

**LE RECOURS EN ANNULATION EST-IL SUFFISANT POUR
L'ENCADREMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES
SENEGALAISES ?**

Par

Dr Serigne FABOURE, Chargé de Cours Associé à l'Institut des Politiques Publiques de
l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar.

Résumé

Cet article a pour objectif de démontrer que le juge sénégalais du recours pour excès de pouvoir dans sa démarche en annulation doit faire un contrôle plus poussé de l'action de l'administration. Cette étude découle d'un constat selon laquelle que la simple annulation d'un acte n'oblige dans la plupart des cas à l'administration à un résultat pertinent dans la conduite des affaires publiques. Il s'agit de montrer que l'annulation d'un acte administratif doit s'inscrire dans la recherche pérennante de la sécurité juridique et le développement durable de l'Etat.

A cet effet, l'article propose pour une annulation par l'évaluative de l'action de l'administration. Il consiste, à ce titre, de s'inscrire dans une démarche d'appropriation du paradigme scientifique qui consiste au juge sénégalais à rechercher la pertinence et l'opportunité de l'acte en annulation pour plus d'impact en termes d'exigence, de responsabilité administrative et de respect de la légalité.

Summary

This article aims to demonstrate that the Senegalese judge of the appeal for excess of power in his approach to annulment must make a more thorough control of the action of the administration. This study stems from an observation that the simple cancellation of an act does not in most cases oblige the administration to achieve a relevant result in the conduct of public affairs. It is a question of showing that the cancellation of an administrative act must be part of the permanent search for legal certainty and the sustainable development of the State.

To this end, the article proposes for a cancellation by the evaluative of the action of the administration. It consists, as such, of registering the cancellation in a scientific paradigm approach which consists in the Senegalese judge to seek the relevance and the opportunity of the act in cancellation for more impact in terms of requirement, administrative responsibility and respect for legality.

Sommaire

I- Le recours d'utilité publique : une absence d'imposition de résultat	6
A- L'évaluative en annulation: une nécessité objective pour l'action de l'administration.....	7
B - Le référé : une procédure vouée à une insécurité administrative.....	9
II- Le juge sénégalais: des pouvoirs matériels limités.....	13
A- Les limites matérielles du juge constitutionnel.....	13
B- Les limites matérielles du juge foncier	17
Conclusion.....	21

Introduction

Le contrôle de la légalité sur l'action de l'administration exige un respect strict des normes par les acteurs. La non-conformité d'un acte administratif à la loi encoure une annulation. Dans la démarche, le juge vérifie pour voir si l'administration a violé ou non la loi. Il s'inscrit dans la recherche de l'équilibre ou de l'égalité entre l'administration et l'administré. A ce titre, l'encadrement des politiques publiques par le juge n'est qu'une option d'efficience et d'efficacité pour trouver un résultat d'intérêt général. Cette démarche est non seulement un rappel à l'ordre par un contrôle poussé des décisions de l'administration mais aussi de savoir que le recours en annulation ne peut pas être dans un « *monde à part*¹ » en matière de droit. Si le regard du juge sénégalais sur les décisions administratives pourrait s'expliquer comme une obligation de respecter de la régularité².

Il est important d'inscrire le recours pour excès de pouvoir dans une recherche de solution par une annulation de sécurité administrative. Ce travail du juge contraint à l'administration de ne pas sortir dans l'esprit de l'équilibre comme sécurité juridique. Sensée respecter la légalité dans la prise de décision sans violation de la règle de droit, l'Etat exécute les tâches administratives et c'est au juge de sanctionner dans quatre cas : l'incompétence³ de l'autorité qui a pris la décision, le vice de forme et de procédure, la violation de la loi et le détournement de pouvoir. L'encadrement des politiques par le juge, à ce titre, doit être dans une action d'évaluation⁴ en annulation pour une solution pérenne et plus de sécurité administrative. L'unité de juridiction⁵ à la base et dualité de contentieux au sommet explique la pertinence de faire un contrôle très poussé par l'évaluation⁶ juridique puisque les deux types de juges :

¹ Caillosse Jacques, « *le droit administratif contre la performance publique ?* » AJDA, n° 3, 20 mars 1999, p 197.

² Descoings Richard, « *la nécessité d'une réflexion générale et croisée sur la régulation* » in Frison-Roche Marie Anne, « *les régulations : légitimité et efficacité* », Dalloz, Paris, 2004, p. 09 ; Voir Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, « *Politiques publiques* », Paris, PUF, 1989.

³ Arrêt Aminata SALL et autres de 1975. Le juge sénégalais a estimé que le Président de la République du Sénégal, Léopold Sédar Senghor est incompétent pour décider à exclure des étudiants qui ont réussi à décrocher avec brio leur examen de Licence en droit qu'il devrait s'inscrire en Maîtrise en droit. Il estime que seul le Conseil de l'université Cheikh Anta DIOP de Dakar est habilité à cet effet. Donc, le Président est incompétent à cet effet.

⁴ Coulibaly Adama, « *Analyse de la concurrence et de la régulation en Afrique : cas du Sénégal et du Mali* », Thèse, Dakar, dec. 2013, p. 218 ; Voir Autin, Jean Louis, « *Du juge administratif aux autorités administratives indépendantes : un autre mode de régulation* », RDP 1988, p. 1213 ; Voir Yannis Papadopoulos, « *Complexité social et politiques publiques* », Paris, Montchrestien, 1995.

⁵ Kanté Babacar, « *Unité de juridiction et droit administratif : l'exemple du Sénégal* », Thèse, Université d'Orléans, juillet 1983, p.2; Voir F. P. Benoit, « *le droit administratif français* », Dalloz, Paris 1968, p 321.

⁶ L'évaluation des politiques publiques consiste à mener en mesurant les effets qu'elles engendrent et à chercher si les moyens juridiques, administratifs et financiers mis en œuvre produisent les effets qu'on en attend. L'évaluation répond en effet à une exigence de résultat pour plus d'efficience administrative. Elle est une démarche pour une meilleure connaissance de l'efficacité réelle de l'action de l'administration afin de réguler les incohérences de l'Etat.

tribunal de grande instance, juge de droit commun⁷ et la chambre administrative de la Cour suprême.

Cet article a pour objet de voir si le recours en annulation pourrait obliger au juge sénégalais à exiger de l'administration à s'inscrire dans une démarche⁸ de rationalité de résultat⁹ suivant le paradigme¹⁰ scientifique. C'est-à-dire, une démarche légitime qui consiste à rechercher la crédibilité de preuves scientifiques qui provoqueraient une réflexion propice au changement pour plus de viabilité et d'utilité sociale.

Cette étude ressort d'un constat que certaines décisions encouragent à l'administration à violer de plus en plus le droit administratif du fait que l'annulation peut être comprise comme une opportunité au juge de rappeler à l'ordre sans obligation de résultat qui pourtant incombe l'Etat.

Certes, il est prématuré d'inscrire le recours pour excès de pouvoir dans la science de l'évaluation¹¹, de décision comme postulat de solution efficiente ou science de l'aide à la décision.

⁷ Tribunal des Conflits, 13 février 1873, Blanco.

⁸ Pierre Muller, Jean-Claude Thoenig, Patrice Duran, Giandomenico Majone et Jean Leca, « *Forum : enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques* », *Revue française de science politique*, 1996, pp. 90-135 ; Patrick Hassenteufel et Andy Smith, « *Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques, à la française* », *Revue française de science politique*, 52, 1, 2002, pp. 50-75.

⁹. Herbert Simon, « *Administrative Behavior : a Study of Decision-Making Processes* », in *Administrative Organization*, New York, Macmillan, 1957 ; Voir Herbert Simon, « *Administration et processus de décision* », Paris, Economica, 1983 ; Voir également Alioune Badara Fall, « *La responsabilité extracontractuelle de la puissance publique au Sénégal : essai de transposition des règles de droit administratif français dans un pays d'Afrique noire francophone* », Thèse, Université de Bordeaux 1, janvier 1994, p. 243.

¹⁰ Thomas Samuel Kuhn portant sur « *The structure of Scientific Révolution* » 1962 ; Voir Hoyningen-Huene « *Hoyningen-Huene* », 1993. Pour Kuhn, le terme paradigme vise deux sens différents. D'une part, il représente tout l'ensemble de croyances, de valeurs reconnues et de techniques qui sont communes aux membres d'un groupe donné. D'autre part, il dénote un élément isolé de cet ensemble : les solutions d'énigmes concrètes qui, employées comme modèles ou exemples, peuvent remplacer les règles explicites en tant que bases de solutions pour les énigmes qui subsistent dans la science normale. Tans dit qu'Hoyningen-Huene dans son explication fait comprendre qu'un paradigme a pour objet de fixer le réseau des relations de similitudes et de différences. Les solutions à un problème paradigmatique servent aussi de modèle pour les traditions de recherche construites sur la base de paradigmes.

¹¹ Selon le Comité d'aide au Développement de l'OCDE, l'évaluation consiste à une appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficacité en matière de développement, l'efficacité, l'impact et la durabilité. Une évaluation devrait fournir des informations crédibles et utiles permettant d'intégrer les leçons de l'expérience dans le processus de décision des bénéficiaires et des bailleurs de fonds.

Mais, il est bon de savoir si le juge n'a pas manqué d'audace méthodologique ou rencontré un obstacle juridique et technique¹² pour imposer¹³ à l'administration un résultat pertinent¹⁴ dans la mission d'annulation¹⁵.

A cet effet, la réflexion sera essentiellement articulée autour de l'office de juge dans la démarche scientifique de recherche de solution pour la sécurité juridique¹⁶ et administrative. Ce qui, vraisemblablement, nous invite à examiner le pouvoir¹⁷ du juge à la commande publique. A ce titre, l'analyse d'un certain nombre de décisions administratives en annulation pourrait permettre à déceler le courage¹⁸ du juge. Pour rappel, l'évaluation des politiques publiques n'est pas inscrite dans l'ancrage juridique et institutionnel sénégalais même si le préambule de la constitution du 22 janvier 2001 l'a déjà évoqué¹⁹.

¹² Diagne Ndèye Madjiguène, « *Les méthodes et techniques du juge en droit administratif sénégalais* », Thèse pour le doctorat d'Etat en droit, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 1995, 532 pages ; Voir Michel Crozier et Ehrard Friedberg, « *L'acteur et le système* », Paris, Le Seuil, 1977 ; Voir Bruno Jobert et Pierre Muller, « *L'approche organisationnelle* », in Lucien Nizard, Bruno Jobert et Pierre Muller, « *Éléments pour une nouvelle approche de l'Etat dans la France d'aujourd'hui* », Grenoble, Institut d'Études Politiques de Grenoble / CERAT, mars 1977, p. 22 ; Voir Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig, « *La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France* », *Revue française de sociologie*, XVI, 1, 1975, pp. 3-32.

¹³ Sy Demba, « *L'évolution du droit administratif sénégalais* », in *Revue EDJA* n° 67, oct-nov-déc 2005, pp. 39-68 ; Fall Alioune Badara, « *Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique* », in *Revue électronique AFRILEX*, n° 03, juin 2003 ; Voir Jean-Claude Thoenig, « *L'analyse des politiques* », in Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), *Traité de science politique* (tome 4 : *Les politiques publiques*), Paris, PUF, 1985, p. 17.

¹⁴ Elle affiche certes clairement une forme de messianisme quant à l'institutionnalisation de la pratique évaluative : le Gouvernement souhaite que la politique d'évaluation puisse s'étendre aux autres instances ayant à concevoir ou mettre en œuvre les politiques publiques, qu'il s'agisse du Parlement ou des collectivités locales.

¹⁵ Dans les affaires Bureau VERITAS SA contre ARMP et CERTEC SA contre ARMP (03/06/2011) tranchées par la Cour suprême, le juge a annulé la décision du Comité de règlement des différends de l'Autorité de régulation des marchés publics pour non-respect des exigences en l'occurrence, le respect des critères de solution et le principe d'égalité des candidats. La Cour suprême a un véritable rôle départiteur des droits des parties en présence, aussi bien dans la perspective de sanctionner les illégalités que de protéger l'intérêt général. Voir CS, 24/10/2013, la Société Angélique International Limited (A.I.L) contre ARMP-ASER. Voir Delphine Dulong, « *Moderniser la politique : aux origines de la Cinquième République* », Paris, L'Harmattan, 1997.

¹⁶ M. DIOP, « *Le contrôle de l'administration* », Thèse de Doctorat, Dakar, 1970, 647 p ; B. KANTÉ, « *Unité de juridiction et droit administratif : l'exemple du Sénégal* », Thèse de Droit Public, Université d'Orléans, 1983, 416 p.; M. DIAGNE, « *L'efficacité du contrôle contentieux exercé sur l'administration sénégalaise* », Thèse de Droit Public, Université Aix-en-Provence, 1990, 412 p ; J.-M. ZOUANKEU, « *Les grandes décisions de la jurisprudence sénégalaise (GDJAS)* », Tome 1(Contentieux de la légalité), 3ème éd. 1993, 356 p; ND. M. DIAGNE, *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif Sénégalais*, Thèse de Droit Public, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, 1995, 523 p.

¹⁷ Voir à ce sujet l'article de P.-M. SY : « *Quelques remarques sur l'institution du recours pour excès de pouvoir au Sénégal depuis la création du Conseil d'Etat au Sénégal* », *EDJA*, n° 53, avril-mai-juin 2002, pp.57-76.

¹⁸ Diouf Abdoul Aziz, « *Essai sur le régime juridique des normes de domaine* », Thèse, Université d'Orléans, Juillet, 2010, p. 338 ; Voir Ost François, « *Le rôle du droit de la vérité négociée* », in Gerard Timsit, Alain Claissé et Nicole Belloubet-Frier (dir), « *Les administrations qui changent* », Paris, PUF, 1996, p. 73 et S, voir Hauriou Maurice, commentaire sous CE 05 novembre 1926 ; Trilleret Delpin, « *la jurisprudence administrative* », tome 1. Voir aussi Parmi les efforts révélateurs de la volonté du juge sénégalais de l'administration de se départir du COA jugé dépassé sur certains points, on note le renversement de la charge de la preuve (CS, 7 mars 1963, Amadou Alpha Kane) et l'erreur manifeste d'appréciation (CE du Sénégal 27 octobre 1999 CICR).

¹⁹ Le préambule de la Constitution du 22 janvier 2001. Le législateur proclame l'attachement à la transparence dans la conduite et la gestion des affaires publiques ainsi qu'au principe de bonne gouvernance.

A ce titre, aucune définition juridique n'a été donnée ni par la constitution, ni le décret n° 2015-679 du 26 mai 2015 portant Cadre harmonisé de suivi-évaluation des politiques publiques²⁰. Le recours pour excès de pouvoir peut être défini, à cet effet, comme un mécanisme qui pourrait être fait sans texte²¹ dans l'intérêt des justiciables²².

Dans la démarche, nous tenterons dans un premier temps d'étudier le manque d'audace du juge du recours pour excès de pouvoir en l'absence d'imposition à un résultat pour l'efficacité des politiques publiques (I). Dans un deuxième temps, nous étudierons, le contrôle de l'action administrative par le juge perçu comme une limite matérielle à l'efficacité des politiques publiques sénégalaises (II).

I- Le recours d'utilité publique : une absence d'imposition à un résultat

Le juge sénégalais, si le droit lui donne la possibilité d'annuler une décision administrative, est aussi capable de trouver²³ un argumentaire pour exiger un résultat efficace l'administration. Si le « *procès fait à un acte*²⁴ » permet au juge depuis 1950²⁵, de recourir à l'annulation comme procédé d'utilité publique pour les administrés mécontents, des fonctionnaires en conflit contre leur propre administration²⁶. L'annulation du recours pour excès de pouvoir fait toujours débat. Même si l'erreur de fait est un préalable, le juge sénégalais pourrait être saisie dans deux cas : une erreur de droit ou une erreur d'appréciation manifestement fondée ou non.

L'évaluation des décisions par le juge, à ce titre, s'inscrit dans le souci d'inciter à une solution durable à l'Etat. L'évaluation des politiques publiques²⁷, est une démarche intellectuelle qui a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou

²⁰ Décret n° 2015-679 du 26 mai 2015 portant Cadre harmonisé de suivi-évaluation des politiques publiques. Ce texte a pour objectif de faire un suivi-évaluation des politiques publiques pour mieux réajuster et optimiser le Plan Sénégal émergent.

²¹ CE, Ass., 17 février 1950, *Ministre de l'Agriculture c. Dame Lamotte*, doc. n°8.

²² Voir affaire du 16 janvier 1994 *Alla Ngom et autres* ; CE, 29 mars 1901, *Casanova*. Dans cette affaire, le juge reconnaît l'intérêt pour agir des contribuables communaux contre les décisions de la commune ayant une incidence sur les finances de cette dernière ; CE, 28 décembre 1906, *Syndicat des Patrons coiffeurs de Limoges*, intérêt pour agir des syndicats et groupements contre les actes réglementaires et les actes individuels positifs lésant les intérêts collectifs de leurs membres et refuser d'aller au-delà de son pouvoir d'annulation.

²³ P. Rosanvallon, « *Le bon gouvernement* », Éditions du Seuil, 2015.

²⁴ Edouard Laferrière, « *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* », T 2, Berger-Levrault, 2^{ème} édition, 1896, p 560.

²⁵ CS *Dame Lamotte* du 17 février 1950. Le Conseil d'État français a eu l'occasion de consacrer un nouveau principe général du droit selon lequel toute décision administrative peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

²⁶ Maurice Hauriou (1897), « *Précis de droit administratif et de droit public général à l'usage des étudiants ès sciences politiques* », L. Larose, 3^{ème} éd. ; 5^{ème} éd. 1903; 12^{ème} éd. Sirey, 1933, réimprimé. Dalloz 2002 ; « *Principes de droit public* », Sirey 1910, réimp. Dalloz 2010. ; Edouard Laferrière (1896), « *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* », Paris, Berger-Levrault, rééd. LGDJ, 1989, préface de Roland Drago. Adde : Pascale Gonod, « *Laferrière, un juriste au service de la République* », Paris, LGDJ. 1997.

²⁷ Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques en France.

financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés.

A ce titre, nous allons analyser l'évaluation en annulation comme méthode d'imposition un résultat à l'administration (A). Il est aussi important d'analyser ce pouvoir d'imposition dans le cas particulier du juge des référés (B).

A- L'évaluative en annulation : une nécessité objective pour l'action administrative

Devant la loi, l'administration n'est pas au-dessus de l'administré. L'égalité est un principe d'utilité publique²⁸ posé depuis l'affaire Dame Lamote. A cet effet, le juge français a estimé qu'il ne pourrait être écarté si un texte le prévoit expressément. La pertinence de l'utilité du recours pour excès de pouvoir est analysée suivant les conditions de recevabilités, d'une part, liées au requérant, à l'acte attaqué, à la procédure et au délai ; d'autre part, à la compétence et à d'autres vices.

Le juge sénégalais a-t-il le pouvoir de contraindre sa propre administration ? L'évaluation²⁹, à ce titre, devient une exigence de gestion efficace des politiques publiques si le juge arrive à contraindre l'administration à une obligation de résultat. Le recours en évaluation³⁰ par l'annulation au regard du droit positif devient, à ce titre, un impératif juridique, une obligation de résultat à l'administration par un contrôle³¹ élargie qui ne se contente pas seulement à l'annulation de l'acte unilatérale de l'administration mais plutôt mesurer l'impact de la décision par rapport au résultat à atteindre pour l'intérêt général dans la durée.

²⁸ Affaire Dame Lamote, opt. Cit.

²⁹ Bachelard Gaston, « *La formation de l'esprit scientifique. Contribution à une psychanalyse de la connaissance objective* », Paris, Vrin, 1989, p.14. L'auteur estime que « *l'esprit scientifique nous interdit d'avoir une opinion sur des questions que nous ne comprenons pas, sur des questions que nous ne savons pas formuler clairement. Avant tout, il faut savoir poser des problèmes. Et quoi qu'on dise, dans la vie scientifique, les problèmes ne se posent pas d'eux-mêmes. C'est précisément ce sens du problème qui donne la marque du véritable esprit scientifique. Pour un esprit scientifique, toute connaissance est une réponse à une question. S'il n'y a pas eu de question, il ne peut y avoir connaissance scientifique. Rien ne va de soi. Rien n'est donné. Tout est construit* » ; Pierre Muller, Jean-Claude Thoenig, Patrice Duran, Giandomenico Majone et Jean Leca, « *Forum : enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques* », *Revue française de science politique*, 46, 1, 1996, pp. 96-133 ; Patrick Hassenteufel et Andy Smith, « *Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques à la française* », *Revue française de science politique*, 52, 1, 2002, pp. 53-73.

³⁰ Il faut le dire avec force que l'appréciation évaluable par le juge en annulation peut être utile pour poser des attentes réalistes quant aux informations à tirer de l'évaluation, aux données qu'elle pourrait recueillir et à la manière dont elle permettrait de répondre aux questions.

³¹ Gérard Bergeron, « *Le fonctionnement de l'Etat*, » Paris, A. Colin 1965 ; *Petit traité de l'Etat*, Paris, PUF 1990 ; G. Braibant / J. Letowski / C. Wiener (dir.), « *Le contrôle de l'administration en Europe de l'Est et de l'Ouest* », Paris, Ed. 1985 ; Nicolas Grand guillaume, « *Théorie générale du contrôle* », Paris, Economica, 1994 ; Herbert Simon, « *Administration et processus de décision* », Paris, Economica, 1983.

A ce titre, l'évaluative en annulation met le juge au-dessus des décisions de l'administration et le garant des résultats de l'administration qui tenterait de s'arroger à des pouvoirs exorbitants dans l'action de l'Etat.

Il s'agit de voir dans la démarche si le juge est objectif³² dans l'articulation sur l'annulation visée qui correspondrait aux normes de référence de la science de la décision. Si l'on sait qu'aujourd'hui, nombre de missions définies et organisées par la loi sont exercées par l'administration³³.

Dans l'esprit, la compétence du juge doit être un principe élargi en annulation évaluative de l'excès de pouvoir. Ceci donnera au juge, à ce titre, plus de marge de manœuvre dans l'accomplissement de sa mission. Le contrôle de l'administration est, à cet effet, un exercice qui s'inscrit sur le plan organique plutôt que sur le plan matériel. Donc, l'annulation par l'évaluation³⁴ est une recherche à une adéquation de la décision unilatérale de l'administration à la sécurité administrative et juridique.

Le juge français dans l'arrêt Casanova du Conseil d'Etat du 29 mars 1901, pose le principe selon lequel « *pas d'intérêt³⁵ pas d'action en recours pour excès de pouvoir* » sur la base de deux questions. D'une part, la recevabilité³⁶ du recours d'un contribuable à l'encontre d'une délibération d'un conseil municipal concernant les finances de la commune ; d'autre part, la possibilité d'intervention de l'administration sur le marché.

Au Sénégal, le juge a consacré en principe général³⁷ que toute décision administrative est susceptible d'un recours en excès de pouvoir, même si aucun texte ne le prévoit.

³² Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig, « *La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France* », *Revue française de sociologie*, XVI, 1, 1975, pp. 3-32 ; Michel Crozier et Ehrard Friedberg, « *L'acteur et le système* », Paris, Le Seuil, 1977.

³³ C. Teitgen-Colly (dir.) « *Perspectives contentieuses des réformes de la justice administrative* », Paris, LGDJ coll. « *Système* », 2011; Florent Blanco, « *Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité. Contribution à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir* », Presses universitaires d'Aix-Marseille 2010 ; Voir Bernard Pacteau, « *Manuel de contentieux administratif* », PUF coll. « *Droit fondamental* », 2ème éd, 2010.

³⁴ Tyler (R.W.), « *Basic principles of curriculum and instruction* », Chicago 1950 ; voir aussi Rluban (L.I, I General Accounting Office, « *recherche sur l'évaluation des politiques publiques aux Etats-Unis* », thèse Paris I, 1983 ; Voir Nioche (J.P.), "De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques", R'F'S'P' 1982 pp. 32-61 ; Nioche (J.P.), Poinsard (R.) et al. « *L'évaluation des politiques publiques* », *Economica* 1984 ; Voir Simon (H.4.), Ridley (C.8.), « *Measuring municipal activities* », Chicago 1938.

³⁵ CS du 26 janvier 1994, Alla NGOM et autres. Le juge a estimé que les requérants ont intérêt à agir pour « *demande l'annulation de domination faites dans leur propre corps dès lors qu'il estime que celle-ci porte atteinte au droit qu'il détient de leur statut et aux prérogatives attachés à l'exercice de leur fonction* ». Bulletin du CS n°1 page 49 ; Voir aussi, CE du 14 février 1958 Abisset ; Voir aussi, CE du 28 mai 1971, Amasio.

³⁶ L'arrêt Dame Lamotte du Conseil d'Etat, Ass., 17 février 1950. Le juge a consacré en principe général de droit selon lequel toute décision administrative est susceptible d'un recours en excès de pouvoir.

³⁷ Dans l'arrêt Dame Lamotte du 17 février 1950, le Conseil d'Etat affirme que si la loi du 23 mai 1943 a pour effet de supprimer le recours de la dame Lamotte devant le conseil de préfecture pour contester la régularité de la concession, « *elle n'a pas exclu le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat contre l'acte de*

Dans l'arrêt Aminata SALL et autres³⁸, le juge précise que « *les sept requérants ont intérêt commun à l'annulation du décret attaqué, qu'il ne présente que des moyens de droit pure qui ne nécessitent pas l'examen de la situation particulière de chacun d'entre eux que leur requête apparait de point de vue à l'égard de l'ensemble d'entre eux* ».

Dans cet arrêt, le juge a annulé le décret présidentiel du fait que le Président de la République a pris un acte illégal car qu'il ne relève pas du ressort du Chef de l'Etat de prendre un décret pour exclure des étudiants. A ce titre, il appartient le Conseil de l'Université de prendre une telle décision. Certes, le pouvoir du juge est d'annuler.

Mais force est de comprendre, que le juge a manqué d'efficacité dans cette affaire car il aurait exigé à l'administration de mettre les conditions nécessaires afin d'éviter les échecs à l'Université Cheikh Anta DIOP et non d'exclure à des étudiants qui ont réussi avec succès, les examens de Licence leur permettant de s'inscrire en Maîtrise en droit.

Même si l'on peut parler d'audace du juge français dans l'arrêt Blanco³⁹, il est extrêmement important que le raisonnement du juge sur cette affaire doit inspirer davantage au juge sénégalais dans l'esprit puisque c'est lui qui pose le critère de compétence de la juridiction administrative. Certes, l'annulation par l'évaluation⁴⁰ ne serait être facile pour le juge car il va rencontrer une difficulté sur le choix des paradigmes des politiques publiques propres à l'évaluation par annulation. Mais comme toute science, il appartiendra au juge sénégalais d'inventer la démarche à suivre puisqu'il a les prérogatives que la loi lui a conférées pour s'inscrire dans une dynamique d'annulation plus poussée par l'évaluation.

B - Le référé : une procédure d'urgence sans impact

Pour relancer son économie, le Sénégal a adopté une gestion de proximité ou décentralisée. Cette option s'affiche dans une dynamique de politiques publiques d'investissements visant à relancer le développement dans tout le territoire national.

concession, recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif, et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité ».

³⁸ Cour Suprême du 05 juillet 1979, Aminata SALL et autres ; Cour Suprême, 29 janvier 1975, Séga Seck FALL.

³⁹ Arrêt Blanco du 8 février 1873 du Tribunal des conflits ; Voir Arrêt Nicolo du Conseil d'État du 20 octobre 1989 ; Arrêt du 1er mars 1968, Syndicat général des fabricants de semoules de France ; Voir Arrêt « *Société des cafés Jacques Vabre* » de 1975 ; Voir Arrêt Sarran et Levacher du 30 octobre 1998.

⁴⁰ L'objet des critères d'évaluation est lié à la finalité de l'évaluation, laquelle vise à déterminer l'intérêt, la valeur ou l'importance d'une intervention ; Voir l'Accord de Paris dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Accord de Paris) ; Voir le communiqué de réunion de haut niveau du 31 octobre 2017 du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE conformément au Programme à l'horizon 2030 ; Voir les références à la valeur et à l'importance dans les Principes pour l'évaluation de l'aide au développement du CAD de l'OCDE (1991).

Et, les décisions prises par les autorités territoriales sont soumises à une tutelle puis qu'il y a un lien très étroit et une compétence liée entre l'autorité centrale et locale depuis la loi de 1996.

Le Professeur René CHAPUS⁴¹ estime que l'office du juge en matière du recours pour excès de pouvoir c'est voir si « *les rapports du juge avec les procédures du règlement des litiges au cours de l'instance engagée devant lui, il peut être présenté comme l'exercice par le juge de pouvoirs qu'il tient de sa qualité de juge et qu'il doit ou peut mettre en œuvre [...] de façon que le jugement des affaires soit aménagé comme l'impose ou le permet leur contexte juridique et, en fin de compte, conformément aux recommandations d'une bonne administration de la justice* ».

Au Sénégal, certes l'engagement du juge comme l'indique le Professeur CHAPUS, la loi de 2017⁴² portant sur la Cour Suprême a institué le référé dans le contentieux administratif⁴³. Et, le Professeur AÏDARA estime que le référé est une évolution importante sur le droit des procédures d'urgence devant la Cour et le recours pour excès de pouvoir.

Si le principe du contradictoire garantirait à chaque partie de prendre connaissance des arguments de fait, de droit et de preuve à partir desquels le dossier sera jugé. Est-ce que, l'urgence de la procédure n'est un moyen offert au juge de ne pas faire un contrôle évaluation d'impact sur la sécurité juridique de l'administration. En d'autres termes, l'urgence d'une décision du juge donne-t-il une option à ce dernier de s'inscrire dans l'efficacité de l'annulation. La réponse est bel et bien non. Si l'on sait que les parties au procès doivent donc se montrer sincères et diligentes dans la communication de leurs pièces et conclusions. Donc, en référé, l'urgence ne donne pas malgré que tout élément produise en justice fait l'objet d'un débat contradictoire en vue de l'établissement de la vérité.

En effet, l'administré pourrait s'arguer de moyens sérieux⁴⁴ dans une situation où le préjudice encouru est irréparable. Est-ce que dans ce cas-là, il y a une efficacité juridico-administrative. A mon avis, non ! Car la suspension d'une décision administrative par le juge profite l'administré et ne pourrait être une sécurité efficiente dans la gestion administrative. Pour comprendre, il suffit de savoir que le référé est une procédure accélérée et aménagée qui doit permettre au juge de statuer rapidement et d'ordonner, au besoin, la mesure idoine⁴⁵.

⁴¹ R. CHAPUS, « *Droit du contentieux administratif* », Montchrestien, 13^{ème} éd., 2008.

⁴² Loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 2008-35 du 08 août 2008 sur la Cour suprême, Journal officiel de la République du Sénégal du 18 janvier 2017 P. 47.

⁴³ Pr Mouhamadou Moustapha AIDARA, « *Référé administratif et unité de juridiction au Sénégal* », pages 21. Voir http://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/Mouatapha_Aidara_Article_refere.pdf.

⁴⁴ CS, Emile Wardini, 5 avril 1978 ; voir Demba Sy, *Droit administratif*, Dakar, CREDILA, 2010, p. 112.

⁴⁵ Pape .O. Seck (dir.), *La modernisation de la justice au Sénégal : une perception manifeste*, Dakar, ELJA, 2017, 276 p ; Voir l'article 80 de la loi du 8 août 2008 dispose que « *Le représentant de l'Etat peut assortir son recours*

La démarche pourrait être peu convaincante pour une annulation efficiente de sécurité administrative. L'examen de loi organique de 2017 en son article 84 montre que le juge des référés, saisi d'une demande, peut ordonner la suspension à l'exécution d'une décision, lorsque l'urgence le justifie par une évidence de doute sérieuse. Si l'urgence se présente que le stipule cette loi organique, le juge des référés pourrait ordonner les mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale. Ce qui justifie que la simple requête au motif d'urgence est recevable même en l'absence de préalable de décision administrative⁴⁶. Donc, le motif sérieux oblige le juge à examiner l'acte administratif.

Ce qui nous intéresse dans l'analyse ce sont les prérogatives du juge au regard des politiques publiques. Il s'agit de voir si la simple annulation recherchée est d'utilité publique efficace. C'est-à-dire que l'exercice des prérogatives de suspension⁴⁷ à une atteinte grave ou manifestement illégale nécessite-t-il une méthode par une évaluation avant toute annulation ? Quel paradigme⁴⁸ peut-on proposer au juge des référés ? Pour répondre aux questions, nous pouvons trouver une explication dans les travaux de Thomas Kuhn⁴⁹. Il pose la pertinence dans le raisonnement intellectuel et institutionnel. La réflexion de Kuhn est d'une importance capitale dans l'analyse des pouvoirs du juge sénégalais du recours pour excès de pouvoir. Il faut davantage, à mon avis, un effort de construction intellectuelle seulement au plan organique. Sur le plan matériel, la loi donne au juge plein pouvoir discrétionnaire il suffit un maximum dans le raisonnement scientifique pour traiter les énigmes solubles dans le strict respect solution de la légalité.

Donc, la démarche de pure de rationalité s'impose pour l'impact de la décision car le droit est sécurité et la sécurité est le droit. A cet effet, l'encadrement du droit entre administré et de l'administration est plus qu'un impératif pour le juge. Dans ce contexte, le Doyen de l'école de Toulouse Hauriou soutient qu'il n'y a pas de droit sans intérêt⁵⁰. Il veut dire par là qu'un droit est foncièrement un intérêt auquel sont venus s'adjoindre d'autres éléments que le juge sénégalais devra chercher dans le contrôle de la légalité des référés. A cet égard, l'efficacité au regard des politiques publiques permettrait d'appliquer à la lettre la loi avec une forte dose d'ingéniosité et d'imposition au résultat à la lumière et le progrès de la légalité.

[contre les actes locaux] d'une demande de sursis à exécution. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît (...) sérieux. ».

⁴⁶ Selon l'article 86 de la loi organique du 17 janvier 2017.

⁴⁷ Loi organique n°2017-09 du 17 janvier 2017, opt. cit.

⁴⁸ Thomas S. KUHN, « *La Structure des révolutions scientifiques* ». Ouvrage traduit de l'américain par Laure Meyer. Paris, Flammarion (1^e édition 1972, dans la Nouvelle Bibliothèque Scientifique), Collection Champs Flammarion, 1983.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ M. HAURIOU, « *Principes de droit public* », Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », 1910, p. 32.

Par exemple la technique de la balance entre intérêts positifs et négatifs pourrait être citée aussi comme option d'un contrôle plus poussé et une tentative de pousser vers l'efficacité à l'administration sénégalaise. Ce serait une avancée significative susceptible de garantir le respect, la promotion et la protection des administrés aux errances⁵¹ de l'administration et permettrait de s'inscrire dans la perspective de construction d'un Etat fort puis que le juge apparaîtrait comme la clé de voûte et la condition de réalisation⁵² et d'efficacité.

HUGLO⁵³ dans son analyse mettait en avant trois considérations générales de procédures de référés⁵⁶ : « le référé vise l'efficacité » ; « par nature, le référé ne peut pas avoir exactement le même effet qu'une décision rendue au fond » et « le référé a une utilité pratique et concrète et efficace s'il s'inscrit dans une perspective d'ensemble ». Il poursuivait en disant que « la procédure d'ordonnance est en effet liée à deux concepts essentiels : rapidité et efficacité. [...] C'est sans doute pourquoi le référé n'a pas la même importance ni la même valeur qu'un recours juridictionnel ». Donc, la procédure d'urgence a pour objectif de « conférer au juge administratif des référés une efficacité comparable à celle du juge civil des référés, tout en tenant compte, bien entendu des spécificités du contentieux administratif »⁵⁴. Au regard des analyses Huglo, cette modeste réflexion trouve toute la pertinence scientifique longtemps exprimés par les praticiens du droit et la doctrine. Mais, le manque d'audace à exiger une annulation efficiente vue l'urgence de suspension de préjudice irréparable semble clore les tergiversations doctrinales et les vicissitudes pour s'inscrire dans la direction de l'efficacité du référé. Ce qui encourage davantage à l'administration à violer le droit administratif par limite matérielle du juge et anime le débat⁵⁵ doctrinale puis que le juge peut bel et bien exiger un résultat à l'administration par l'évaluation en annulation.

⁵¹ R. Aron, « *Essai sur les libertés* », Paris, Calmann-Lévy et Coll. 1977, p.81.

⁵² Voir Leisner (W), « *L'Etat de droit, une contradiction ?* », in Mélanges Eisenmann, Paris, Cujus, 1974, pp.65 et S ; Chevallier (J.), « *La mondialisation de l'Etat de droit* », in Droit et Politique à la croisée des cultures, Mélanges Philippe Ardant, Paris, LGDJ, 1999, pp. 325 -337 ; Gérard (C.), « *Les processus de démocratisation en Afrique* » in L'Afrique en transition vers le pluralisme politique (S/Dir.) de Gérard Conac, Colloque des 12 et 13 décembre 1990, Paris, Economica, p.25 ; François DELPEREE, « *le Renouveau du Droit constitutionnel* », in Revue Française de Droit constitutionnel, n° 74 avril 2008, page 457.

⁵³ C. HUGLO, *La pratique des référés administratifs devant le tribunal administratif, la cour administrative d'appel et le Conseil d'Etat*, Gaz. Pal.-Litec, 1993, spéc. p. 10.

⁵⁴ E. GUIGOU, Sénat, séance du 8 juin 1999, JO Sénat CR, p. 3737.

⁵⁵ La définition du droit administratif fait l'objet de débat. Pour Léon Duguit, le droit administratif doit être appréhendé en fonction de ses buts et la recherche de l'intérêt général autour de la notion de service public. Maurice Hauriou (*Précis élémentaire de droit administratif*, Sirey, 1925, Préface, p. 13), met l'accent les moyens utilisés compris comme étant prérogatives exorbitant dont dispose l'administration ; Voir Le Doyen Georges Vedel (in « *Les bases constitutionnelles du droit administratif* », EDCE, 1954, n° 54, p. 21 ; Voir Charles Eisenmann (in « *La théorie des bases constitutionnelles du droit administratif* » », RDP 1972, pp. 1345-1441) ; Voir J. F. Lachaume, « *La présentation du droit des services publics à l'épreuve du temps* », *Espaces du service public*, Mélanges Jean du Bois de Gaudusson, Tome II, *Droit d'ici*, Presses Universitaires de Bordeaux, 2013 ; voir aussi J. Chevallier « *Le droit administratif, droit de privilèges ?* », Pouvoirs 1988, n° 46, p. 57 ; F. Moderne, « *Recherches sur la Puissance publique et ses prérogatives* », Thèse, Bordeaux 1960 ; V. Dufau, « *Les sujétions exorbitantes du droit commun en droit administratif. L'administration sous la contrainte* », Paris, L'Harmattan, 2000, pp. 39-41.

II- Le juge sénégalais: des pouvoirs matériels limités

Pourquoi, il y a autant de recours pour excès de pouvoir ? Peut-être que l'administration ne se considère comme juge et administratrice de l'activité de l'Etat ? La deuxième question peut paraître impertinente.

A mon avis, elle trouve son sens dans les analyses doctrinales⁵⁶ et matérielles en ce qui concerne le juge constitutionnel (A) mais aussi dans le contentieux foncier au Sénégal (B).

A- Les limites matérielles en matière constitutionnelle

En raison du respect des compétences, le juge français a bien fixé une compétence limitée aux autorités administratives dans l'arrêt Sicard⁵⁷. Au Sénégal, la Constitution du 22 janvier 2001 a prévu un domaine de compétence matérielle à l'autorité administrative qui ne pourrait échapper au contrôle. Il existe, à cet effet, des normes de constitutionnalité externe et interne qui nous semblent important à analyser. Pour la constitutionnalité interne, la compétence limitée est considérée par le Professeur Jacques M. NZOUANKEU de régime obligatoire.

Le juge sénégalais dans l'affaire Souleymane Sidibé a estimé que l'autorité n'a pas soumis au préalable pour avis avant de prendre toute décision et cette non soumission préalable est un vice de procédure au regard des formalités substantielles nécessitant à l'annulation.

Cependant, même si la doctrine parle de flexibilité à propos de l'obligation de consultation dans l'affaire Mbacké Fall⁵⁸ et Cheikh Ndiaye c. /Etat du Sénégal tout comme l'inobservation

⁵⁶ Dr CHEIKH MBACKE NDIAYE, Magistrat, Substitut du Procureur de la République près le TGI de Kolda « *Le contrôle de constitutionnalité des actes administratifs au Sénégal* », page introductif ; Voir C. M. NDIAYE, « *La protection juridictionnelle de l'ordre constitutionnel au Sénégal* », Thèse de doctorat, UCAD 2016 ; Voir B. D. COULIBALEY, « *Le juge administratif, rempart de protection des citoyens contre l'administration en Afrique noire francophone* », *Afrilex*, 2013, pp. 1-37 ; Voir PACTET et F.MELIN SOUCRAMANIER, « *Droit constitutionnel* », Paris, Sirey, 29^{ème} édition, *Droit*, 2010, p. 65.

⁵⁷ Conseil d'État du 27 avril 1962, Jean Sicard et autres. En l'espèce, les requérants ont invoqué devant le juge administratif l'inconstitutionnalité de règlements en demandant l'annulation du décret n 59-1379 du 8 décembre 1959 pour excès de pouvoir. Ce décret portant règlement d'administration publique pour l'application d'une ordonnance avait été jugé par les requérants comme contraire aux dispositions de la Constitution du 4 octobre 1958 instituant la Ve République. Le juge français dans sa réponse a estimé que le règlement d'administration publique est légal quand bien même deux signatures furent apposées sur l'acte. Seule la signature du Premier ministre est opérante ; celle du Président de la République est pour sa part réputée "superfétatoire". Ils ont par conséquent modifié l'ordre des signatures et opéré une substitution de base constitutionnelle.

⁵⁸ Dans l'affaire Doudou Kane, le juge a procédé à la vérification de la formalité relative à la procédure contradictoire. En l'espèce, le requérant soutenait que l'administration a violé les règles de la procédure contradictoire. Pour se défendre l'autorité administrative fait connaître au juge qu'un procès-verbal de la contravention commise par le sieur KANE a été dressé et notifié à lui. Dans sa réponse, le juge précise : « *attendu qu'il résulte des pièces du dossier que le sieur KANE Doudou a été entendu suivant procès-verbal du 9 mai 1958 ; qu'il a été mis à même de connaître les griefs articulés contre lui, et de présenter ses moyens de défense* » ; Voir aussi Cour suprême dans l'affaire Birassy Guissé et autres. Le juge a exigé une motivation « *spécial et précise* ». Voir aussi l'affaire ASC Dial Diop Municipalité Club, le juge sénégalais a conclu à l'inexistence de l'acte administratif, l'objet d'un recours en annulation pour défaut de signature (CE, 27 avril 1994 ASC Dial Diop

de la procédure contradictoire dans l'affaire Ndiogou SALL. Le juge doit créer⁵⁹ ou être beaucoup plus audacieux pour pousser à l'administration vers l'efficacité⁶⁰ des décisions comme solution de stabilité.

En ce qui concerne les normes de constitutionnalité externe, les actes administratifs restent pour l'essentiel dominés par des règles de compétence. A cet effet, l'ordre constitutionnel concerne les actes administratifs est pauvre en règles si l'on veut les inscrire dans une démarche d'évaluation et une prise de décision par la capacité de création⁶¹ du juge. Les principes généraux du droit révèlent une part essentielle à cet effet au juge dans l'élaboration du droit administratif⁶². Ils correspondraient à l'esprit des politiques publiques quand il s'agit d'appliquer le droit face à l'action administrative.

Le caractère non écrit d'un principe général de droit est une originalité très poussée qui devra servir de courage et l'arme du juge sénégalais. Si les principes généraux du droit ont valeur infra législative et supra décrétoire⁶³ donne toute la pertinence d'une évaluation en annulation de l'acte administratif. Il ne faut pas confondre avec les principes de valeur constitutionnelle consacrés par le Conseil constitutionnel, tel que le principe de la continuité du service public dont une partie de la doctrine française attribue un fondement constitutionnel dans l'article 5 de la Constitution de 1958.

Municipalité Club, *Bulletin des arrêts du Conseil d'Etat*, N°29, p. 62). Dans l'affaire Séga Seck Fall, l'ancienne Cour suprême a précisé qu' « aucune disposition constitutionnelle ou législative n'impose comme condition à l'exercice par le Président de la République du pouvoir de signer des décrets qui lui est conféré par l'article 37 de la Constitution qu'il se trouve au moment de la signature sur le territoire national » (CS, 29 janvier 1975 Séga Seck Fall).

⁵⁹ P. DE MONTALIVET, « *Les principes généraux du droit* », JurisClasseur administratif, Fasc. 38, février 2007.

⁶⁰ Bachelard Gaston, « *La formation de l'esprit scientifique. Contribution à une psychanalyse de la connaissance objective* », Paris, Vrin, 1989, p.14. L'auteur estime que l'esprit du juge doit s'inscrire scientifiquement dans une formulation clairement au bénéfice de la République comme mesure de sécurité administrative car la vie scientifique, les problèmes ne se posent pas d'eux-mêmes. C'est la recherche de solution efficace que l'on trouve un véritable esprit scientifique républicain car rien ne va de soi. Rien n'est donné en administration. Tout est construit et s'arrache. C'est au juge du recours pour excès de pouvoir de faire exception ; Voir Jürgen Habermas, « *Raison et légitimité* », Paris, Payot, 1978.

⁶¹ P. DE MONTALIVET, « *Les principes généraux du droit* », JurisClasseur administratif, Fasc. 38, février 2007, opt.cité.

⁶² V. B. Kanté « *Unité de juridiction et droit administratif* », Thèse, dactylogr., Orléans, 1983, p. 128 et s ; N. M. Diagne, « *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais* », Thèse, UCAD, 1995, pp. 65-93. V. Voir R. Chapus, « *Responsabilité publique et responsabilité privée. Les influences réciproques des jurisprudences administratives et judiciaires* », Paris, LGDJ, 1954. ; P. Weil « *A propos de l'application par les tribunaux judiciaires des règles du droit public ou les surprises de la jurisprudence Giry* », Mélanges Eisenmann, 1975, p. 379 et s ; Voir aussi B. STIRN, « *Les sources constitutionnelles du droit administratif. Introduction au droit public* », Paris, LGDJ, coll. « *Systèmes* », 5ème édition, 2006, p. 21 ; Voir B. GENEVOIS, « *Principes généraux du droit* », Répertoire de contentieux administratif, Paris, Dalloz, Tome III, p. 98, § 1035 ; Voir 37G. VEDEL, « *Réflexions sur quelques apports de la jurisprudence du Conseil d'État à la jurisprudence du Conseil constitutionnel* », Mélanges René Chapus. Droit administratif, Paris, Montchrestien, 1992, p. 667

⁶³ 35R. CHAPUS, « *De la valeur juridique des principes généraux du droit et des autres règles jurisprudentielles du droit administratif* », D.1966, chron. p. 99 ; R. CHAPUS, « *De la soumission au droit des règlements autonomes* », D. 1960, chron. p. 124.

Au demeurant, le juge sénégalais par le principe général du droit doit exiger plus d'efficacité⁶⁴ à l'administration aux fins de rendre place le recours pour excès de pouvoir au Sénégal car le courage est source de fermeté et un art de juger⁶⁵.

Cet art de juger doit s'analyser suivant les limites absolues et relatives. Les limites absolues encouragent à l'administration de ne pas s'inscrire dans l'efficience si tenté que le juge n'a pas le pouvoir matériel d'annulation de l'acte de gouvernement⁶⁶ au regard des circonstances dans lesquelles l'administration paraît être d'une singularité juridique et prérogatives de puissance publique à la limite erronée. De Prima Facie, qui semble relever de l'inexplicable dans l'articulation du service public de Léon Duguit et de l'école de Houriou d'un acte administratif. La Cour suprême, dans l'arrêt Ousmane SONKO a réitéré sa position en matière d'actes de gouvernement⁶⁷.

Dans cette affaire, la notion d'action de gouvernement est susceptible de débat dans la mesure que le raisonnement du juge a installé une insécurité et un déséquilibre de la légalité entre administration et administré. Il aurait suffi au juge de mener une étude prospective avant de s'inscrire dans le cadre des actes de gouvernements. En ce qui concerne la limite relative, la jurisprudence française a été encore plus justifiée de justesse depuis la création du Conseil constitutionnel en 1958.

⁶⁴ Cour suprême, 1er juin 1988 Souhel Filfili (inédit). Dans cette affaire, le requérant, expulsé du territoire du Sénégal, invoquait la violation de l'article 3 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme selon lequel « *tout individu a droit à la vie, à la liberté, et à la sûreté de sa personne* ». La Cour suprême avait jugé ce moyen inopportun car l'expulsion n'était pas fondée sur ce moyen sur « *les nécessités d'ordre publiques* ». La technique déployée par le juge de l'administration à cet effet consiste à considérer « le moyen manquant en fait », ce qui entraîna son rejet. Le raisonnement du juge dans cette affaire ne manque pas d'étonner. Le juge n'a pas pris en l'espèce le soin de contrôler la mesure d'expulsion par rapport aux dispositions constitutionnelles mais à chercher à fonder la légalité de la mesure sur d'autres moyens invoqués par l'administration. Le juge semble accorder peu d'importance aux normes constitutionnelles en les préférant à des affirmations vagues et imprécises de l'administration pour ne pas annuler l'acte administratif. Or, la constitution est la charte fondamentale et la charpente de l'administration et base de travail du juge ; Voir N. M. F. DIAGNE, « *Méthodes et techniques du juge en droit administratif sénégalais* », Thèse de doctorat d'Etat en Droit Public, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Faculté des Sciences juridiques et politiques, 1995.

⁶⁵ CS, 3 juin 2011 Mouhamed Diadie Sène ; CE, 23 février 2005 Société « *Baobab Vacances* » ; CE, 31 août 1994, Université cheikh Anta Diop c. /Prosper Nguena Nitchen, Bulletin des arrêts du Conseil d'Etat, N° 38, p. 82. 51G ; PELISSIER, « *Le contrôle des atteintes au principe d'égalité au nom de l'intérêt général par le juge de l'excès de pouvoir* », Thèse pour le doctorat, Université Paris I, 1995, p. 101 ; Voir l'affaire Association Nationale des Handicapés Moteurs du Sénégal rendue le 29 juillet 2000 ; Voir CS, Arrêt N° 19 du 23 mai 2019, Assane BA et autres c. / Etat du Sénégal inédit.

⁶⁶ Cour suprême dans l'affaire Moudou Diagne c/Etat du Sénégal. La Cour suprême dans sa décision considère : « *le décret par lequel le Président de la République convoque l'Assemblée nationale en vue de la déclaration de politique générale du Premier ministre est un acte de l'exécutif pris dans ses rapports avec le législatif ; qu'il s'agit donc d'un acte gouvernement qui échappe au contrôle du juge de l'excès de pouvoir* » ; par conséquent, la Cour est « *incompétente pour connaître de la requête en annulation introduite par Modou DIAGNE contre le décret n° 2012-864 du 04 août 2012* ».

⁶⁷ Cour suprême, Chambre administrative, 17 mars 2016, affaire Ousmane SONKO ; Voir A. Gadji, « *L'économie dans les nouvelles constitutions des Etats d'Afrique francophone* », in La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?, Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo- Glèlè, Editions L'Harmattan, 2014, p. 772 ; Voir A. B. Fall, « *La responsabilité extracontractuelle de la puissance publique au Sénégal : essai de transposition des règles de droit administratif français dans un pays d'Afrique noire francophone* », Thèse, Université de Bordeaux, 2 tomes, 1994, pp. 190-208.

Dans l'affaire PDS, la Constitution posait le caractère secret du vote, alors que le Code électoral en son article L.50 prévoyait l'usage facultatif de l'isoloir. Dans cette situation, la constitution s'impose matériellement à l'administration. Et pourtant, l'administration se base sur l'article 50 du Code électoral pour en faire une obligation de vote. En effet, le juge avait rejeté la requête en considérant que « *le juge de l'excès de pouvoir ne saurait connaître... de la constitutionnalité des lois dont le contrôle est organisé par les seules dispositions de l'article 63 de la Constitution* ».

Dans l'arrêt du 13 mars 1978⁶⁸ *Abdoulaye WADE c/ Etat du Sénégal*, la Cour reconnaît implicitement mais dans la contradiction entre l'article L. 50 du Code électoral et l'article 2 de la Constitution et rejeta la requête en considérant, qu'en l'état du droit, qu'elle ne pouvait exercer un contrôle de constitutionnalité des lois promulguées. Au regard de cette décision, le juge sénégalais est souvent dans ce que nous appelons la cargaison de l'autorité en matière politique. Cette affaire conforte ma position de cet article que le juge annule sans aller loin jusqu'au bout de la rationalité juridique comme étant une exigence de sécurité juridique. Car, entre la constitution et le Code électoral, naturellement tout non initié en droit sait que la Constitution est la charte fondamentale et au sommet de toute norme juridique. La constitution prime sur toutes les autres textes du pays, mais le caractère politique montre parfois la démarche peu ou prou efficace dans l'encadrement des activités de l'administration. Et dans cette affaire, le juge donne une décision non efficiente, non pertinente⁶⁹ au regard du droit administratif. La même perception est aussi sentie dans le domaine foncier.

B- Les limites matérielles en matière foncière

Dans le domaine foncier, il est important de comprendre que les différents textes feront l'objet d'une analyse croisée dans le cadre du recours en annulation. Il s'agit du domaine de

⁶⁸ CS, 13 mars 1978, *Abdoulaye WADE c. / Etat du Sénégal*, *Annales africaines*, 1978, Nouvelles Editions africaines, 1979, pp. 165 et s ; voir D. Sy, « *Le juge sénégalais et la création du droit en Afrique* », In *La création du droit en Afrique*, D. Darbon et J. du Bois de Gaudusson. (dir.), Karthala, 1997, pp. 397-403 ; Voir J.-C. Gautron et M. R.-Baville « *Droit public du Sénégal* », Paris, Pedone, 2ème éd., 1977, p. 8 et s ; Voir V. Dufau, « *Les sujétions exorbitantes du droit commun en droit administratif. L'administration sous la contrainte* », Paris, L'Harmattan, 2000, pp. 39-41.

⁶⁹ Pierre Muller, Jean-Claude Thoenig, Patrice Duran, Giandomenico Majone et Jean Leca, « *Forum : enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques* », *Revue française de science politique*, 46, 1, 1996, pp. 96-133 ; Patrick Hassenteufel et Andy Smith, « *Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques à la française* » », *Revue française de science politique*, 52, 1, 2002, pp. 53-73 ; Voir Herbert Simon, « *Administration et processus de décision* », Paris, Economica, 1983 ; Voir Herbert Simon, « *Administrative Behavior : a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* », New York, Macmillan, 1957 ; Voir aussi Nikos Poulantzas, « *Pouvoir politique et classes sociales* », Paris, Maspéro, 1972.

l'urbanisme⁷⁰ et de la construction⁷¹. Il y a d'autres textes notamment la loi sur le domaine national⁷², le Code du domaine de l'Etat⁷³, la loi relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique⁷⁴, la loi portant sur le régime de la propriété foncière⁷⁵ et le Code général des Collectivités Locales. En effet, le droit foncier est constitué à la base du système de normes et social. Le droit de l'urbanisme s'inscrit dans un contrôle de conformité à la loi, tandis que le droit de la construction est un droit de sécurité et de qualité des ouvrages.

Même si évoquée dans la première partie de cet article, il me semble important de rappeler que la réforme instituée en 2017⁷⁶ sur le sursis à exécution permet au juge de différer l'exécution d'une décision administrative. Cette réforme est un assouplissement sur le caractère exécutoire des actes administratifs en vertu du privilège du préalable. Certes, le sursis à exécution est une possibilité qui s'offre au juge d'exiger la suspension de l'acte administratif. Mais, est ce que cette mesure s'inscrit dans la sécurité administrative ? Ce qui est important, il faut le dire avec force que dans le domaine foncier le contrôle des actes administratif interne est d'une incertitude inquiétante.

Dans une affaire⁷⁷ du Groupement Féminin Keur Séga, le juge sénégalais a estimé que le terrain en litige relevant du domaine national ne saurait être affecté une deuxième fois à une autre personne, sans avoir été au préalable désaffecté conformément à la loi. Aujourd'hui, la recherche de la conformité à la loi est d'une pertinence⁷⁸ capitale si le juge fait un contrôle très

⁷⁰ Loi n° 2008-43 du 20 août 2008 portant Code de l'Urbanisme, JORS, n° 6438, Samedi 15 novembre 2008, p.1093 ; Voir H. JACQUOT, F. PRIET, « *Droit de l'urbanisme* », Dalloz, 2015.

⁷¹ Loi n° 2009-23 du 8 juillet 2009 portant Code de la Construction ; Voir C. SAINT-ALARY-HOUIN, « *Le droit de la construction : Le terrain à bâtir, l'opération de construction* », Dalloz, 2013, p.1 ; J.-L.SABLON, « *Le contentieux des dommages de construction : Analyse et stratégie* », Eyrolles, 2012.

⁷² Loi n°64-46 du 17 Juin 1964 relative au Domaine national, J.O. R.S 3692, p.905.

⁷³ Loi 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'Etat, J.O.R.S, du 20 Septembre 1976, p.1478.

⁷⁴ Loi n°76-67 du 2 juillet 1976 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux autres opérations foncières d'utilité publique, J.O.R.S, du 28 Septembre 1976, p.1118.

⁷⁵ Loi n° 2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la Propriété foncière, J.O.R.S n°6607 du Samedi 13 Aout 2011.

⁷⁶ Loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 2008-35 du 08 août 2008 sur la Cour suprême.

⁷⁷ C.E.S Arrêt n° 0009 du 25/05/2000 Groupement Féminin Keur Séga c/ Etat du Sénégal, in Bulletin des arrêts du Conseil d'Etat, année judiciaire 2000, p.18 ; Voir CS Arrêt n°16 du 22/3/12 Etat du Sénégal c/Michelle Marguerite Charlotte JOURDAN ; Voir CS. Arrêt n°12 du 28/02/13, Cheikh NIANG & Amadou SALL c/ Maire de la Ville de Dakar, in bulletin des arrêts de la Cour suprême n°6-7, p.139 ; Voir CS. Arrêt n°04 du 27/01/09 Cheikh Abdoul Khadre CISSOKHO c/ Conseil rural de Sindia Etat du Sénégal, in Bulletin des arrêts de la Cour suprême, années judiciaires 2008-2009, p.71 ; Voir CS. Arrêt n°21 du 10/04/14, Gilbert KHAYAT c/ État du Sénégal, in Bulletin des arrêts de la Cour suprême n°8, p.133 ; Voir CS. Arrêt n°23 du 30/06/09 Directeur Général des Impôts et Domaines c/Héritiers de Gane Samba GNINGUE-Héritier de feu Mamadou NDIR (Inédit) ; Voir CS. Arrêt n°24 du 12/8/10 Aliou DIACK c/ Etat du SENEGAL, in Bulletin des arrêts de la Cour suprême n°2-3, années judiciaires 2010-2011, p.228 ; Voir J-P. COLIN, P.-Y. Le MEURE, E. LEONARD (eds), Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales, Paris, Karthala, 2009, 534pp.

⁷⁸ Philippe Bezes et alii, « *L'Etat à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations sous la Cinquième République* », Paris, La Découverte, 2005 ; Voir aussi Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig, « *La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France* », Revue française de sociologie, XVI, 1, 1975, pp. 3-32 ; Michel Crozier et Ehrard Friedberg, « *L'acteur et le système* », Paris, Le Seuil, 1977 ; Voir aussi Jean-Claude Thoenig, « *L'analyse des politiques* », in Madeleine

poussé par une évaluation en annulation pour contrecarrer les multiples scandales causés par l'administration locale avec des délibérations politico-personnelles.

Dans le cadre des politiques publiques locales, le juge pourrait être le meilleur gardien de sécurité administrative sur de nombreux litiges fonciers relayés dans la presse et surtout sur certains témoignages sur les délibérations de terrain que certaines autorités locales⁷⁹ qui se croient permis tout. Non seulement, il pourra annuler mais il serait pertinent plutôt d'évaluer⁸⁰ l'impact et d'exiger à l'administration locale des résultats de transparence pourtant inscrit dans le préambule de la constitution de 2001 concernant la transparence dans les affaires publiques de l'Etat sous peine de sanction très lourdes.

Par exemple l'affaire opposant le Maire de la ville de Dakar à Cheikh NIANG, le fait de ne pas prendre en compte les prescriptions du Code de l'urbanisme certes, est une démarche à saluer mais le fait de ne pas l'évoquer explicitement est source d'insécurité. Cette démarche du juge sénégalais pourrait prêter une confusion. Il en est de même que l'efficacité⁸¹ et la sécurité juridique pourrait être recherche dans l'affaire *Michelle Marguerite Charlotte JOUR-DAN*, eu égard, que la notion de violation du Code de constitution figure explicitement dans le raisonnement du juge.

Dans l'affaire *Aminatou CISSE*⁸², le raisonnement du juge semble confus entre vice de procédure et violation de la loi alors que dans l'affaire *Abdou Daro DJIM*⁸³ c/Etat du Sénégal, il adopte une démarche contraire.

Grawitz et Jean Leca (dir.), « *Traité de science politique* », (tome 4 : Les politiques publiques), Paris, PUF, 1985, p. 17 ; voir aussi Bruno Jobert, « *L'Etat en action. L'apport des politiques publiques* », Revue française de science politique, 35, 4, août 198, p. 655 ; Voir aussi Bruno Jobert et Jean Leca, « *Le dépérissement de l'État. À propos de L'acteur et le système de Michel Crozier et Ehrard Friedberg* », Revue française de science politique, 30, 6, 1980, pp. 1125-1180 ; Voir aussi Jean Leca, « *La science politique en France* », Revue française de science politique, 32, 4-5, 1982 ; Pierre Favre, « *La connaissance politique comme savoir légitime et savoir éclaté* », Revue française de sociologie, XXIV, 3, 1983.

⁷⁹ Jean-Claude Thoenig, « *L'usage analytique du concept de régulation* », in Jacques Commaille et Bruno Jobert (dir.), « *Les métamorphoses de la régulation politique* », Paris, L.G.D.J. / Maison des Sciences de l'Homme (« droit et société »), 1998, pp.35-53 ; Patrice Duran, « *Penser l'action publique* », Paris, LGDJ (« droit et société »), 1999.

⁸⁰ : Pierre Lascoumes, « *La gouvernementalité : de la critique de l'Etat aux technologies du pouvoir* », Le portique, 13-14, 2004, pp. 169-189 ; Pascale Laborier et Pierre Lascoumes, « *L'action publique comprise comme gouvernementalisation de l'Etat* », in Marie-Cécile Naves, Sylvain Meyet et Thomas Ribemont, « *Travailler avec Foucault. Retours sur le politique* », L'Harmattan (« cahiers politiques »), 2005, pp. 37-62 ; Voir aussi Bruno Jobert, Pierre Muller, « *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes* », Paris, PUF, 1987.

⁸¹ Bruno Jobert, « *Introduction : le retour du politique* », in Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan (« logiques politiques »), 1994, pp. 9-20 ; Bruno Jobert, « *La régulation politique ; le point de vue d'un politiste* », in Jacques Commaille et Bruno Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J. / Maison des Sciences de l'Homme (« droit et société »), pp. 119-144 ; voir aussi Jürgen Habermas, « *Raison et légitimité* », Paris, Payot, 1978.

⁸² CS. Arrêt n°28 du 12/6/14, Aminata Cissé c/Commune de Sendou (Inédit) ; Voir Kéba MBAYE, « *Le régime des terres au Sénégal* », in *Le droit de la terre en Afrique (au Sud du Sahara)*, Paris, Editions G.-P. Maisonneuve et Larose, 1971, p. 131-157, p. 136.

⁸³ CS. Arrêt n° 62 du 12/12/14, Abdou Daro Djim c/état du Sénégal maire de la commune d'arrondissement de grand Yoff, in bulletin des arrêts de la Cour suprême, année judiciaire 2014, p.153 ; Voir Guy-Adjété KOUASSIGAN, *L'homme et la terre. Droits fonciers coutumiers et droits de propriété en Afrique occidentale*, Paris, ORSTOM, 1966, 283 p.

Le juge a estimé que le non-respect de formalité substantielle est un vice de forme qu'entache la légalité de l'acte. Or, le Professeur NZOUANKEU a souligné que cette procédure constitue une formalité substantielle. La doctrine certes est une source de droit, mais, à mon avis, l'analyse du Professeur NZOUANKEU montre toute la contradiction du juge dans l'appréciation⁸⁴ de l'action de l'administration. Et de ce point de vue donne toute la pertinence au juge de s'inscrire dans la modernité réflexive⁸⁵ que d'être dans le registre d'une simple appréciation des décisions de l'administration.

La confusion dans la démarche du juge est plus perceptible dans l'affaire des Héritiers de feu Alassane NDIAYE⁸⁶ où le juge hésite entre violation de la loi et erreur de droit. En effet, la Cour suprême indique que le juge de l'expropriation a violé la loi par fausse interprétation en se fondant sur la bonne disposition mais pour autant avec une interprétation erronée.

Le commentaire de cette affaire, invite à dire que la science du droit pertinent lorsqu'elle la démarche technique s'inscrit dans la science de la décision. A cet effet, elle nécessite une connaissance précise et une volonté intellectuelle qui est soumise au déterminisme de sécurité administrative puisque le droit est l'expression de la volonté générale et non celle de l'administration et, ne serait être à la solde de science véritable du phénomène juridique⁸⁷. Si tel est le cas, le recours en annulation par l'évaluation de l'action administrative ne pourrait être que science juridique⁸⁸ prenant étroitement la perception du risque principal si seulement à

⁸⁴ Pierre Muller, « *Présentation : cinq défis pour l'analyse des politiques publiques* », in Pierre Muller et alii, « *Forum* », op.cit., pp. 96-102 ; Pierre Muller, « *Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde* », in Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; Pierre Muller, « *L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique* », *Revue française de science politique*, 50, 2, 2000, pp. 189-208.

⁷⁸ Sur T. Luhmann, cf. : Yannis Papadopoulos, « *Complexité social et politiques publiques* », Paris, Montchrestien, 1995. Voir Jürgen Habermas, « *Théorie de l'agir communicationnel* », Paris, Fayard, 1987 ; Voir Yves Barel, « *La quête du sens. Comment l'esprit vient à la cité* », Paris, Seuil, 1987 ; Yves Barel, « *Pourquoi existe-t-il quelque chose plutôt que rien* », in Michel Amiot, Isabelle Billiard et Lucien Brams (dir.), *Système et paradoxe. Autour de la pensée d'Yves Barel*, Paris, Seuil, 1993.

⁸⁵ A. Giddens, « *Les conséquences de la modernité* », Paris, L'Harmattan, 1994 ; U. Beck, « *La Société du risque. Sur la voie d'une autre modernité* », Paris, Flammarion, 2008 ; Voir G. Esping-Andersen et B. Palier, « *Trois leçons sur l'État-providence* », Paris, Le Seuil, 2008.

Y. Papadopoulos, « *Complexité sociale et politiques publiques* », Paris, Montchrestien, 1995 ; Voir M. Kaluszynski et R. Payre (dir.), « *Savoirs de gouvernement : circulation(s) traduction(s) réception(s)* », Paris, Economica, 2013 ; Voir P. Gibert, « *Management public, management de la puissance publique* », dans F. Lacasse, J.-C. Thoenig (dir.), *L'action publique*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 29-30 ; Voir E. Monnier, « *Évaluation de l'action des pouvoirs publics* », Paris, Economica, 1992, p. 87 ; Voir É. Fouilleux, « *La politique commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation* », Paris, L'Harmattan, 2003.

⁸⁶ Voir CS. Arrêt n°15 du 25/5/10, Directeur Général des Impôts et Domaines c/ Les Héritiers de feu Alassane NDIAYE et de feu Mamadou NDOYE et autres (Inédit) ; Voir Catherine COQUERY-VIDROVITCH, « *Le régime foncier rural en Afrique* », in Emile Le Bris, Etienne Le Roy, François Leimdorfer, (éds.). « *Enjeux fonciers en Afrique Noire* », éds. Emile Le Bris, Etienne Le Roy et François Leimdorfer, ORSTOM/Karthala, 1980, p. 65-84.

⁸⁷ D LINOTTE « *Recherches sur la notion d'intérêt général en droit administratif Français* », Thèse Bordeaux 1975 (dactyl.), p. 95 ; voir J. Rrvsno « *Existe-t-il un critère du droit administratif ?* » R.D.P., 1953, pp. 280 ss.

⁸⁸ Pour J. Rivero, l'absence de critère unique tient à la volonté du juge administratif de préserver sa liberté d'action, en évitant de se lier les mains pour l'avenir par des formules trop rigoureuses; l'explication réside cependant, à notre avis, moins dans la subjectivité du juge que dans les exigences objectives de fonctionnement de l'idéologie.

l'annulation ou à la suspension d'une décision de sursis est limitée matériellement sans aller au fond d'une démarche évaluative.

A cet effet, en matière de recours pour excès de pouvoir si le juge s'arrête seulement à l'annulation⁸⁹ dans le domaine foncier c'est un manque d'audace. À chaque fois, il a droit⁹⁰ de s'appuyer sur un référentiel comme science juridique suivant un ensemble de prescriptions qui donnent sens des critères de choix efficient. Il s'agit dans la démarche de processus cognitif permettant de comprendre le réel en limitant la complexité et le processus de prescription permettant d'agir objectivement. Si le juge du recours pour excès de pouvoir ne peut aller loin dans un sens d'évaluation en annulation de la décision, à cet effet, ses prérogatives se révèlent très limitées, inaptes à porter une grande architecture⁹¹ de sécurité administration par le principe d'autorité et de gestion de l'action de l'Etat⁹².

⁸⁹ J.-M. Ausy et R. DRAGO, « *Traité de contentieux administratif* », L.G.D.J; 2. éd., 1975n, ' 322.

⁹⁰ M. WerrNs, " *Empirisme et conceptualisme dans la méthode juridique : faut-il tuer les catégories- juridiques ?* ", i4é1. Dabin, 1963, I, pp. 355ss; L. Nrzeno, « *A propos de la notion de service public : un juge qui veut Gouverner* », D. 19&, I, Chron. XXI.

⁹¹ M. Heumou, " *Droit administratif* ", in Répertoire du droit administratif (Léon Béquet), T. XIV, 1897, n. 81. M. Kccurr, « *Compétence administrative et judiciaire* » 1950; Snxorvorn, « *Etudes sur le recours de pleine juridiction* », L.G.D.J., 1964; pp. 133 ss.

⁹² E. Laffarière « *Traité de la iuridiction administrative et des recours contentieux* », 1., éd., 1887-882, " éd. 1896, 2 tomes.

Conclusion

On parle de recours en annulation dès qu'un problème est soulevé entre administration et administré et qu'il revient au juge de dire le droit. Le constat est que le juge sénégalais que ce soit des référés, constitutionnel ou foncier doit faire un contrôle très poussé des politiques publiques car la simple annulation est un manque d'audace. Cette habitude est un obstacle et limites organiques et matérielles dépourvue d'efficacité et d'impact de décisions administratives pour la sécurité de l'action de l'Etat.

L'action de l'administration au regard de la science de la décision n'est pas dépourvue de contrôle de l'évaluation en annulation. Si l'évaluation des décisions de l'Etat⁹³ est une démarche intellectuelle qui consiste à rechercher les moyens juridico-sécuritaires et administratifs permettent d'atteindre les objectifs⁹⁴ qui lui sont assignés. Au Sénégal, elle doit être perçue comme une demande sociale surtout dans les contextes des dérives des administrations centrales et territoriales source de mesure de sécurité juridique⁹⁵.

Si le droit⁹⁶ doit promouvoir toutes les formes de justice pour être accepté dans nos états fragiles, il ne doit méconnaître la finalité de sécurité juridique inhérente à la sécurité administrative qui ne saurait être que par une évaluation en annulation de l'acte administratif. Nous estimons que la simple annulation dans le cadre du recours pour excès de pouvoir ne pourrait être qu'un château de cartes, toujours prêt à s'écrouler car à tout moment l'administration pourrait s'inscrire dans une dynamique de nécessité et de continuité de service public qui ouvre la possibilité de prendre souvent des décisions non pertinentes qui le fragiliserait l'ordre public. A ce titre, il ne remplirait et ne serait être une fonction de protection⁹⁷ des sociétés, ni dans les rapports humains et sociaux.

Donc, nul pouvoir de l'administration ne doit être dépourvu de contrôle de stricte évaluation de sécurité juridique. Tout ne serait bâti dans l'annulation sans une dose de rationalité, d'audace du juge et de garantie à ses destinataires⁹⁸.

⁹³ Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques en France, op.cit.

⁹⁴ Voir arrêt Aminata Sall et autres, cité-haut.

⁹⁵ Georges Ripert a pu écrire que l'insécurité est d'une autre nature. C'est celle qui naît du régime même de la loi lorsqu'il est mal établi. Elle peut paraître moins dangereuse que l'insécurité de fait, elle est en réalité plus grave, car elle détruit l'autorité et insidieusement conduit un pays à l'anarchie [...] Le règne de la loi ne peut être assuré que par le respect des principes nécessaires au régime légal de développement sécuritaire de l'Etat.

⁹⁶ R. Bonnard, « *Précis de droit administratif* », LGDJ 3^{ème} édition, 1940 p. 114.

⁹⁷ J-L. Bergel, « *Théorie générale du droit* ». Dalloz, coll. Méthode du droit, 2012 p. 42. Voir B. Jeanneau, « *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative* ». Editions du recueil Sirey 1954, p. 92.

⁹⁸ Ibid ; Voir J. Bentham est qualifié par C. Schmitt tout à tour du représentant le plus radicale de la sécurité de la loi, et de fanatique de la sécurité positiviste de la loi ; Voir C. Schmitt, « *Les trois types de pensée juridique* ». PUF coll. Droit éthique société, 1995 ; Voir H. Kelsen, « *Théorie pure du droit* » (traduit par Ch. Eisenmann), LGDJ Bruylant coll. La pensée juridique. 1999 p. 250 ; Voir P. Roubier, « *Théorie générale du droit* », « *Histoire des doctrines juridiques et philosophie des valeurs sociales* ». Dalloz 2005, p. 2.

Paul Roubier, estime que le droit à une valeur sociale et ne peut manquer de se fonder sur le but du droit sans vouloir⁹⁹ anticiper l'avenir de sécurité juridique et administrative. Il nous semble nécessaire d'indiquer dès maintenant que la solution du problème¹⁰⁰, c'est l'annulation par l'évaluation¹⁰¹ comme une valeur sociale, une sécurité juridique, une justice, progrès social, une autorité¹⁰², une paix durable et un ordre public.

La sécurité juridique¹⁰³ est avant tout la bonne administration. Elle est un impératif qui découlait de la soumission de l'administration au droit. Toutefois, il peut y arriver que des mesures prises au nom d'une bonne administration¹⁰⁴ soient acceptées par des considérations liées à la sécurité juridique que par l'évaluation de l'action de l'administration en annulation¹⁰⁵ par une pertinence¹⁰⁶ de rattachement de la confiance légitime et légale de bonne administration¹⁰⁷ que le juge sénégalais doit imposer¹⁰⁸.

⁹⁹ Pierre Birnbaum, « *les Dimensions du pouvoir* », Paris. P.U.F., 1984. Voir CE, Ass., 28 décembre 2009, Commune de Béziers, req. n°304802.

¹⁰⁰ C. Grémion, « *Profession : décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État* », Paris, Gauthier-Villars, 1979.

¹⁰¹ P. Muller, Y. Surel, « *L'Analyse des politiques publiques* », Paris, Montchrestien, 1998 ; Voir CE, Ass, 16 février 2009, Société Atom, Rec. 25 ; CE, 10 juin 2009, Mme Zheng, req. n° 318898

¹⁰² H. Oberdorff, « *Les institutions administratives* », Paris, Armand Colin, 2002.

¹⁰³ J.-L. Quermonne, « *L'appareil administratif de l'État* », Paris, Le Seuil, 1991, p. 29 sq.

¹⁰⁴ P. A. Sabatier, E. Schlager, « *Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines* », Revue française de science politique, avril 2000, vol. 50, no 22. Voir B. Palier, Y. Surel et al., « *Penser le changement dans un monde interdépendant* », Paris, L'Harmattan, 2008.

¹⁰⁵ R. Drago et J.-M. Auby, « *Traité des recours en matière administrative* », tome 2, Litec, 1992, p. 10 et suiv. ; R. Chapus, « *Droit du contentieux administratif* », Montchrestien, 13ème éd., 2008, spéc. n° 227 et suiv. ; B. Pacteau, « *Contentieux administratif* », PUF, 7ème éd, 2005, spéc. n° 13 et n° 14 (toutefois l'auteur se détache ensuite complètement de la classification des recours) ; O. Gohin, « *Contentieux administratif* », Litec, 6ème éd, 2009, spéc. n° 214 et suiv. ; C. Debbasch, J.-C. Ricci, « *Contentieux administratif* », 8ème éd., 2001, spéc. n° 714 et suiv. ; J. Viguier, « *Le contentieux administratif, Connaissances du droit* », Dalloz, 2ème éd, 2005, spéc. p. 66 ; V. aussi D. Truchet, « *Droit administratif* », PUF, 3ème éd., 2010, spéc. p. 132 ; B. Seiller, « *Droit administratif* », Tome I, Flammarion, 3ème éd., 2010, spéc. p. 161 ; Y. Gaudemet, « *Droit administratif* », 18ème éd., LGDJ, spéc. p. 91 et suiv. ; G. Braibant, B. Stirn, « *Le droit administratif français* », Presses de sc. Po et Dalloz, 7ème éd, 2005, spéc. p. 597 et suiv.

¹⁰⁶ R. Balme, S. Brouard, « *Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique* », Revue française de science politique, février 2005, vol. 55, no 1.

¹⁰⁷ E. Laferrière, « *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* », Paris, Berger-Levrault, 1887, tome I, p. 15.

¹⁰⁸ L. Duguit, « *Traité de droit constitutionnel* », Paris, éd. De Boccard, 1928, tome 2, p. 459.

Références bibliographiques

Ouvrages spécialisés

- BERGERON Gérard, « *Le fonctionnement de l'Etat* », Paris, A. Colin 1965.
- CHAPUS R., « *Droit du contentieux administratif* », Montchrestien, 13ème éd., 2008.
- DESCOINGS Richard, « *la nécessité d'une réflexion générale et croisée sur la régulation* » in DUGUIT L., « *Traité de droit constitutionnel* », Paris, éd. De Boccard, 1928, tome 2.
- EHRARD FRIEDBERG Michel Crozier et, « *L'acteur et le système* », Paris, Le Seuil, 1977.
- FRISON-ROCHE Marie Anne, « *les régulations : légitimité et efficacité* », Paris, Dalloz, 2004.
- HERBERT Simon, « *Administration et processus de décision* », Paris, Economica, 1983.
- HAURIOU Maurice (1897), *Précis de droit administratif et de droit public général à l'usage des étudiants ès sciences politiques*, L. Larose, 3ème éd. 5ème éd. 1903.
- GUILLAUME Nicolas Grand, « *Théorie générale du contrôle* », Paris, Economica, 1994.
- LAFERRIERE Edouard, « *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* », T2, Bergel-Levrault, 2ème édition, 1896, p 560.
- KUHN Thomas S., « *La Structure des révolutions scientifiques* ». Paris, Flammarion, 1e édition 1972.
- MENY Yves et Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989.
- PAPADOPOULOS Yannis, « *Complexité social et politiques publiques*», Paris, Montchrestien, 1995.
- NIOCHE (J.P.), Poinard (R.), « *L'évaluation des politiques publiques* », Economica 1984.
- PACTEAU Bernard « *Manuel de contentieux administratif* », PUF coll. « *Droit fondamental* », 2ème éd. 2010.
- THOENIG, Jean-Claude « *L'analyse des politiques* », in Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), *Traité de science politique (tome 4 : Les politiques publiques)*, Paris, PUF, 1985.
- VEDEL G., « *Réflexions sur quelques apports de la jurisprudence du Conseil d'État à la jurisprudence du Conseil constitutionnel* », Mélanges René Chapus. Droit administratif, Paris, Montchrestien, 1992, 667 p.
- WEIL P., « *A propos de l'application par les tribunaux judiciaires des règles du droit public ou les surprises de la jurisprudence Giry* », Mélanges Eisenmann, 1975.
- ZOUANKEU J.-M., « *Les grandes décisions de la jurisprudence sénégalaise (GDJAS)* », Tome 1(Contentieux de la légalité), 3ème éd. 1993, 356 p.

Thèses

- DIAGNE Ndeye Maguiguène, « *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif Sénégalais* », Thèse de Droit Public, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, 1995, 523 p.
- DIOUF Abdoul Aziz, « *Essai sur le régime juridique des normes de domaine* », Thèse, Université d'Orléans, Juillet, 2010, 338.
- FALL Alioune Badara, « *La responsabilité extracontractuelle de la puissance publique au Sénégal : essai de transposition des règles de droit administratif français dans un pays d'Afrique noire francophone* », Thèse, Université de Bordeaux 1, janvier 1994.
- DIOP M., « *Le contrôle de l'administration* », Thèse de Doctorat, Dakar, 1970, 647 p.
- KANTE Babacar, « *Unité de juridiction et droit administratif : l'exemple du Sénégal* », Thèse, Université d'Orléans, juillet 1983.

- PELISSIER, « *Le contrôle des atteintes au principe d'égalité au nom de l'intérêt général par le juge de l'excès de pouvoir* », Thèse pour le doctorat, Université Paris I, 1995.

Textes sénégalais

- Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001.
- Loi n°64-46 du 17 Juin 1964 relative au Domaine national, J.O. R.S 3692, p.905.
- Loi 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'Etat.
- Loi n° 2009-23 du 8 juillet 2009 portant Code de la Construction.
- Loi n° 2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la Propriété foncière.
- Décret n° 2015-679 du 26 mai 2015 portant Cadre harmonisé de suivi-évaluation des politiques publiques.

Arrêts Sénégalais

- CS, 26 janvier 1994, Alla NGOM et autres.
- CS, 7 mars 1963, Amadou Alpha Kane.
- CS, 05 juillet 1979, Aminata SALL et autres.
- CS, 5 avril 1978, Emile Wardini.
- CE, 27 avril 1994 ASC Dial Diop Municipalité Club.
- CS, 29 janvier 1975 Séga Seck Fall.
- CS, 28 février 13, Cheikh NIANG & Amadou SALL c/ Maire de la Ville de Dakar.
- CS, 22 mars 12 Etat du Sénégal c/Michelle Marguerite Charlotte JOURDAN.
- CS, 3 juin 2011 Mouhamed Diadie Sène.
- CE, 31 août 1994, Université cheikh Anta Diop c. /Prosper Nguena Nitchen.
- CS, 17 mars 2016 Ousmane SONKO.
- CS, 13 mars 1978, Abdoulaye WADE c. / Etat du Sénégal, Annales africaines, 1978, Nouvelles Editions africaines, 1979, pp. 165 et s.

Arrêts français

- Tribunal des Conflits, 13 février 1873, Blanco.
- CE, Ass., 17 février 1950, Ministre de l'Agriculture c. Dame Lamotte.
- CE, 29 mars 1901, Casanova.