'où l'inexécution de la décision judiciaire y trouvera plus d'enjeu.

Après ces considérations préliminaires, voyons maintenant l'état des lieux de la question.

Le constat est qu'il existe des obstacles liés à l'exécution des décisions judiciaires et même à leur adoption dans certains cas (1^{ère} Partie), mais qu'on a aussi tenté de trouver parallèlement, plus ou moins, des remèdes pratiques à cette inexécution (2^e Partie).

I. Les obstacles à l'exécution des décisions judiciaires

Plusieurs considérations peuvent justifier l'inexécution des décisions de justice, en dépit même de la nécessité majeure d'exécuter les décisions de justice.

A. Les justifications de la nécessité d'exécuter la décision de justice

On pourrait recenser parmi ces raisons deux majeures :

a) L'État de droit

L'État de droit a été théorisé et vulgarisé par les tenants de la démocratie en lieu et place de l'État de police. Et l'exécution des décisions judiciaires se situe indiscutablement au cœur de la réalisation de cet État de droit et de la démocratie subséquente qu'on appelle de tous les vœux.

b) L'exigence d'un procès équitable

Nous invoquerons ici la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH), selon laquelle « l'exigence d'un procès équitable justifie l'exécution des décisions de justice » (CEDH, 19 mars 1997, *Hornsby c/ GRECE* D 1998, 74).

En effet l'exigence d'un procès équitable, pierre angulaire du droit processuel européen serait illusoire, donc, simple vœu pieux, si elle devait se limiter à la seule prise de la décision sans se soucier de son exécution.

Cependant il peut exister dans certaines circonstances des raisons valables à opposer à l'exécution des décisions de justice.

B. Les raisons de l'inexécution des décisions de justice

Plusieurs raisons peuvent justifier la nécessité de ne pas exécuter les décisions de justice. Parmi celles-ci, on peut citer les suivantes :

a) La souveraineté des États étrangers et de leurs représentants diplomatiques et consulaires (immunités de juridictions et d'exécution).

b) L'intérêt général : l'État est censé incarner l'intérêt général national dont il définit et fixe les contours et les limites. Ainsi pour ne point entraver l'envol de l'État dans l'exécution de sa mission de puissance publique, a été instituée une immunité d'exécution, d'insaisissabilité des biens de celui-ci et de ses quelques démembrements par certaines législations nationales (Ex. du Sénégal : article 194 du COCC).

c) L'ordre public dont la menace de trouble grave peut parfaitement justifier l'inexécution d'une décision de justice (*cf.* Conseil d'État [CE] français, Arrêt Couitéas du 30 novembre 1923).

C. Les différents obstacles à l'exécution des décisions de justice ou les raisons objectives de leur inexécution

On peut distinguer sur ce point entre obstacles internes et ceux externes à l'exécution de ces décisions.

a) Les obstacles internes

Ils sont de deux catégories : les obstacles liés à la législation nationale (interne à l'État) et les obstacles résultant d'une législation supranationale ou communautaire (Droit OHADA par exemple).

1°) Les obstacles nationaux : le cas de l'article 194 du COCC sénégalais

L'article 194 du Code des obligations civiles et commerciales (COCC) du Sénégal pose le principe de l'immunité d'exécution de l'État

et de ses démembrements qui se matérialise par l'insaisissabilité absolue des biens de l'État.

Le texte de l'article 194 du COCC a connu plusieurs modifications législatives.

D'abord on a réaménagé l'alinéa 2 qui disposait « qu'il n'y avait pas d'exécution forcée contre l'État et les collectivités publiques ». Ce lorsque des difficultés sont apparues concernant l'interprétation du terme « collectivités publiques ». D'où le législateur sénégalais est intervenu pour remplacer ce terme par « collectivités locales et établissements publics » qui se réfèrent plus aux catégories juridiques usuelles de l'organisation administrative du Sénégal. L'on s'interrogeait auparavant, à juste raison, pour savoir si les établissements publics devaient être inclus dans les « collectivités publiques » que visait l'alinéa 2 de l'article 194 du COCC.

Mais l'État, les collectivités locales et les établissements publics, comme les sociétés nationales qui sont concessionnaires de services publics, de même que certaines sociétés d'économie mixte dont l'objet exclusif était l'exploitation d'une concession de service public, assurent tous d'importantes missions de service public. Il fallait donc étendre aux secondes le principe d'insaisissabilité des biens reconnu aux premiers.

Ce fut l'objet de la loi n° 85-08 du 25 février 1985, abrogeant et remplaçant l'alinéa 2 de l'article 194 du COCC, dont les nouvelles dispositions sont :

« Il n'y a pas d'exécution forcée contre l'État, les collectivités locales, les établissements publics et les sociétés nationales, ni contre les sociétés d'économie mixte dont l'objet exclusif est l'exploitation d'une concession de service public ».

L'alinéa 2 de l'article 194 du COCC nouvelle formule, qui constituait l'article 1^{er} de ladite loi, fut complété par un article 2 précisant que la présente loi s'appliquait immédiatement avec effet rétroactif dans la mesure où toutes les procédures d'exécution forcée contre lesdites entités qui étaient en cours à la date d'entrée en vigueur de cette loi « étaient annulées d'office et déclarées de nul effet ».

L'article 25 de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990, relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique, allait reprendre, plus ou moins, les dispositions de l'article 194 alinéa 2 du COCC interdisant l'exécution forcée contre « les établissements publics, les sociétés nationales et les sociétés anonymes à partici-

pation publique majoritaire ayant pour objet exclusif l'exploitation d'une concession de service public... ».

Enfin la loi n° 2002-12 du 15 avril 2002 est venue remodeler les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 194 du COCC.

En effet, dans l'exposé des motifs de cette loi, il est mentionné que « ces textes de loi (les différentes modifications et reprises de l'article 194 du COCC, alinéa 2) qui ont efficacement assuré la protection des biens de l'État et de ceux de ses démembrements territoriaux et spécialisés, sont aujourd'hui perçus comme une entorse à la concurrence, un encouragement à la mauvaise gestion des entreprises protégées et érigées de ce fait, en « citadelles imprenables » pour les créanciers poursuivant légitimement l'exécution de ce qui leur est dû.

Eu égard à ces considérations et aux orientations de la politique économique et financière de l'État, marquée notamment par la privatisation des principales entreprises du secteur parapublic, il a paru nécessaire de redéfinir le domaine de l'immunité d'exécution.

Le présent projet de loi, qui abroge et remplace les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 194 du COCC, tend à assurer une meilleure prise en charge des intérêts des créanciers, tout en maintenant un dispositif de protection du service public et de l'intérêt collectif.

Désormais seuls l'État, les collectivités locales et les établissements publics bénéficient de l'immunité d'exécution, celle-ci ne pouvant cependant, en aucune manière, tempérer l'obligation, générale et absolue, qu'ont ces personnes d'exécuter les décisions de justice.

À l'égard des organismes débiteurs, exerçant une mission de service public, sans bénéficier de l'immunité d'exécution, le juge pourra prévenir ou mettre fin au trouble lié à une atteinte grave au fonctionnement du service public par un cantonnement de l'exécution ».

Ainsi l'article 1^{er} de cette loi n° 2002-12, du 15 avril 2002, est venu reformuler l'alinéa 2 de l'article 194 du COCC en restreignant son objet : « il n'y a pas d'exécution forcée ni de mesures conservatoires contre l'État, les collectivités locales et les établissements. Lorsque l'exécution forcée et les mesures conservatoires sont entreprises à l'égard de personnes morales autres que celles ci-dessus énumérées et sont de nature à porter gravement atteinte à la continuité du service public, le juge peut, pour prévenir ou mettre fin au trouble, prendre toutes mesures appropriées ».

L'article 2 de la même loi vient restreindre plus clairement l'impossibilité d'exécution forcée contre les démembrements de l'État en abrogeant purement et simplement les dispositions de l'article 25 de la loi

n° 90-07 du 26 juin 1990 sur l'organisation et le contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.

Tous ces textes du droit national sénégalais entraînent indiscutablement l'inexécution des décisions de justice. Mais il y a aussi à côté l'obstacle du droit communautaire.

2°) L'obstacle communautaire : l'article 30 AUPSRVE

L'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution (AUPSRVE) dans son article 30 pose le principe de l'immunité d'exécution proclamé par les législations nationales des États-Parties, en disposant dans son alinéa 1^{er} que « L'exécution forcée et les mesures conservatoires ne sont pas applicables aux personnes qui bénéficient d'une immunité d'exécution ».

Mais l'Acte uniforme laisse la détermination de ces personnes bénéficiaires de l'immunité d'exécution aux législations nationales des États-Parties. Ce qui peut être source de difficultés si l'on sait que ces personnes ne sont pas définies de manière identique dans leurs différentes législations nationales.

Quel est alors le contenu des obstacles internes à l'exécution des décisions de justice ?

3°) La nature des obstacles internes à l'exécution des décisions judiciaires

Tantôt l'obstacle est lié à l'obtention d'une décision judiciaire : il s'agit de l'immunité de juridiction.

Tantôt l'obstacle réside dans la neutralisation d'une éventuelle décision judiciaire obtenue qui ne pourrait être exécutée : c'est l'immunité d'exécution.

Pour l'État et ses démembrements, il n'y a pas d'immunité de juridiction sur le plan interne, national.

Seule l'immunité d'exécution pose problème.

Mais l'immunité de juridiction peut se poser sur le plan interne s'agissant des États étrangers, de leurs représentants (diplomates et consuls) et des organismes internationaux. Celle-ci a alors comme corollaire naturel l'immunité d'exécution.

Lorsque ces questions sont soulevées par l'État national à l'étranger, l'on est maintenant sur le terrain des obstacles externes à l'exécution des décisions de justice.

b) Les obstacles externes de l'exécution de la décision de justice

Il y a dans cette catégorie d'obstacles : les immunités de l'État étranger souverain, les immunités des diplomates et consuls représentant les États étrangers et celles des organismes internationaux tels que la BCEAO par exemple.

1°) Les immunités de l'État étranger souverain

Les immunités de l'État étranger souverain sont des prérogatives en vertu desquelles un État étranger ne peut être défendeur dans une action en justice devant les tribunaux de l'État national sans son consentement (immunité de juridiction), ni voir ses biens faire l'objet d'une mesure d'exécution (immunité d'exécution). (Voir Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant).

L'arrêt de la Cour d'Appel de Paris, du 14 décembre 1983, "La Société Midland International Trade Services (MITS) ex Fradex C/ 1°- La Caisse centrale de Coopération économique (CCCE)".

L'État du Sénégal en est illustratif de manière éloquente.

Faits de la cause : la société Midland International Trade Services (MITS) France avait conclu en 1977 avec la Commune de Dakar une convention de financement de matériel routier, aux termes de laquelle la ville de Dakar s'engageait à lui payer :

- 60 000 000 francs CFA (contre-valeur de 1 200 000 francs français) contre documents ;

- et le solde par six traites semestrielles dégressives domiciliées à la Banque nationale de Développement du Sénégal (BNDS), portant intérêts au taux de 10 % l'an :

- 30 septembre 1977	30 064 118 F CFA
- 31 janvier 1978	28 974 007 F CFA
- 31 juillet 1978	27 692 649 F CFA
- 31 janvier 1979	26 564 235 F CFA
- 31 juillet 1979	25 321 179 F CFA
- 31 janvier 1980	24 154 268 F CFA

162 770 756 F CFA

Ces traites avaient été avalisées par le Ministère des Finances et des Affaires économiques du Sénégal, conformément à l'accord des parties constaté dans la Convention.

Et la confirmation de l'aval du Ministère a été donnée à la Société MITS par lettre du 1^{er} septembre 1977.

La plupart des traites ne furent pas payées à l'échéance et avaient donné lieu à la facturation d'intérêts de retard se chiffrant au total à 94 286,568 francs français demeurés impayés.

Les deux dernières traites ayant été présentées à l'échéance et revenues impayées, la société MITS mettait en demeure, par lettre recommandée avec avis de réception, du 24 novembre 1982, l'État du Sénégal de procéder à ces règlements, vainement.

Cette dernière procédait, alors, le 18 mars 1983, à plusieurs saisies-arrêts pour sûreté et conservation de sa créance entre les mains de divers établissements bancaires et financiers parmi lesquels la CCCE.

Le 5 avril 1983, la CCCE avisait la société MITS qu'elle ne détenait aucun compte créditeur, au nom de la République du Sénégal, d'un établissement public sénégalais ou d'une société d'économie mixte sénégalaise, en précisant qu'elle avait passé avec ceux-ci des conventions d'ouverture de crédit et que la saisie-arrêt de la société MITS ne pouvait affecter ces conventions au motif que celles-ci ne la rendaient pas débitrice de l'État sénégalais ou d'établissements publics sénégalais ou de société d'économie mixte sénégalaise.

La société MITS ayant dûment régularisé la procédure de saisie et procédé à la dénonciation et à l'assignation en validité le 25 mars 1983, puis à la contre-dénonciation le 1^{er} avril 1983, se voyait assignée d'heure à heure le 12 avril suivant par la CCCE aux fins de voir ordonner la main levée de la saisie-arrêt pratiquée entre les mains de cette dernière.

Entre autres raisons, la CCCE soutenait que l'État sénégalais bénéficiait d'une immunité d'exécution :

* l'État sénégalais appelé en cause demandait par voie de conclusions le prononcé de la nullité de la mesure de saisie-arrêt pratiquée entre les mains de la CCCE et sa main levée, en invoquant surtout son immunité de juridiction et d'exécution et le fait que les fonds détenus par la CCCE étaient des deniers publics insaisissables ;

* la société MITS avait soutenu que l'utilisation par l'État sénégalais d'un acte de commerce par la forme supposait une renonciation à son immunité d'exécution (le fait d'avaliser les traites signées par la Commune de Dakar par l'État sénégalais).

** Solution juridique consacrée*

Par ordonnance de référé en date du 2 mai 1983, le Président du Tribunal de Grande Instance de Paris ordonnait la main levée de la saisie-arrêt.

« Attendu que le juge français, saisi d'une action tendant à faire constater une infraction à un engagement international de la France ou à faire lever une mesure susceptible de porter atteinte à la souveraineté d'un État étranger par un effet de contrainte exclusif de toute notion de courtoisie ou d'indépendance internationale, peut, même d'office, opposer à cette action le moyen tiré de l'immunité protectrice bénéficiant à cet État ;

Attendu que la CCCE est donc habile à porter à la connaissance du juge un moyen que l'ordre public international impose à celui-ci de prendre en considération, même en cas d'absence aux débats du bénéficiaire de l'immunité ;

Attendu, ceci étant, que la saisie-arrêt, malgré le caractère simplement conservatoire reconnu à sa phase initiale, constitue cependant une mesure de contrainte juridique faisant pièce à l'immunité d'exécution dont l'État du Sénégal est fondé à se prévaloir, dès lors que l'acte de saisie le vise de façon directe et principale...) ;

«

Attendu, d'autre part, que le seul fait par l'État du Sénégal, d'avoir donné son aval aux deux lettres de change acceptées par la ville de Dakar, utilisé un mode de procéder relevant du droit commercial, ne peut, à lui seul, laisser présumer que cet État a poursuivi la réalisation d'une opération purement commerciale et qu'il se comporte comme un simple particulier ;

Que l'immunité d'exécution constituant le principe, la renonciation à son bénéfice ne saurait qu'être explicite et certaine pour pouvoir produire effet, circonstance qui n'est nullement acquise en l'état ;

..... »

La main levée de la saisie-arrêt ayant été ordonnée par le juge des référés du Tribunal de Grande Instance de Paris, la société MITS interjeta appel contre son ordonnance.

La Cour d'Appel de Paris, dans son arrêt du 14 décembre 1983, confirmait l'ordonnance querellée en ces termes :

« Considérant que la CCCE constitue un établissement public de caractère commercial, les crédits qu'elle a pour mission d'ouvrir à certains États, et notamment à celui du Sénégal, sont destinés à permettre aux gou-

vernements de ces États de mettre en œuvre la politique de développement économique nationale à laquelle la France apporte son concours ; qu'il s'ensuit qu'à tenir l'État du Sénégal pour créancier de fonds mis à sa disposition par la CCCE, ceux-ci présentent, selon la qualification française, un caractère purement public et sont en conséquence couverts par l'immunité d'exécution ;

Considérant que toute renonciation à cette immunité doit, pour produire effet, être spéciale, expresse et non ambiguë, et que la nature juridique des rapports qui unissent l'État et son créancier ne saurait en tenir lieu ;

Considérant qu'en l'espèce, le seul aval donné en septembre 1977 par le Ministère des Finances du Sénégal à des lettres de change tirées au bénéfice de la société MITS (ex-Fradex) ne suffit pas à manifester la volonté de son gouvernement de renoncer à toute immunité d'exécution dans ses rapports futurs avec cette société MITS et à l'égard de tous les biens présents et à venir de l'État du Sénégal ;

Considérant en conséquence que la décision entreprise mérite confirmation ».

Commentant cette décision, l'ancien Agent judiciaire de l'État, le magistrat Mouhamadou Moctar Mbacké écrivait que, « Si le contentieux entre États développés et pays sous développés se règle en général conformément au droit international par la voie diplomatique, par contre, en ce qui concerne les litiges nés des rapports entre États sous développés et les bailleurs de fonds privés, la courtoisie internationale semble ne pas être de rigueur. C'est ainsi que des États sous développés confrontés aux graves problèmes de l'endettement se retrouvent attirés devant des juridictions nationales de bailleurs de fonds pour se voir condamner, voire soumis à des voies d'exécution pourtant peu habituelles dans les rapports entre entités développées ».

2°) *Les immunités des diplomates et consuls représentants des États étrangers, et des organismes internationaux*

Il s'agit, dans un premier sens, des prérogatives dont bénéficient les agents diplomatiques et consulaires dans l'accomplissement de leur mission et visant à leur assurer toute l'indépendance et la liberté nécessaire vis-à-vis des autorités locales : inviolabilité de la personne et de ses biens, franchise des locaux de la mission, droit de l'agent au secret diplomatique, exemption des juridictions civiles, administratives et pénales, privilèges fiscaux.

Par extension, ce sont les immunités dont peuvent bénéficier les fonctionnaires et agents diplomatiques (cf. *Vocabulaire juridique* cité supra).

Certains organismes internationaux aussi voient leurs représentations (agents et biens) bénéficier de ces immunités. C'est le cas, par exemple, de la BCEAO et de l'ASECNA au Sénégal.

3°) *Le contenu des immunités*

C'est principalement la convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques qui prévoit ces immunités des États souverains et de leurs représentants diplomates et consuls, et, par extension, celles-ci sont reconnues aux organismes internationaux qui ont le statut diplomatique.

Dans le préambule de ladite convention, il est précisé que « le but des-dits privilèges et immunités est non pas d'avantager des individus, mais d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions des missions diplomatiques en tant que représentants des États ».

L'article 22 proclame que « les locaux de la mission sont inviolables (alinéa 1).

L'alinéa 3 ajoute que « les locaux de la mission, leur ameublement et les autres objets qui s'y trouvent ainsi que les moyens de transport de la mission ne peuvent faire l'objet d'aucune perquisition, réquisition, saisie ou mesure d'exécution ».

L'article 31 mentionne que « L'agent diplomatique jouit de l'immunité de la juridiction pénale de l'État accréditaire. Il jouit également de l'immunité de sa juridiction civile et administrative » (alinéa 1).

L'alinéa 3 prévoit qu' « aucune mesure d'exécution ne peut être prise à l'égard de l'agent diplomatique ... ».

L'article 32 précise que « l'État accréditant peut renoncer à l'immunité de juridiction des agents diplomatiques et des personnes qui bénéficient de l'immunité en vertu de l'article 37 » (alinéa 1).

Et **l'alinéa 2** que « La renonciation doit toujours être expresse ».

L'alinéa 3 mentionne que « Si un agent diplomatique ou une personne bénéficiant de l'immunité de juridiction en vertu de l'article 37 engage une procédure, il n'est plus recevable à invoquer l'immunité de juridiction à l'égard de toute demande reconventionnelle, directement liée à la demande principale ».

En d'autres termes, la personne bénéficiaire de l'immunité de juridiction qui est demanderesse principale dans un procès ne peut plus se préva-

loir de celle-ci lorsqu'il y a demande reconventionnelle du défendeur à son encontre.

L'alinéa 4 dispose que « La renonciation à l'immunité de juridiction pour une action civile ou administrative n'est pas censée impliquer la renonciation à l'immunité quant aux mesures d'exécution du jugement pour lesquelles une renonciation distincte est nécessaire ».

Cela veut dire que la renonciation est spécifique, particulière et non générale, et elle est expresse et non implicite.

Une renonciation à l'immunité de juridiction n'implique pas renonciation à l'immunité d'exécution.

L'article 37, enfin, mentionne que « Les membres de la famille de l'agent diplomatique qui font partie de son ménage bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 29 à 36 pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'État accréditaire ».

Les membres de la famille de l'agent diplomatique jouissent donc des immunités accordées à celui-ci par assimilation.

Les organismes internationaux tels que la BCEAO au Sénégal jouissent de l'immunité de juridiction et d'exécution.

Pour la BCEAO, c'est l'article 6 de l'accord de siège conclu entre elle et le Sénégal le 27 mars 1977 qui prévoit que « la Banque jouit de l'immunité de juridiction et d'exécution, sauf renonciation de sa part, dans un cas particulier, notifié par le Gouverneur ou son représentant ».

Mais cette question d'immunités de juridiction et d'exécution de la BCEAO doit se compléter par les dispositions des articles 116-1, 116-2, 116-3 et 116-4 du Code de procédure civile sénégalais.

Ces dispositions faisant l'objet du paragraphe 2 bis du CPC sénégalais, intitulé « De l'exception préjudicielle d'immunité juridictionnelle ».

Au regard de ces articles 116-1 et suivants du CPC, **l'immunité de juridiction** obéit à des conditions légales bien définies.

L'article 116-CPC dispose que « la partie assignée ou citée en matière civile, commerciale ou sociale alors qu'elle jouit de l'immunité juridictionnelle en raison des conventions internationales sur les relations diplomatiques et consulaires ou d'accord de siège (cas de la BCEAO) et d'établissement en vigueur peut, sans être tenu de comparaître, se voir reconnaître le bénéfice de ladite immunité sur l'intervention du Ministère public ».

Il s'en infère, donc, **que le bénéficiaire de l'immunité de juridiction a la faculté de l'invoquer comme d'y renoncer.**

Mais il faut **que cette renonciation soit expresse, non équivoque ; elle doit être spéciale** (particulière à une affaire déterminée) **et non générale.**

NB : Dans une affaire sociale, « BCEAO C/ Garmi Kébé et autres », où il était question de l'immunité de juridiction de celle-ci, la Cour d'Appel de Dakar avait considéré que le fait pour la BCEAO de signer des contrats de travail avec ses agents, soumis au droit national sénégalais du travail, équivalait alors pour celle-ci à une renonciation à son immunité de juridiction, en la condamnant à payer diverses sommes d'argent à Garmi Kébé et autres. D'où un second pourvoi présentement pendante devant la Cour suprême du Sénégal.

Les juges du fond admettaient ainsi une renonciation tacite à l'immunité de juridiction, alors que l'article 6 de l'accord de siège entre la BCEAO et l'État du Sénégal dit clairement que la renonciation doit être expresse.

Mieux une attestation d'accréditation de la BCEAO avait été sollicitée et obtenue auprès du Ministère des Affaires étrangères, puis produite aux débats. Et la Cour d'Appel aurait dû, conformément à l'article 116-3 CPC sénégalais, « Séance tenante rendre la décision d'immunité juridictionnelle ».

Dès lors que la BCEAO avait sollicité et obtenu l'attestation d'accréditation, on ne pouvait plus logiquement se lancer dans des supputations sur une prétendue renonciation à l'immunité de juridiction par cette dernière, la preuve éloquent qu'elle tenait à son immunité étant fournie par les diligences qu'elle a menées pour obtenir celle-ci.

Cela nous rappelle l'affaire « Société MITS ex Fradex C/ 1° la CCCE et 2° l'État du Sénégal » que nous avons évoquée plus haut et où le problème s'était posé à peu près dans les mêmes termes à propos de l'immunité de juridiction de ce dernier.

En effet, la Société MITS soutenait que le fait, pour l'État sénégalais, de donner son aval sur des traites signées par la Commune de Dakar équivalait pour lui à une renonciation tacite à son immunité de juridiction. Ce qu'avait rejeté le juge des référés du Tribunal de Grande Instance de Paris, confirmé en cela par la Cour d'Appel de Paris, selon lesquels la renonciation devait être expresse.

Ce sont les **articles 116-2 et 116-3 du CPC** sénégalais qui règlementent exactement la procédure d'exercice de l'exception d'immunité de juridiction au cours d'une procédure pendante en justice.

Selon **l'article 116-2 du CPC**, « la partie bénéficiaire de l'immunité de juridiction qui est citée devant la justice, si elle choisit de se prévaloir de celle-ci, fait parvenir l'assignation ou la citation au Ministère des Affaires étrangères en lui indiquant l'accord ou la convention octroyant l'immunité revendiquée et la qualité qui lui permet de l'invoquer.

Si le Ministère des Affaires étrangères constate que la personne citée n'a pas qualité pour invoquer l'immunité juridictionnelle, il lui fait retour des pièces avec ses observations.

S'il résulte des vérifications opérées que la personne citée jouit effectivement de l'immunité juridictionnelle invoquée, le Ministère des Affaires étrangères établit une attestation d'accréditation qu'il transmet au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, en même temps que l'assignation ou la citation et la revendication d'immunité formulée par la partie ».

Le Garde des Sceaux fait alors parvenir le dossier de l'intéressé soit au Procureur Général de la Cour d'Appel, soit au Procureur de la République suivant que l'affaire doit être jugée en première instance ou en appel.

C'est alors le Ministère public, le Procureur général de la Cour d'Appel qui devait, dès réception de la transmission de l'accréditation de la BCEAO par le Garde des Sceaux, présenter conformément à **l'article 116-3 du CPC**, l'exception préjudicielle d'immunité de juridiction de la BCEAO. Et il appartenait alors à la Cour d'Appel de « rendre, séance tenante, la décision d'immunité juridictionnelle ».

NB : Il y a lieu de préciser que la Cour d'Appel ne peut que constater cette immunité de juridiction qu'a déjà admise la Ministère des Affaires étrangères. La Cour est en effet liée par l'appréciation du Ministère des Affaires étrangères qu'elle ne saurait contredire.

L'article 116-2 du CPC in fine précise que « la partie demanderesse, informée de la délivrance de l'attestation d'accréditation, peut faire parvenir son dossier au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, qui l'adresse au Ministre des Affaires étrangères afin que celui-ci saisisse l'État ou l'autorité accréditante pour leur demander s'ils peuvent, au vu des pièces transmises et dans le cas présenté, enjoindre à leur agent de respecter la loi et les règlements sénégalais pour la solution amiable du différend, et en l'absence de règlement volontaire, renoncer à l'immunité de juridiction et d'exécution dont bénéficie ledit agent ».

La question de l'immunité de juridiction et d'exécution étant hautement politique et diplomatique, la solution amiable est privilégiée et, à défaut, une renonciation à son immunité par la personne bénéficiaire.

1. La renonciation à l'immunité de juridiction et d'exécution postule normalement que le procès puisse se continuer devant la juridiction qui était saisie du contentieux

Mais, pourtant, telle ne semble pas être la position de l'ex-Cour de Cassation du Sénégal qui dans l'Arrêt « Procureur général près la Cour d'Appel, BCEAO – CRRAI – UMOA C/ Ady Khaly Niang » du 29 juin 1994, Rec. 1993-1998 n° 51 page 436, a conclu que l'immunité de juridiction lorsqu'elle est acquise doit « entraîner une déclaration d'incompétence de la part de la Cour d'Appel, conformément aux dispositions de l'article 116 du Code de procédure civile ».

La déclaration d'incompétence, à notre avis, pose problème, car si le bénéficiaire renonce à son immunité de juridiction et d'exécution le procès doit se continuer. Mais alors comment, dans ce cas, avec la déclaration d'incompétence qui risque de constituer une fin de non-recevoir tirée de son autorité de la chose jugée acquise lorsque la décision était contradictoire ?

En effet **l'article 116-2 du CPC, in fine**, en prévoyant la possibilité de renonciation du bénéficiaire à l'immunité de juridiction et d'exécution, indique clairement que ce n'est point un jugement d'incompétence qui doit être pris à ce stade de la procédure, mais un sursis à statuer.

Car il ne s'agit pas d'une extinction de l'instance, mais d'une suspension de celle-ci.

Le temps de permettre aux autorités politiques (Ministère des Affaires étrangères) de trouver la solution amiable ou, à défaut, de convaincre le bénéficiaire à renoncer à son immunité pour être jugé par la juridiction saisie.

La juridiction saisie doit, en ordonnant le sursis, impartir alors un délai raisonnable pour ce faire. Et ce n'est qu'au terme de ce délai que les parties doivent revenir vers elle.

Alors **de trois choses l'une :**

- ou bien il y a solution amiable : dans ce cas **la juridiction ordonne la radiation de l'affaire pour mettre un terme à l'instance ;**

- ou bien il n'y a point de solution amiable, mais le bénéficiaire de l'immunité de juridiction et d'exécution y a renoncé : **alors la juridiction statue au fond pour condamner ou débouter ;**

- ou bien **il n’y a pas de solution amiable, ni renonciation à l’immunité de juridiction et d’exécution : c’est seulement en ce moment là que la juridiction doit rendre une décision d’incompétence.** Ce, en raison des dispositions de la convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et de son article 32 surtout, qui dispose expressément que « 1- L’État accréditant **peut renoncer à l’immunité de juridiction des agents diplomatiques et des personnes** qui bénéficient de l’immunité en vertu de l’article 37 ».

2. La renonciation doit toujours être « expresse »

Le principe de primauté de cette convention sur la législation nationale sénégalaise (CPC) s’opposera dès lors à toute possibilité pour le juge sénégalais de passer outre au refus de renonciation à son immunité par le bénéficiaire pour le juger et le condamner éventuellement et l’exécuter. Le Sénégal l’ayant ratifiée le 12 octobre 1972 pour une entrée en vigueur le 11 novembre 1972 (*cf* convention, in fine, page 16, “Champ d’application”, le 27 septembre 2006, p. 16).

Après avoir analysé les différents obstacles à l’exécution des décisions de justice, voyons maintenant quelles sont les solutions proposées face aux difficultés d’exécution de celles-ci.

II. Les remèdes ou solutions du droit positif face à l’inexécution des décisions de justice

Le droit communautaire OHADA, le droit national sénégalais comme le droit international ont prévu chacun une solution au problème de l’inexécution des décisions de justice, une méthode particulière de règlement du préjudice né de l’inexécution de la décision de justice. Mieux, une sanction a été prévue dans les cas d’inexécution persistante d’une décision de justice.

Nous verrons successivement la solution du droit communautaire OHADA, les solutions internes contre l’État sénégalais et ses sociétés publiques et les solutions conventionnelles ou diplomatiques.

A. Le système de la compensation des créances du droit OHADA (article 30 AUPSRVE)

L’article 28 AUPSRVE pose le principe que « À défaut d’exécution volontaire, tout créancier peut, quelle que soit la nature de sa créance, dans les conditions prévues par le présent Acte uniforme, contraindre son

débiteur défaillant à exécuter ses obligations à son égard ou pratiquer une mesure conservatoire pour assurer la sauvegarde de ses droits.

Sauf s'il s'agit d'une créance hypothécaire ou privilégiée, l'exécution est poursuivie en premier lieu sur les biens meubles et, en cas d'insuffisance de ceux-ci, sur les immeubles ».

Mais le législateur OHADA a tempéré cette règle en édictant dans l'article 30 du même Acte que « L'exécution forcée et les mesures conservatoires ne sont applicables aux personnes qui bénéficient d'une immunité d'exécution... ».

Il s'agit là des personnes morales de droit public interne et des entreprises publiques.

Et pour toujours édulcorer les aspérités ou les effets drastiques de l'article 30, le législateur OHADA a mentionné dans l'alinéa 2 de ce texte que « Toutefois, les dettes certaines, liquides et exigibles des personnes morales de droit public ou des entreprises publiques, quelles qu'en soient la forme et la mission, donnent lieu à compensation avec les dettes également certaines, liquides et exigibles dont quiconque sera tenu envers elles, sous réserve de réciprocité.

Les dettes des personnes et entreprises visées à l'alinéa précédent ne peuvent être considérées comme certaines au sens des dispositions du présent article que si elles résultent d'une reconnaissance par elles de ces dettes ou d'un titre ayant un caractère exécutoire sur le territoire de l'État où se situent lesdites personnes et entreprises ».

Qu'en est-il de cette solution adoptée par le droit OHADA ?

Il faut reconnaître que c'est là une solution qui ne peut être efficace à 100 % dans la mesure où il n'est pas certain qu'il y ait toujours des dettes réciproques entre personnes morales et personnes privées permettant la compensation que prône l'article 30 alinéa 2 AUPSRVE.

Et que faire alors, quand la personne privée bénéficiaire de la condamnation de cette personne morale n'est pas débitrice de cette dernière ?

Ne faudrait-il pas, donc, s'inspirer de la loi française du 16 juillet 1980 relative à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public qui permet au juge de prononcer une astreinte contre l'administration qui n'exécute pas une décision de justice (article 2) ou permettant le mandatement d'office par l'autorité de tutelle (article 1^{er}) ?

Cette dernière solution (mandatement d'office par l'autorité de tutelle) est plus proche de la solution de l'inscription d'office prévue par la loi sénégalaise n° 2002-13, du 15 avril 2002.

B. La solution interne contre l'État sénégalais, les collectivités locales et les établissements publics : l'inscription d'office

En posant le principe de l'immunité d'exécution de l'État, des collectivités locales et des établissements publics, dans **l'article 194 du COCC alinéa 2**, le législateur sénégalais a prévu comme remède à l'inexécution des décisions de justice les impliquant la technique de l'inscription d'office au budget de ces personnes morales des condamnations prononcées à leur encontre au profit des personnes privées par la loi n° 2002-13 du 15 avril 2002.

Cette procédure d'inscription d'office permet au créancier muni d'un titre exécutoire d'obtenir, à la diligence du Ministre chargé des Finances, l'inscription d'office de sa créance au titre des dépenses obligatoires de l'organisme débiteur.

Il y a, d'abord, une extension du champ d'application de la procédure d'inscription d'office.

Celle-ci était ouverte au créancier muni d'un titre exécutoire. Ce qui supposait alors une action en justice préalable.

Elle va désormais être ouverte aussi bien pour le créancier muni d'un titre exécutoire que pour la titulaire d'une créance certaine, liquide, exigible.

D'où l'économie d'une procédure judiciaire.

En effet, cela se comprend parfaitement dans la mesure où une partie substantielle du contentieux résultait de créances qui, sans être contestées, faisaient l'objet d'un règlement tardif (*cf* exposé des motifs de la loi n° 2002-13, du 15 avril 2002).

Ensuite une accélération de la procédure d'inscription d'office est recherchée. Ainsi le but « d'assurer un traitement diligent des demandes d'inscription d'office, les nouvelles dispositions (de la loi) fixent un délai de réponse de deux mois à la demande d'inscription d'office.

Il y a aussi une prise en compte des intérêts moratoires.

L'article 99 du Code des obligations de l'administration prévoyant des intérêts moratoires pour les dommages et intérêts alloués à la suite d'une condamnation, ceux-ci courent au taux légal et de plein droit, à compter de la mise en demeure.

Cette disposition va être alors étendue aux créances inscrites à la suite d'une procédure d'inscription d'office, qu'il y ait ou non condamnation préalable de l'organisme débiteur.

Enfin, pour permettre à la Cour des comptes de faire le suivi, la nouvelle loi prévoit une communication de tous les créanciers bénéficiant d'un titre exécutoire contre ces personnes morales à cette juridiction.

Ce pour assurer un contrôle juridictionnel des suites données aux demandes d'inscription d'office, en rattachant ce recours aux missions de ladite Cour.

Sur le terrain des relations internationales aussi des solutions ont été apportées au problème de l'inexécution éventuelle des décisions de justice.

C. Les solutions conventionnelles ou diplomatiques

Nous convoquerons ici surtout la convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques, dans ses articles 31, 32 et 37, et le Code de procédure civile sénégalais (articles 116-1, 2,3 et 4 sur "l'exception d'immunité préjudicielle de juridiction").

L'article 32, surtout, de ladite convention prévoit une possibilité de renonciation aux immunités de juridiction et d'exécution, mais cette renonciation doit, alors, être expresse.

Aussi précise-t-il que la seule renonciation à l'immunité de juridiction n'implique pas celle de l'immunité d'exécution, cette dernière nécessitant absolument une renonciation distincte.

L'article 116-3 du CPC sénégalais reprend ces mêmes dispositions en prévoyant la possibilité pour la personne bénéficiaire des immunités de juridiction et d'exécution d'y renoncer.

Cette renonciation apparaît, dès lors, comme la seule parade possible contre l'inexécution des décisions de justice.

NB : Précisons que le Code de procédure civile sénégalais préconise d'abord la tentative de règlement amiable du litige ou à défaut la renonciation du bénéficiaire des immunités de juridiction et d'exécution à celles-ci.

Il nous faut réserver une mention spéciale à la sanction de l'inexécution des décisions de justice résultant d'un refus volontaire de l'État à prêter main-forte.

D. La sanction de l'inexécution persistante d'une décision de justice

L'administration peut, pour des considérations d'ordre public, notamment lorsqu'il y a menace de trouble grave de celui-ci, refuser de prêter main-forte à l'exécution d'une décision de justice.

Ce principe a été posé par le Conseil d'État français dans l'arrêt Couitéas du 30 novembre 1923, mais dans ce cas, alors, elle engage sa responsabilité vis-à-vis du bénéficiaire de la décision de justice inexécutée envers lequel elle peut être condamnée à payer des dommages et intérêts.

L'article 29 AUPSRVE reprend le même principe lorsqu'il dispose que « l'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des décisions et des autres titres exécutoires.

La formule exécutoire vaut réquisition directe de la force publique.

La carence ou le refus de l'État de prêter son concours engage sa responsabilité ».

L'article 142 b) du Code des obligations de l'administration du Sénégal aussi mentionne que « les tiers peuvent également obtenir la réparation d'une partie du dommage anormal et spécial qui leur est causé :

a).....

b) par le refus de prêter main-forte à l'exécution d'une décision de justice, lorsque ce refus, justifié par des raisons tirées de la sauvegarde de l'ordre public, s'est prolongé pendant une période anormalement longue ».

Il faut relever qu'il s'agit plus ou moins là d'une codification de la jurisprudence Couitéas (CE, 30 novembre 1923, *GAJA* n° 45) par le législateur sénégalais.

C'est un cas de responsabilité sans faute aussi de l'administration.

La victime doit remplir plusieurs conditions : 1° **détenir une décision exécutoire nécessitant l'intervention de la force publique**, 2° **le refus du concours de la force publique doit être valable**, et, enfin, 3° **le refus doit se prolonger pendant une période anormalement longue**.

La réparation n'est pas intégrale puisqu'il s'agit selon le texte « **d'une partie du dommage...** » et elle tient compte des circonstances et spécificités de l'espèce, et donc, des contingences de l'activité administrative ; aussi la réparation n'est pas obligatoire (... les tiers peuvent obtenir réparation...).

Conclusion

Normalement les décisions de justice exécutoires doivent être exécutées. Toutefois l'administration, saisie d'une demande d'exécution, **dispose d'un délai** pour réfléchir et agir. Ce n'est qu'à l'expiration de ce délai,

qui doit être raisonnable qu'apparaît un préjudice dont l'intéressé doit être indemnisé (Conseil d'État 26 juin 1968, Aimé et Louis Martinod, *Rec.* 399).

En effet **au-delà du délai raisonnable, la non-exécution d'une décision juridictionnelle par l'État est constitutive d'une faute.**

Selon la jurisprudence ce délai est de deux mois.

- CE Arrêt Peyra, 16 novembre 1960.
- CE 26 juin 1968, Aimé et Louis Martinod, *Rec.* 399.

Le Conseil constitutionnel français a admis que « toute décision de justice est exécutoire ... La force publique devant, si elle y est requise, prêter main-forte à cette exécution ».

CC 98. 403 DC 29 juillet 1998, *Rec.* 276, AJ 1998 705 Chr. Schœhl ; *RFDC* 1998, 765, note Trémeau.

Pour ajouter, dans la même décision, « car dans des circonstances exceptionnelles tenant à la sauvegarde de l'ordre public, l'autorité administrative peut ne pas prêter son concours ».

Le législateur français devait d'ailleurs confirmer la jurisprudence Couitéas par la loi du 9 juillet portant réforme des procédures civiles d'exécution dont l'article 16 dispose que « l'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires. Le refus de l'État de prêter son concours ouvre droit à la réparation ».

Ici au moins, et contrairement à la législation administrative sénégalaise (article 142 b) COA), la réparation est un droit reconnu ; elle est donc obligatoire et non facultative.

En matière administrative, le juge n'a pas en principe le pouvoir d'imposer à l'administration **une obligation de faire ni se substituer à elle lorsqu'il l'a censurée**, en raison du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires posé par la loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire en France.

Le corollaire naturel de cette règle était qu'il n'y avait pas de voies d'exécution forcée contre l'administration, laquelle bénéficie du principe d'insaisissabilité de ses biens.

Mais **l'État de droit postule**, au-delà de l'importante possibilité de saisir un juge de sa cause, **que les décisions de justice rendues soient exécutées totalement, et ce dans des délais raisonnables.**

Car **l'exigence d'un procès équitable, autre pilier de l'État de droit dont il est le gage absolu, justifie, en aval, l'exécution des décisions de justice** (CEDH 19 mars 1997, *Hornsby c/ Grèce*, D 1998 p. 74).

L'autorité de la chose jugée ou la force de la chose jugée d'une décision de justice doit être intangible, quelles que soient les circonstances de l'espèce.

Or le refus de l'administration d'exécuter une décision de justice ou une décision d'annulation de son acte, soit en le reprenant, soit en le validant législativement, peut traduire une velléité de faire échec à cette autorité de la chose jugée.

C'est pourquoi, d'ailleurs, le législateur français a pu trouver la solution à cette question cruciale en adoptant la loi du 16 juillet 1980 conférant au Conseil d'État pouvoir pour prononcer des astreintes à l'égard des institutions publiques responsables de l'inexécution des décisions de justice, afin de briser leur résistance.

« L'exécution de la décision de justice ne doit-elle pas faire partie de la mission du juge ? » (*cf.* Bobby Gbaza, Conseiller à la chambre administrative de la Cour suprême de Côte-d'Ivoire).

De lege ferenda, il est alors, souhaitable que nos législations nationales s'inspirent de ces solutions françaises pour un renforcement de l'État de droit, voie incontournable du développement durable et harmonieux de nos sociétés où seront extirpés à jamais les causes endogènes de l'insécurité juridique et judiciaire.

L'insécurité judiciaire surtout, qui semble plus pernicieuse parce que moins apparente.

Celle-ci réside d'abord dans l'imperfection de l'organisation du système judiciaire qui fonctionne de manière informelle, avec l'absence de l'informatique dans la majorité des juridictions nationales.

Le service de l'exécution des peines de nos parquets ne fonctionnant pas correctement, le caractère peu fiable de l'état civil ne facilitant pas non plus la tâche.

Ensuite il existe des « pesanteurs sociologiques » (trafic d'influence de certaines autorités politiques et religieuses) qui font que certaines décisions de justice demeurent souvent lettres mortes, vouées naturellement à l'inexécution.

Enfin la paupérisation généralisée de nos sociétés, la précarité ambiante et l'impécuniosité des populations deviennent le lit naturel de toutes les causes d'inexécution probables des décisions de justice qui n'ont alors qu'une existence platonique.

Mais au-delà de l'inexécution des décisions de justice proprement dites, les théories des Actes de gouvernement (CE Prince Napoléon, 18 février 1875), des circonstances exceptionnelles (CE Arrêt Heyries, 28 juin 1918), des pouvoirs exceptionnels du Président de la République (article 52, Constitution de la République du Sénégal, du 7 janvier 2001), de l'État de siège et de l'État d'urgence (art. 69, Constitution du Sénégal, du 7 janvier 2001) ne constituent-elles pas indiscutablement aussi des obstacles dressés devant l'implantation ou l'expansion de l'État de droit, avec tout leur contingent de mesures restrictives de la légalité ordinaire, et partant de l'exécution des décisions de justice ?

Le constat final est que, en toutes occurrences, l'exécution des décisions de justice doit être le principe, et leur inexécution, l'exception.

C'est là une condition sine qua non de l'État de droit et de la démocratie que nous appelons de tous nos vœux pour nos pays.

Le terrorisme, défi du 21^{ème} siècle

Ndiaw Diouf

Agrégé de Droit privé
Professeur titulaire des Universités
Conseiller en service extraordinaire à la Cour suprême

« Bien qu'assidûment recherchée »¹, une définition du terrorisme universellement acceptée a du mal à être adoptée par la Communauté internationale².

C'est que le passé des États tout autant que la géopolitique conduisent à une approche différenciée du phénomène du terrorisme.

Dans certains États, l'indulgence à l'égard de ceux que l'on dénomme, parfois avec un peu d'affection, les combattants de la liberté s'explique par l'histoire.

En France, l'occupation allemande a fait naître « une situation dans laquelle des combattants considérés comme des terroristes, même si ce n'était pas la terminologie privilégiée de l'époque, se sont opposés aux autorités légales »³, ce qui ne pouvait manquer d'imprégner la culture française.

L'on comprend aisément, dans ces conditions, pourquoi pour un Français, tout au moins jusqu'à une certaine période, l'usage de certains moyens pour contester une autorité illégitime relève plus de la résistance à l'oppression que d'un acte de terrorisme. Dans le même temps, un Américain qui n'a pas vécu la même histoire, va certainement se montrer plus sévère dans l'appréciation de l'acte qu'il qualifie sans hésitation d'acte de terrorisme.

¹ G. Doucet, « Terrorisme : recherche de définition ou dérive liberticide ? », in SOS Attentats, *Terrorisme, victimes et responsabilité internationale*, Paris, Calmann-Lévy, p. 388.

² Un auteur faisait remarquer que tout bon ouvrage consacré au terrorisme débute par un constat d'échec : l'impossibilité dans laquelle se trouve l'auteur de fournir à son lecteur une définition universelle du terrorisme ; il s'agit, ajoutait-il, d'un phénomène dont tout le monde parle, mais dont personne ou presque ne s'accorde sur le sens, Voir C. Choquet, *Le terrorisme n'est pas la guerre*, Paris, Vuibert 2008, p. 33.

³ Choquet, *op. cit.*, p. 37.

Dans le même ordre d'idées, il est aisé de constater que les États qui ont été confrontés aux attentats commis sur leur territoire se montrent moins indulgents que ceux qui ont été relativement épargnés par ce phénomène.

En ce qui concerne l'appréciation de l'activité des groupements qui ont recours à la violence pour contester la légitimité politique des autorités dans certains pays, il est possible de constater qu'elle subit l'influence de la politique menée par les États dans les relations internationales, politique souvent fondée plus sur les intérêts que sur la défense de l'éthique et de la justice. Sinon on ne comprendrait pas cette « qualification à géométrie variable » que l'on observe aujourd'hui et qui permet d'apporter un concours à des groupements qui ont recours à la violence tout en réprimant avec une extrême sévérité d'autres groupements exerçant des activités strictement identiques.

Pour faire simple, disait un auteur, « il s'agit de qualifier les uns de guérilla ou de mouvement de résistance et les autres de terrorisme ».

La difficulté d'obtenir une définition universellement admise ne découle pas seulement de cette approche différenciée : elle s'explique aussi par l'évolution des formes de terrorisme.

À l'origine, il y avait les terroristes révolutionnaires et les terroristes autonomistes. Les premiers cherchaient à provoquer une situation insurrectionnelle qui devait déboucher sur un changement de régime politique, alors que les autres inscrivaient leurs actions dans le cadre du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en revendiquant l'abandon de la souveraineté d'un État sur un territoire déterminé.

À ce terrorisme qualifié de romantique⁴ est venu s'ajouter « un terrorisme froid, internationalement organisé, utilisant des moyens de plus en plus sophistiqués, à la hauteur parfois de ceux dont disposent les États ».

Aujourd'hui, il y a une nouvelle classification permettant de distinguer le terrorisme « domestique », caractérisé par la limitation du champ d'action au territoire d'un seul État, et le terrorisme international ou transnational.

On distingue même parfois le terrorisme international, qui serait une manifestation parmi d'autres des crises internationales, et le terrorisme transnational, qui résulterait du transfert d'une action terroriste sur un ter-

⁴ V. Doucet, *op. cit.*

ritoire extérieur pour exercer des pressions ou en appeler à l'opinion publique⁵.

Quels que soient ses manifestations et son champ d'action, le terrorisme comporte toujours une constante : c'est une stratégie de violence qui peut émaner soit d'individus, soit de groupements d'individus ou de représentants d'organes de l'État dans le but de créer un climat de terreur dans la population, cela afin d'atteindre certains objectifs politiques⁶.

En cela, il appelle une réaction appropriée de chaque État ; de ce point de vue, la lutte contre le terrorisme est un défi pour tout État soucieux de préserver la démocratie, l'État de droit et la sécurité de ses citoyens.

Mais il faut toujours avoir à l'esprit que les États agissant seuls sont impuissants face aux groupes qui, ayant des ramifications dans le monde entier et disposant de réseaux couvrant tous les secteurs de l'économie et de filiales assurant des financements aussi flous qu'invisibles, peuvent facilement universaliser leur combat.

Il faut donc donner toute sa place au droit international dans la lutte contre cette nouvelle forme de terrorisme. La lutte contre le terrorisme apparaît alors comme un défi non seulement pour les États agissant individuellement, mais aussi pour l'ensemble de la communauté internationale.

I. Le terrorisme, un défi pour les États

À un moment où les guerres classiques entre États tendent à disparaître, le terrorisme, avec la violence aveugle qu'il réintroduit, change radicalement la nature des conflits. Les États affrontent désormais, dans le cadre d'un conflit dit "asymétrique", non pas d'autres États, mais des entités infra-étatiques, des organisations non gouvernementales⁷.

Dans ce combat livré contre les groupes terroristes afin de protéger l'ordre public, il faut aussi penser aux victimes qui ont droit à réparation.

A. Protection de l'ordre public

Pendant longtemps, seuls les États qui étaient directement concernés par le phénomène du terrorisme avaient une législation spécifique dans ce

⁵ C. Choquet, *op. cit.*, p. 59.

⁶ Sur cette définition, V. Bassiouni, Avant propos de l'ouvrage collectif intitulé *Terrorisme, victimes et responsabilité pénale internationale* et publié sous la direction de Ghislaine Doucet, Paris, Calmann-Lévy, 2003.

⁷ B. Courmont, *Terrorisme et contre-terrorisme : l'incompréhension fatale*, Paris, Le Cherche Midi, p. 61.

domaine⁸, les autres se contentant des règles de droit commun ; mais depuis les attentats du 11 septembre 2001 frappant la ville de New York, même les pays qui se contentaient de l'existant ont élaboré des règles propres, fixant aussi bien les incriminations et les peines que la procédure applicable.

1. Les règles de fond

Un tour d'horizon des législations européennes révèle que beaucoup de pays dans cette partie du monde se sont dotés, depuis les années 1980, parfois même avant, d'une législation anti-terroriste prévoyant des règles quelque peu dérogatoires au droit commun pour tenir compte de la physionomie particulière du phénomène auquel ils étaient confrontés.

En France, le premier texte spécifique date de 1986, car il fallait faire face à la vague de terreur provoquée par sa politique au Proche Orient. Pour ne pas ouvrir une brèche pouvant permettre aux auteurs d'attentat terroriste de se prévaloir du statut de prisonnier politique, le législateur français s'était borné à préciser dans quelles conditions une infraction ordinaire pouvait être qualifiée comme "terroriste"⁹.

En Italie, c'est à la suite des actes terroristes des années 1970 et 1980 qu'a été adoptée cette législation dite "législation d'urgence"¹⁰, puisqu'elle constituait, en fait, une réponse symbolique et émotionnelle à des épisodes particuliers du terrorisme¹¹. Il fallait tenir compte en effet de la situation exceptionnelle dans laquelle se trouvait le pays en raison du sentiment d'insécurité qu'éprouvaient les citoyens et les institutions démocratiques¹².

Avec ces textes, le législateur italien s'est efforcé, non seulement de renforcer la répression en réduisant certaines garanties, mais aussi de mettre l'accent sur la prévention générale, en utilisant des incitations telles que :

- l'octroi de circonstances atténuantes lorsque la personne qui a participé à un enlèvement ou à une séquestration se désolidarise du groupe et permet ainsi la libération de la personne enlevée ou séquestrée ;

⁸ C. Choquet, *op. cit.*, p. 35.

⁹ C. Choquet, *op. cit.*

¹⁰ Décret-loi n° 59 du 21 mars 1978 (transformé après modification en loi n° 191 du 18 mai 1978) et décret-loi n° 625 du 15 décembre 1979 (appelé Décret Cossiga, transformé en loi n° 15 du 16 février 1980).

¹¹ G. Pasqua, « La législation anti-terroriste en Italie », in *Terrorisme, victimes et responsabilité pénale internationale*, *op. cit.*, p. 243.

¹² G. Pasqua, *op. cit.*

- l'exemption de peines pour « toute personne qui, coupable d'un délit commis à des fins terroristes ou d'atteinte à l'ordre démocratique, déjoue volontairement l'acte criminel et fournit des éléments de preuve déterminants pour la reconstitution exacte des faits et l'identification des autres coupables... » ;
- l'exclusion de la répression pour les délits d'association de malfaiteurs au profit de la personne dont le comportement permet de provoquer la dislocation de la bande et de déjouer les actes criminels.

Cette législation a été modifiée depuis les attentats du 11 septembre 2001, pour tenir compte de la nécessité de sanctionner efficacement le terrorisme de type international ¹³.

En Espagne, la législation anti-terroriste a connu d'importantes modifications depuis la période qui a précédé la fin de la dictature ¹⁴. Si, à l'origine, le législateur devait s'occuper du terrorisme individuel ou pratiqué par des groupes qui n'étaient ni organisés, ni stables, au fil de l'évolution, il devait faire face « à des actions menées par des organisations plus permanentes (communistes, anarchistes et séparatistes) visant à porter atteinte à l'unité de l'Espagne, à l'intégrité de ses territoires et à l'ordre institutionnel » ¹⁵. La législation se caractérisait par la définition du terrorisme par référence aux finalités poursuivies par l'action des membres ou collaborateurs de bandes armées, organisations ou groupes, à savoir l'atteinte grave à l'ordre public et le bouleversement de l'ordre constitutionnel.

En Irlande, la situation conflictuelle née des rapports heurtés entre paramilitaires loyalistes et républicains et les pouvoirs publics avait donné lieu à des actes terroristes imputables aux différentes factions de l'IRA qui entretenaient des liens très étroits avec des organisations terroristes dans le monde. Le principal élément de la législation anti-terroriste est constitué par la loi dénommée "Offenses against the Act" plusieurs fois modifiée ¹⁶ ; il y a eu aussi la loi de 1998. Ces textes comportent, en plus des dispositions de nature procédurale, des règles de fond qui érigent en infraction contre l'État l'appartenance ou l'assistance à une organisation illégale, la possession d'objets dont l'utilisation est liée à certaines infrac-

¹³ Voir par ex. la loi n° 438, du 15 décembre 2001, *JORF*, 293, du 18 décembre 2001, et loi du 14 décembre 2001.

Voir sur toutes ces questions, G. Pasqua, *op. cit.*

¹⁴ Voir De la Cuesta, « La législation anti-terroriste en Espagne », in *Terrorisme, victimes et responsabilité pénale internationale*, *op. cit.*, p. 266.

¹⁵ De la Cuesta, *op. cit.*

¹⁶ Voir W.-A. Schabas et C. Olivier, « La législation anti-terroriste en Irlande », in *Terrorisme, victimes et responsabilité pénale internationale*, *op. cit.*, p. 291.

tions, la collecte ou la rétention illégale d'informations, la formation à la fabrication ou à l'utilisation d'armes à feu.

Toutes ces législations ont connu des modifications sous l'effet conjugué de l'émotion et de la peur suscitées par les attentats du 11 septembre 2001 et de l'évolution de la législation européenne.

C'est le lieu de rappeler que l'Union européenne a adopté la décision-cadre n° 2002/47/JAI, du 13 juin 2002, relative à la lutte contre le terrorisme, qui harmonise la définition des infractions terroristes dans les États membres par l'introduction de dispositions spécifiques et communes ; cette décision a été modifiée par la décision-cadre n° 2008/919/JAI, du 28 novembre 2008.

Postérieurement à ce texte, on a noté une intense activité législative dans certains pays. On peut noter à cet égard qu'en France, il y a eu la loi du 23 janvier 2006, relative à la lutte contre le terrorisme et portant diverses dispositions relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers ainsi que la loi du 14 mars 2011, portant loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. En Espagne, c'est la loi du 21 mai 2003 sur la prévention du financement du terrorisme et le gel des avoirs.

La tentative d'harmonisation des incriminations peut également être observée en Afrique, avec l'adoption de la convention de l'Union africaine qui a certainement influencé le législateur sénégalais ; celui-ci a adopté la loi n° 2007-01, du 12 février 2007, modifiant le Code pénal, par l'introduction de nouvelles dispositions ayant pour objet l'incrimination du terrorisme ».

Les États qui ont décidé de se doter d'une législation propre sur le terrorisme ne sont pas contents d'élaborer des règles de fond ; ils ont aussi prévu un régime procédural spécifique.

2. Les règles de procédure

Compte tenu du danger que représente le terrorisme pour la sécurité collective et de l'émotion souvent vive que les attentats suscitent chez les citoyens, les États peuvent être tentés d'élaborer, en matière de procédure, une législation dérogatoire au droit commun et attentatoire aux droits humains.

Ils doivent cependant se garder de céder à la tentation de « dévier vers un recul des droits les plus élémentaires au nom de la lutte contre le terrorisme »¹⁷, car si les droits de la personne poursuivie devaient être mécon-

¹⁷ G. Doucet, *op. cit.*

nus, simplement parce que les faits qui lui sont imputés sont qualifiés actes de terrorisme, c'est l'État de droit qui serait menacé »¹⁸.

La plupart des auteurs qui se sont penchés sur la question insistent sur la nécessité d'éviter le modèle de politique criminelle orienté vers l'altération des garanties procédurales qui a pour seul effet de donner aux terroristes une raison d'auto-légitimer leur révolte et de banaliser les procédures d'exception¹⁹.

Pourtant malgré les mises en garde, les États Unis n'ont pas hésité, après les attentats du 11 septembre 2001, à adopter une législation restreignant singulièrement les libertés individuelles.

Avec le décret du 13 novembre 2001, l'administration du Président Bush, se fondant sur la doctrine du "combattant ennemi illégal", se donnait la possibilité de détenir, interroger et juger une personne présumée dangereuse de façon dérogoire au droit pénal et au droit international²⁰.

Ainsi ce texte créait des commissions militaires d'exception réservées aux étrangers accusés de terrorisme ; la procédure applicable devant ces juridictions est dérogoire au droit commun, puisque les « juges militaires siégeant à huis clos ont la possibilité de prononcer, à la majorité des deux tiers, une condamnation pouvant aller jusqu'à la peine de mort »²¹. C'est cette procédure qui s'applique devant la juridiction militaire siégeant à Guantanamo, localité rendue célèbre par « les images de barbus en combinaison orange, circulant entravés entre les cages semblant appartenir à un zoo ambulante... »²².

La nécessité de respecter les droits humains, même en matière de terrorisme, ne s'oppose cependant pas à ce que des mesures particulières soient prises pour tenir compte de la spécificité de ce type d'infraction. En France, par exemple, des règles particulières ont été édictées en matière de composition (exclusion des jurés populaires) ou de compétence des juridictions (centralisation) ou de restriction à la liberté d'aller et venir (augmentation de la durée légale de la garde à vue).

¹⁸ Voir, sur cette question, W.-A. Schabas et C. Olivier, « La procédure pénale appliquée aux infractions terroristes », in *Terrorisme, victimes et responsabilité pénale*, *op. cit.*, p. 113.

¹⁹ R. Ottenhoff, « Approche criminologique et victimologique du terrorisme », in *Terrorisme, victimes et responsabilité pénale internationale*, *op. cit.*, p. 487.

²⁰ Voir sur ce point, J. Cantégreil, « La doctrine du "combattant illégal" », *Revue de Sciences criminelles*, 2010, p. 81.

²¹ C. Choquet, *op. cit.*, p. 194.

²² C. Choquet, *op. cit.*

Nos systèmes de justice pénale sont, pour la plupart, orientés prioritairement vers la recherche de la responsabilité de l'auteur et de la détermination de la peine la plus appropriée. Il ne faut pas pour autant oublier les victimes qui demandent réparation.

La situation des victimes des infractions terroristes doit donc faire l'objet d'un examen particulier.

B. La protection des victimes

Les attentats terroristes font la plupart du temps, et c'est d'ailleurs ce qui est parfois pour ne pas dire très souvent recherché par ceux qui s'y livrent, des victimes parmi les innocents.

Certaines personnes payent de leur vie, parfois après d'atroces souffrances, leur rencontre avec les terroristes. D'autres, qui ont pu survivre, garderont toute leur vie les séquelles des graves blessures subies. Même ceux qui s'en sortent indemnes en subissent les effets. En effet, comme les blessés, ils peuvent, à distance plus ou moins éloignée, souffrir de « stress post-traumatique aux conséquences dramatiques : reviviscence des faits criminels, troubles du sommeil, perturbations psychosomatiques diverses, modifications de la personnalité, séquelles auditives persistantes, dérèglement des aptitudes sociales et professionnelles... »²³.

Pourtant « pendant longtemps, les victimes sont restées les oubliées du terrorisme », puisque « l'attention des médias se concentre ... davantage sur les auteurs des actions terroristes... »²⁴, alors que l'intérêt des juristes porte sur la détermination de la sanction la plus appropriée.

C'est bien plus tard que, sous l'influence des criminologues qui se sont intéressés à la victimologie, que les pouvoirs publics ont commencé à se pencher sur la particularité de la situation des victimes des actions terroristes. Il est apparu alors que les règles de droit commun de la réparation ne sont pas toujours satisfaisantes. Une constitution de partie civile est certes possible, puisqu'il est aisé de justifier d'un préjudice découlant directement de l'infraction ; mais elle est en pratique souvent vouée à l'échec, lorsque, comme c'est parfois le cas, le terroriste, sans attache sur le territoire, disparaît dans l'opération. Il faut par ailleurs relever qu'avec la constitution de partie civile, la victime est soumise à l'épreuve de

²³ R. Cario, « Terrorisme et droits des victimes », in *Terrorisme, victimes et responsabilité pénale internationale*, op. cit., p. 342.

²⁴ T.-S. Renoux et A. Roux, « Responsabilité de l'État et droits des victimes d'actes de terrorisme », *Actualité juridique. Droit administratif (AJDA)* 1993, p. 75.

l'audition, des confrontations et des reconstitutions, ce qui peut se révéler quelque peu gênant.

Pour ces différentes raisons, il y a une tendance, dans certains pays, à une socialisation des risques qui conduit les pouvoirs publics à « instituer des systèmes spéciaux d'indemnisation des préjudices subis »²⁵ par les victimes d'actes de terrorisme ; avec ce mécanisme, l'indemnisation se trouve dissociée de la responsabilité.

Ce système est d'autant plus important qu'en raison de la dimension internationale que prend de plus en plus le phénomène du terrorisme, toute réparation fondée sur les règles de droit privé paraît illusoire. C'est cette internationalisation qui rend également nécessaire la réaction collective des États, ce qui implique une mobilisation de la communauté internationale.

II. Le terrorisme, un défi pour la communauté internationale

Les États ne peuvent plus lutter contre le terrorisme en ordre dispersé. L'internalisation des activités des terroristes fait que les solutions conçues dans la sphère d'un État deviennent inadaptées. Pour coordonner les efforts, les politiques de lutte contre le terrorisme, qu'elles prennent la forme de mesures préventives ou de mesures répressives, sont de plus en plus élaborées au plan régional, voire universel.

A. Les mesures de prévention

Il faut priver les mouvements terroristes de leur source de financement ; c'est la raison pour laquelle il y a une forte mobilisation de la communauté internationale pour faire incriminer le financement du terrorisme. Cette mesure, lorsqu'elle s'accompagne de l'interdiction de l'apologie des actes de terrorisme, peut sensiblement gêner l'activité des groupes terroristes.

1. L'incrimination du financement du terrorisme

L'utilisation de plus en plus fréquente, à des fins criminelles, des systèmes financiers, fait peser de graves menaces sur leur intégrité, leur stabilité et leur fonctionnement. Cela n'a pas échappé à la communauté internationale qui a progressivement mis en place un ensemble de mesures préventives et coercitives.

²⁵ T.-S. Renaux et A. Roux, *op. cit.*

À l'origine, les mesures étaient destinées à lutter contre l'utilisation des circuits légaux à des fins de blanchiment de capitaux.

Aujourd'hui, avec le développement du terrorisme, ce fléau des temps modernes qui sape les fondements de nos sociétés, on a pris conscience de l'urgence à détecter et supprimer ses sources de financement. Cela explique la mobilisation de la communauté internationale qui œuvre inlassablement pour obtenir des États l'adoption de mesures appropriées en vue de parvenir à une incrimination de l'utilisation des systèmes financiers et la mobilisation de ressources à des fins de financement du terrorisme.

À cet effet, plusieurs séries de normes de portée juridique inégale ont été adoptées.

Certains de ces textes ont un caractère contraignant très marqué, puisqu'ils mettent à la charge des États un certain nombre d'obligations en matière de financement du terrorisme. On peut ranger dans cette catégorie la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et la résolution n° 1373 (2001) du Conseil de Sécurité des Nations Unies sur le financement du terrorisme qui fait suite à des résolutions imposant le gel des avoirs terroristes identifiés.

La convention contient trois obligations pour les États signataires : l'obligation d'ériger le financement du terrorisme en infraction au regard du droit interne, l'obligation d'œuvrer en coopération avec les autres États parties et de leur apporter une assistance judiciaire pour les questions traitées par la convention et enfin l'obligation d'adopter des mesures d'identification et de signalement devant être exécutées par les organismes financiers²⁶.

S'agissant de la résolution, elle comporte des règles exprimées les unes sous forme de décisions, donc des textes contraignants, et les autres sous forme de recommandations²⁷. De manière générale, les obligations résultant de cette résolution peuvent être regroupées en deux rubriques : d'une part, la fixation de normes en matière de lutte contre le financement du terrorisme ; d'autre part, le gel des avoirs financiers des personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme les facilitent ou y participent.

²⁶ FMI, Département juridique, *La répression du financement du terrorisme, Manuel d'aide à la rédaction des instruments législatifs*, 2003.

²⁷ Voir FMI, Département juridique, *op. cit.* Selon les rédacteurs de ce *Manuel*, bien que les Résolutions adoptées par le Conseil de Sécurité soient contraignantes pour tous les États membres, la nature exacte des obligations qu'elles imposent dépendent de la formulation utilisée. Si les décisions sont obligatoires, les recommandations n'ont pas la même force juridique.

D'autres textes sont moins contraignants, puisqu'ils n'imposent aucune obligation aux États, mais se limitent à les inviter à prendre certaines mesures en matière de financement du terrorisme. Rentrant dans cette catégorie les huit recommandations spéciales du Groupe d'action financière (GAFI)²⁸ qui ont été adoptées le 30 octobre 2001 après les attentats terroristes qui ont frappé les États-Unis en septembre 2001 et qui font suite aux quarante recommandations sur la lutte contre le blanchiment de capitaux. Si les cinq premières recommandations constituent un prolongement de la convention relative à la lutte contre le financement du terrorisme et de la résolution de 2001, les trois autres concernent des domaines nouveaux, à savoir l'extension des règles destinées à lutter contre le blanchiment aux systèmes alternatifs de transfert de fonds, le renforcement de l'identification des clients dans les virements électroniques et l'adoption de mesures permettant de s'assurer que les entités, en particulier les organismes à but non lucratif, ne puissent être utilisées abusivement pour financer le terrorisme.

Les pays africains qui sont les plus exposés, en raison de la particulière fragilité de leur économie et de la grande faiblesse de leur système de contrôle, devaient réagir rapidement pour éviter de se trouver en marge de ce mouvement de lutte.

Les autorités de l'UEMOA, qui en avaient pris conscience, étaient également convaincues de la nécessité d'éviter les approches différenciées dans un espace caractérisé par l'extrême mobilité des personnes et des biens. Cela se comprend aisément. En effet, si des mesures de coordination n'étaient pas arrêtées au niveau communautaire, il y aurait de sérieux risques de voir ceux qui se livrent au blanchiment ou qui financent le terrorisme tirer profit, pour favoriser leurs activités criminelles, de la libre circulation des biens et des capitaux et de la libre prestation des services qu'implique un marché intégré.

La coordination devrait nécessairement passer par une harmonisation, voire une uniformisation des législations. L'intervention de l'UEMOA paraissait, à cet égard, indispensable.

Il ne fallait cependant pas perdre de vue que l'utilisation des circuits financiers à des fins criminelles doit être pénalement sanctionnée ; or les États ne veulent pas, de manière générale, se départir, au profit d'institutions communautaires, du pouvoir d'élaborer les sanctions pénales applicables sur leur territoire. Pour cette raison, il n'était pas possible de procéder par voie de « règlement ». En effet, le règlement étant obligatoire dans

²⁸ Le GAFI a été créé en 1989, à l'occasion du sommet du groupe des Sept, tenu à Paris.

tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre ²⁹, les autorités communautaires ne pouvaient y recourir sans porter atteinte à la souveraineté des États qui ne peuvent pas et ne doivent pas être dépossédés du pouvoir de légiférer en matière pénale ³⁰.

Comment concilier l'impératif d'une répression uniforme des faits qualifiés de financement du terrorisme et l'impératif de respect de la souveraineté des États ?

Il fallait élaborer une directive imposant aux États l'adoption de mesures appropriées pour atteindre les objectifs visés. Avec la directive, si les États sont tenus d'atteindre les résultats fixés, ils restent en principe libres de choisir les moyens pour y parvenir dans les délais impartis ³¹. C'est ce qui explique l'adoption de la directive n° 04/2007/CM/UEMOA relative à la lutte contre le financement du terrorisme dans les États membres de l'UEMOA. La directive n'a pas d'effet direct et ne peut être mise en œuvre par le juge dans le cadre d'un procès puisqu'elle ne peut directement créer des droits ou des obligations qui naîtraient au profit ou à la charge des particuliers et qui pourraient être invoqués par ceux-ci ou pourraient leur être opposées. Il faut donc nécessairement une mesure de transposition, ce qui est d'ailleurs prévu par l'article 27 de la directive qui impartit aux États un délai de six mois pour prendre les mesures de transposition en adoptant les textes uniformes ³² relatifs à la lutte contre le financement du terrorisme.

Les pays membres de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) n'ont pas eu les mêmes scrupules en matière de respect de la souveraineté des États dans l'élaboration des peines applicables sur leur territoire. C'est qui explique l'adoption, malgré l'existence de dispositions répressives, du règlement n° 01/03/CEMAC/UMAC, directement applicable dans les États parties.

²⁹ Article 43 du Traité de l'UEMOA.

³⁰ Voir, sur cette question, notre article : « La place du droit pénal dans le droit communautaire africain », *Nouvelles Annales africaines*, n° 1, 2007, p. 167.

Il convient de signaler que dans le cadre de la CEMAC, les organes communautaires ne semblent pas avoir impressionnés par l'argument tiré de l'atteinte à la souveraineté des États, puisque c'est par un règlement qu'ils ont édicté les règles applicables au blanchiment et au financement du terrorisme.

³¹ Voir l'article 43, alinéa 2, du Traité de l'UEMOA.

³² La directive se réfère à des textes uniformes, puisqu'un projet de texte est annexé à la directive et les États doivent l'adopter en bloc sans aucune possibilité de changement.

2. L'interdiction de l'apologie du terrorisme

Certaines conventions à portée régionale mettent à la charge des États membres l'obligation d'incriminer certains comportements qui peuvent être liés à des activités terroristes ou susceptibles de les faciliter ou les provoquer.

C'est le cas de la décision-cadre de l'Union européenne de 2002 qui prévoit que les États doivent s'assurer que certains actes intentionnels sont punissables en tant qu'infractions liées à des activités terroristes, même si aucune infraction terroriste n'a été commise ; il s'agit notamment de l'incitation publique à commettre une infraction terroriste.

C'est ce qui explique que les États européens ont créé, à la suite de la directive, s'ils ne l'avaient pas encore fait, des infractions satellites telles que l'infraction d'apologie du terrorisme, ce qui constitue une limite à la liberté d'expression admise même par la Cour européenne des droits de l'homme.

Les mesures préventives qu'appelle de ses vœux la communauté internationale sont inséparables des mesures de répression.

B. La répression du terrorisme

Depuis de nombreuses années, la mobilisation de la communauté internationale pour parvenir à une répression efficace des actes de terrorisme n'a pas faibli.

Qu'elles aient une portée universelle ou régionale, les mesures ont pour point commun d'inviter les États à incriminer les actes terroristes et de mettre en place un système permettant de créer les conditions d'une coopération internationale efficace pour faire face aux problèmes posés par l'internationalisation croissante des activités terroristes.

Les Nations Unies ont, au gré des tragiques événements qui ont marqué notre époque, tels les détournements d'avions, les attentats à l'explosif³³, adopté plusieurs conventions dont la plupart concernent des formes particulières de terrorisme :

- la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs ;
- la convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs ;

³³ J.-P. Laborde, « Les Nations Unies et la lutte contre le terrorisme », in *Terrorisme, victimes et réparation pénale internationale*, op. cit., p. 91.

- la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de l'aviation civile ;
- le protocole pour la répression d'actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale ;
- la convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques ;
- la convention internationale contre les prises d'otages ;
- la convention sur la protection physique des matières nucléaires ;
- la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime ;
- le protocole à la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixées sur le plateau continental ;
- la convention sur le marquage des explosifs plastiques aux fins de détection ;
- la convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif ;
- la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme.

Après les attentats du 11 septembre 2001, le Conseil de Sécurité des Nations Unies adoptait une résolution qui oblige les États membres à prendre toute une série de mesures afin d'éviter de nouveaux actes de terrorisme. Il s'agit pour les États d'ériger en infraction les actes de terrorisme et l'appui ou le financement de tels actes, de refuser de donner asile aux terroristes et de coopérer avec les autres États pour faire appliquer ces mesures.

Plus récemment, en septembre 2006, les États membres convenaient d'une stratégie anti-terroriste mondiale pour une approche commune.

De nombreuses organisations régionales ou sous régionales, telles que l'Union africaine, l'Organisation des États américains ou l'Organisation de la Conférence islamique ont adopté des conventions ayant pour objet de manière générale à harmoniser les législations des États membres en matière de terrorisme et de faciliter la coopération.

Conclusion

Le terrorisme a toujours été une préoccupation pour les États, mais avec la mondialisation, le phénomène devient de plus en plus inquiétant.

Colin Powell, ancien Secrétaire d'État américain faisait observer en 2001³⁴ que « Beaucoup, parmi nous, ont entendu parler du côté positif de la mondialisation, mais le terrorisme en est le revers, car il exploite l'atténuation des restrictions aux déplacements, l'amélioration des communications et l'internationalisation des affaires bancaires et financières, autant de progrès qui facilitent dans une certaine mesure les tâches des terroristes ».

Ces propos expriment l'inquiétude que fait naître la mondialisation qui sert d'instrument à des groupes agissant comme de véritables multinationales et offrant une lecture peu visible de l'extérieur, pour atteindre à partir de n'importe quelle partie du globe les intérêts vitaux des États ou les intérêts de simples citoyens.

Le terrorisme apparaît ainsi comme un défi pour les États qui doivent mettre en œuvre des actions individuelles ou collectives pour, à défaut de l'enrayer, le contenir dans des limites acceptables.

³⁴ Discours prononcé le 30 avril 2001, à l'occasion de la publication du rapport du département d'État sur le terrorisme dans le monde.

**La loi n° 2009-16 du 2 mars 2009
portant loi uniforme relative à la lutte
contre le financement du terrorisme**

Ndiaw Diouf

Agrégé de Droit privé
Professeur titulaire des Universités
Conseiller en service extraordinaire à la Cour suprême

L'utilisation de plus en plus fréquente, à des fins criminelles, des systèmes financiers, fait peser de graves menaces sur leur intégrité, leur stabilité et leur fonctionnement. Cela n'a pas échappé à la communauté internationale qui a progressivement mis en place un ensemble de mesures préventives et coercitives.

À l'origine, les mesures étaient destinées à lutter contre l'utilisation des circuits légaux à des fins de blanchiment de capitaux.

Aujourd'hui, avec le développement du terrorisme, ce fléau des temps modernes qui sape les fondements de nos sociétés, l'on a pris conscience de l'urgence qu'il y a à détecter et supprimer ses sources de financement. C'est ce qui explique la mobilisation de la communauté internationale qui œuvre inlassablement pour obtenir, des États, l'adoption de mesures appropriées en vue de parvenir à une incrimination de l'utilisation des systèmes financiers et la mobilisation de ressources à des fins de financement du terrorisme.

À cet effet, plusieurs séries de normes de portée juridique inégale ont été adoptées.

Certains de ces textes ont un caractère contraignant très marqué, puisqu'ils mettent à la charge des États un certain nombre d'obligations en matière de financement du terrorisme. On peut ranger dans cette catégorie la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et la résolution n° 1373 (2001) du Conseil de Sécurité des Nations Unies sur le financement du terrorisme, qui fait suite à des résolutions imposant le gel des avoirs terroristes identifiés.

La convention contient trois obligations pour les États signataires : l'obligation d'ériger le financement du terrorisme en infraction au regard du droit interne, l'obligation d'œuvrer en coopération avec les autres États parties et de leur apporter une assistance judiciaire pour les questions trai-

tées par la convention et enfin l'obligation d'adopter des mesures d'identification et de signalement devant être exécutées par les organismes financiers ¹.

S'agissant de la résolution, elle comporte des règles exprimées les unes sous forme de décisions, donc des textes contraignants, et les autres sous forme de recommandations ². De manière générale, les obligations résultant de cette résolution peuvent être regroupées en deux rubriques : d'une part, la fixation de normes en matière de lutte contre le financement du terrorisme ; d'autre part, le gel des avoirs financiers des personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent.

D'autres textes sont moins contraignants, puisqu'ils n'imposent aucune obligation aux États, mais se limitent à les inviter à prendre certaines mesures en matière de financement du terrorisme. Rentrent dans cette catégorie les huit recommandations spéciales du GAFI ³ qui ont été adoptées le 30 octobre 2001 après les attentats terroristes qui ont frappé les États-Unis en septembre 2001 et qui font suite aux quarante recommandations sur la lutte contre le blanchiment de capitaux. Si les cinq premières recommandations constituent un prolongement de la convention relative à la lutte contre le financement du terrorisme et de la résolution de 2001, les trois autres concernent des domaines nouveaux à savoir l'extension des règles destinées à lutter contre le blanchiment aux systèmes alternatifs de transfert de fonds, le renforcement de l'identification des clients dans les virements électroniques et l'adoption de mesures permettant de s'assurer que les entités, en particulier les organismes à but non lucratif, ne puissent être utilisées abusivement pour financer le terrorisme.

Les pays africains qui sont les plus exposés en raison de la particulière fragilité de leur économie et de la grande faiblesse de leur système de contrôle, devaient réagir rapidement pour éviter de se trouver en marge de ce mouvement de lutte.

Les autorités de l'UEMOA, qui en avaient pris conscience, étaient également convaincues de la nécessité d'éviter les approches différenciées

¹ FMI, Département juridique, *La répression du financement du terrorisme, Manuel d'aide à la rédaction des instruments législatifs*, 2003.

² Voir FMI, Département juridique, *op. cit.* Selon les rédacteurs de ce *Manuel*, bien que les résolutions adoptées par le Conseil de Sécurité soient contraignantes pour tous les États membres, la nature exacte des obligations qu'elles imposent dépendent de la formulation utilisée. Si les décisions sont obligatoires, les recommandations n'ont pas la même force juridique.

³ Le GAFI a été créé en 1989, à l'occasion du sommet du groupe des Sept, tenu à Paris.

dans un espace caractérisé par l'extrême mobilité des personnes et des biens. Cela se comprend aisément. En effet, si des mesures de coordination n'étaient pas arrêtées au niveau communautaire, il y aurait de sérieux risques de voir ceux qui se livrent au blanchiment ou financent le terrorisme tirer profit, pour favoriser leurs activités criminelles, de la libre circulation des biens et des capitaux et de la libre prestation des services qu'implique un marché intégré.

La coordination devrait nécessairement passer par une harmonisation, voire une uniformisation des législations. L'intervention de l'UEMOA paraissait, à cet égard, indispensable.

Il ne fallait cependant pas perdre de vue que l'utilisation des circuits financiers à des fins criminelles doit être pénalement sanctionnée ; or les États ne veulent pas, de manière générale, se départir, au profit d'institutions communautaires, du pouvoir d'élaborer les sanctions pénales applicables sur leur territoire. Pour cette raison, il n'était pas possible de procéder par voie de « règlement ». En effet, le règlement étant obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre⁴, les autorités communautaires ne pouvaient y recourir sans porter atteinte à la souveraineté des États qui ne peuvent pas et ne doivent pas être dépossédés du pouvoir de légiférer en matière pénale⁵.

Comment concilier l'impératif d'une répression uniforme des faits qualifiés de financement du terrorisme et l'impératif de respect de la souveraineté des États ?

Il fallait élaborer une directive imposant aux États l'adoption de mesures appropriées pour atteindre les objectifs visés. Avec la directive, si les États sont tenus d'atteindre les résultats fixés, ils restent en principe libres de choisir les moyens pour y parvenir dans les délais impartis⁶. C'est ce qui explique l'adoption de la directive n° 04/2007/CM/UEMOA relative à la lutte contre le financement du terrorisme dans les États membres de l'UEMOA. La directive n'a pas d'effet direct et ne peut être mise en œuvre par le juge dans le cadre d'un procès puisqu'elle ne peut directement créer des droits ou des obligations qui naîtraient au profit ou à la charge des particuliers et qui pourraient être invoqués par ceux-ci ou pourraient

⁴ Article 43 du Traité de l'UEMOA.

⁵ Voir, sur cette question, notre article : « La place du droit pénal dans le droit communautaire africain », *Nouvelles Annales africaines*, n° 1, 2007, p. 167.

Il convient de signaler que dans le cadre de la CEMAC, les organes communautaires ne semblent pas avoir été impressionnés par l'argument tiré de l'atteinte à la souveraineté des États, puisque c'est par un règlement qu'ils ont édicté les règles applicables au blanchiment et au financement du terrorisme.

⁶ Voir l'article 43, alinéa 2 du Traité de l'UEMOA.

leur être opposées. Il faut donc nécessairement une mesure de transposition, ce qui est d'ailleurs prévu par l'article 27 de la directive qui impartit aux États un délai de six mois pour prendre les mesures de transposition en adoptant les textes uniformes⁷ relatifs à la lutte contre le financement du terrorisme.

En adoptant la loi n° 2009-16 du 2 mars 2009 relative à la lutte contre le financement du terrorisme, le législateur sénégalais, même s'il n'a pas respecté le délai de transposition de six mois qui lui était imparti⁸, a été fidèle à l'esprit de la directive en adoptant les mesures préventives (I) et les mesures de traitement (II) qui y sont prévues.

I. Les mesures préventives

Pour assurer la prévention, le législateur associe à la lutte contre le financement les organismes et professionnels exposés, au risque d'être utilisés comme vecteurs de cette nouvelle forme de criminalité ; pour cela il met à leur charge un certain nombre d'obligations.

A. *Les assujettis*

Les rédacteurs de la loi uniforme, qui sont convaincus de « l'interdépendance des dispositifs de lutte contre la criminalité transnationale dans les États membres », ont, en adoptant ce texte, voulu en faire un instrument ayant principalement pour objet de compléter l'ensemble du dispositif national de lutte contre la criminalité financière transnationale. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que pour la détermination des assujettis, il y ait un renvoi à l'article 5 de la loi uniforme n° 2004-49 du 6 février 2004, relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, loi qui, faut-il rappeler, est un élément très important de ce dispositif.

C'est le lieu de rappeler que la loi de 2009, qui n'est qu'une mesure de transposition de la directive de 2007 sur le financement du terrorisme, entretient avec la loi de 2004, sur le blanchiment, les mêmes rapports que ceux qui existent entre cette directive et celle de 2002 sur le blanchiment de capitaux. Pour cette raison, il serait utile de faire un retour sur le passé et se pencher sur la méthode utilisée par le législateur communautaire pour réaliser l'articulation de la directive sur le financement du terrorisme

⁷ La directive se réfère à des textes uniformes, puisqu'un projet de texte est annexé à la directive et les États doivent l'adopter en bloc sans aucune possibilité de changement.

⁸ Il y a eu près de deux ans entre la date d'entrée en vigueur de la directive (juillet 2007) et la date de promulgation de la loi (mars 2009).

avec les normes qui existent déjà dans le droit communautaire et qui ont le même objet ou un objet proche.

La lutte contre l'utilisation du système financier à des fins criminelles, faut-il encore le souligner, ne date pas d'aujourd'hui. Il y avait déjà le règlement n° 14/2002/CM/UEMOA du 19 septembre 2002, relatif au gel des fonds et autres ressources financières dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme dans les États membres de l'UEMOA, et la directive n° 07/2002/CM/UEMOA du 19 septembre 2002, relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux dans les États membres de l'UEMOA.

Il s'agissait, avec le regain des activités des groupes terroristes bénéficiant de soutiens divers, de compléter ce dispositif en mettant en place de nouvelles règles permettant de traiter efficacement l'utilisation de l'argent à des fins terroristes, ce qui devrait conduire à avoir des mesures couvrant à la fois les manipulations de fonds d'origine criminelle et la collecte, même licite, de fonds ou de biens à des fins terroristes.

Les rédacteurs de la directive relative à la lutte contre le financement du terrorisme avaient compris, au moment de faire les choix, que, compte tenu de la convergence des dispositifs de lutte contre toutes les formes de criminalité financière transnationale, il n'était pas possible de fixer le cadre juridique de la lutte contre le financement du terrorisme en ignorant la directive sur le blanchiment. C'est ce qui explique la référence, dans l'article 3, à la réglementation relative au blanchiment.

L'adoption de ces nouvelles règles allait cependant susciter inévitablement un problème d'articulation avec la réglementation en vigueur, en particulier la directive précitée sur le blanchiment. Comment arriver à coordonner la réglementation existante et la nouvelle réglementation ?

Trois techniques étaient concevables pour assurer la coordination des différents textes :

- Soit abroger purement et simplement la réglementation jusque-là applicable et la remplacer par un texte unique, prenant en compte les impératifs nouveaux. Avec une telle technique, le texte à adopter comporterait des dispositions générales applicables à toutes les formes d'utilisation du système financier à des fins criminelles et des dispositions propres à chaque type d'incrimination⁹.

⁹ C'est, à notre avis, la méthode suivie en Europe. En effet, dans le système européen, l'adoption de la directive n° 2005-/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 octobre 2005, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, s'est accompagnée de l'abrogation de la directive n° 91/308/CE modifiée. Avec cette abrogation, une précaution avait été prise ; elle a consisté à indiquer dans les

- Soit modifier le dispositif existant en remplaçant certaines dispositions par de nouvelles règles tenant compte des objectifs visés ¹⁰.
- Soit adopter un texte tout à fait nouveau, indépendant du premier, avec des renvois toutes les fois que cela s'avère nécessaire.

Cette dernière technique semble avoir eu les faveurs du législateur communautaire qui a décidé, pour tenir compte des exigences de la lutte contre les nouvelles formes de criminalité financière transnationale, d'adopter une nouvelle directive (celle qui porte sur le financement du terrorisme), dont certaines dispositions renvoient à celles d'une précédente directive (celle qui porte sur le blanchiment).

En transposant la directive sur la lutte contre le financement du terrorisme, le législateur national a, surtout en ce qui concerne les mesures préventives et l'identification des assujettis, utilisé la même méthode.

Reproduisant les termes de la directive de 2007 ¹¹, l'article 3 de la loi de 2009 reprend quasiment ¹², dans une énumération qui semble limitative, la liste des institutions et des professionnels prévue par la loi uniforme de 2004 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux. Il s'agit :

- du Trésor public ;
- de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest ;
- des organismes financiers ;
- des membres des professions juridiques indépendantes ; mais ceux-ci ne sont soumis aux obligations de la loi que lorsqu'ils assistent des clients, en dehors de toute procédure judiciaire dans le cadre

dispositions finales (art. 44 ⁹, al. 2) que les références faites à la directive abrogée s'entendent comme faites à la présente directive et sont à lire selon le tableau de concordance qui y est annexé.

¹⁰ C'est la méthode qui avait été utilisée en Europe avec la directive n° 2001-97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001, modifiant la directive n° 91-30/CEE. Pour tenir compte des conclusions de la Commission et des souhaits exprimés par le Parlement et les États membres qui voulaient avoir une réglementation alignée sur les meilleures pratiques internationales, il fallait actualiser la directive de 1991 ; c'est ce qui a été fait avec la directive de 2001.

¹¹ L'article 3 de la directive, qui a pour titre « Interdépendance des dispositifs de lutte contre la criminalité financière transnationale dans les États membres », rappelle l'objet de ladite directive qui est de « compléter et renforcer le dispositif de lutte contre la criminalité financière transnationale dans les États membres, et en particulier les textes relatifs à la lutte contre le blanchiment de capitaux ».

¹² L'article 3 de la loi de 2009 ne vise certes pas les organisations non gouvernementales, mais la formule très large qu'elle utilise les englobe nécessairement ; il est question en effet, dans le dernier alinéa, des « organisations à but non lucratif sur lesquelles pèsent des obligations de vigilance particulières ».

- d'activités telles que : l'achat ou la vente de biens, la manipulation d'argent de tiers, l'ouverture ou la gestion de comptes, la création, l'exploitation ou la gestion de personnes morales ;
- des apporteurs d'affaires aux organismes financiers ;
 - des commissaires aux comptes ;
 - des agents immobiliers ;
 - des marchands d'articles de grande valeur ;
 - des transporteurs de fonds ;
 - des propriétaires, directeurs et gérants de casinos et d'établissements de jeux ;
 - des agences de voyage.

Pour tenir compte de la recommandation spéciale VIII du GAFI¹³, le législateur sénégalais¹⁴ a complété la liste, à l'instar de la directive, en ajoutant à l'énumération les organismes à but non lucratif.

Il vise enfin « les personnes physiques ou morales, autres que les banques, qui souhaitent fournir un service de transmission de fonds ou de valeurs, à titre d'activité principale ou accessoire, en leur nom propre ou en qualité de représentant »¹⁵. Selon l'article 11 de la loi de 2009, ces personnes, qui doivent préalablement obtenir l'autorisation d'exercer du ministère chargé des Finances¹⁶, « sont assujetties au dispositif de lutte contre la criminalité organisée en vigueur au Sénégal, notamment les obligations générales et spécifiques qui s'appliquent aux organismes financiers en matière de prévention et de détection des opérations liées au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme »¹⁷.

Les obligations que fait peser la loi de 2009 sur ces organismes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme sont, et c'est là une autre manifestation de la convergence des dispositifs, sensiblement les mêmes qu'en matière de blanchiment.

B. Les obligations

Plusieurs obligations sont mises à la charge des personnes et organismes visés à l'article 3 de la loi de 2009 et plus particulièrement les organismes financiers.

¹³ La recommandation énonce que les pays devraient revoir leurs lois et réglementations relatives aux entités qui peuvent être utilisées afin de financer le terrorisme, en laissant à chaque pays le soin de déterminer le type d'organisations particulièrement vulnérables, en se fondant sur une évaluation des conditions locales.

¹⁴ Voir article 3, dernier alinéa de la loi de 2009.

¹⁵ Article 11, alinéa 1^{er} de la loi.

¹⁶ Article 11, alinéa 1^{er}, *in fine*.

¹⁷ Alinéa 2 de l'article 11.

a - **Il y a d'abord l'obligation d'identification.** Les organismes financiers doivent procéder à l'identification de leurs clients avant l'ouverture d'un compte ou l'octroi de services de garde des avoirs, lorsqu'ils effectuent une transaction dont le montant ou la contre-valeur atteint ou dépasse un certain seuil¹⁸ et toutes les fois qu'il y a soupçon de financement du terrorisme¹⁹. Il peut arriver qu'au moment de l'accomplissement de l'opération, l'organisme ait des doutes sur le point de savoir si le client agit pour son propre compte ou qu'il ait la certitude que celui-ci n'agit pas pour son propre compte ; dans une telle hypothèse, il doit adopter des mesures raisonnables pour obtenir des informations sur l'identité réelle de celui pour le compte duquel le client agit. L'obligation d'identification est encore plus importante lorsqu'il s'agit de relations d'affaires ou de transactions impliquant un client qui n'est pas physiquement présent ; dans le souci de faire face aux risques accrus existant en matière de financement du terrorisme, la loi impose l'adoption de dispositions nécessaires aux fins d'identification et permettant en particulier de garantir que l'identité du client est établie²⁰.

L'exécution de cette obligation d'identification peut être déléguée par l'assujetti aux organismes financiers étrangers relevant du même secteur, à la double condition qu'il y ait un mandat écrit²¹ et que ces organismes soient soumis à une obligation d'identification équivalente.

Les documents relatifs à l'identité des clients (copies ou références des pièces exigées) doivent être conservés pendant dix ans à compter de la clôture du compte ou de la cessation des relations avec le client habituel ou occasionnel ; cette disposition ne fait pas obstacle à l'application des textes qui prévoient un délai de conservation plus long.

Il y a une obligation d'identification particulière des passeurs de fonds²² qui, dans le cadre des transports d'espèces et d'instruments au porteur d'un montant égal ou supérieur à cinq millions de francs CFA,

¹⁸ Cinq millions de francs CFA.

¹⁹ Même si le seuil de cinq millions n'est pas atteint.

²⁰ Les organismes financiers doivent notamment demander des pièces justificatives supplémentaires, des mesures additionnelles de vérification des documents fournis ou des attestations de confirmation.

²¹ Le mandat doit garantir, à tout moment, le droit d'accès aux documents d'identification, pendant au moins une période de dix ans à compter de la clôture du compte ou de la cessation des relations et la remise d'au moins une copie des documents au mandant.

²² Ceux-ci doivent, lorsqu'ils effectuent, à l'entrée ou à la sortie du territoire national sénégalais, un transport physique d'espèces ou d'instruments au porteur d'un montant égal ou supérieur à cinq millions de francs CFA, procéder à une déclaration écrite aux postes de frontière.

pèse sur l'autorité administrative²³ ; cette autorité est d'ailleurs tenue d'exiger, si c'est nécessaire, des informations complémentaires sur l'origine des espèces ou des instruments au porteur.

b - Il y a ensuite l'obligation de vigilance. La loi de 2004 avait déjà mis à la charge des organismes financiers une obligation de vigilance en leur demandant de procéder à un examen particulier de certains paiements²⁴ ou de certaines opérations²⁵. La loi de 2009 a renforcé le dispositif en imposant une obligation de vigilance particulière à l'occasion de l'accomplissement de certains actes²⁶ ou à l'égard de certaines personnes physiques (telles que les "personnes politiquement exposées"²⁷) ou morales (comme les organismes à but non lucratif²⁸).

c - Il y a enfin l'obligation de coopération. Les organismes financiers et les personnes assimilées sont tenus, depuis la loi de 2004, de coopérer avec les autorités chargées de lutter contre le blanchiment, notamment la CENTIF²⁹. À cet égard, ils doivent, lorsqu'ils soupçonnent que des fonds constituent le produit d'une infraction de blanchiment ou lorsqu'ils ont connaissance d'un fait pouvant être un indice de cette infraction, faire une déclaration de soupçon à la CENTIF. Pour la détermination des modalités d'intervention de la CENTIF en matière de financement du terrorisme, le

²³ L'autorité administrative dont parle le texte est, à notre avis, l'administration des douanes. Cette autorité a la possibilité de bloquer ou retenir, pour une période de soixante-douze heures au plus, les espèces ou instruments au porteur susceptibles d'être liés au financement du terrorisme ou au blanchiment ou faisant l'objet de fausses déclarations ou communications.

²⁴ Paiements dont le montant dépasse cinquante millions de francs CFA.

²⁵ Il s'agit des opérations portant sur une somme au moins égale à dix millions de francs CFA, dès lors qu'elles sont effectuées dans des conditions inhabituelles de complexité.

²⁶ Les virements électroniques effectués aussi bien au plan national (art. 12, loi de 2009) que dans les relations financières avec l'étranger (art. 12, al. 1^{er} de la loi de 2009) doivent être accompagnés de renseignements exacts sur le donneur d'ordre.

²⁷ Ce sont les personnes qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions dans un autre État membre de l'UEMOA ou un État tiers, ainsi que leurs proches. Les organismes financiers doivent appliquer des mesures de vigilance renforcée à l'occasion des transactions ou relations d'affaires impliquant ces personnes.

²⁸ Les organismes à but non lucratif sont des vecteurs de financement du terrorisme ; il est démontré que certains organismes à but non lucratif sont parfois utilisés à leur insu pour le financement d'actes terroristes. C'est pour avoir une traçabilité des ressources de ces organismes que la loi impose l'inscription des donations dépassant un certain seuil ainsi que les éléments d'identification du donateur sur un registre tenu dans les conditions prévues par l'article 14 de la loi de 2009. Les organismes eux-mêmes doivent se faire inscrire sur ce registre.

²⁹ Cellule nationale de traitement des informations financières, prévue par la loi de 2004 et son décret d'application.

législateur renvoie aux dispositions de la loi de 2004 relative au blanchiment de capitaux³⁰. Ce renvoi s'accompagne cependant de l'adoption de dispositions destinées à élargir le champ d'application de la déclaration de soupçon et corrélativement à étendre les attributions de la CENTIF pour lui permettre de jouer le rôle qui devrait maintenant être le sien dans la prévention et le traitement du financement du terrorisme.

Désormais, les organismes visés par l'article 3 doivent déclarer à la CENTIF les sommes ou biens qui sont en leur possession et qui pourraient provenir du financement du terrorisme ou qui sont suspectés d'être destinés au financement du terrorisme ; ils doivent également déclarer les opérations qui portent sur des biens et qui paraissent s'inscrire dans un processus de financement du terrorisme.

Les informations communiquées doivent être mises à jour, puisque l'assujetti est tenu de communiquer tous les éléments nouveaux qu'il découvre et qui sont de nature à modifier l'appréciation initiale soit dans le sens du renforcement du soupçon, soit dans le sens de l'infirmité.

À côté de la déclaration de soupçon, il y a une déclaration que doit effectuer l'autorité chargée de la tenue du registre visé à l'article 14 de la loi de 2009 et qui porte sur toutes les donations en argent liquide d'un montant égal ou supérieur à un million de francs (1 000 000 FCFA) faites au profit d'un organisme à but non lucratif.

Les organismes ne devraient pas hésiter à collaborer puisqu'ils bénéficient d'une exemption de responsabilité pour les déclarations de soupçon faites de bonne foi. Il s'y ajoute que l'inexécution des obligations prévues par la loi de 2009 peut donner lieu à des sanctions disciplinaires qui sont de la compétence de l'autorité de contrôle³¹.

L'obligation de faire la déclaration de soupçon s'accompagne d'une obligation de ne pas faire : en effet l'organisme ne peut, après sa déclaration, faire, au propriétaire des sommes ou à l'auteur des opérations, des révélations sur ladite déclaration ou sur la suite qui lui a été réservée.

II. La répression

Les règles adoptées pour assurer la répression du financement du terrorisme dérogent sur bien des points au droit commun ; ce caractère déro-

³⁰ Voir article 16 de la loi de 2009.

³¹ L'article 28 de la loi de 2009 prévoit des sanctions administratives et disciplinaires que l'autorité de contrôle peut prononcer lorsque, par suite soit d'un grave défaut de vigilance, soit d'une carence dans l'organisation des procédures internes de contrôle, les obligations ne sont pas exécutées.

gatoire apparaît tant au regard des règles de fond que sur le plan des règles de procédure.

A. Les règles de fond

L'analyse de la définition de l'infraction et des peines applicables révèle que l'infraction de financement du terrorisme, en raison de ses origines, se présente sous une physionomie particulière.

a) Relativement à la définition du financement du terrorisme, le législateur la donne dans l'article 4 de la loi de 2009 en s'inspirant de la directive de 2007 dont les rédacteurs se réfèrent à la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme³². La démarche du législateur déroute quelque peu les pénalistes, puisque, non seulement, la tentative est assimilée à l'infraction consommée, mais en plus, des agissements qui sont traditionnellement soumis à des régimes autonomes sont considérés comme l'infraction de financement du terrorisme même (association pour commettre l'acte, complicité³³ etc.). Il résulte, en effet, de l'article 4 que le financement du terrorisme s'entend du « fait, par quelque moyen, que ce soit, directement ou indirectement, de fournir, réunir ou gérer ou de tenter de fournir, réunir ou gérer des fonds, biens services financiers ou autres, dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés en tout ou en partie, en vue de commettre... » des actes de terrorisme.

L'acte matériel, c'est le financement, entendu dans un sens large, d'actes de terrorisme définis par rapport à deux sources : d'une part, les instruments juridiques internationaux annexés à la loi et donnant chacun une liste d'actes répréhensibles ; d'autre part, la loi elle-même qui énonce un certain nombre d'agissements considérés comme actes de terrorisme s'ils sont destinés à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé et si par leur nature ou leur contexte ils visent à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte quelconque.

³² Cette convention, comme la directive de l'UEMOA, fait obligation à chaque État d'ériger le financement d'actes de terrorisme en crime au regard de son droit interne et de punir cette infraction des peines appropriées, compte tenu de sa gravité.

³³ L'article qui complète la définition de l'article 4 englobe dans la définition du financement du terrorisme l'entente ou la participation à une association en vue de la commission d'un fait constitutif de financement du terrorisme ; en droit commun, on aurait parlé d'association de malfaiteurs, qui aurait constitué une infraction autonome ou une circonstance aggravante. Ce texte vise également le conseil ou l'incitation en vue d'exécuter l'acte ou d'en faciliter l'exécution ; en droit commun, on aurait parlé de complicité.

L'élément moral se dédouble en dol général, la volonté d'accomplir l'acte illicite et en dol spécial, l'intention de voir les fonds utilisés pour financer des activités terroristes ou, la connaissance de l'utilisation des fonds à cette fin.

Le sommeil des pénalistes n'est pas seulement troublé par la définition de l'infraction ; il y a aussi le cauchemar du régime des peines.

b) C'est parce que la directive de 2007, suivant en cela la convention, invite les États à retenir des peines appropriées au regard de la gravité des faits visés que le législateur s'est montré très sévère et cette sévérité apparaît tant au regard des peines applicables au financement du terrorisme, qu'au regard des peines applicables aux infractions satellites.

En ce qui concerne le financement du terrorisme, deux types de peines sont prévus.

Il y a d'abord les peines principales. Il convient de faire, à ce niveau, une observation préliminaire. Le texte a prévu, pour les infractions visées, la responsabilité pénale des personnes morales³⁴. Toutes les personnes morales sont visées, qu'elles soient des personnes morales de droit public ou de droit privé. Seul y échappe l'État. Cette responsabilité ne peut cependant être retenue qu'à une double condition : d'une part l'infraction doit avoir été commise par l'un des organes ou représentants de la personne morale ; d'autre part, elle doit avoir été commise pour son compte ou en son nom. Dans les cas où elle peut être retenue, cette responsabilité des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits.

Sous le bénéfice de cette observation, il faut relever qu'une distinction s'impose, relativement à la nature des peines, entre les personnes physiques et les personnes morales.

Pour les personnes physiques les peines d'emprisonnement coexistent avec les peines d'amende.

En ce qui concerne l'emprisonnement, le législateur a fixé une peine de dix ans au moins. Il est difficile de comprendre ce choix pour deux raisons.

D'une part le législateur a fixé un minimum, mais pas un maximum. Doit-on interpréter ce silence comme une volonté de laisser au juge le soin de déterminer la peine qui lui semble la plus appropriée, dès lors qu'elle

³⁴ La responsabilité pénale des personnes morales n'est plus une nouveauté ; elle était déjà prévue par la loi n° 2004-09, du 6 février 2004, relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux.

n'est pas inférieure à dix ans ? Doit-on au contraire considérer qu'il s'agit d'une adaptation maladroite du projet de loi uniforme³⁵ qui opérerait un renvoi implicite à la loi nationale pour la détermination du maximum ? Dans tous les cas, on peut déplorer cet affaiblissement du principe de la légalité criminelle³⁶ en raison de l'octroi au juge d'un pouvoir d'interprétation excessif. En s'abstenant de fixer avec précision la peine applicable, le législateur ouvre la porte à l'arbitraire du juge auquel est, en définitive, transféré le pouvoir normatif.

D'autre part, il ne nous semble pas que les peines aient été retenues en fonction de la gravité criminogène des agissements en cause, ni en corrélation avec l'échelle des peines qui existent au plan interne. Or, à notre avis, il n'est pas possible d'élaborer une politique de répression cohérente sans indicateur permettant de mettre en corrélation la gravité des comportements à réprimer et l'échelle des peines applicables³⁷.

Pour ce qui est de l'amende, le législateur a, semble-il, opté pour le système du taux mobile, puisqu'il était possible d'avoir une valeur de référence ; il a ainsi retenu une amende dont le montant est le quintuple de la valeur des biens ou des fonds sur lesquels ont porté les opérations de financement du terrorisme.

³⁵ Pour éviter des approches différenciées au moment de la transposition de la directive, les autorités de l'UEMOA ont soumis aux États membres un projet de loi uniforme devant être adopté selon les procédures législatives internes, moyennant certaines adaptations.

³⁶ Le principe de la légalité ne se résume pas seulement à l'exigence d'une loi pour l'établissement des incriminations et la détermination des sanctions. Il comporte aussi une dimension substantielle qui se traduit par l'exigence de la promulgation de lois suffisamment accessibles, précises et prévisibles dans leurs conséquences, afin que les citoyens puissent savoir ce qui est interdit, prévoir les conséquences d'un acte interdit et régler leur conduite. Voir M. Delmas-Marty et P. Truche, « Uniformité ou compatibilité des systèmes juridiques nationaux : des règles identiques aux principes directeurs », in M. Delmas-Marty (éd.), *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, Paris, Economica 1993, p. 321.

L. Favoreu, « La constitutionnalisation du droit pénal », *Droit pénal contemporain, Mel. Vitu*, 1989, p. 169.

Sur la qualité de la loi, voir M.-A. Frison-Roche et W. Baranès, « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi », *D. 2000*, chron., p. 301.

³⁷ Voir, sur cette question, M. Delmas-Marty, « Pour des principes directeurs de législation pénale », *Revue de Sciences criminelles*, 1985, p. 225. Voir aussi, M. Delmas-Marty, *Les grands systèmes de politique criminelle*, Paris, PUF, 1992.

Lorsque le financement du terrorisme est aggravé³⁸, les peines prévues par l'article 32 sont portées au double.

L'aggravation peut résulter des circonstances qui ont entouré la commission de l'infraction : l'habitude, l'utilisation des facilités que procure l'exercice d'une profession, l'état de récidive³⁹ et l'existence d'une bande organisée.

Elle peut résulter aussi de la nature de l'infraction qui a procuré les sommes ou les biens sur lesquels porte le financement du terrorisme ou des circonstances qui l'entourent⁴⁰. En effet si cette infraction est punie de peine privative de liberté plus sévère, l'auteur de l'infraction de financement du terrorisme est puni des peines attachées à cette infraction s'il en a eu connaissance ; si cette infraction était accompagnée de circonstances aggravantes, il sera puni des seules peines attachées aux circonstances aggravantes dont il a eu connaissance.

Pour les personnes morales, seule l'amende est prévue comme peine principale ; le taux maximum de l'amende est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques et pour la même infraction.

Il y a, d'autre part, les peines complémentaires. Il est à noter qu'il n'y a pas de peine accessoire.

Les peines complémentaires sont de deux ordres : une peine complémentaire obligatoire et des peines complémentaires facultatives.

La peine complémentaire obligatoire, c'est la confiscation qui est commune aux personnes physiques et aux personnes morales.

Pour les peines complémentaires facultatives, on retrouve la distinction personnes physiques / personnes morales.

Pour les premières, les peines complémentaires facultatives ont pour point commun de restreindre leur liberté d'action (certaines interdictions)⁴¹,

³⁸ Le financement aggravé ne peut se concevoir, tout au moins si l'on s'en tient à la place du texte et à sa rédaction, que pour les personnes physiques.

³⁹ Dans un souci de sévérité, le législateur considère qu'une condamnation prononcée à l'étranger peut constituer le premier terme de la récidive.

⁴⁰ Cette forme d'aggravation ne peut se concevoir que si les fonds ou les biens proviennent d'une infraction ; mais il ne faut pas perdre de vue que le financement du terrorisme peut être réalisé avec des fonds d'origine licite.

⁴¹ Interdiction du territoire national pour les étrangers, interdiction de séjour dans certaines circonscriptions administratives, interdiction de quitter le territoire national et le retrait du passeport, interdiction de conduire des engins à moteur et retrait des permis ou licence, interdiction d'exercice d'une profession ou d'une activité, interdiction de détenir ou de porter une arme soumise à autorisation.

de limiter ou de supprimer leurs prérogatives sur certains biens⁴² ou de les priver de l'exercice de certains droits⁴³.

Pour les secondes, les peines complémentaires ont pour objet, soit de limiter leurs droits sur certains biens⁴⁴, soit de réduire, entraver ou supprimer leur activité⁴⁵, soit de provoquer leur disparition⁴⁶; il est même prévu une peine complémentaire destinée à assurer la publicité de la décision de condamnation⁴⁷.

Des peines sévères sont également prévues pour les infractions satellites. Le non-respect, par les personnes et dirigeants ou préposés des personnes physiques ou morales visées à l'article 3 de la loi uniforme, de l'obligation de vigilance prévue est, en effet, pénalement sanctionnée même s'il n'est que le résultat d'une négligence. Il y a là une manifestation de la sévérité de la législation.

En quelque sorte, dans la loi uniforme, la distinction entre l'inobservation intentionnelle des obligations et la négligence n'intervient qu'au niveau de l'échelle des peines. Il faut donc distinguer selon que l'inexécution de l'obligation de vigilance est intentionnelle ou non.

Si c'est de manière intentionnelle que la personne a fait des révélations sur la déclaration, détruit ou soustrait des pièces, donné des informations à la personne visée par une enquête en matière de financement du terrorisme, communiqué de fausses informations aux autorités ou omis de procéder à une déclaration de soupçon, elle encourt à la fois une peine d'emprisonnement et une peine d'amende.

⁴² Interdiction d'émettre des chèques autres que ceux qui permettent les retraits de fonds ou qui sont certifiés ou d'utiliser des cartes de paiement, confiscation de tout ou partie des biens d'origine licite, confiscation du bien ou de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit.

⁴³ Interdiction de l'exercice des droits civils et politiques.

⁴⁴ Confiscation du bien qui a servi ou était destiné à commettre l'infraction ou du bien qui en est le produit.

⁴⁵ Interdiction d'exercer directement ou indirectement une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise, fermeture des établissements ou de l'un des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés, l'exclusion des marchés publics.

⁴⁶ La dissolution de la personne morale, lorsqu'elle a été créée pour commettre les faits incriminés.

⁴⁷ L'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci par la presse écrite ou par tout moyen de communication audiovisuelle, aux frais de la personne morale condamnée.

Le quantum de la peine d'emprisonnement est fixé en tenant compte des mêmes préoccupations qu'en matière de financement du terrorisme ; il est donc très élevé : douze mois à quatre ans.

En ce qui concerne la peine d'amende, le principe d'un taux fixe avec un maximum et un minimum a été choisi. Contrairement à la solution adoptée en matière de financement du terrorisme, le système du taux mobile n'a pas été retenu ici en raison de l'absence de valeur de référence.

Si c'est par négligence⁴⁸ que la personne en cause omet de faire la déclaration de soupçon ou contrevient aux obligations de vigilance ou de déclaration de soupçon qui lui sont imposées, elle encourt seulement une peine d'amende de cent mille francs à un million cinq cent mille francs CFA (donc une amende dont le montant est égal à la moitié de celle qui est prévue en cas d'infraction intentionnelle).

Des causes d'exemption et d'atténuation des peines sont prévues, si l'on s'en tient aux dispositions des articles 39 et 40 de la loi de 2009, pour les auteurs de ces infractions satellites, comme pour les auteurs du financement du terrorisme, ce qui semble quelque peu curieux, puisqu'on voit mal comment ces personnes peuvent accomplir les actes qui peuvent justifier l'exemption ou l'atténuation. En effet, pour l'exemption, on vise ceux qui sont coupables de participation à une entente ou une association en vue de commettre l'infraction de financement du terrorisme ou les infractions satellites ou de complicité par aide assistance ou conseil en vue de la commission de ces infractions et qui, en ayant révélé l'existence, ont permis d'identifier les autres personnes en cause et d'empêcher la réalisation de l'infraction.

En ce qui concerne l'atténuation, elle profite aux auteurs ou complices du financement du terrorisme ou des infractions satellites qui, avant toute poursuite, ont permis l'identification des autres coupables ou qui, après le déclenchement des poursuites, ont permis ou facilité l'arrestation de ceux-ci⁴⁹.

Le dispositif mis en place pour lutter contre le financement du terrorisme est constitué de règles qui dérogent au droit commun ; ce caractère dérogatoire est encore plus perceptible lorsqu'on examine les règles de procédure.

⁴⁸ Le texte utilise l'expression non intentionnellement.

⁴⁹ En cas d'atténuation, la peine est réduite de moitié ; si la peine encourue est la réclusion criminelle à perpétuité, celle-ci est ramenée à des peines complémentaires facultatives.

B. Les règles de procédure

Sur le plan interne, la loi uniforme a prévu des règles particulières notamment en ce qui concerne les actes qui peuvent être accomplis par le juge d'instruction ; celui-ci peut, en effet, ordonner les mesures suivantes :

- le placement sous surveillance des comptes bancaires et des comptes assimilés aux comptes bancaires, lorsque des indices sérieux permettent de suspecter qu'ils sont utilisés ou susceptibles d'être utilisés pour des opérations en rapport avec l'infraction de financement du terrorisme ;
- l'accès à des systèmes, réseaux et serveurs informatiques utilisés ou susceptibles d'être utilisés par des personnes contre lesquelles existent des indices sérieux de participation à l'infraction de financement du terrorisme ;
- la communication d'actes authentiques ou sous seings privés de documents bancaires, financiers et commerciaux ;
- la saisie de ces documents en cas de nécessité.

Le juge d'instruction est également habilité à prescrire des mesures conservatoires d'un genre très particulier ; il peut, à cet égard, ordonner, aux frais de l'État, la saisie et la confiscation des fonds et des biens en relation avec le financement du terrorisme et de tous les éléments de nature à permettre de les identifier, ainsi que le gel des sommes d'argent et des opérations financières portant sur lesdits biens.

Il convient d'observer que le juge d'instruction n'a pas le monopole des mesures conservatoires dans ce domaine, la loi uniforme ayant prévu le gel ordonné par l'autorité administrative. Le décret n° 2010-981, du 2 août 2010, pris en application de l'article 30 de la loi uniforme, prévoit, à cet égard, que l'autorité administrative dont il est question dans la loi est le Ministre chargé de l'Économie et des Finances⁵⁰. Celui-ci peut au demeurant être saisi d'un recours gracieux par toute personne qui estime que la mesure de gel procède d'une erreur ; ce recours coexiste avec les actions judiciaires prévues en droit commun.

L'intrusion de l'autorité administrative dans un domaine traditionnellement réservé aux organes judiciaires n'est pas la seule singularité des

⁵⁰ La désignation du Ministre de l'Économie et des Finances est une recommandation de l'atelier sous-régional des pays membres de l'UEMOA « sur les régimes de gel des avoirs et dispositions afférentes à la loi uniforme relative à la lutte contre le financement du terrorisme », tenu à Dakar du 9 au 11 mars 2010. Voir le Rapport de présentation du décret de 2010.

règles procédurales applicables en matière de financement du terrorisme. On peut relever aussi que le principe de l'opportunité des poursuites, qui est une des règles de base de notre procédure pénale, est écarté par l'article 21, alinéa 1^{er} de la loi uniforme qui fait obligation au Procureur de la République, dès lors qu'il est saisi d'un rapport de la CENTIF portant sur des opérations mettant en évidence des faits susceptibles de constituer l'infraction de financement du terrorisme, de saisir immédiatement le juge d'instruction.

Il arrive souvent que l'infraction de financement du terrorisme, en raison de la dimension transfrontalière de ce type de criminalité, comporte un élément d'extranéité qui fait qu'elle est aussi rattachée à l'étranger. Le législateur a pris conscience de cet aspect important du problème. C'est pourquoi il a consacré beaucoup de dispositions à la coopération internationale.

Il a d'abord réglé un problème de compétence internationale des juridictions sénégalaises, en leur permettant de juger les « infractions [prévues par la loi uniforme] commises par toute personne physique ou morale, quelle que soit sa nationalité ou la localisation de son siège, même en dehors du territoire national, dès lors que le lieu de commission est situé dans l'un des États membres de l'UEMOA ». Ce texte a institué une compétence quasi universelle puisqu'il permet aux juridictions sénégalaises de connaître d'infractions commises à l'étranger par des étrangers ; il suffit que le lieu de commission soit un pays membre de l'UEMOA.

Le législateur a ensuite prévu un dispositif pour faciliter la coopération judiciaire.

Il est prévu dans ce cadre une procédure de transfert des poursuites lorsque l'autorité de poursuite d'un autre État rencontre des obstacles.

Des mesures sont également prévues en matière d'entraide judiciaire que ce soit l'entraide aux fins d'investigation ou l'entraide aux fins d'exécution.

L'entraide aux fins d'investigation peut prendre la forme de demande de mesures d'enquête ou d'instruction, de remise d'actes de procédure ou de décisions, de comparution de témoins, de comparution de personnes détenues, de demande d'extrait de casier judiciaire, de demande de confiscation ou de demande de mesures conservatoires.

L'entraide aux fins d'exécution consiste, pour le Sénégal, à apporter son concours pour l'exécution d'une décision de justice rendue par une juridiction siégeant sur le territoire d'un État membre de l'UEMOA.

Ainsi les juridictions sénégalaises peuvent donner effet à une décision de confiscation rendue par une juridiction d'un État membre de l'UEMOA.

Par ailleurs les décisions de condamnation à des peines privatives de liberté, à des amendes et confiscations ainsi qu'à des déchéances prononcées par une juridiction d'un État membre de l'UEMOA peuvent être exécutées sur le territoire sénégalais.

Le Sénégal peut extradier une personne ayant fait l'objet d'une condamnation à l'étranger, cela selon une procédure simplifiée. L'obligation d'extrader ou de poursuivre est rappelée par l'article 73 de la loi uniforme qui prévoit qu'en cas de refus de l'extradition, l'affaire est déférée devant les juridictions nationales compétentes, afin que des poursuites puissent être engagées contre l'intéressé pour l'infraction ayant motivé la demande.

Conclusion

Le législateur sénégalais, en décidant de mettre en place des mécanismes de lutte contre le financement du terrorisme, a choisi, sous l'influence du droit communautaire, d'élaborer un texte autonome distinct de la loi qui est consacrée à la lutte contre le blanchiment, même s'il opère de fréquents renvois à celle-ci. Cette démarche présente l'avantage de la rapidité, mais la construction juridique qui en découle ne risque-t-elle pas, comme le prédit le Fonds monétaire international pour les systèmes de ce type, de manquer de clarté et de cohérence et de susciter, par conséquent, des difficultés d'application ? L'usage que les juges feront de cet instrument nous permettra de répondre à la question de savoir si ce que l'on gagne en temps vaut ce que l'on perd en clarté et en cohérence.

Annexes

Arrêté fixant les audiences et la composition des chambres de la Cour suprême, du 1^{er} novembre 2012 au 31 juillet 2013

Le Premier Président de la Cour suprême,

Vu la loi organique portant création de la Cour suprême, en ses articles 19 à 25 notamment ;

Le bureau de la Cour suprême entendu, en sa séance du 3 novembre 2011 ;

Vu les nécessités de service ;

Arrête

Article premier. - Les audiences de la Cour suprême sont tenues du 1^{er} novembre 2012 au 31 juillet 2013, selon le calendrier suivant :

- **Chambre criminelle** **les 1^{er} et 3^{ème} jeudis de chaque mois ;**
- **Chambre civile et commerciale** **les 1^{er} et 3^{ème} mercredis ;**
- **Chambre sociale** **les 2^{ème} et 4^{ème} mercredis ;**
- **Chambre administrative** **les 2^{ème} et 4^{ème} jeudis.**

Article 2. - Pour le service de ces audiences, les chambres sont composées comme indiqué au tableau annexé au présent arrêté.

Les conseillers désignés suppléants restent à la disposition des Présidents de chambre.

Au cas où un « prédélibéré » est fixé à une date à laquelle se tient une audience, il aura lieu à la fin de cette audience.

Article 3. - Les Présidents de chambre et le Secrétaire général de la Cour suprême sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui sera affiché devant la Cour et publié partout où besoin sera.

Fait à Dakar, le 14 novembre 2012.

Papa Oumar Sakho

Composition des chambres de la Cour suprême

Année judiciaire 2012-2013

Chambre criminelle

Président ***Mamadou Badio CAMARA***

- Ciré Aly BA
- Abdoulaye NDIAYE
- Amadou BAL
- Adama NDIAYE
- Waly FAYE
- Mbacké FALL
- Habibatou BABOU
- Idrissa SOW

Chambre civile et commerciale

Président ***Mouhamadou DIAWARA***

- Jean Louis Paul TOUPANE
- Mouhamadou Bachirou SÈYE
- Waly FAYE
- Amadou Lamine BATHILY
- Babacar DIALLO

Chambre sociale

Président ***Cheikh Ahmed Tidiane COULIBALY***

- Jean Louis Paul TOUPANE
- El Hadj Malick SOW
- Mouhamadou Bachirou SÈYE
- Ibrahima SY
- Amadou Lamine BATHILY
- Amadou Mbaye GUISSÉ

Chambre administrative

Président ***Fatou Habibatou DIALLO***

- Abdoulaye NDIAYE
- Mouhamadou Bachirou SÈYE
- Habibatou BABOU
- Mbacké FALL
- Seydina Issa SOW

Avocats généraux

Premier Avocat général Youssoupha DIAW MBODJ

Avocats généraux Ndiaga YADE
Matar NDIAYE
Oumar DIÈYE
Habibatou Nguissaly YOUM SIBY
Abdourahmane DIOUF

Calendrier des audiences 2012-2013

Jours et heures de prédélibéré

Chambre administrative : lundi à 10 heures.

***Chambre criminelle : mercredi à 11 heures
(après l'audience de la chambre sociale).***

Chambre civile et commerciale : mardi à 9 heures 30.

Chambre sociale : lundi à 15 heures.

Liste des tableaux

Tableau 1. Aperçu général	29
Tableau 2. Répartition par chambre du stock au 31 décembre 2011	29
Tableau 3. Répartition par chambre des affaires reçues	30
Tableau 4. Répartition mensuelle des affaires reçues	30
Tableau 5. Répartition mensuelle des affaires reçues	31
Tableau 6. Évolution des requêtes	31
Tableau 7. Répartition par chambre des affaires jugées	32
Tableau 8. Répartition mensuelle des affaires jugées	32
Tableau 9. Répartition mensuelle des affaires jugées	33
Tableau 10. Répartition par nature de décision	33
Tableau 11. Répartition par nature de décision	34
Tableau 12. Évolution des décisions	34
Tableau 13. Répartition des arrêts de déchéance	35
Tableau 14. Évolution des arrêts de déchéance	35
Tableau 15. Répartition des arrêts de d'irrecevabilité	36
Tableau 16. Évolution des arrêts d'irrecevabilité	36
Tableau 17. Répartition des arrêts de rejet	37
Tableau 18. Évolution des arrêts de rejet	37
Tableau 19. Répartition des arrêts de cassation	38
Tableau 20. Évolution des arrêts de cassation	38
Tableau 21. Répartition par chambre du stock au 31 décembre 2012	39
Tableau 22. Évolution du nombre des affaires non traitées	39
Tableau 23. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires reçues par la chambre administrative	40
Tableau 24. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires jugées par la chambre administrative	40
Tableau 25. Évolution des affaires jugées par la chambre administrative par catégorie de décision	41
Tableau 26. Répartition des arrêts de la chambre administrative par nature de décision	41

Tableau 27. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires reçues par la chambre criminelle	42
Tableau 28. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires jugées par la chambre criminelle	42
Tableau 29. Évolution des arrêts de la chambre criminelle	43
Tableau 30. Répartition des arrêts de la chambre criminelle par nature de décision	43
Tableau 31. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires reçues par la chambre civile et commerciale	44
Tableau 32. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires jugées par la chambre civile et commerciale	44
Tableau 33. Évolution des arrêts de la chambre civile et commerciale	45
Tableau 34. Répartition des arrêts de la chambre civile et commerciale par nature de décision	45
Tableau 35. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires reçues par la chambre sociale	46
Tableau 36. Évolution de la moyenne mensuelle des affaires jugées par la chambre sociale	46
Tableau 37. Évolution des arrêts de la chambre sociale par catégorie de décision	47
Tableau 38. Répartition des arrêts de la chambre sociale par nature de décision	47

Table des matières

Sommaire	5
Présentation du Rapport annuel de la Cour suprême pour l'année 2012, par M. Papa Oumar Sakho	7
Première partie	
Les activités de la Cour suprême en 2012	11
I. Rentrée solennelle des Cours et Tribunaux, année judiciaire 2011-2012	13
II. L'activité juridictionnelle. Période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2012	17
III. L'activité administrative	49
1. Rapport annuel d'activités du Service de Documentation et d'Études de la Cour suprême	49
Document annexe 1. <i>Initiation à la rédaction du sommaire</i>	50
I. La définition du sommaire	50
II. L'intérêt du sommaire	51
III. Quelques critères d'identification de la décision devant faire l'objet d'un sommaire	52
IV. Les modalités de rédaction du sommaire	52
V. Le contrôle qualité du sommaire	54
VI. Cas illustratifs	55
Document annexe 2. <i>Initiation au titrage</i>	57
I. Définition du titre	57
II. Intérêt du titre	57
III. L'élaboration du titre	58
IV. Quelques recommandations à observer dans l'élaboration du titre	59
2. Rapports de l'Inspection générale des Cours et Tribunaux et de l'Inspection générale des Parquets	63
<i>Rapport de l'Inspection générale des Cours et Tribunaux</i>	63
Présentation	63
Les activités de l'Inspection	63
1. Diligences	63
2. Les constatations	64
3. Les recommandations	64
<i>Rapport de l'Inspection générale des Parquets</i>	66
3. Autres activités administratives	69

IV. L'activité consultative	
L'Assemblée générale consultative	71
V. Compte-rendu d'activités internationales de l'année 2012	73
Missions et voyages d'études à l'étranger de magistrats de la Cour suprême, du 1 ^{er} janvier au 31 décembre 2012	74
VI. Propositions de réforme d'ordre législatif, réglementaire ou administratif	77
VII. Perspectives pour l'année 2013	83
Deuxième Partie	
Discours et études	85
1. Discours prononcés lors de la Rentrée solennelle des Cours et Tribunaux, année judiciaire 2011-2012	85
- Discours d'usage, par M. le Président du Tribunal départemental de Thiès, M. <i>Alioune Niokhor Diouf</i>	87
- Discours de M. le Procureur général près la Cour suprême, M. <i>Abdoulaye Gaye</i>	99
- Discours de M. le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats, M ^e <i>Alioune Badara Fall</i>	107
- Discours de M. le Premier Président de la Cour suprême, M. <i>Papa Oumar Sakho</i>	115
- Allocution de M. le Président de la République, M ^e <i>Abdoulaye Wade</i>	125
2. Doctrine. Études	135
L'exécution des décisions de justice dans l'espace de l'Association africaine des Hautes Juridictions francophones, par <i>Abdourahmane Diouf</i>	137
I. Les obstacles à l'exécution des décisions judiciaires	138
A. Les justifications de la nécessité d'exécuter la décision de justice	138
B. Les raisons de l'inexécution des décisions de justice	139
C. Les différents obstacles à l'exécution des décisions de justice ou les raisons objectives de leur inexécution	139

II. Les remèdes ou solutions du droit positif face à l'inexécution des décisions de justice	152
A. Le système de la compensation des créances du droit OHADA (article 30 AUPSRVE)	152
B. La solution interne contre l'État sénégalais, les collectivités locales et les établissements publics : l'inscription d'office	154
C. Les solutions conventionnelles ou diplomatiques	155
D. La sanction de l'inexécution persistante d'une décision de justice	155
Conclusion	156
 Le terrorisme, défi du 21 ^{ème} siècle, par <i>Ndiaw Diouf</i>	161
I. Le terrorisme, un défi pour les États	163
A. Protection de l'ordre public	163
1. Les règles de fond	164
2. Les règles de procédure	166
B. La protection des victimes	168
II. Le terrorisme, un défi pour la communauté internationale	169
A. Les mesures de prévention	169
1. L'incrimination du financement du terrorisme	169
2. L'interdiction de l'apologie du terrorisme	173
B. La répression du terrorisme	173
Conclusion	173
 La loi n° 2009-16 du 2 mars 2009 portant loi uniforme relative à la lutte contre le financement du terrorisme, par <i>Ndiaw Diouf</i>	177
I. Les mesures préventives	180
A. Les assujettis	180
B. Les obligations	183
II. La répression	186
A. Les règles de fond	187
B. Les règles de procédure	193
Conclusion	195
 Annexes	197
Arrêté fixant les audiences et la composition des chambres de la Cour suprême du 1 ^{er} novembre 2012 au 31 juillet 2013	197
Composition des chambres de la Cour suprême. Année judiciaire 2012-2013	198
Calendrier des audiences 2012-2013	200
Liste des tableaux	201
Table des matières	203
 RAPPORT ANNUEL DE LA COUR SUPRÊME 2012	205

**Le présent rapport a été adopté
par l'Assemblée intérieure de la Cour suprême,
en sa séance plénière du 6 novembre 2013.**