

<sup>1</sup> REPUBLIQUE DU SENEGAL

un Peuple – un But – une Foi



COUR SUPRÊME

*AUDIENCE SOLENNELLE  
DE RENTREE DES COURS ET TRIBUNAUX*

**JEUDI 11 JANVIER 2018**

**THEME :**

**« LE CONTROLE JURIDICTIONNEL DE L'ADMINISTRATION »**

*ALLOCUTION*

*de Monsieur Mamadou Badio Camara*

*Premier Président*

*de la Cour suprême*

*Année Judiciaire 2017-2018*

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

Les membres de la Cour suprême et l'ensemble des magistrats, ainsi que les acteurs du service public de la justice vous souhaitent, par ma voix, la bienvenue et vous assurent de l'honneur qu'ils ressentent une fois de plus au témoignage de considération traduit par votre présence constante à notre audience solennelle de rentrée. Nous vous remercions de l'attachement que vous ne cessez de montrer pour la justice et ceux qui l'incarnent.

*Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale,*

*Monsieur le Premier ministre,*

*Monsieur le Président du Haut Conseil des Collectivités territoriales,*

*Madame la Présidente du Conseil économique, social et environnemental,*

*Monsieur le Président du Conseil constitutionnel,*

*Monsieur le Garde des sceaux, Ministre de la justice, Vice-président du Conseil supérieur de la Magistrature,*

*Mesdames, Messieurs les Ministres,*

*Mesdames, Messieurs les Députés,*

*Monsieur le Vice-président, Madame et Messieurs les Membres du Conseil constitutionnel,*

*Monsieur le Procureur Général près la Cour suprême,*

*Monsieur le Premier Président de la Cour des comptes,*

*Monsieur le Médiateur de la République,*

*Monsieur le Président de la Commission électorale nationale autonome,*

*Madame la Présidente de l'Office national de lutte contre la fraude et la corruption (OFNAC),*

*Monsieur le Président de la Commission Nationale de Régulation de l'Audiovisuel,*

*Mesdames, Messieurs les Ambassadeurs, Chefs de missions diplomatiques,*

*Messieurs les Officiers généraux,*

*Mesdames, Messieurs les Recteurs, Doyens et Professeurs représentant la communauté universitaire,*

*Messieurs les Dignitaires religieux et coutumiers,*

*Madame et Messieurs les Premiers présidents et Procureurs généraux honoraires, anciens Chefs ou membres de juridiction suprême,*

*Mesdames, Messieurs les Magistrats, chers collègues,*

*Monsieur le Bâtonnier de l'ordre des avocats,*

*Mesdames, Messieurs les Avocats,*

*Mesdames, Messieurs les Officiers ministériels et Auxiliaires de justice,*

*Mesdames, Messieurs,*

Nous sommes honorés de constater que des personnalités de vos rangs et de vos statuts nous font régulièrement l'honneur d'assister à notre audience de rentrée, marquant ainsi leur intérêt particulier pour l'administration de la justice.

C'est donc avec plaisir que je me joins aux propos que Monsieur le Procureur Général vient de vous adresser au nom de la famille judiciaire, pour vous réaffirmer l'expression de notre reconnaissance et vous souhaiter la bienvenue.

Vous me permettrez aussi, comme de coutume, de saluer la mémoire de tous ceux qui nous ont quittés au cours de l'année judiciaire écoulée et d'avoir une pensée pieuse pour les femmes et les hommes qui ont consacré une partie importante de leur vie au service de la justice et du peuple sénégalais.

Qu'ils reposent en paix.

Monsieur le Procureur Général a, au nom de la Cour suprême, présenté le bilan d'activités de l'année 2017.

A ce propos, je tiens à saluer le travail accompli par mes collègues avec l'appui et la collaboration de tout le personnel des greffes, des parquets et des secrétariats.

Sur le registre de notre mission de développement de l'accès au droit, la Cour a initié des rencontres qui ont permis de renforcer nos relations avec les universitaires des facultés de droit et le Barreau et de dérouler les actions prévues dans la convention de coopération avec les hautes juridictions françaises.

Au plan national, et comme promis lors de l'audience de rentrée solennelle de janvier 2017 dont le thème portait sur « les nouveaux droits dans la Constitution du Sénégal », issue de la loi constitutionnelle d'avril 2016, nous avons tenu des journées d'études sur les types de contentieux, administratifs et judiciaires, liés à l'exploitation des ressources naturelles au regard du droit à un environnement sain. A cet égard, nous saluons la participation et les contributions du ministère de la Justice, du ministère de l'Environnement et du Développement durable, du ministère des Mines et de la Géologie, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation de France ainsi que des universitaires et des avocats du Sénégal.

Au plan international, nous avons reçu à Dakar le Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ), qui a pour vocation de promouvoir la discipline et la déontologie des magistrats, pour un colloque qui a regroupé soixante collègues de dix-huit pays sur les problématiques liées, entre autres, à l'utilisation des nouvelles technologies dans l'administration de la justice, à la dématérialisation des procédures, à l'intervention des magistrats sur les réseaux sociaux.

Monsieur le Président de la République, nous vous remercions à nouveau d'avoir reçu le bureau de ce Réseau et d'avoir donné aux services compétents de l'Etat les directives qui nous ont permis de

tenir ce colloque international dans les meilleures conditions de confort et de sécurité.

*Mesdames, Messieurs, honorables invités,*

Le thème de cette année, qui porte sur : « Le contrôle juridictionnel de l'Administration », a été, comme de coutume, choisi par Monsieur le Président de la République parmi diverses propositions de l'assemblée générale de la Cour suprême.

Il vient d'être développé par notre collègue Sangoné Fall, conseiller référendaire à la Cour suprême, un brillant représentant de la jeune génération de magistrats qui autorisent tous les espoirs. Monsieur le conseiller référendaire, je vous félicite pour la haute qualité intellectuelle de votre exposé.

L'administration constitue le prolongement de l'Etat qui, au quotidien, a la charge de mener des activités ayant un caractère d'intérêt général. Au nom de cet intérêt général, on aurait pu considérer qu'elle ne peut mal faire et, par conséquent, qu'elle devrait échapper à tout contrôle.

Mais cette conception ne peut prospérer dans une démocratie qui implique la protection des droits et libertés des citoyens et la soumission de l'administration au droit.

Il est vrai que les litiges qui mettent en cause l'administration ne sont pas placés sous le signe de l'égalité juridique comme le sont les contentieux opposant des personnes privées entre elles dans la mesure où elle dispose de prérogatives de puissance publique, exorbitantes du droit commun, et qui lui permettent de poursuivre des fins d'intérêt général qui lui sont assignées, au besoin, à l'encontre des intérêts privés : ce qui placent les administrés dans une situation d'infériorité.

C'est pourquoi, l'exigence d'un contrôle juridictionnel de l'Administration constitue une contrepartie du caractère inégalitaire de ces rapports juridiques dès lors que l'intervention du juge tend à contenir les pouvoirs de l'Administration dans les limites que leur assigne la loi et à permettre aux administrés soit de paralyser une

activité administrative irrégulière, soit d'obtenir une compensation pour le préjudice qu'elle a pu leur causer.

Le contrôle juridictionnel remplit donc une fonction de protection des administrés contre l'Administration. Il met les citoyens à même de préserver, dans la mesure prévue par la règle de droit, leurs droits et intérêts à l'encontre des exigences de l'action administrative, notamment par l'exercice du recours pour excès de pouvoir.

Le recours pour excès de pouvoir, défini par le Professeur Demba Sy, conseiller en service extraordinaire à la Cour suprême, comme « étant l'action par laquelle toute personne y ayant intérêt peut provoquer l'annulation d'une décision administrative par le juge compétent en raison de l'illégalité de cette décision », a un caractère objectif car il est dirigé contre un acte. Il pose au juge saisi la seule question de savoir si l'acte attaqué est légal ou pas.

Au cours de l'année 2017, cinq-six (56) recours pour excès de pouvoir ont été reçus par la Cour suprême qui en a jugé, au 31 décembre, quarante-cinq (45), dont seize annulations de décisions administratives, vingt et un (21) rejets et huit (8) irrecevabilités.

Il résulte de l'analyse des décisions rendues que les motifs d'annulation des décisions administratives tiennent principalement à l'incompétence (matérielle ou territoriale) de leur auteur, à la violation de la loi (notamment du code de l'environnement et du code général des collectivités locales), au défaut de motifs (absence de précision des considérations de fait ou de droit ayant motivé de la décision attaquée) et au défaut de base légale.

Quant aux décisions d'irrecevabilité, elles découlent du non-respect par les requérants des délais de recours et des requêtes introduites contre des actes insusceptibles de recours pour excès de pouvoir.

L'avènement de la nouvelle loi organique sur la Cour suprême du 17 janvier 2017, instituant les procédures rapides de référé, décrites dans le discours d'usage, met davantage en exergue le rôle que doit jouer la juridiction administrative suprême dans le domaine des droits

fondamentaux : vingt décisions ont été rendues en référé sur les dix derniers mois, soit une moyenne de deux par mois. Il s'agit de référés-suspension, procédures connexes à des requêtes en annulation et tendant à faire suspendre l'exécution de la décision attaquée jusqu'à examen au fond de l'affaire par la Cour.

Le rôle du juge est de veiller à un certain équilibre entre l'efficacité de l'action administrative nécessaire pour des raisons d'intérêt général et la protection des droits individuels contre les atteintes excessives de l'Administration.

A cet égard, le contrôle juridictionnel doit être empreint de réalisme dans la recherche de l'équilibre entre ces deux impératifs souvent contradictoires.

Au demeurant, les garanties accordées aux citoyens, pour exercer leurs droits et libertés constitutionnels, sont caractéristiques de la fonction de protection que remplit la loi dans un État de droit.

C'est dans ce cadre que s'exerce un contrôle aussi bien sur les actes des autorités administratives que sur les actions en responsabilité engagées contre l'administration.

Certes, le contrôle de l'administration ne relève pas uniquement du juge, en particulier du juge administratif.

Il existe d'autres types de contrôle tels que celui de l'opinion publique qui est opéré directement ou par l'intermédiaire d'organes d'expression comme la presse et les organisations de la société civile.

Ensuite, le contrôle parlementaire qui peut être effectué lors des auditions des membres de l'Exécutif, ou par la mise en place de commissions chargées de vérifier un aspect particulier de l'action administrative.

Il y'a aussi bien entendu un contrôle administratif interne, organisé dans le cadre des structures de l'Administration.

Cependant, le contrôle assuré par le juge présente l'avantage d'être le fait d'instances spécialisées et externes à l'administration dont les

décisions bénéficient de l'autorité de la chose jugée avec toutes les conséquences de droit.

Le juge est ainsi un véritable organe régulateur chargé de fixer, le cas échéant, les limites des différents pouvoirs constitutionnels, d'arbitrer les conflits, et même, rôle éminemment protecteur, de sanctionner les débordements éventuels des détenteurs de la puissance publique vis-à-vis des citoyens.

Il convient d'évoquer, par exemple, l'étendue du contrôle du juge administratif sur les actes pris dans le cadre de l'exercice des pouvoirs de police administrative face à l'exercice des libertés individuelles et des droits fondamentaux garantis aux citoyens par la Constitution, comme les libertés civiles et politiques.

Pour encadrer l'édiction des mesures de police<sup>1</sup>, la juridiction suprême a de manière constante retenu que s'il incombe à l'autorité administrative compétente, de prendre les mesures qu'exige le maintien de l'ordre, elle doit concilier l'exercice de ce pouvoir avec le respect de la liberté de réunion garantie par la Constitution.

Ainsi, elle a considéré qu'en se bornant à invoquer des risques de trouble à l'ordre public sans justifier, en outre, l'indisponibilité ou l'insuffisance des forces de sécurité nécessaires pour faire face, s'il y a lieu, à toute tentative de trouble, un Préfet a excédé ses pouvoirs.

Cette position de la Cour semble avoir été bien accueillie par les autorités administratives qui, de plus en plus, motivent et caractérisent leurs mesures d'interdiction.

Ensuite, le contrôle juridictionnel a renforcé l'exigence du respect du principe du contradictoire et des droits de la défense<sup>2</sup>.

Sur un autre plan, il faut relever que les contentieux les plus récurrents portent sur les procédures de passation de marchés publics, de

---

<sup>1</sup> Arrêt n°50 du 24 décembre 2009 chambre administrative. Arrêt n° 35 du 13 octobre 2011 chambre administrative (RADDHO). Arrêt n° 37 du 9 juin 2016 chambre administrative (Amnesty international)

<sup>2</sup> Arrêt n° du 23 février 2012 chambre administrative

licenciement de délégués du personnel, d'autorisation de construire et d'affectation de terres du domaine national.

En matière de marchés publics, notamment, la Cour a fixé un certain nombre de règles sur les principes de transparence et de libre concurrence.

En effet, elle a rappelé que les procédures de passation des marchés conclus dans les Etats membres de l'UEMOA, aux termes de la Directive n°4 du 09 décembre 2005, doivent respecter les principes de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats, de non -discrimination et de transparence.

Et, à partir des quelques décisions rendues en la matière, on peut retenir que l'exigence de transparence revêt plusieurs aspects relatifs, notamment au choix du mode de passation des marchés publics<sup>3</sup>.

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

De plus, la Cour suprême a permis d'affiner le contrôle de l'encadrement législatif et réglementaire de la liberté syndicale<sup>4</sup> en jugeant, dans une affaire relative au statut des personnels des Douanes, que la loi pouvait, dans certains cas, restreindre une liberté syndicale sans violer les conventions de l'OIT.

Sur le droit de propriété<sup>5</sup> et l'expropriation pour cause d'utilité publique, elle a fondé une de ses décisions sur l'article 15 alinéa premier de la charte fondamentale aux termes duquel « le droit de propriété est garanti par la présente Constitution. Il ne peut y être porté atteinte que dans le cas de nécessité publique légalement constatée, sous réserve d'une juste et préalable indemnité », et rappelé

---

<sup>3</sup> ARTP et - Etat du Sénégal c/- ARMP et SONATEL

<sup>4</sup> Arrêt n° 61 du 12 décembre 2013 chambre administrative (Ndiaga Soumaré)

<sup>5</sup> Arrêt n° 21 du 10 avril 2014 chambre administrative (Gilbert Khayat). Arrêt n°09 du 11 mars 2010 chambre administrative (hôtel indépendance).

le respect sacro-saint de ce droit puis précisé les conditions de régularité des procédures d'expropriation.

*Monsieur le Président de la République,*

*Mesdames et Messieurs,*

Le rôle traditionnel des juges est de faire coexister l'ordre public et les libertés individuelles dans une société démocratique où l'ordre public ne doit s'opposer à la liberté pas plus que la réglementation ne s'oppose au droit individuel.

Toujours placé au carrefour d'impératifs contradictoires, le juge doit en effet défendre la liberté du citoyen, le protéger contre l'Administration, sans mettre en cause la sauvegarde de l'ordre public : il est donc simultanément gardien des droits et libertés garantis par la Constitution et gardien de l'ordre public.

Cette posture exige un sens élevé des responsabilités et, par-dessus tout, un respect scrupuleux des principes d'éthique et de déontologie qui ont pour vocation de garantir l'effectivité du principe de l'indépendance des juges, puisqu'en définitive, un magistrat indépendant est un magistrat compétent, impartial et intègre.

Aussi, comme une balance, symbole de la justice, il est de notre responsabilité de premier plan de toujours assurer l'équilibre entre nos pouvoirs et nos devoirs.

Je vous souhaite à toutes et à tous une excellente année 2018 et vous remercie de votre aimable attention.