

**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 juridictionnels. 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.

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 du droit applicable. La nécessité de préserver la spécificité du contentieux administratif justifie l'aménagement d'une procédure spéciale en matière administrative. Celle-ci est déterminée à partir de deux critères : le critère matériel et le critère organique. La procédure spéciale est celle prévue aux articles 729 à 733 du Code de procédure civile.

Les séances consacrées à l'étude de la présente fiche ont un triple 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. Enfin, leur permettre de percevoir les évolutions des recours contentieux et, surtout, du REP (en France). Sur ce dernier point, il est utile de retenir que ces évolutions découlent de la critique toujours formulée contre ce recours à savoir son incapacité à résoudre pleinement la situation litigieuse à l'origine de la saisine du juge. La décision, ne portant que sur l'acte attaqué, le requérant était abandonné à son propre sort. Pour remédier à cela, la loi du 8 février 1995 dota le juge du pouvoir d'injonction lui permettant d'indiquer à l'administration ce qu'elle doit faire. La loi du 16 février 1980 permit au Conseil d'Etat de prononcer une astreinte à l'encontre des personnes morales de droit public en cas d'inexécution d'une décision rendue par une juridiction administrative. La loi du 30 juin 2000 sur les référés administratifs élargit la palette des demandes que le requérant peut adresser au juge. La loi du 23 mars 2019 permet au juge d'aller plus loin et de prendre en charge lui-même l'exécution de ses propres décisions avec, par exemple, en droit de l'urbanisme, l'introduction de la technique de la régularisation de la décision litigieuse. A tout cela, il faut ajouter les techniques que le juge s'est lui-même aménagées pour éviter certaines annulations aux conséquences désastreuses : substitution de base légale, dérogation à l'effet rétroactif de l'annulation contentieuse, substitution de motifs, annulation différée...

**II- METHODOLOGIE DU COMMENTAIRE D'ARRÊT**

Le commentaire d'arrêt est un type d'épreuve que découvrent les étudiants en L2. Il comporte deux parties : une introduction et une partie « développement ». Il est attendu de l'étudiant dans l'introduction qu'il retrace les faits,

la procédure... mais surtout qu'il dégage le problème juridique avant l'exposé de la solution du juge. A travers le problème juridique, il s'agit de faire découvrir la question qui a été tranchée par le 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, il appartient à l'étudiant d'émettre un jugement de valeur sur la décision (appréciations) 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

Voir fiche méthodologique

#### 2- Articles

**BORDIER (D.)**, « Variations en mineur sur l'excès de pouvoir », AJDA, 2011, p.368

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

**GAUDEMET (Y.)**, « Remarques sur l'évolution des sources du droit du contentieux administratif », Mélanges DRAI, 2000, p.329

**MBODJ (E)**, « Les incidences de la réforme judiciaire du 30 mai 1992 sur le contentieux administratif sénégalais », Revue de l'Association sénégalaise de droit pénal, juillet-déc 1995, p.13

**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

**RIVERO (J)**, « Le Huron au Palais Royal, ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », D. 1962, chronique p. 37

**WOEHLING (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'Etat du Sénégal (BACE)*
- 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.), DELVOLLE ( P.) et GENEVOIS ( B.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz.
- COLIN (F), *L'essentiel des grands arrêts du droit administratif*, Gualino, 8<sup>e</sup> édition 2016-2017, 213 p.

## **SOUS-THEME 1: Le recours pour excès de pouvoir**

### **COMMENTAIRE DIRIGE**

**Groupes du Lundi : Répondre aux questions posées après avoir lu la décision ci-dessous :**  
**CS 22 avril 2021, Héritiers de Feu Baye Laye Faye contre Etat du Sénégal...**

**La Cour,**

**après en avoir délibéré conformément à la loi ;**

**Considérant que** selon les dispositions de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 74-1 de la loi organique sur la Cour suprême, 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 même disposition ajoute, en son alinéa 4, qu'« *avant d'attaquer une décision administrative, les intéressés peuvent présenter dans le délai du recours pour excès de pouvoir un recours administratif hiérarchique ou gracieux tendant à faire rapporter ladite décision. Le silence gardé plus de quatre mois par l'autorité compétente sur le recours administratif vaut décision de rejet. Le délai de deux mois prévu ci-dessus ne commence à courir qu'à compter de la notification ou de la signification de la décision de rejet du recours administratif et, au plus tard, de l'expiration de la période de quatre mois prévue au présent alinéa* » ;

**Considérant qu'**il ressort de l'examen des pièces du dossier que les requérants ont formé un recours gracieux le 13 mars 2019 qui est resté sans réponse ;

**Qu'ils** devaient former leur recours en annulation au plus tard le 17 septembre 2019, soit deux mois suivant l'expiration de la période de quatre mois à compter de la décision implicite de rejet intervenue le 15 juillet 2019 ;

**Que** dès lors, le recours introduit le 27 décembre 2019, soit au-delà du délai légal de deux mois, doit être déclaré irrecevable ;

### **Par ces motifs**

**Déclare** irrecevable le recours formé par les héritiers de Baye Laye Faye et autres contre le décret n°2018-401 du 6 février 2018 prononçant le déclassement d'un terrain dépendant du domaine public naturel situé à la Somone, dans le département de Mbour ;

### **QUESTIONS**

1. Quels sont les faits de l'arrêt ?
2. Quelle est la procédure suivie dans cet arrêt ?
3. Quel est le problème juridique ?
4. Quelle est la solution du juge ?
5. Qu'est-ce que le délai franc dans un REP ?
6. Dans un recours pour excès de pouvoir quelles peuvent les causes d'irrecevabilité d'une requête

**Groupes du mardi : Répondre aux questions posées après avoir lu la décision ci-dessous :**

**CS 27 mai 2021, Birane Yaya Wane contre Etat du Sénégal**

**La Cour,**

**après en avoir délibéré conformément à la loi ;**

**Considérant que** l'État du Sénégal a conclu à l'irrecevabilité du recours au motif que Birane Yaya Wane ne justifie pas « *d'un intérêt direct, suffisant et certain* » pour fonder son action ;

**Considérant que** le recours pour excès de pouvoir n'est ouvert qu'à ceux qui peuvent justifier que l'annulation qu'ils sollicitent présente pour eux un intérêt personnel, la notion d'intérêt s'entendant comme le droit de ne pas souffrir personnellement de l'illégalité d'un acte administratif ;

**Considérant** qu'en l'espèce, la seule qualité d'électeur du requérant ne saurait suffire à fonder son intérêt personnel à poursuivre l'annulation de la nomination du secrétaire général, dès lors, qu'il n'est ni membre du bureau de la Chambre de commerce, ni candidat au poste mis en compétition et ne justifie d'aucun grief ;  
**Qu'il s'ensuit** que l'irrecevabilité est encourue ;

**Par ces motifs,**

**Déclare** irrecevable le recours formé par Birane Yaya Wane contre l'arrêté n°006887 du 21 février 2020 du Ministre du Commerce et des Petites et Moyennes Entreprises portant nomination du Secrétaire général de la Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture de la Région de Dakar ;

#### **QUESTIONS :**

1. Quels sont les faits de l'arrêt ?
2. Quelle est la procédure suivie dans cet arrêt ?
3. Quel est le problème juridique ?
4. Quelle est la solution du juge ?
5. Cette jurisprudence consacre-t-elle pour la première fois l'intérêt à agir au Sénégal ?
6. Quelle est la conséquence d'une décision d'irrecevabilité ?

.....

#### **EXERCICES : COMMENTAIRE D'ARRÊT**

**Groupes du Lundi : Commentez l'arrêt suivant : CS 22 avril 2021, Gilles De Cruzel contre État du Sénégal**

**ENTRE :**

- **Gilles De Cruzel ; DEMANDEUR, d'une part,**
- ET :**
- **L'État du Sénégal ; DEFENDEUR : d'autre part,**  
**La Cour,**

**Considérant que** Gilles de Cruzel a acquis de Oliveiro José Da Costa, suivant acte de vente notarié de pleine propriété, l'immeuble consistant en un terrain nu d'une superficie de 575 m<sup>2</sup> sis à Dakar, route de l'aéroport, objet du TF n°6485/NGA ex 7397/DG ;

**Qu'ayant obtenu** une autorisation de construire, suivant décision n°473/MCNG du 30 novembre 2014 du Maire de la Commune de Ngor, il a édifié un mur de clôture sur la parcelle sise à la route de l'aéroport Yoff ;

**Que** le Commandant de la Brigade zonale de Dakar de la DSCOS, par la décision attaquée l'a sommé d'arrêter les travaux et de démolir le mur, de remettre les lieux à l'état initial jusqu'à la présentation et la vérification des documents administratifs y afférents ;

**Considérant que** Gilles de Cruzel sollicite l'annulation de ladite décision en soulevant deux moyens ;

**Sur le premier moyen tiré du défaut de base légale**, en ce que la décision ne repose sur aucun fondement légitime, ni factuel, ni juridique, dès lors que le Maire de la commune de Ngor a autorisé par décision n°473/MCNG du 30 septembre 2014 la construction d'un mur de clôture ;

**Sur le second moyen tiré de la violation des articles 8 et 15 de la Constitution**, en ce que la décision porte atteinte à son droit de propriété en l'empêchant d'en user ;

**Les moyens étant réunis ;**

**Considérant que** selon l'article 15 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution, le droit de propriété est garanti par la Constitution et il ne peut y être porté atteinte que dans le cas de nécessité publique légalement constatée, sous réserve d'une juste et préalable indemnité ;

**Considérant que** pour justifier l'arrêt des travaux et la démolition du mur, l'Etat du Sénégal excipe de la lettre du 10 juin 2016 du Directeur de l'Urbanisme par laquelle ce dernier écrit « *d'après mes informations, c'est au cours de l'instruction du dossier qu'il a été révélé que le terrain, objet du projet de Gilles de Cruzel, est entièrement grevé par*

*l'emprise de la rue non dénommée qui sert de voie d'accès à la cite pétrolière BP comme l'atteste, du reste, une copie de l'extrait du plan d'aménagement de Ngor Almadies »;*

**Considérant** cependant qu'il résulte du transport sur les lieux effectué le 16 mars 2021 et de l'état des droits réels délivré le même jour par le Conservateur du Bureau de Ngor Almadies que le titre foncier n°6485/NGA de Ngor Almadies ex 7397/DG, constitué d'un terrain d'une superficie de 575 m<sup>2</sup>, situé à Dakar, route de l'aéroport, est la propriété exclusive de Gilles de Cruzel et est libre de toute charge ou servitude ;

**Que** par conséquent, la décision du Commandant de la Brigade zonale de Dakar de la DSCOS qui empêche, pour une durée indéterminée le requérant de jouir de son bien, porte atteinte à son droit de propriété sur ledit terrain, en dehors de toute procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique ;

**Que** dès lors, la décision attaquée encourt l'annulation ;

**Par ces motifs**

**Annule** la décision n°118/SD/DSCOS du Commandant de la Brigade zonale de Dakar en date du 4 mars 2020 portant sommation d'arrêt des travaux et démolition de mur ; ...

.....

**Groupes du Mardi : Commentez l'arrêt suivant : CS 23mai 2019, Assane Ba et autres contre Etat du Sénégal**

**ENTRE :**

- **Assane Ba, Birane Barry et Djiby Ndiaye, tous membres du Parti démocratique sénégalais (PDS), ... ; Demandeurs, D'une part,**

**ET :**

- **L'État du Sénégal ,... ; Défendeur, D'autre part,**

**La Cour,**

**Après en avoir délibéré conformément à la loi ;**

**Attendu que**, par arrêté du 31 août 2018, le Préfet du Département de Dakar a interdit un *sit-in* devant les locaux du Ministère de l'Intérieur envisagé, sous la bannière du Parti démocratique sénégalais, par Assane Ba, Birane Barry et Djiby Ndiaye ;

**Que** ces derniers sollicitent l'annulation de cet arrêté, en soulevant deux moyens, tirés d'un défaut de motivation et d'une violation de la Constitution ;

**Sur le second moyen tiré de la violation de l'article 10 de la Constitution**, en ce que la décision attaquée est justifiée, entre autres, par l'arrêté du 20 juillet 2011 du Ministre de l'Intérieur, en violation de la Constitution, dont l'article 10 prévoit que chacun a le droit d'exprimer son opinion par la marche pacifique, pourvu que l'exercice de ce droit ne porte pas atteinte à la sécurité publique, alors que l'administration ne peut remettre en cause les libertés fondamentales consacrées et garanties par la Constitution ;

**Et, sans qu'il soit besoin de statuer sur le premier moyen ;**

**Considérant que** l'article 14 de la loi n°78-02 du 29 janvier 1978 relative aux réunions permet à l'autorité administrative d'interdire toute réunion publique, s'il existe une menace réelle de troubles à l'ordre public et si elle ne dispose pas de moyens nécessaires pour assurer la sécurité des citoyens ;

**Considérant qu'**au sens de ce texte, il appartient à l'autorité administrative compétente, de prendre les mesures qu'exige le maintien de l'ordre, et de concilier l'exercice de ce pouvoir avec le respect de la liberté de réunion garantie par la Constitution ;

**Considérant qu'**en l'espèce, pour interdire la manifestation envisagée par les requérants, le Préfet s'est borné à invoquer les menaces de troubles à l'ordre public, l'entrave à la libre circulation des personnes et des biens et le risque d'entrave à la continuité du service public, sans établir une insuffisance de forces de sécurité nécessaires au maintien de l'ordre ;

**Qu'il s'ensuit que** la décision, encourt l'annulation ;

### **Par ces motifs**

**Annule** l'arrêté n°0305 P/D/C du 31 août 2018 du Préfet de Dakar portant interdiction du sit-in envisagé, sous la bannière du Parti démocratique sénégalais (PDS), par Assane Bâ, Birane Barry et Djiby Ndiaye, prévu le 4 septembre 2018 devant le Ministère de l'Intérieur ;

.....

### **SOUS THEME 2: La procédure en matière administrative**

#### **I—NOTE**

Le Sénégal a fait le choix de l'unité de juridiction. Cette option présente des avantages certains liés au fait que le requérant est dispensé de la difficile question de la détermination du juge compétent. Toutefois, ce modèle laisse subsister la nécessaire recherche de la matière administrative qui conditionne l'application de la procédure administrative contentieuse. La matière administrative n'a cependant pas fait l'objet d'une définition légale même si elle est formellement consacrée par le Code de procédure civile en ses articles 729 à 733.

La présente séance de travaux dirigés est l'occasion, pour les étudiants, de se familiariser avec les modes de détermination de la matière administrative.

#### **II-- EXERCICES DE DISSERTATION**

##### **Groupes du Lundi**

**Sujet : Le critère organique dans la détermination de la matière administrative.**

##### **Groupes du mardi**

**Sujet : Le caractère d'ordre public de la procédure spéciale relative à la matière administrative.**