UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP
FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES

Année Universitaire 2025/2026
Niveau : Licence 2
Matière : Droit Administratif
Chargé du Cours : Mamadou DIANGAR
Chargés des TD :
Mme F. DIOUF KANTÉ ;
MM : N. CAMARA ; I. DIOUF ; M. DIANGAR ; F.-D. FAYE ; S. NDIAYE ; El H. SALL

FICHE N°5

THEME : LE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION

I- NOTE

Le principe de légalité serait dépourvu de sens si, devant les prérogatives de l'Administration, des recours n'étaient pas mis à la disposition des administrés pour leur éviter tout abus de pouvoir. Ces recours constituent une garantie contre l'arbitraire de la puissance publique. On distingue de ce point de vue les recours adressés à l'Administration elle-même appelés recours administratifs de ceux adressés au juge qui sont qualifiés de recours contentieux. La présente séance ne concerne que ces derniers. L'un des critères de classification de ces recours repose sur la nature de la question posée au juge et aboutit à la distinction « contentieux objectif - contentieux subjectif ».

Dans le contentieux objectif, la question posée au juge porte sur la légalité d'un acte administratif. Le recours pour excès de pouvoir relève de cette branche. Ce recours pose au juge une question de légalité et celui-ci a comme pouvoir l'annulation d'un acte administratif jugé illégal.

Dans le contentieux subjectif, la question posée au juge est celle de savoir si un administré est titulaire d'un droit subjectif. Il regroupe principalement les litiges tendant à mettre en cause la responsabilité de la puissance publique.

Le Sénégal a adopté le système d'unité de juridiction avec les mêmes juges qui sont compétents aussi bien en matière administrative qu'en matière judiciaire. Si ce système fait l'économie de la détermination du juge compétent, il laisse subsister le problème de la procédure à suivre. La nécessité de préserver la spécificité du contentieux administratif justifie l'aménagement d'une procédure spéciale en matière administrative. Celle-ci est prévue aux articles 729 à 733 du Code de procédure civile.

Les séances consacrées à l'étude de la présente fiche ont un double objet. D'une part, amener les étudiants à bien comprendre les recours contentieux et les critères de détermination de la matière administrative au Sénégal. D'autre part, les familiariser avec l'exercice du commentaire d'arrêt.

II- CONSEILS METHODOLOGIQUES

Le commentaire d'arrêt est un type d'épreuve que découvrent les étudiants en Licence 2. Il comporte deux parties : une introduction et une partie « développement ».

Il est attendu de l'étudiant les éléments suivants dans l'introduction :

1. Résumer les faits ;
2. Retracer la procédure ;
3. Dégager le problème juridique ;
4. Exposer la solution du juge.

Les développements se font autour d'un plan en deux parties.

Dans la première partie, l'étudiant doit analyser la solution du juge. Il s'agit d'une séance d'explication de la décision devant montrer que l'arrêt a été compris, ce qui suppose des connaissances

approfondies, lesquelles doivent être confrontées avec les éléments spécifiques de la décision. Après une lecture attentive des « considérant » ou des « attendu » de la décision, l'étudiant doit pouvoir dire sur quoi s'est fondé le juge pour en arriver à sa solution.

Dans la deuxième partie, l'étudiant doit apprécier la solution du juge. Il lui appartient d'émettre un jugement de valeur sur la décision, s'il ne s'agit pas d'un arrêt de principe. Le cas échéant, il s'agira de faire ressortir la portée de la décision, c'est-à-dire de montrer son influence sur l'évolution postérieure du droit positif.

III- ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

1- Ouvrages, thèses, Articles

Se référer à la fiche méthodologique. Voir en particulier :

DOUMBE-BILLE (S.), « Recours pour excès de pouvoir et recours plein contentieux (à propos de la nouvelle frontière », AJDA 1993, p.3

NGAÏDÉ (M.), « La notion de matière administrative : évolution de la jurisprudence sénégalaise », EDJA n° 44 janvier février mars 2000 p. 33 – 45

DIEYE (A), « Le juge et la matière administrative au Sénégal » Annales africaines, vol 2 , n°9, décembre 2018, p. 339

PACTEAU (B.), « Du recours pour excès de pouvoir au recours de pleine juridiction ? », Revue administrative, 1999, p.51

WOEHRLING (J.-M.), « Vers la fin du recours pour excès de pouvoir ? », in Mélanges G. BRAIBANT, Dalloz, 1996, p. 777.

3- Jurisprudence

a-Sénégal

Voir:

- J.M. NZOUANKEU, *Les Grandes décisions de la jurisprudence administrative sénégalaise* (GDJAS), T.1, Dakar, Publications de la RIPAS.
- Le *bulletin des arrêts du Conseil d'État du Sénégal (BACE) n°1 et 2*
- Le *bulletin des arrêts de la Chambre administrative de la Cour suprême du Sénégal*

b-**France**

Voir en général :

- LACHAUME (J.-F.), *Les grandes décisions de la jurisprudence – droit administratif*, PUF, Coll. Thémis,
- LONG(M.), WEIL(P.), BRAIBANT (G.), DELVOLVE (P.) et GENEVOIS (B.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 16ème éd. 2007, 998 p.
- COLIN (F), *L'essentiel des grands arrêts du droit administratif*, Gualino, 8e édition 2016-2017, 213 p.

SOUS-THEME 1 : Le recours pour excès de pouvoir

COMMENTAIRE D'ARRÊT DIRIGÉ

Groupes du Lundi : Répondre aux questions posées après avoir lu l'arrêt ci-dessous :

REPUBLIQUE DU SENEGAL
AU NOM DU PEUPLE SENEGALAIS
¤¤¤¤¤
COUR SUPREME
DEUXIEME CHAMBRE ADMINISTRATIVE
¤¤¤¤¤
AUDIENCE PUBLIQUE ORDINAIRE
DU JEUDI VINGT-SEPT FEVRIER DEUX MILLE VINGT-CINQ

ENTRE :

- **Mamadou Nago Ndiaye :** demeurant à Fatick au quartier Lougandeme, mais faisant élection de domicile en l'étude de Maître Abdou Dialy Kane, avocat à la cour, située au 65, rue Vincens en face de la Direction générale des Impôts et Domaines à Dakar ;

DEMANDEUR,

D'une part,

ET :

- **Etat du Sénégal :** pris en la personne de l'agent judiciaire de l'État, en ses bureaux situés à la rue Carde, Rond-Point Washington au 10e étage à Dakar ;

DEFENDEUR,

D'autre part,

La Cour,

Vu la requête reçue le 31 mai 2024 au greffe central par laquelle Mamadou Nago Ndiaye, élisant domicile en l'étude de Maître Abdou Dialy Kane, avocat à la cour, sollicite l'annulation de l'arrêté n°006202/D.GW/P du 29 mars 2024 du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice portant sa radiation des cadres sans droit à une pension ;

Vu la loi organique n°2017-09 du 17 janvier 2017 sur la Cour suprême, modifiée par la loi organique n°2022-16 du 23 mai 2022 ;

Vu la loi n°72-23 du 19 avril 1972 relative au Statut du personnel de l'Administration pénitentiaire, modifiée ;

Vu le décret n°2007-951 du 7 août 2007 abrogeant et remplaçant le décret n°79-386 du 9 mai 1979 fixant les modalités d'application de la loi n°72-23 du 19 avril 1972 ;

Vu l'exploit du 13 juin 2024 de Maître El Hadji Diouf Sarr, huissier de justice à Dakar, portant signification de la requête ;

Vu le mémoire de l'Etat du Sénégal reçu le 12 août 2024 au greffe ;

Vu l'acte attaqué ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Ouï Monsieur Idrissa Sow, substituant Monsieur El Hadji Birame Faye, conseiller, en son rapport ;

Ouï Monsieur Oumar Guèye, avocat général, en ses conclusions tendant à l'annulation;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Considérant que par arrêté n°006202/D.GW/P du 29 mars 2024, le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice a radié Mamadou Nago Ndiaye des cadres sans droit à pension, à la suite de la délibération du conseil d'enquête qui a retenu que son absence du service sans autorisation est constitutive de désertion ;

Que s'estimant lésé, Mamadou Nago Ndiaye a introduit le présent recours en soulevant trois moyens tirés de la violation de la loi, d'un défaut de base légale et d'un défaut de motivation ;

Sur le premier moyen tiré de la violation de l'article 18 alinéa 6 de la loi n°2006-34 modifiant et complétant la loi n°72-23 du 19 avril 1972 relative au Statut du personnel de l'Administration pénitentiaire en ce que Mamadou Nago Ndiaye a été sanctionné, alors qu'en violation de ce texte, il n'a pas été entendu préalablement par le conseil d'enquête ;

Et sans qu'il ne soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

Considérant que selon l'alinéa 3 de l'article 18 de la loi n°72-23 du 19 avril 1972 visé au moyen, avant l'intervention de l'une des sanctions disciplinaires prévues à l'alinéa premier de ce texte, l'intéressé doit être mis à même de présenter des explications sur les faits qui lui sont reprochés ;

Que les articles 56 et 59 du décret d'application de cette loi précisent que le rapporteur est chargé d'informer le mis en cause des griefs relevés à son encontre afin de lui permettre de préparer sa défense ;

Qu'il doit l'inviter à prendre connaissance du dossier de l'affaire et le convoquer à la séance du conseil d'enquête où il peut se faire assister d'un défenseur ;

Qu'il s'en infère que le délai entre la convocation et la séance du conseil d'enquête doit être raisonnable afin de permettre à l'intéressé d'organiser sa défense ;

Qu'ainsi, si l'article 57 du même décret dispose que le conseil peut passer outre la présence du mis en cause s'il ne se présente pas ou ne fait pas valoir d'empêchement légitime, c'est à la condition que préalablement, il ait été dûment convoqué ;

Considérant qu'en l'espèce, il résulte des pièces du dossier que la convocation a été établie le jour de la réunion du 18 mars et n'a pas été notifiée à l'intéressé, le rapporteur se bornant à soutenir qu'il n'est pas parvenu à le contacter par téléphone après plusieurs tentatives et que lorsqu'il a pu le joindre il l'a invité verbalement à « se présenter à la séance de délibération du conseil d'enquête prévue le 19 mars 2024 » ;

Que dès lors, la convocation n'ayant pas été régulièrement faite, l'annulation est encourue ;

Par ces motifs

Annule l'arrêté n°006202/D.GW/P du 29 mars 2024 du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice portant radiation des cadres sans droit à pension de membres de l'Administration pénitentiaire, mais seulement en ce qui concerne Mamadou Nago Ndiaye.

Questions :

1. Quels sont les faits ?
2. Quelle est la procédure ?
3. Quelle est le problème juridique ?
4. Quelles sont moyens déterminants à l'annulation de la décision ?
5. Quel autre vice se cache derrière le moyen d'annulation ?
6. Cette décision est-elle singulière ?

.....

<u>Groupes du mardi</u> : Répondre aux questions posées après avoir lu la décision ci-dessous :

REPUBLIQUE DU SENEGAL
AU NOM DU PEUPLE SENEGALAIS
¤¤¤¤¤
COUR SUPREME
PREMIERE CHAMBRE ADMINISTRATIVE
¤¤¤¤¤
AUDIENCE PUBLIQUE ORDINAIRE
DU JEUDI TREIZE MARS DEUX MILLE VINGT-CINQ

<u>ENTRE</u> :

- **Papa Alpha Chérif Sarr :** demeurant à Keur Massar, Cité Ainoumady mais faisant élection de domicile en l'étude de Maître Guédel Ndiaye et associés, avocats à la cour, sis au 73 bis, rue Amadou Assane Ndoye à Dakar ;

DEMANDEUR,

<u>D'une part,</u>

<u>ET</u> :

- **Etat du Sénégal :** pris en la personne de l'agent judiciaire de l'État, en ses bureaux, sis à la rue Carde, Rond-Point Washington au 10e étage à Dakar ;

DEFENDEUR,

<u>D'autre part,</u>

La Cour,
Vu la requête reçue le 5 décembre 2023 au greffe central par laquelle Papa Alpha Chérif Sarr, élisant domicile en l'étude de Maîtres Guédel Ndiaye et associés, avocats à la cour, sollicite l'annulation de la décision n°000012581DRHIDF du 4 juillet 2023 du Directeur des Ressources humaines de la Police nationale, portant liste définitive des candidats admis aux concours d'accès aux différents corps de la Police nationale et déclarés aptes à l'issue de la visite médicale d'incorporation ainsi que la décision implicite de rejet du Ministre de l'Intérieur de son recours hiérarchique introduit le 3 août 2023 ;
Vu la loi organique n°2017-09 du 17 janvier 2017 sur la Cour suprême, modifiée par la loi organique n°2022-16 du 23 mai 2022 ;
Vu la loi n°2009-18 du 9 mars 2009 relative au statut du personnel de la Police nationale ;
Vu l'exploit du 27 décembre 2023 de Maître Fatma Haris Diop, huissier de justice à Dakar, portant signification de la requête ;
Vu le mémoire de l'Etat du Sénégal reçu le 23 février 2024 au greffe ;
Vu le mémoire de Papa Alpha Chérif Sarr reçu le 21 mars 2024 au greffe ;
Vu la décision attaquée ;
Vu les autres pièces du dossier ;
Ouï Monsieur Jean Aloise Ndiaye, conseiller, en son rapport ;
Ouï Monsieur Demba Traoré, avocat général, en ses conclusions tendant au rejet ;
Après en avoir délibéré conformément à la loi ;
Considérant que par acte n°000012581DRHIDF du 4 juillet 2023, le Directeur des Ressources humaines du Ministère de l'Intérieur a convoqué les candidats admis aux concours d'accès aux différents corps de la Police nationale et déclarés aptes à l'issue de la visite médicale d'incorporation ;
Que Papa Alpha Chérif Sarr, déclaré admis à l'issue des épreuves écrites et orales de la session 2022 du concours et ayant effectué la visite médicale en mai 2023, a constaté que son nom ne figurait pas sur la liste des candidats déclarés aptes et convoqués ;
Qu'il a alors saisi le Ministre de l'Intérieur d'un recours hiérarchique, suivant lettre du 3 aout 2023, restée sans réponse ;
Que s'estimant lésé, il sollicite l'annulation desdites décisions en soulevant un moyen ;

Sur le moyen pris d'une erreur manifeste d'appréciation en ce que la décision attaquée se fonde sur une lecture erronée des résultats de l'électrocardiogramme effectué sur lui, l'autorité administrative ayant considéré que « le sus-décalage ST en inférieur » décelé le rend inapte à intégrer le corps des sous-officiers de la Police nationale, alors que cette décision repose sur un avis, émanant d'une commission ne comportant pas de cardiologue, qui est contredit par un autre avis et deux contre-expertises de médecins spécialistes ;

Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 10 de la loi n°2009-18 du 9 mars 2009 relative au statut du personnel de la Police nationale, que peuvent être nommés dans ledit corps les personnes ayant rempli les conditions d'aptitude physique particulières fixées par décret et reconnues indemnes de toute affection ouvrant droit à un congé de longue durée ;

Considérant qu'il y a erreur manifeste d'appréciation lorsque l'administration s'est trompée de manière grossière dans l'appréciation des faits qui ont motivé sa décision ;

Considérant qu'en l'espèce, le requérant a été déclaré inapte à la suite de la visite médicale d'aptitude effectuée par le médecin chef du Camp Abdou Diassé qui, ayant effectué un « échocœur », a constaté « un sus-décalage ST en inférieur » ;

Que toutefois, les examens médicaux réalisés par le Dr Cheikh I. Niang, cardiologue du service médical de la Police nationale, à l'Hôpital militaire de Ouakam ainsi qu'au service de cardiologie du centre médico-social Fabrique d'Espoir ont révélé un électrocardiogramme (ECG) normal;

Qu'ainsi, l'autorité administrative n'ayant pas précisé en quoi cette anomalie, à supposer qu'elle soit réelle, est une affection exigeant un congé de longue durée rendant le candidat inapte à l'exercice de la fonction, la décision encourt l'annulation ;

Par ces motifs

Annule la décision n°000012581DRHIDF du 4 juillet 2023 du Directeur des ressources humaines de la Police nationale portant liste définitive des candidats admis aux concours d'accès aux différents corps de la Police nationale et déclarés aptes à l'issue de la visite médicale d'incorporation mais seulement en ce qu'elle a omis Papa Alpha Chérif Sarr ;

Ainsi fait, jugé et prononcé par la première chambre administrative de la Cour suprême, en son audience publique ordinaire tenue les jour, mois et an que dessus et où étaient présents :

Abdoulaye Ndiaye, président,

Ibrahima Sambe, El Hadji Abdou Aziz Seck, Aïssatou Diallo Ba, Jean Aloise Ndiaye, conseillers,

Demba Traoré, avocat général ;

Matar Saloum Camara, greffier ;

En foi de quoi le présent arrêt a été signé par le président, les conseillers et le greffier.

Le président **Le rapporteur**

Abdoulaye Ndiaye Jean Aloise Ndiaye

Les conseillers :

Ibrahima Sambe El Hadji Abdou Aziz Seck Aïssatou Diallo Ba

Le greffier

Matar Saloum Camara

Questions :

1. Quels sont faits ?
2. Quelle est la procédure ?
3. Quelle est la prétention des parties ?
4. Quelle est le problème juridique ?
5. Quels sont les moyens d'annulation de la décision
6. Qu'est-ce l'erreur manifeste d'appréciation au regard de la décision rendue ?
7. Quel est l'effet de la décision du juge ?

COMMENTAIRE D'ARRÊT PROPREMENT DIT

Groupes du lundi: Commentez la décision ci-après :

REPUBLIQUE DU SENEGAL
AU NOM DU PEUPLE SENEGALAIS
¤¤¤¤¤
COUR SUPREME
DEUXIEME CHAMBRE ADMINISTRATIVE
¤¤¤¤¤
AUDIENCE PUBLIQUE ORDINAIRE
DU JEUDI VINGT-SEPT FEVRIER DEUX MILLE VINGT-CINQ
¤¤¤¤¤
ENTRE :

• Abdoulaye Ba, Modou Seck, Samba Ndao, Moustapha Tandine : demeurant tous à Pikine mais faisant élection de domicile en l'étude de Maître Abdou Dialy Kane, avocat à la cour sis au 65, rue Vincent en face de la Direction générale des impôts et domaines à Dakar ;
DEMANDEUR,

D'une part,

ET :

• La Brigade zonale de Pikine-Guédiawaye de la Direction générale de la Surveillance et du Contrôle de l'Occupation des Sols (DGSCOS) : en ses bureaux, sis à Pikine, rue Fc Golf Sud, ancienne route de Cambarène derrière CFPH ;

• Etat du Sénégal : pris en la personne de l'agent judiciaire de l'État, en ses bureaux, sis à la rue

La Cour,

Vu la requête reçue le 13 juin 2023 au greffe central par laquelle Abdoulaye Ba, Modou Seck, Samba Ndao et Moustapha Tandiné, élisant domicile en l'étude de Maître Abdou Dialy Kane, avocat à la cour, sollicitent l'annulation des décisions n°563, n°564, n°565 et n°566/2/BZPG du 28 mai 2024 du Commandant de la Brigade zonale de Pikine-Guédiawaye de la Direction générale de la Surveillance et du Contrôle de l'Occupation des Sols (DGSCOS) portant sommation de libérer les lieux occupés sur le titre foncier n°50/DP ;

Vu la loi organique n°2017-09 du 17 janvier 2017 sur la Cour suprême, modifiée par la loi organique n°2022-16 du 23 mai 2022 ;

Vu le décret n°2007-868 du 7 août 2007 portant création au sein de la Gendarmerie nationale d'une section spéciale chargée de la surveillance domaniale ;

Vu le décret n°2020-2040 du 20 octobre 2020 fixant l'organisation du Ministère des Forces armées ;

Vu l'exploit du 14 juin 2024 de Maître Joséphine Kambé Senghor, huissier de justice à Dakar, portant signification de la requête ;

Vu le mémoire de l'État du Sénégal reçu le 12 août 2024 au greffe ;

Vu les mémoires des requérants reçus les 8 juillet et 11 octobre 2024 ;

Vu les actes attaqués ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Ouï Monsieur Kor Sène, conseiller, en son rapport ;

Ouï Monsieur Oumar Guèye, avocat général, en ses conclusions tendant à l'annulation ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Considérant que par actes n°563, n°564, n°565 et n°566/2/BZPGA du 28 mai 2024, le Commandant de la Brigade zonale de Pikine-Guédiawaye de la DGSCOS a sommé Abdoulaye Ba, Modou Seck, Samba Ndao et Moustapha Tandiné de libérer le terrain occupé sur le titre foncier n°50/DP situé à Pikine et de le remettre en l'état dans le délai d'un mois, en mentionnant que le nommé Abdoulaye Ba est bénéficiaire d'un droit au bail sur le titre foncier ;

Que s'estimant lésés, les requérants ont introduit le présent recours en invoquant trois moyens tirés de l'excès de pouvoir, du défaut de base légale et d'un défaut de motivation ;

Considérant que l'État du Sénégal, sur le fondement des dispositions de l'article 74 de la loi organique susvisée, soulève l'irrecevabilité de la requête au motif que le recours en annulation est dirigé contre des actes portant « sommation de libérer les lieux » lesquels ne modifient point l'ordonnancement juridique puisqu'il s'agit d'actes préparatoires qui précèdent la décision finale et qu'en conséquence ils ne sont pas de nature à faire grief aux demandeurs ;

Considérant que les avis de sommation mentionnent que faute pour les requis de quitter les lieux dans le délai d'un mois, il leur sera appliqué les mesures coercitives extrêmes prévues par les textes en vigueur;
Que ne s'agissant ni d'actes préparatoires ni d'actes d'exécution de décisions, ils sont décisoires et font grief aux requérants ;
Qu'il s'ensuit que l'irrecevabilité n'est pas encourue ;
Sur le troisième moyen tiré du défaut de motivation en ce que les décisions sont dépourvues de motivation, se bornant à mentionner que les demandeurs occupent sans droit ni titre le TF n°50/DP sis à Pikine, alors qu'il n'est pas établi que Abdoulaye Ba justifie d'un droit au bail sur ledit titre ;
Et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;
Considérant que selon les articles 3 du décret n°2007-868 du 7 août 2007 portant création au sein de la Gendarmerie nationale d'une section spéciale chargée de la surveillance domaniale et 9 du décret n°2020-2040 du 20 octobre 2020 fixant l'organisation du Ministère des Forces armées, la DGSCOS est chargée de la surveillance du domaine public, du domaine privé de l'État et du domaine national, de la prévention et de la lutte contre les occupations, les constructions, les lotissements irréguliers ainsi que de la gestion du contentieux y afférent sur toute l'étendue du territoire national ;
Considérant qu'en l'espèce, il résulte de l'ordonnance de référé n° 5619 du 3 janvier 2022 et du jugement n°69 du 12 janvier 2023 rendus par le Tribunal de Commerce de Dakar, que les demandes de Abdoulaye Ba en résiliation de baux, expulsion et paiement, ont été rejetées au motif qu'il n'a pas rapporté la preuve de son droit au bail ;
Qu'ainsi, le motif des actes attaqués selon lequel Abdoulaye Ba est titulaire d'un droit au bail sur le titre foncier n°50/DP occupé par les demandeurs, étant inexact, l'annulation est encourue ;
Par ces motifs
Annule les décisions n°563, n°564, n°565 et n°566/2/BZPG du 28 mai 2024 du Commandant de la Brigade zonale de Pikine-Guédiawaye de la Direction générale de la Surveillance et du Contrôle de l'Occupation des Sols (DGSCOS) portant sommation de libérer les lieux occupés sur le titre foncier 50/DP ;
Ainsi fait, jugé et prononcé par la deuxième chambre administrative de la Cour suprême, en son audience publique ordinaire tenue les jour, mois et an que dessus et où étaient présents :
Ibrahima Sambe, président,
El Hadji Abdou Aziz Seck, Aïssatou Diallo Ba, Ibra Samba Yoro Diop, Kor Sène, conseillers,
Oumar Guèye, avocat général ;
Matar Saloum Camara, greffier ;
En foi de quoi le présent arrêt a été signé par le président, les conseillers et le greffier.

Le président — Le rapporteur
Ibrahima Sambe — Kor Sène
Les conseillers :
El Hadji Abdou Aziz Seck — Aïssatou Diallo Ba — Ibra Samba Yoro Diop
Le greffier
Matar Saloum Camara

<u>Groupes du mardi</u> : Commentez l'arrêt suivant :

REPUBLIQUE DU SENEGAL
AU NOM DU PEUPLE SENEGALAIS
¤¤¤¤¤
COUR SUPREME
PREMIERE CHAMBRE ADMINISTRATIVE
¤¤¤¤¤
AUDIENCE PUBLIQUE ORDINAIRE
DU JEUDI NEUF JANVIER DEUX MILLE VINGT-CINQ
¤¤¤¤¤
ENTRE :

La Cour,

Vu la requête reçue le 9 janvier 2024 au greffe central, par laquelle Awa Wade, élisant domicile en l'étude de Maître Oumar Faty, avocat à la cour, sollicite l'annulation de la décision du 27 avril 2019 de la Commission d'attribution des parcelles de la Ville de Thiès, approuvée le 20 mai 2019, portant désaffectation du lot 437/Grand Standing à Thiès ;
Vu la loi organique n°2017-09 du 17 janvier 2017 sur la Cour suprême, modifiée par la loi organique n°2022-16 du 23 mai 2022 ;
Vu le Code du Domaine de l'État ;
Vu l'exploit du 29 janvier 2024, de Maître Ousseynou Mbodj, huissier de justice à Dakar, portant signification de la requête ;
Vu le mémoire de l'État du Sénégal reçu le 25 mars 2024 ;
Vu l'acte attaqué ;
Vu les autres pièces du dossier ;
Ouï Monsieur El Hadji Birame Faye, conseiller, en son rapport ;
Ouï Monsieur Oumar Guèye, avocat général, en ses conclusions tendant à titre principal à l'irrecevabilité et subsidiairement à l'annulation ;
Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Considérant que l'État du Sénégal conclut à l'irrecevabilité en ce que le recours est tardif au motif que Awa Wade l'a introduit le 9 janvier 2023 alors qu'il ressort de ses propres déclarations, qu'elle a été inculpée en août 2023 pour occupation sans droit ni titre, ce dont il se déduit qu'elle a eu connaissance de l'existence de l'acte au moins à compter de cette date ;
Considérant que selon l'article 74-1 de la loi organique susvisée, le délai de recours contre une décision administrative qui est de deux mois, court à compter de la publication ou de la notification de la décision attaquée, à moins qu'elle ne doive être signifiée, auquel cas, il court à compter de la date de la signification ;
Que la connaissance acquise, au même titre que la notification, la signification et la publication, fait courir les délais de recours pour excès de pouvoir ;
Considérant que la connaissance acquise suppose une connaissance certaine du contenu de l'acte, qui ne saurait être déduite d'une inculpation pour occupation sans droit ni titre ;
Considérant qu'en l'espèce, l'acte de désaffectation n'a pas été notifié à Awa Wade et la date à laquelle elle a pu avoir une connaissance du contenu de cet acte ne peut être déterminée avec certitude ;
Qu'il s'ensuit que le recours est recevable ;
Considérant que la Commission d'attribution des parcelles de la Ville de Thiès, mise en place afin de recenser les parcelles non mises en valeur par leurs attributaires en vue de leur réaffectation, a identifié et réattribué, au cours de ses séances des 17 et 22 avril 2019, plusieurs terrains dont le lot 437/Grand Standing ;
Que s'estimant lésée, la précédente attributaire de cette parcelle, Awa Wade, a alors introduit le présent recours en soulevant deux moyens ;
Sur le premier moyen tiré de la violation des articles 37 et 38 de la loi n°76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du Domaine de l'État en ce que sa désaffectation n'a pas été précédée d'une mise en

demeure préalable, alors que ces textes subordonnent toute résiliation d'autorisation d'occuper ou de bail ordinaire à une mise en demeure préalable par lettre recommandée ;

Sur le deuxième moyen tiré de l'excès de pouvoir en ce qu'en procédant comme elle l'a fait, l'autorité administrative, qui n'a respecté aucune règle juridique ou administrative, a outrepassé ses pouvoirs ;

Les deux moyens étant réunis ;

Considérant que selon l'article 37 du Code du Domaine de l'État, l'autorisation d'occuper peut être retirée à tout moment, sans indemnité, après respect d'un préavis de trois mois envoyé par lettre recommandée ;

Considérant qu'en l'espèce, si la requérante a justifié d'une autorisation d'occuper, l'autorité administrative n'a pas fait précéder d'un préavis la décision de retrait du titre d'occupation ;

Qu'il s'ensuit que l'annulation est encourue ;

Par ces motifs

Déclare le recours recevable ;

Annule la décision du 27 avril 2019 de la Commission d'attribution des parcelles de la Ville de Thiès, approuvée le 20 mai 2019, seulement en ce qu'il a désaffecté le lot 437/Grand Standing à Thiès initialement affecté à Awa Wade.

Ainsi fait, jugé et prononcé par la première chambre administrative de la Cour suprême, en son audience publique ordinaire tenue les jour, mois et an que dessus et où étaient présents :

Ibrahima Sambe, président,

El Hadji Abdou Aziz Seck, Aissatou Diallo Ba, Ibra Samba Yoro Diop, El Hadji Birame Faye, conseillers,

Oumar Guèye, avocat général ;

Matar Saloum Camara, greffier ;

En foi de quoi le présent arrêt a été signé par le président, les conseillers et le greffier.

Le président Le rapporteur

Ibrahima Sambe El Hadji Birame Faye

Les conseillers :

El Hadji Abdou Aziz Seck Ibra Samba Yoro Diop Aïssatou Diallo Ba

Le greffier

SOUS-THEME 2 : Le recours de plein contentieux : la procédure en matière administrative au Sénégal

DOCUMENTS

DOCUMENT 1 : M. Ngaidé, La notion de matière administrative : évolution de la jurisprudence sénégalaise, EDJA n° 44, janvier-février-mars 2000, (extrait)

En adoptant le système de l'unité de juridiction, le législateur avait certainement en vue la simplicité du contentieux administratif. Dans la réalité, il a été tout autrement pendant plusieurs années. La conception de la matière administrative adoptée n'ayant pas répondu à un aucun schéma logique. Le juge étant parfois très hésitant quant à la nécessité de faire appel à la procédure de l'article 729.

Par ailleurs, l'adhésion du juge à la conception matérielle introduit en droit administratif un élément de complexité supplémentaire. Il s'agit du principe de la liaison de la procédure au fond qui est une forme originale du principe de la liaison de la compétence du fond.

L'introduction du critère organique semble renouer avec une certaine simplicité conforme au système juridictionnel sénégalais. Le plaideur est dorénavant averti de l'exigence du respect de la procédure en matière administrative à chaque fois qu'il veut mettre en cause l'Etat.

DOUCUMENT 2 : Nd. M. Diagne, Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais, thèse de doctorat d'État, F.S.J.P, UCAD, 1995 (extrait).

Inscrite dans le Code de procédure civile, la notion de matière administrative doit être considérée sous un angle purement procédural. Le juge sur qui *« est reportée la tâche de décider du droit applicable au litige »* aurait dû voir dans la notion de matière administrative une simple justification à l'application de la procédure administrative contentieuse, sans conséquence sur les règles de fond. Une telle option aurait le double avantage de faciliter la saisine des tribunaux et de réduire, voire de supprimer les déclarations d'irrecevabilité pour non respect de la procédure spéciale. Ces déclarations risquent, si l'on y prend garde, de se multiplier depuis que le juge sénégalais a qualifié la procédure spéciale de procédure « d'ordre public ».

En effet, ce caractère va dorénavant lui permettre de soulever d'office l'inobservation des articles 729 et suivants. Auparavant, il laissait à l'administration l'initiative d'opposer ou de ne pas opposer cette inobservation comme moyen de défense. Ce faisant, il ignorait ainsi que la recevabilité est, en principe, d'ordre public et ne devrait pas dépendre du fait qu'une contestation avait été ou non soulevée. Il a, par exemple, déclaré un recours recevable parce que l'administration n'avait fait aucune observation sur la violation de la procédure spéciale dans un litige où la responsabilité de l'Etat était recherchée sur la base du régime des dommages de travaux publics. Il a eu à faire de même dans le litige portant sur le règlement d'une somme d'argent due par l'Etat à la requérante.

Une conception organique de la matière administrative permettrait non seulement de faciliter l'introduction des recours, mais également de soumettre à la procédure spéciale tous les litiges exclus du contentieux administratif parce que soumis au droit privé. La saisine serait facilitée en ce sens que le contentieux administratif engloberait *« l'ensemble des litiges auxquels une personne morale administrative est partie, y compris ceux qui portent exclusivement sur des questions de droit privé »*. L'introduction de tous les recours selon la procédure spéciale éviterait de préjuger le droit applicable et, par conséquent, de mettre les administrés dans une situation semblable à celle du justiciable du système de dualité de juridiction. Il n'y aurait plus de liaison entre le fond et la procédure.

Le domaine du contentieux administratif pourrait, de ce fait, être élargi pour laisser plus d'initiative au juge, compte tenu de la diversité de l'activité administrative. La notion de matière administrative est envisagée ici dans un sens large. Elle se rapporte à l'ensemble des litiges mettant en cause une personne publique : Etat, collectivité locale ou établissement public généralement. Il s'agit d'une classification en fonction de l'auteur de la manifestation de volonté. C'est ce dernier signe qui permet de reconnaitre le

caractère de l'acte. Cette conception a l'avantage de soumettre à la procédure administrative beaucoup de litiges exclus du droit administratif et aurait facilité en même temps la saisine du juge. Certaines décisions du juge attestent de la place accordée au critère organique dans la détermination de la matière administrative, nonobstant le fait qu'il serait prématuré de dégager une conclusion définitive à partir de quelques décisions.

Deux décisions au moins permettent d'illustrer cette nouvelle tendance. Si dans la première, le juge ouvre une brèche quant à la conception organique de la matière administrative, sa prise de position est sans équivoque dans une deuxième affaire.

Dans l'affaire Dieynaba Diallo du TR de Dakar du 17 octobre 1986, l'Etat avait procédé à la destruction de certains immeubles, suite à un décret déclaratif d'utilité publique. L'immeuble de la requérante a été détruit alors qu'il n'était pas visé par le décret d'expropriation.

La dame Dieynaba Diallo, estimant que la décision exécutée est manifestement insusceptible de se rattacher à l'application d'un texte législatif ou règlementaire, intente une action en responsabilité contre l'Etat en se fondant sur la voie de fait qui aurait été commise par l'administration. La requérante estime en effet que le contentieux en question « est soumis au droit privé lorsque la mesure litigieuse porte atteinte à une liberté fondamentale ou au droit de propriété ».

A ce niveau, une remarque s'impose quant au fondement de l'action de la requérante. En effet, elle aurait pu invoquer une forme particulière d'emprise à savoir « l'emprise immobilière non illicite ». Mais le non respect des prescriptions de l'article 729 du CPC a permis au juge de déclarer l'action irrecevable. En effet, pour le juge, *« la notion de matière administrative rendant impératif le recours administratif préalable s'entend non pas seulement des litiges dans lesquels le droit applicable au fond est le droit administratif, mais encore et surtout de l'ensemble des litiges dans lesquels une personne publique est partie »*. Par ce jugement, il apparaît clairement que la matière administrative est aussi entendue dans un sens organique sans écarter, par ailleurs, la conception matérielle.

Dans la deuxième affaire rendue par la Cour d'Appel de Dakar en audience du 29 avril 1993, le juge a confirmé une décision du TR de Dakar du 22 juillet 1992 précisant par la même occasion la conception organique de la matière administrative.

L'Etat du Sénégal avait passé un contrat de droit privé avec la société T.D.I. Cassala, mais une difficulté s'étant posée en cours d'exécution, la société intente une action en responsabilité contre l'Etat sans respecter la procédure 729 du CPC. Dans son délibéré, le juge précise que l'article 729 est applicable *« aux litiges auxquels l'Etat est partie même lorsqu'ils relèvent du droit privé ; que du reste l'inclusion de ces textes à caractère administratif dans le droit positif sénégalais de la procédure civile est édifiant »*.

Si dans l'affaire Dieynaba Diallo, une allusion était faite à la notion de matière administrative dans son acception matérielle, ce n'est plus le cas avec l'arrêt de la Cour d'Appel. Quelque soit le « droit substantiel applicable » dans un contentieux entre l'Etat et un particulier, l'article 729 du CPC s'impose, sous peine d'irrecevabilité, dit le juge.

EXERCICES

Groupes du Lundi :

Commentaire du jugement du Tribunal de Grande Instance de Dakar ci-après : TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE HORS CLASSE DE DAKAR (SENEGAL), 19 mai 2016 ;

DEMANDEUR :

Monsieur Bathie GUEYE, demeurant à Dakar, 51, rue Paul Halle mais ayant élu domicile en l'étude de Maitre DIOP, avocat à la Cour, 127, avenue Lamine Guèye à Dakar ;

DEFENDEURS :

Monsieur le conservateur de la propriété foncière de Grand Dakar ;

L'État du Sénégal représenté par son Agent Judiciaire, en ses bureaux sis au Ministère de l'Économie et des Finances, à Dakar ;

FAITS

Par exploit en date du 13 Août 2014, servi par Maître Yakhouba CAMARA, Huissier de justice à Dakar, Bathie GUEYE a assigné le conservateur de la propriété foncière de Grand Dakar et l'État du Sénégal, représenté par l'agent judiciaire, en déclaration de responsabilité et en paiement de la somme d'un milliard (1.000.000.000) F CFA à titre de dommages et intérêts pour toutes causes de préjudices confondus, outre les intérêts de droit à compter du jugement ;

LE TRIBUNAL

EN LA FORME

Attendu que par conclusions du 15 Décembre 2014, l'agent judiciaire de l'État a soulevé l'irrecevabilité de l'action aux motifs que l'État du Sénégal, en tant que partie privilégiée, bénéficie d'une procédure spéciale par l'introduction, avant toute ouverture de la phase contentieuse, d'un recours préalable, alors que le demandeur a servi maladroitement sa demande en la portant directement devant la juridiction de jugement sans satisfaire à cette formalité substantielle, dont l'irrespect entraine, conformément à une jurisprudence bien répandue et définitivement consacrée par nos Cours et Tribunaux, l'irrecevabilité de l'action;

Attendu que par conclusions du 26 Février 2015, le demandeur principal a répliqué en faisant signifier qu'en l'espèce, c'est la responsabilité personnelle du conservateur de la propriété foncière de Grand Dakar qui est mise en cause conformément au décret 2011-97 du 30 Mars portant régime de la propriété foncière ;

Qu'en conséquence, la responsabilité de l'État est simplement substituée à celle du Conservateur ;

Que poursuivant, il expliquait qu'à ce propos, la Cour Suprême, dans un appel N°45 du 28 Mai 1980, affaire Baye Demba BAIDY c/État, a décidé : « Attendu qu'en statuant ainsi alors que les règles de procédure instituées par ce texte (article 729 du Code de Procédure Civile) ne sont pas applicables lorsque, comme en l'espèce, la responsabilité de l'État est substituée à celle des membres de l'enseignement public, conformément à l'article 146 du Code des Obligations de l'Administration, l'arrêt a violé les textes visés au moyen... »

SUR CE

Attendu que l'article 729 du CPC dispose que « Toute action en justice doit être précédée d'une demande adressée à l'autorité administrative désignée pour recevoir l'assignation aux termes de l'article 39. Le silence gardé plus de quatre mois par l'autorité saisie vaut décision de rejet. L'assignation doit, à peine d'irrecevabilité, être servie dans le délai de deux mois qui suit, soit l'avis donné de la décision, de l'administration, soit l'expiration du délai de quatre mois valant décision implicite de rejet. Elle doit, à peine de nullité, viser la réponse implicite ou explicite donnée par l'administration à la demande préalable... » ;

Attendu en l'espèce qu'il est constant qu'aucune pièce n'a été versée au dossier par le demandeur principal attestant du respect par ce dernier des dispositions de l'article susmentionné par l'introduction d'un recours préalable alors qu'il a visé dans son exploit l 'État du Sénégal en faisant signifier que « le conservateur a également commis une faute, qui engage la responsabilité de État... » ;

Qu'il échet par voie de conséquence de déclarer l'action irrecevable à l'égard l'État du Sénégal.

…….

Groupes du mardi :

Commentaire le jugement ci-après :

TRIBUNAL REGIONAL HORS CLASSE DE DAKAR (Sénégal)

Audience du 05 janvier 2012

DEMANDERESSE : Fatou Kiné SALL;

DEFENDEUR : - Le Directeur Général des Impôts et Domaines, es qualité de représentant de l'Etat du Sénégal… ; - **Mame Mbeurgou DIOP**

FAITS

Fatou Kiné SALL a assigné le Directeur Général des Impôts et Domaines et Mame Mbeurgou DIOP en annulation de bail et en paiement de la somme de 750.000.000 FCA en réparation de l'ensemble de son préjudice…

LE TRIBUNAL

SUR LA FIN DE NON RECEVOIR POUR VIOLATION DE L'ARTICLE 729 DU CPC

Attendu que Mame Mbeurgou DIOP fait constater par le biais de ses conseils que la demanderesse a initié une procédure de plein contentieux pour laquelle les articles 729 et suivants du CPC exigent une demande administrative préalable ;

Que selon lui, la procédure initiée par Fatou Kiné SALL est irrégulière puisque violant les dispositions dudit texte en ce que la demande administrative préalable devait être adressée à l'agent judiciaire de l'Etat et non au Directeur Général des Impôts et des Domaines en violation de l'article 39 du CPC ;

Qu'il en déduit qu'aucune demande administrative n'ayant été initiée préalablement à l'action en justice, l'action de la demanderesse doit être déclarée irrecevable pour violation des dispositions des articles cités plus haut ;

Attendu que Fatou Kiné SALL a répondu sur ce point en déclarant que c'est en panne d'arguments que Mame Mbeurou DIOP soulève une prétendue violation de l'article 729 du code de procédure civile ;

Que selon elle, il s'agit d'une grossière assertion car en matière domaniale c'est la Direction Générale des Impôts et Domaines qui doit recevoir l'assignation et non l'agent judiciaire de l'Etat ;

Attendu qu'aux termes de l'article 729 du code de procédure civile, toute action en justice doit être précédée d'une demande adressée à l'autorité administrative désignée pour recevoir l'assignation aux termes de l'article 39 ;

Qu'il ressort justement de ce même article 39 dudit code que « sont assignés :

- l'Etat en la personne de l'agent judiciaire de l'Etat ou en ses bureaux à charge pour ce dernier de saisir le fonctionnaire compétent pour plaider au fond s'il y a lieu… » ;

Attendu qu'en l'espèce, l'assignation a été servie au Directeur Général des Impôts et des Domaines qui a déchargé sur ladite assignation le 08 juillet 2010 ;

Que le fait de n'avoir pas assigné l'agent judiciaire de l'Etat rend irrecevable l'action introduite par la demanderesse conformément aux articles précités ;

Qu'il échet en conséquence au regard des dispositions citées supra, de déclarer irrecevable l'action initiée par Fatou Kiné SALL ;

PAR CES MOTIFS

EN LA FORME

Déclare irrecevable l'action initiée par Fattou Kiné SALL pour violation des dispositions des articles 729 et 39 du CPC…