

# **Les conditions juridiques de la révocation du maire en droit africain. A propos du Décret 2018-1701 du 31 août 2018 portant révocation du Maire de la Ville de Dakar.**

Abdou Aziz Daba KEBE,  
Agrégé des Faculté de Droit,  
Chef du Département de Droit public,  
Directeur du Centre d'Etudes et de Recherches en l'Ingénierie Juridique et Financière (CERIF).

## **I Les thèses en présence**

- A. La thèse de la connexion entre révocation et condamnation
  - 1. Exposé de la thèse
  - 2. Limites de la thèse
- B. La thèse de la distinction entre révocation et condamnation
  - 1. Exposé de la thèse
  - 2. Limites de la thèse

## **II. Eléments de synthèse**

- A. Faits susceptibles de provoquer la révocation la légalité de la révocation
  - 1. Les fautes visées
  - 2. Les effets prévus
- B. Procédure de révocation
  - 1. Constatation administrative de la faute
  - 2. Les garanties minimales



## Introduction

Comme l'écrit le Professeur Demba Sy, « *La tutelle (...) est un contrôle nécessaire dans l'intérêt de l'État lui-même qui doit sauvegarder son unité politique et veiller au respect de la loi, dans l'intérêt de la personne décentralisée pour éviter la mauvaise gestion et dans l'intérêt des individus vivant dans la collectivité décentralisée qui peuvent avoir besoin d'une certaine protection contre l'autorité décentralisée* »<sup>1</sup>. L'affirmation est juste parce que l'on assiste récemment à une sorte de crise du contrôle de légalité dans les collectivités territoriales en Afrique. Le Décret n°2018-1223 du 29 octobre 2018 portant révocation du Maire de la commune d'Arrondissement des Parcelles Assainies, le Décret 2018-024 du 04 mai 2018 portant révocation du Maire de la commune VI du District de **Bamako**, le Décret 2017-380 du 02 août 2017 portant révocation de Monsieur Léhady Vinagnon SOGLO des fonctions de Maire de la Commune de **Cotonou**<sup>2</sup> ou encore, en **Côte d'Ivoire**, le Décret 2018-659 du 1<sup>er</sup> août 2018 portant révocation de M. BENDJO AKOSSI Noël, Maire de la commune de Plateau. Il faut ajouter à cette liste les séries de révocations de maire au mois de septembre 2018 au **Niger**<sup>3</sup>.

Le Décret 2018-1701 du 31 août 2018 portant révocation du Maire de la Ville de Dakar polarise fortement des idées de doctrine parce qu'il fait intervenir le droit financier, le droit administratif et le droit judiciaire. Le droit financier est interpellé en amont parce qu'il s'est agi de la gestion d'une régie d'avance qui constitue une procédure abrégée d'exécution de la dépense publique permettant à l'ordonnateur d'empiéter sur les fonctions du comptable. Le régisseur d'avance, administrateur, est autorisé à payer des dépenses spécifiques pour le compte et sous le contrôle des comptables publics. Ces derniers leur consentent, à cet effet, des avances de trésorerie. La condamnation du Maire de Dakar résulte des dépenses effectuées à partir d'une caisse d'avance. Celle-ci a été créée pour les dépenses diverses inscrites au compte 6490 et au service 313 c'est-à-dire, le cabinet du Maire de la ville de Dakar. En effet, pour le juge, « *Khalifa Ababacar SALL et Mbaye TOURE, qui ont respectivement signé les mandats de paiement et les bordereaux d'envoi destinés aux receveurs-percepteurs municipaux, se sont servis de ces fausses pièces pour justifier l'utilisation de la somme de 30 000 000 FCFA reçue et obtenir le renouvellement mensuel de ce montant..* » ; *Que par ce procédé, Khalifa Ababacar SALL a pu disposer, chaque année de 2011 à 2015, en espèces, de la somme de 360.000.000 FCFA qu'il a utilisée à des fins autres que celles indiquées sur les fausses pièces comptables justificatives produites à l'appui de ses mandats* »<sup>4</sup>. Le Tribunal déclare Khalifa Ababacar SALL « coupable de faux et usage de faux en écriture de commerce, de faux et usage de faux dans des documents administratifs et escroquerie portant sur des deniers publics ». Le Maire

<sup>1</sup> *In Droit administratif*, éd 2014, .159.

<sup>2</sup> Cour constitutionnelle du Bénin , Décision DCC 18-039 du 20 février 2018.

<sup>3</sup> Projet de décret portant révocation des Maires des Communes rurales de Harikanassou, de Tchadoua et de Gothèye et du Maire de la Commune Urbaine de Loga de leurs fonctions (communiqué du conseil des ministres du mardi 25 septembre 2018).

<sup>4</sup> TGI, hors classe de Dakar, jugement du 30 mars 2018.

de la Ville de Dakar est condamné à cinq (05) ans d'emprisonnement ferme et à une amende de 5.000.000 FCFA ferme qui sera portée à 1, 8 milliard en appel<sup>5</sup>.

La surveillance budgétaire des collectivités territoriales, ou contrôle de légalité, doit être rigoureuse. Même si les réformes entamées dans la phase II de l'Acte III de la décentralisation devraient accroître les recettes des entités décentralisées<sup>6</sup>, les ressources disponibles sont, pour le moment, faibles. Les statistiques du Document de Programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) 2019-2021 révèlent que les recettes totales des collectivités territoriales s'équilibrent en 2017 à 158,6 milliards soit 4,72 % des recettes totales de l'Etat. Les finances locales représentent environ 1,4 % du PIB et 5,1 % des dépenses de l'Etat<sup>7</sup>.

Le Décret 2018-1701 du 31 août 2018 découle de la tutelle sur les personnes en ce que la libre administration constitue une autonomie de gestion sous le droit de regard de l'Etat prévu à l'article 102 de la Constitution du 22 janvier 2001.<sup>8</sup> La mise en œuvre de la libre administration est donc encadrée par le législateur, principe appliqué, très tôt, par la Cour suprême du Sénégal (CS, Sections Réunies, 22 mai 1968, Commune de Kaolack).

La tutelle sur les personnes s'applique aux organes délibérants. Ainsi, le conseil municipal peut être déclaré démissionnaire par le maire lorsqu'il a manqué à trois sessions successives sans motifs légitimes ou par le Ministre chargé des Collectivités territoriales ou quand il refuse de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois et règlements (articles 157 et 159 du CGCT). Le conseil municipal peut être dissout par décret (article 161 du CGCT) après avis de la Cour suprême si l'on considère que son fonctionnement se révèle durablement impossible (CS, 16 mars 2009, Abdou NDIAYE c/ Etat du Sénégal).

S'agissant du contrôle sur l'organe exécutif local, sont visés dans le propos les fonctions de maires et adjoints. Les articles 128 et suivants du CGCT régissent les conditions de substitution, de suppléance, et de cessation de fonctions des maires et adjoints. Il s'agit tout simplement de dispositions ayant pour objet de garantir la stabilité du fonctionnement des collectivités territoriales. Ce contrôle se manifeste par des décisions administratives qui peuvent être prises par le Président de la République ou le Ministre chargé des collectivités territoriales. Aussi, selon les articles 135 et 140

---

<sup>5</sup> L'arrêt de la Cour d'Appel de Dakar du 30 août 2018.

<sup>6</sup>Loi n° 2018 – 10 du 30 mars 2018 modifiant le Code général des Impôts qui remplace la patente par la contribution économique locale et Décret n° 2018-1250 fixant les modalités d'allocation et les critères de répartitions du Fonds d'Equipement des Collectivités Territoriales.

<sup>7</sup> Ces chiffres sont évidemment faibles si le Sénégal est comparé à des Etats comme le Maroc, l'Afrique du Sud, l'Ethiopie la République Démocratique du Congo. En outre, près de 80% des recettes collectées restent affectées au fonctionnement d'où l'urgence alors d'une modernisation en profondeur de la structure des dépenses locales héritée du Décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies. Le Haut Conseil des Collectivités territoriales (HCCT) est très attendu sur ce vaste chantier de rénovation du droit des collectivités territoriales. De toute façon, avec les méthodes de gestion publique adoptées dans la Loi organique 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances, les finances des collectivités territoriales devront être renouvelées.

<sup>8</sup> Aux termes de cet article : « Les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des assemblées élues. Leur organisation, leur composition et leur fonctionnement sont déterminés par la loi ».

du CGCT, les organes exécutifs locaux peuvent-ils être suspendus ou révoqués dans l'exercice de leur fonction avant le déclenchement de toute procédure judiciaire.

Tout part donc des dispositions des articles 135 et 140 de la Loi 2013-10 portant Code général des Collectivités territoriales. Aux termes de l'article 135 : « Lorsque le maire ou tout autre conseiller municipal est condamné pour crime, sa révocation est de droit ». L'article 140 de la Loi 2013-10 précise, de façon non limitative, les fautes qui peuvent entraîner l'application des dispositions de l'article 135. Ces dernières fixent le régime juridique de la procédure de révocation. La lecture combinée des deux articles pousse la réflexion sur les conditions juridiques de révocation du maire.

En termes clairs, la révocation est-elle liée à la condamnation ? Le décret de révocation est-il motivé ? La procédure fixée a-t-elle été respectée ? De manière générale, quelles sont les conditions dans lesquelles un maire peut être révoqué ?

Ces interrogations sont fondamentales. En droit de la fonction publique, la révocation constitue une sanction de troisième degré qui est une mesure administrative exceptionnelle qui entraîne une perte de fonction, une cessation définitive de fonction et la radiation des cadres (articles 43 et 87 de la Loi 61-33 du 15 juin 1961 portant statut général de la fonction publique). Pour le maire, la révocation emporte aussi de lourdes conséquences. Il est provisoirement remplacé par un adjoint dans l'ordre de l'élection et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal pris dans l'ordre du tableau ; le maire est dépossédé de ses pouvoirs du fait que son remplaçant exerce la plénitude de ses fonctions (articles 137 et 138 du CGCT).

Pour tenter de répondre à ces questions, il a été procédé au dépouillement des textes de la décentralisation de certains Etats de l'Afrique de l'Ouest ( Niger, Burkina, Sénégal, Togo, Mali et Côte d'Ivoire) et ceux de l'Afrique centrale ( Cameroun, Tchad, République Démocratique du Congo) afin d'avoir des tendances juridiques dans la définition des règles applicables à la révocation du maire. La jurisprudence sénégalaise (le droit administratif étant jurisprudentiel) est déterminante parce qu'elle permet de connaître la position du juge en ce qui concerne les règles *alteram partem* et celles des techniques de motivation.

La démarche adoptée se situe, donc, dans une posture académique. Sans prétention d'exhaustivité, l'objectif de cette réflexion est de contribuer au débat controversé sur la révocation du Maire de Dakar.

Les premières réactions des juristes étaient d'affirmer qu'en l'absence de condamnation définitive, la révocation du maire était illégale. L'idée s'est vite propagée puisque les mesures administratives sévères demeurent exécutoires à partir d'une condamnation judiciaire définitive. Dans ce cadre, en visant l'arrêt de la Cour d'appel qui fait l'objet de pourvoi, le décret de révocation viole la présomption d'innocence et manque de base légale.

L'obstacle le plus sérieux qui se dresse contre cette idée est qu'elle résulte d'une lecture erronée de la Loi 2013-10 portant CGCT. Le Maire de Dakar n'est pas condamné pour crime mais pour des faits de délits.

En RDC et au Cameroun, comme nous le verrons dans la première partie de cette étude, la connexion entre condamnation et révocation est intéressante parce que prévue *expressis verbis* dans les lois de la décentralisation. Tel n'est pas le cas en

droit sénégalais à la lecture des dispositions des articles 135 et 140 pour les communes et 59 (équivalent de l'article 135) et 61 (équivalent de l'article 140) s'agissant des départements.

De même, la procédure de révocation du maire relève du droit administratif et non pas du droit judiciaire. Pour d'autres juristes, le Président de la République peut révoquer un maire sans condamnation. La révocation intervient, en amont, en dehors de toute procédure judiciaire. Les actions administrative et judiciaire sont autonomes. Si les faits reprochés au maire sont constatés de façon administrative, l'autorité de tutelle peut le suspendre ou le révoquer. Cette thèse est plus conforme à notre Code des Collectivités territoriales parce qu'elle est confirmée par la quasi-totalité des lois de la décentralisation de l'échantillon d'étude. La faiblesse de cette thèse réside dans les termes de la rédaction du décret qui font référence à la condamnation judiciaire pour justifier la révocation du Maire de Dakar. De surcroît, les motifs de la décision n'apparaissent pas dans le dispositif du décret et les visas ne permettent pas de répondre, à première vue, de façon tranchée, au respect ou non des règles de procédure. Il faut donc rendre compte de ces deux thèses dans un premier temps (I). En second lieu, une synthèse sera proposée au prisme du droit comparé et de la jurisprudence administrative (II).

## **I) Les thèses en présence**

La thèse de la connexion entre révocation et condamnation est abordée (A) avant de percevoir celle qui distingue les deux types de mesures (B).

### **A- Thèse de la connexion entre révocation et condamnation**

#### **1. Exposé de la thèse**

Cette thèse défend l'existence d'un lien entre la révocation et la condamnation judiciaire. C'est le cas, d'ailleurs, en droit de la fonction publique. Pour le juge administratif sénégalais, « *la condamnation n'étant pas définitive, l'autorité administrative qui a radié Bakary KEITA des cadres sans formalités, a méconnu* » l'article 38 de la loi 2009-18 du 9 mars 2009 relative au statut du personnel de la Police nationale<sup>9</sup>.

Cette thèse emporte plusieurs conséquences. Puisque la révocation du maire est assujettie à une condamnation, le Président de la République n'a pas la prérogative, en cours de procédure judiciaire, de révoquer un maire. Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales serait anéanti parce que l'autorité présidentielle s'arroge d'une compétence qui n'est fondée sur aucun texte. Sans condamnation définitive, le décret de révocation du Maire de Dakar serait entaché d'illégalité, d'erreur de droit et de défaut de base légale. La présomption d'innocence est également violée en raison du pourvoi en cassation formulé par les avocats du Maire de la Ville de Dakar. Conformément à l'article 36 de la Loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017<sup>10</sup> abrogeant et remplaçant la Loi organique n° 2008-35 du 08

<sup>9</sup> CS, Arrêt n°5 du 9 février 2012, Bakary KEITA.

<sup>10</sup> Se référer au J.O n° 6986 du mercredi 18 janvier 2017.

août 2008 sur la Cour suprême, le délai de recours et le recours sont suspensifs en matière pénale. La jonction entre révocation et condamnation s'appuie également sur les éléments de rédaction du décret de révocation qui instaure clairement (voir point B.2.) une agrégation des deux mesures. L'arrêt de la Cour d'Appel ne peut donc fonder la décision de révocation, parce que basée sur une règle juridique inapplicable. On conclut logiquement à une absence ou un défaut de base légale.

Le croisement des textes révèle un rapport, une relation de cause à effet entre la sanction administrative et la condamnation judiciaire.

Au Burkina, en cas de « *poursuite devant un tribunal répressif ou condamnation pour des faits et actes punis par la loi, à l'exception des contraventions de simple police ou des délits d'imprudence, hormis les cas de délit de fuite concomitant* »<sup>11</sup>, le législateur considère que le maire a commis une faute grave pouvant entraîner sa révocation.

Le législateur camerounais estime que le maire et ses adjoints « *peuvent être révoqués par décret du Président de la République, dans les conditions prévues à l'article 94* »<sup>12</sup> en cas « *d'infraction pouvant entraîner une sanction pénale assortie de déchéance* ». De même, en cas de condamnation pour délits, après présentation des moyens de défense, la déchéance du maire est prononcée par arrêté du Ministre chargé des collectivités<sup>13</sup>. Il existe, toutefois, des fautes qui engendrent automatiquement la sanction administrative. Il s'agit de faits prévus et punis par la législation relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants de crédits publics : utilisation des deniers publics de la commune à des fins personnelles ou privées ; faux en écriture publique authentique tel que prévu dans la législation pénale ; concussion ou corruption ; spéculation sur l'affectation ou l'usage des terrains publics et autres biens meubles et immeubles de la commune, les permis de construire, de lotir ou de démolir. Dans ces hypothèses, « la sanction administrative ne fait pas obstacle aux poursuites judiciaires, conformément à la législation en vigueur »<sup>14</sup>.

En République Démocratique du Congo (RDC), le législateur pose qu'« *une condamnation irrévocable à une peine de servitude pénale principale pour infraction intentionnelle entraîne la démission d'office* »<sup>15</sup>. L'article 33 de la loi fait observer, également, qu'en cas de « *condamnation irrévocable du maire, le collège exécutif urbain est réputé démissionnaire* ». Pour le législateur burkinabé, « *la poursuite devant un tribunal répressif* » ou la « *condamnation pour des faits et actes punis par*

---

<sup>11</sup>Cette règle est prévue à l'article 184 de Loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités territoriales au Burkina Faso (JO spécial n°2 du 20/4/2005), modifiée par les lois 040-2005/AN du 29/11/2005, art. 1 (JO n°51/2005), 021-2006/AN du 14/11/2006, art. 1 (JO n° 50/2006) et 065-2009 du 9/12/2009, art.1 (JO n°10/2010).

<sup>12</sup>Article 95 de la loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes.

<sup>13</sup> Article 148 de la loi n° 2004/018.

<sup>14</sup> Article 106 de la loi n° 2004/018.

<sup>15</sup>Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.

la loi » constituent des fautes graves provoquant la révocation ou la suspension du maire<sup>16</sup>.

En Côte d'Ivoire, aux termes de l'article 76 de la Loi n°2012-1128 du 13 décembre 2012 portant organisation des collectivités territoriales, « *Lorsque le Maire, le Président du Conseil, de la délégation spéciale ou de la commission spéciale fait l'objet d'une condamnation entraînant la perte de ses droits civiques et politiques, sa révocation est de droit* ».

On constate dans ces législations que le droit des collectivités territoriales apporte ici une protection particulière au maire puisque seules les condamnations lourdes, d'une certaine gravité, celles qui causent la perte de ses droits civiques et politiques provoquent la révocation ou une mesure de sanction administrative. Cette dernière suppose, donc, en amont, dans ces cas de figures, l'intervention d'une condamnation pénale définitive. On retrouve cette distinction entre condamnation pour crime et condamnation pour des faits délictuels (faits listés à l'article 140 du Code de façon plus marquée) au Niger<sup>17</sup>.

En droit sénégalais, le lien entre la condamnation et la révocation, au regard des dispositions des articles 135 et 140, n'est nullement établi. A partir de ce moment, comme dans un château de carte, soutenir l'illégalité du décret de révocation pour défaut de base légale, d'erreur de droit et d'absence de motivation, c'est poser un argumentaire qui n'est pas soutenable.

## **2. Les limites de la thèse**

Deux obstacles juridiques majeurs se dressent contre la doctrine qui lie la condamnation et la révocation.

En premier lieu, considérer que la condamnation et la révocation sont indissociables, c'est méconnaître les principes d'interprétation d'un texte de droit. Il n'est pas inutile de les rappeler.

L'interprétation désigne l'opération par laquelle les organes juridiques devant appliquer le droit définissent le sens des normes. Avec quelques nuances<sup>18</sup>, il n'existe pas en droit une codification des méthodes d'interprétation. L'essentiel de ces règles d'interprétation ont été systématisées par la doctrine et la jurisprudence.

La règle de base d'interprétation d'un texte juridique renvoie à la méthode de l'interprétation littérale. Le juriste est dans l'obligation de partir de la norme posée, d'interpréter le texte de droit de façon froide dans le sens de la neutralité et de l'objectivité, sans passion ni militantisme. Une interprétation dévoyée d'un texte de droit peut conduire à des confusions terribles. Le droit, tel qu'il est, a l'avantage d'être du droit positif. Le texte clair se suffit vraiment à lui-même.

---

<sup>16</sup> Article 272 Loi n°055-2004 du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso.

<sup>17</sup> Article 42 et suivants de l'ordonnance 2010-54 du 17 septembre 2010 portant Code Général des Collectivités Territoriales de la République du Niger.

<sup>18</sup> En droit international public, les principes et techniques d'interprétation des traités sont clairement posés et codifiés par les articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des Traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales de 1986).

Aux termes de l'article 135 du CGCT, « *Lorsque le maire ou tout autre conseiller municipal est condamné pour crime, sa révocation est de droit* ». Autrement formulé, la révocation de droit du maire intervient exclusivement, ici, lorsque ce dernier commet un crime. La condamnation pour crime est, en effet, sanctionnée sévèrement. Le législateur camerounais considère que : « *Lorsque le maire, le délégué du gouvernement, le président d'un syndicat de communes ou tout autre conseiller municipal est condamné pour crime, sa déchéance est de droit* ». Cette déchéance « *emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et de conseiller, pour une durée de dix (10) ans* »<sup>19</sup>. Le crime étant un acte de haute portée sociale négative engendre des sanctions sévères. L'ordonnance 2010-54 du 17 septembre 2010 précitée<sup>20</sup> mentionne que « *La révocation du conseiller municipal intervient de plein droit lorsqu'il est condamné pour crime* ».

Le Maire de Dakar est condamné pour faux en écritures publiques et escroquerie sur les deniers publics. On aurait pu se limiter ici pour écarter ce lien entre condamnation et révocation par une interprétation littérale, ordinaire et simple de cet alinéa. Un texte clair s'applique littéralement. Cela traduit l'adage « *Interpretatio cessat in claris* ». Le recours à d'autres méthodes d'interprétation (interprétation systémique ou téléologique) n'est utile que lorsque le texte est obscur. Il n'y a pas, donc, matière à interprétation lorsque le texte est clair, il faut l'appliquer littéralement parce qu'il traduit exactement et fidèlement la volonté du législateur. Dans ces conditions, le décret de révocation aurait pu être envisagé dès la constatation administrative des faits reprochés au maire.

En second lieu, si l'on écarte l'hypothèse du crime, le texte ne met pas en relief une jonction entre condamnation pour délits et révocation. Cette dialectique, nous l'avons expliquée, ne figure pas aux dispositions des articles 135 et 140.

Dans la conception sénégalaise de la décentralisation, une simple faute (pas nécessairement lourde comme en droit comparé) suffit à révoquer le maire. Les fonctions de maire sont particulières. Jouissant d'une légitimité incontestable parce qu'élu, les missions qu'il exerce sont en principe gratuites ; il est le premier magistrat de la ville et représente à la fois la population et l'Etat au sein de la commune. C'est ce qui explique la sévérité de notre droit positif hérité de la France, en ce qui concerne le régime de sanction qui pèse sur l'autorité locale. Sous réserve du respect de garanties minimales, lorsque l'autorité de tutelle a des doutes sur sa probité et sa loyauté, les règles de suspension et de révocation ont vocation à s'appliquer. On considère en droit des collectivités territoriales que le maire doit être « irréprochable ». Nous avons consigné, dans les cours de droit administratif de deuxième année, un arrêt classique du Conseil d'Etat français. Le Docteur Camino, Maire d'Hendaye, avait été suspendu (par le préfet) et révoqué (par décret) parce qu'il n'avait pas veillé à la décence d'un convoi funèbre auquel il assistait<sup>21</sup>.

En somme, soit on est condamné pour crime (article 135 alinéa 1) ; soit on est sanctionné au plan administratif (révocation ou suspension) sur la base des faits fixés à l'article 140, constatés par l'autorité de tutelle et qualifiés de délits par le juge pénal

<sup>19</sup> Article 149 de la Loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes.

<sup>20</sup>Niger : Article 63 : « Sans préjudice des sanctions pénales, le maire et le ou les adjoint(s) peuvent, en cas de faute grave, être révoqués par décret pris en Conseil des ministres sur rapport du Ministre chargé de la tutelle des collectivités territoriales ».

<sup>21</sup> CE, 14 janvier 1916, Camino.

( faux en écriture publique et escroquerie sur les deniers publics dans le décret de révocation du Maire de la ville de Dakar) pour appliquer la révocation. Dès lors, la thèse qui distingue la condamnation et la révocation doit être abordée.

## **B) La thèse de la distinction entre la condamnation et la révocation**

### **1. Exposé de la thèse**

Selon cette thèse, l'élément qui déclenche la batterie de sanctions administratives à l'encontre du maire, c'est l'existence de faits susceptibles de remettre en cause sa probité, son autorité morale ou un comportement qui remet en cause les intérêts financiers de la collectivité territoriale. La quasi-totalité des textes examinés en Afrique centrale et en Afrique de l'Ouest confirme ce raisonnement (V. II.A). Aussi, au Niger est-il précisé à l'article 63 de l'ordonnance de 2010 que : « *sans préjudice des sanctions pénales, le maire et le ou les adjoint(s) peuvent, en cas de faute grave, être révoqués par décret pris en Conseil des ministres sur rapport du Ministre chargé de la tutelle des collectivités territoriales* ».

On peut regretter cette vision réductrice de l'autonomie en référence au principe constitutionnel de la libre administration. Elle reste, cependant, un élément de droit positif.

Le régime contentieux des sanctions administratives renforce cette thèse. En effet, le contentieux de l'acte de révocation ou de suspension du maire est dans le champ de compétence du juge administratif selon les dispositions de l'article 140. Il faut rappeler que l'article 140 a deux portées.

D'une part, il liste les faits susceptibles d'enclencher des sanctions administratives à l'encontre du maire. Il indique en même temps la procédure à suivre pour révoquer le maire d'où le segment de phrase « *peuvent entraîner l'application des dispositions de l'article 135 du présent code* ». Cette procédure est, en effet, fixée aux alinéas 2, 3 et 4 de l'article 135 que l'on peut reproduire<sup>22</sup>.

D'autre part, l'article 140 détache la sanction administrative de la sanction judiciaire en ces termes : « *Dans les sept premiers cas, la sanction administrative ne fait pas obstacle aux poursuites judiciaires* ». La lettre et l'esprit (interprétation téléologique) permettent d'avancer que le législateur dissocie les deux mécanismes et fait même précéder la sanction administrative sur les poursuites judiciaires.

Au Tchad, au Cameroun et au Togo, le maire qui commet des fautes identiques à celles reprochées au Maire de Dakar peut être destitué. Cette procédure interne est de nature administrative. Elle est en dehors de la sphère juridictionnelle (Voir Deuxième partie B).

A l'identique, ces dispositions sont reprises, s'agissant de l'exécutif du Conseil départemental, aux articles 59 (équivalent de l'article 135) et 61 (équivalent de l'article 140) du CGCT.

Au Burkina, le législateur précise que : « *Toute décision de l'autorité de tutelle portant suspension ou révocation du maire ou d'un adjoint est susceptible de recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative.* »<sup>23</sup> Cette disposition aurait pu être rajoutée à l'article 140 du Code sénégalais.

---

<sup>22</sup> Voir deuxième partie de cette étude.

<sup>23</sup> Se référer à l'article 192 de Loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités territoriales au Burkina Faso précitée (JO spécial n°2 du 20/4/2005) plusieurs fois modifiée.

Pour le législateur ivoirien, « *Toute suspension ou révocation de Maire, de Président du Conseil, de la délégation spéciale ou de la commission spéciale est susceptible de recours pour excès de pouvoir devant la juridiction compétente* ».

L'article 58 du Code béninois mentionne que : « *toute décision portant démission d'office, suspension ou révocation du maire ou de ses adjoints est susceptible de recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative compétente* ». Ces dispositions ne figurent pas dans le Code sénégalais (le recours pour excès de pouvoir étant un principe général de droit). Le législateur précise, néanmoins, comme au Bénin (article 57 de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin) que « *la sanction administrative ne fait pas obstacle aux poursuites judiciaires* ».

On retrouve la même règle (la révocation en dehors de toute condamnation qui ne fait pas obstacle aux poursuites judiciaires) en Côte d'Ivoire<sup>24</sup>, au Niger, (voir article 62 et suivants de l'ordonnance 2010-54 du 17 septembre 2010 portant Code Général des Collectivités Territoriales de la République du Niger)<sup>25</sup>, au Burkina<sup>26</sup> ou encore au Togo<sup>27</sup>. De surcroît, peuvent être enclenchées, devant le juge des comptes, (qui remplit les fonctions de juge administratif spécialisé) des poursuites contre les autorités locales indépendamment de toute sanction administrative<sup>28</sup>.

Cette distinction entre sanction administrative et condamnation judiciaire a pour arrière-plan la séparation des pouvoirs et n'est point une anomalie juridique en droit public. Elle apparaît, clairement, à l'article 79 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes<sup>29</sup> et dans la jurisprudence communautaire qui pose l'autonomie entre le recours en annulation et le recours en indemnité<sup>30</sup>.

---

<sup>24</sup>Articles 73 et suivants de la Loi n°2012-1128 du 13 décembre 2012 portant organisation des collectivités territoriales.

<sup>25</sup> L'article 62 de l'ordonnance indique : « Sans préjudice des sanctions pénales, le maire et le ou les adjoint(s) peuvent, en cas de faute grave, être révoqués par décret pris en Conseil des ministres sur rapport du Ministre chargé de la tutelle des collectivités territoriales ».

<sup>26</sup> Article 270 et suivants de la Loi n°055-2004 du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso)

<sup>27</sup> Articles 102 et suivants.

<sup>28</sup> Selon l'article 141 du Code, « Dans le cas où le maire, le président ou les membres de délégation spéciale ont commis l'une des irrégularités prévues par la loi instituant la Cour des Comptes, ils sont passibles de poursuites devant cette Cour ».

<sup>29</sup> « Les poursuites devant la chambre de discipline financière ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale ou disciplinaire de droit commun. Si l'instruction ou la délibération sur l'affaire laisse apparaître des faits susceptibles de constituer un délit ou un crime, le premier président de la Cour saisit, par référé, le Garde des Sceaux, ministre de la Justice et en informe le ministre chargé des Finances.

De la même façon, si une sanction disciplinaire peut être encourue, le premier président de la Cour en informe l'autorité compétente ».

<sup>30</sup> CJUEMOA, Arrêt Serge LAUDHOUET, 28 mai 1998.

Au final, la thèse qui conditionne la légalité du décret de révocation à l'exigence d'une condamnation préalable définitive est erronée. Elle ne résiste pas aux analyses du droit positif et de la comparaison. La « tutelle » sur les organes locaux s'exerce entre deux personnes publiques, entre deux autorités administratives absence de rapport. On constate aisément que l'alinéa 2 de l'article 135 est extirpé du raisonnement puisqu'il concerne, nous l'avons expliqué, la condamnation pour crime.

En outre, les textes de la décentralisation dans l'espace UEMOA dépouillés affirment sans exception que la sanction administrative infligée au maire ne fait pas obstacle aux poursuites judiciaires. L'hypothèse de crime, étant écartée ici, ce sont les faits délictuels fixés à l'article 140 qui doivent être discutés.

Pourtant, le décret de révocation, tel que rédigé, établit un lien très net entre la révocation et la condamnation.

## 2- Limites de la thèse

La rédaction du décret fragilise la logique de la thèse qui soutient la distinction entre la révocation et la condamnation. Le décret instaure un lien manifeste entre les deux types de sanction.

*« Le Tribunal de grande instance hors classe de Dakar, siégeant en matière correctionnelle, a, dans son jugement rendu le 30 mars 2018, retenu, comme fautes reprochées au maire de la ville de Dakar, les délits de faux en écritures publiques et d'escroquerie sur deniers publics et l'a condamné à une peine de cinq ans d'emprisonnement ferme, une amende de 5 000 000 FCFA et la confiscation du cinquième de ses biens, en application des articles 5, 135, 136, 137, 152 et 153 du Code pénal.*

*Par la suite, la Cour d'Appel a, dans son arrêt en date du 30 août 2018, confirmé le jugement du tribunal de grande instance. En outre, elle a condamné l'intéressé et deux de ses co-prévenus à payer solidairement à l'Etat la somme de 1, 830 milliard de FCA. Au regard des dispositions combinées des articles 135 et 140 du Code général des Collectivités territoriales, la condamnation du maire par les juridictions de fond, en première instance et en appel, peut entraîner la mise en œuvre des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 135 dudit code qui prévoient, en cas de condamnation, la révocation des maires et adjoints par décret motivé ».*

Il apparaît que le décret fait de la révocation, une conséquence de la condamnation : *« la condamnation du maire par les juridictions de fond, en première instance et en appel, peut entraîner la mise en œuvre des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 135 du dudit code qui prévoient, en cas de condamnation, la révocation des maires et adjoints par décret motivé ».* Le décret de révocation vise d'ailleurs l'arrêt de la Cour d'Appel comme fondement de la sanction de révocation. A juste titre, les juristes évoquent la violation des droits de la défense et le principe de la présomption d'innocence.

En somme, la thèse de la distinction de la révocation et de la condamnation est limitée par un manque de pragmatisme, étant dans l'attente superfétatoire, d'une condamnation pour révoquer. Il aurait suffi de viser tout simplement la Constitution (article 102 notamment), le Code général des Collectivités territoriales (article 135 et 140), le rapport de l'IGE et le rapport du Ministre de la Gouvernance locale.

La thèse qui conditionne la légalité du décret de révocation à l'exigence d'une condamnation préalable définitive est limitée. Elle ne résiste pas aux analyses du droit

positif et à la comparaison. La « tutelle » sur les organes locaux s'exerce entre deux personnes publiques, entre deux autorités administratives. En voulant ajouter des éléments de motivation et en visant l'arrêt de la Cour d'Appel, le décret de révocation alimente la polémique juridique qu'on aurait pu éviter par une application stricte des dispositions du CGCT. C'est sur cette base, que le Décret n°2008-1223 du 29 octobre 2008 portant révocation du Maire de la Commune d'Arrondissement des Parcelles Assainies (J.O. n°6465 du samedi 18 avril 2009) avait été pris. Le Décret 2018-024 du 04 mai 2018 portant révocation du Maire de la commune VI du District de Bamako ou encore le Décret 2017-380 du 02 août 2017 portant révocation de Monsieur Léhady Vinagnon SOGLO des fonctions de Maire de la Commune de Cotonou (V : Décision DCC 18-039 du 20 février 2018) ont été adoptés indépendamment de toute sanction pénale. En termes techniques, le motif tiré de la condamnation est surabondant. Il faut tout de suite signaler que les erreurs de visa comme le précise le juge administratif sénégalais n'entraîne pas l'illégalité du décret. Il est possible alors de tenter de fournir quelques éléments de synthèse.

## II) **Eléments de synthèse**

Le débat juridique sur la révocation du maire semble être soulevé sur deux points. Il faut être édifié sur les faits susceptibles de provoquer la révocation du maire (A) avant d'examiner la procédure à suivre (B).

### A) **Faits susceptibles de provoquer la révocation**

Il faut examiner les catégories de fautes pouvant engendrer la révocation du maire (1) et les effets qui s'y rattachent (2).

#### 1- **Catégories de fautes**

Ces fautes, de nature variée, sont visées à l'article 140 du CGCT. Elles peuvent être de nature pénale (faux en écriture publique authentique visés au Code pénal, faux commis dans certains documents administratifs, dans les feuilles de route et certificats visés au Code pénal), administrative (refus de signer ou de transmettre au représentant de l'Etat une délibération du conseil départemental ou municipal) ou financière punis par la Cour des Comptes (utilisation des deniers publics de la commune à des fins personnelles ou privées et prêts d'argent effectués sur les recettes de la commune).

Les faits punis par la loi organique 2012-23 sur la Cour des comptes précitée sont posés à l'article 57 et se rattachent à l'exécution du budget. Ils concernent les infractions financières liées aux dépenses et aux recettes. De façon générale, est punissable devant la Cour « *le fait d'avoir, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, en méconnaissance de ses obligations, procuré ou tenté de procurer à autrui ou à soi-même, directement ou indirectement, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé* » ou « *le fait d'avoir entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé chargée de la gestion d'un service public, en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice* ».

Ces fautes ont des incidences sur les finances de la collectivité qu'il faut protéger contre tout acte susceptible de les impacter négativement.

Dans certains cas, la faute est qualifiée. Dans le droit commun de la responsabilité administrative, en l'absence de toute qualification préalable, une faute simple suffit à engager la responsabilité de l'administration. La faute lourde est exceptionnelle notamment dans les domaines de la responsabilité du fait des services de police ou hospitaliers.

Pour les législateurs nigérien (article 63 de l'ordonnance 2010-54) et burkinabé (article 184 de la Loi 2004-055), les fautes de révocation du maire (celles de l'article 140) ont une nature « grave ». Elles sont considérées au Bénin comme des fautes « lourdes ». L'exception en droit administratif général (faute lourde) devient ici le principe en ce qui concerne le maire. La qualification de la faute est intéressante car permet d'apprécier son degré de gravité.

Si ces fautes sont révélées (constatées par l'autorité administrative), on estime que le maire ne dispose plus de l'autorité nécessaire pour exercer ses fonctions comme en a jugé la Cour constitutionnelle du Bénin. Il faut alors étudier les implications.

## 2- Effets

Lorsque la faute est avérée sur la base de faits indiqués, la batterie de sanctions disciplinaires est déclenchée. Ailleurs, on distingue la faute qui entraîne la **suspension** du maire de celle qui engendre la **révocation** du maire.

Le législateur ivoirien (article 73 Loi n°2012-1128) considère que la suspension peut être prononcée dans les cas ci-après :

- le refus de signer et de transmettre à l'autorité de tutelle le procès-verbal ou une délibération du Conseil, de la délégation spéciale ou de la commission spéciale ;
- le refus de réunir le Conseil, la délégation spéciale ou la commission spéciale conformément aux articles 26 et 27 de la présente loi ;
- le refus de réunir la Municipalité ou le Bureau du Conseil, de la commission spéciale ou de la délégation spéciale conformément aux dispositions de la présente loi ;
- la soumission aux marchés de la collectivité territoriale ;
- le maniement des fonds de la collectivité territoriale ;
- l'ouverture, sans autorisation de l'autorité de tutelle, des régies d'avances ou de recettes ;
- le refus de payer les dettes résultant d'une condamnation judiciaire de la collectivité territoriale.

Par contre, la révocation intervient dans les cas de détournement des fonds de la collectivité territoriale, de concussion et de corruption de prêts d'argent effectués sur les fonds de la collectivité territoriale, de faux en écriture publique, d'endettement de la collectivité territoriale résultant d'une faute de gestion ou d'un acte de mauvaise foi et de toute transaction portant sur les biens meubles et immeubles appartenant à la collectivité territoriale par un membre, du Conseil régional ou municipal, de la délégation spéciale ou de la commission spéciale.

En droit sénégalais, le maire peut être suspendu ou révoqué, puisqu'il est prévu à l'article 140 précité, l'application des dispositions de l'article 135. Ce dernier rend possibles deux mesures de sanction. Les autorités de contrôle ont la **faculté** de choisir,

contrairement au droit ivoirien, entre la suspension ou la révocation à la suite d'une procédure que nous examinerons en deuxième partie.

La suspension est une mesure administrative conservatoire et provisoire qui intervient « *par un arrêté du Ministre chargé des Collectivités locales pour un temps qui n'excède pas un mois et qui ne peut être portée à trois mois que par décret* » (article 135 du CGCT). Il résulte d'ailleurs de la jurisprudence très récente de la Cour suprême du Sénégal que la suspension constitue une mesure ayant un caractère préventif et temporaire. Selon le juge, « *la suspension consiste en une mesure provisoire prise, à titre conservatoire, par l'autorité investie du pouvoir disciplinaire à l'encontre d'un agent à qui il est reproché d'avoir commis une faute grave, professionnelle ou pénale et ayant pour effet de l'écarter temporairement du service ; Considérant qu'en l'espèce, en s'abstenant de limiter la durée au-delà de laquelle le requérant est, soit poursuivi devant le conseil de discipline ou la juridiction pénale, soit rétabli dans sa spécialité, le Ministre donne à la suspension un caractère de sanction disciplinaire* »<sup>31</sup>.

Au Bénin, la Cour constitutionnelle a rappelé à propos de la révocation du Maire de Cotonou que « *la suspension ayant le caractère d'une mesure administrative conservatoire ne devient définitive que lorsque les fautes lourdes soupçonnées sont établies. C'est ailleurs pourquoi, au nom des principes de compétence, de conscience, de probité, de dévouement et de loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun, consacrés par l'article 35 de la Constitution, le préfet, au regard des réponses données par le maire, a proposé sa suspension au ministre en charge de la décentralisation* »<sup>32</sup>.

En cas de révocation, le maire est provisoirement remplacé par un adjoint dans l'ordre de l'élection et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal pris dans l'ordre du tableau. Le maire est dépossédé de ses pouvoirs du fait que son remplaçant exerce la plénitude de ses fonctions (articles 137 et 138 du CGCT).

On peut citer l'article premier du Décret n°2008-1223 du 29 octobre 2008 portant révocation du Maire de la Commune d'Arrondissement des Parcelles Assainies (J.O. n° 6465 du samedi 18 avril 2009). « *En application des dispositions de l'article 141 du Code des Collectivités locales, M. Mbaye Ndiaye est révoqué de ses fonctions de Maire de la Commune d'arrondissement des Parcelles Assainies pour fautes de gestion avérées notamment la spéculation sur les réserves foncières de la Commune d'arrondissement, le recouvrement du produit de la cession illégale de biens meubles et immeubles de la Commune d'arrondissement, l'octroi de secours à des personnes fictives et sans délibération du Conseil municipal, le recrutement illégal et inconsidéré de contractuels, etc* ». C'est en ces termes que les Maires de Cotonou et de la Commune VI du District de Bamako ont été révoqués.

<sup>31</sup> Arrêt n°26 du 23 mars 2017, Hachem Diab EL HADI c/ Contre Etat du Sénégal.

<sup>32</sup> Cour constitutionnelle, Décision DCC 18-039 du 20 février 2018.

Au Togo<sup>33</sup> et au Tchad<sup>34</sup>, le maire peut être destitué, au Burkina, il peut faire l'objet d'une procédure de défiance.

Au demeurant, la thèse qui lie la révocation et la condamnation n'est pas fondée. La lecture du droit positif s'y oppose. Il faut voir maintenant les règles de procédure.

## **B. Procédure de révocation**

Cette procédure est en effet, fixée aux alinéas 2, 3 et 4 de l'article 135. Elle implique la constatation administrative de la faute (1) et le respect de garanties minimales pour le maire (2).

### **1) Constatation administrative de la faute**

Aux termes de l'article 135, « *Les Maires et adjoints, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être suspendus par un arrêté du Ministre chargé des Collectivités locales pour un temps qui n'excède pas un mois et qui ne peut être porté à trois mois que par décret. Ils ne peuvent être révoqués que par décret.*

*L'arrêté de suspension et le décret de révocation doivent être motivés.*

La première question que l'on se pose est la suivante : quelle est l'autorité qui doit constater la faute reprochée au maire ? L'autorité qui constate la faute n'est pas désignée expressément dans le texte de l'article 135. On peut estimer que c'est l'autorité administrative de tutelle ou un organe désigné à cet effet. En raison de la règle du parallélisme des formes, l'organe qui prend la sanction de suspension (Ministre chargé des Collectivités locales) ou celui qui révoque (le Président de la République) dispose de cette compétence. Le droit comparé montre quelques tendances en la matière.

Les législations sur la décentralisation offrent deux possibilités lorsque les fautes de l'article 140 sont établies. Dans une première possibilité, la faute du maire peut être constatée directement par l'autorité de tutelle pour révoquer le maire. La procédure de révocation est déclenchée dans ce cas sur initiative de l'Exécutif.

Au Niger, l'article 42 de l'ordonnance de 2010 mentionne que : « *Lorsqu'il a fait l'objet d'une condamnation pour délit ou lorsque son comportement met gravement en cause les intérêts de la collectivité sur la base des faits précis qualifiés comme tels par le conseil et après rapport circonstancié du représentant de l'Etat, il peut être révoqué par décret pris en Conseil des ministres* ». Le projet de décret portant révocation des Maires des Communes rurales de Harikanassou, de Tchadoua et de Gothèye et du Maire de la Commune Urbaine de Loga s'est fondé sur les missions d'inspection et de contrôle conduites par l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT) au niveau de certaines communes des Régions de Dosso, Maradi et Tillabéri qui ont mis en évidence plusieurs irrégularités et pratiques frauduleuses émaillant la gestion

---

<sup>33</sup> Article 101 : « La destitution du maire est décidée par le conseil municipal à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres ».

<sup>34</sup> Article 74 *in fine* de la Loi 00-002 2000 du février 2000 portant Statuts des Collectivités territoriales décentralisées : « La destitution du Maire ou de l'Adjoint a lieu à l'issue d'un vote à la majorité des deux tiers (2/3) des conseillers municipaux ».

financière, comptable, administrative et foncière des autorités en charge de ces collectivités territoriales<sup>35</sup>.

Au Bénin, selon l'article 54 (article 54 de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin), « *La faute lourde est constatée par l'autorité de tutelle qui, après avis du conseil départemental de concertation et de coordination créé par l'article 16 de la loi 97-028 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin, en dresse rapport au ministre chargé de l'administration territoriale. Celui-ci peut prononcer la suspension du maire ou de l'adjoint et proposer le cas échéant la révocation au conseil des ministres* ». A titre conservatoire et en cas d'urgence, il peut être suspendu par arrêté du ministre chargé de la tutelle des collectivités territoriales ».

Au Mali, le maire suspendu ou révoqué<sup>36</sup> « *est admis préalablement à fournir des explications écrites au représentant de l'Etat dans le Cercle* »<sup>37</sup>.

En Côte d'Ivoire, le Maire de la commune du Plateau avait été révoqué sur « *rapport de vérification et de contrôle de la mission d'inspection diligentée dans la commune du Plateau du 20 au 27 juillet 2018* » (Décret 2018-659 précité). Ces dispositions peuvent être rapprochées de celles de l'article 271 de la Loi burkinabé n°2012-1128 précitée, de l'article 94 de la Loi au Cameroun<sup>38</sup> et de l'article 102 de la Loi 2007-011 au Togo<sup>39</sup>,

Dans une seconde possibilité, en lieu et place de la révocation, la fonction de maire peut prendre fin à la suite d'une procédure de destitution, de déchéance, de motions de censure ou de défiance. Ici, la cessation des fonctions est provoquée généralement (sauf au Cameroun) sur initiative de l'Assemblée locale ; l'autorité de tutelle intervient **a posteriori** pour constater les fautes supposées commises par le maire et entériner

---

<sup>35</sup> Dépenses irrégulières ; morcellements des réserves foncières sans l'aval du Ministère en charge des Domaines, tenue irrégulière de la comptabilité de la Commune ; la tenue de quittanciers parallèles par le receveur ; des retraits frauduleux opérés par le Receveur ; des mandats illégalement payés ; une gestion peu orthodoxe des appuis financiers des partenaires techniques et financiers, à travers une comptabilité parallèle distincte de celle de la Commune.

<sup>36</sup>Article 56 : La suspension est prononcée par arrêté motivé du ministre en charge des collectivités territoriales sur proposition du représentant de l'Etat dans la région pour une durée qui ne peut excéder trois (trois) mois. A l'expiration du délai de suspension, le Maire reprend ses fonctions.

Article 57 : La révocation est prononcée par décret motivé pris en Conseil des Ministres.

<sup>37</sup> Loi 2017-051 du 02 octobre 2017 portant Code des Collectivités territoriales (article 55).

<sup>38</sup> « En cas de violation des lois et règlements en vigueur ou de faute lourde, les maires et adjoints, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être suspendus par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales, pour une période n'excédant pas trois (03) mois. Au-delà de cette période, ils peuvent être soit réhabilités soit révoqués.

La révocation visée à l'alinéa (1) est prononcée par décret du Président de la République.

Les arrêtés de suspension et le décret de révocation doivent être motivés.

Les maires et adjoints révoqués ou destitués conservent la qualité de conseiller municipal. »

<sup>39</sup> La révocation du maire « est décidée par décret en conseil des ministres sur le rapport du Ministre chargé de l'administration territoriale ».

la procédure de destitution. Il en est ainsi au Tchad<sup>40</sup>, au Togo<sup>41</sup>, au Cameroun<sup>42</sup> et au Niger<sup>43</sup>.

Dans la procédure de révocation des maires, même s'il existe des variables, la constante est que la faute est constatée directement ou indirectement par une autorité administrative de tutelle (non juridictionnelle). Parfois, des organismes sont consultés, c'est le cas au Bénin du conseil départemental de concertation et de coordination<sup>44</sup> et l'assemblée locale statue (Tchad, Togo, Cameroun et du Niger).

En droit sénégalais, le rôle du représentant de l'Etat n'est pas précisé dans le texte. Il est mis plutôt en relief, le CGCL, précisant juste, qu'il appartient au Ministre chargé des Collectivités locales de prononcer la suspension d'un maire et que la révocation relève de la compétence du Président de la République. La suspension et la révocation ne se suivent pas forcément. Le Président peut révoquer sans pour autant, au préalable, une décision du Ministre qui suspend le maire. Ces sanctions administratives s'exercent, cependant, dans le respect de certaines garanties minimales.

## 2) Les garanties minimales

---

<sup>40</sup> Aux termes, de l'**article 76**, sans que la liste soit limitative, les fautes énumérées ci-après peuvent entraîner la suspension ou la destitution du maire ». Cette dernière « *a lieu à l'issue d'un vote à la majorité des deux tiers (2/3) des conseillers municipaux* » (article 74 in fine).

<sup>41</sup> Au Togo (article 101 de loi 2007-011 relative à la décentralisation et aux libertés locales), la destitution du maire est décidée par le conseil municipal à la majorité des deux tiers (2/3 de ses membres).

<sup>42</sup> Article 95 : (1) En cas d'atteinte à la fortune publique, d'infraction pouvant entraîner une sanction pénale assortie de déchéance, de carence avérée ou de faute lourde dans l'exercice de leurs fonctions, le Maire et ses adjoints peuvent être révoqués par décret du Président de la République, dans les conditions prévues à l'article 94.

(2) Ils peuvent, également, après avoir été entendus, être destitués par délibération du Conseil municipal, dans le cadre d'une session extraordinaire convoquée par le représentant de l'Etat à son initiative ou à celle de la majorité des 2/3 des membres du Conseil. Cette délibération emporte d'office suspension du Maire ou de ses adjoints dès son adoption. Elle est rendue exécutoire par arrêté du Ministre chargé des Collectivités territoriales. La déchéance désigne la perte d'un droit à titre de sanction (perte des droits civiques à la suite d'une condamnation pénale ou en raison du non respect de leurs conditions d'exercice). Exemple : Au Cameroun, la déchéance emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et de conseiller, pour une durée de dix (10) ans. Article 149.

<sup>43</sup>Au Niger, (article 66) « En cas d'inconduite notoire, de faute ou de négligence grave, il peut être introduit à l'encontre du maire une motion de défiance » Article 69 : « Le procès-verbal de la séance au cours de laquelle la motion de défiance a été adoptée est transmis par le représentant de l'Etat dans la circonscription administrative au ministre chargé de la tutelle des collectivités territoriales dans un délai de quinze (15) jours à compter de la date de clôture de la session ». Article 70: « La démission du maire à la suite d'une motion de défiance est constatée par arrêté du ministre chargé de la tutelle des collectivités territoriales ».

<sup>44</sup>Aux termes des dispositions de l'article 17 du même texte, cet organe est composé du préfet du département, des maires de commune et leurs adjoints, d'un représentant de l'union départementale des producteurs, d'un représentant de la chambre consulaire départementale et d'un représentant de la fédération départementale des associations des parents d'élèves.

Ces garanties sont destinées à protéger les droits du maire. Devant l'administration, ce dernier doit avoir les garanties aussi solides que s'il se trouvait devant un juge. C'est la procédure administrative non contentieuse qui reflète le principe du contradictoire et le respect des droits de la défense.

Aux termes de l'article 135, « *Les Maires et adjoints, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être suspendus par un arrêté du Ministre chargé des Collectivités locales pour un temps qui n'excède pas un mois et qui ne peut être porté à trois mois que par décret. Ils ne peuvent être révoqués que par décret.*

*L'arrêté de suspension et le décret de révocation doivent être motivés ».*

Cette procédure est prévue dans la quasi-totalité des lois de la décentralisation analysées en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale<sup>45</sup>.

Lorsque le maire doit être suspendu ou révoqué, l'article 135 mentionne qu'il doit être entendu ou invité à fournir des explications sur les faits à lui reprochés. Ces deux procédés d'investigations sont distincts, alternatifs et ne peuvent être cumulés. Dans la Décision précitée de la Cour constitutionnelle du Bénin du 20 février 2018 à propos de la révocation du Maire de la commune de Cotonou, la haute juridiction constate que : « *l'audition qui exclut l'invitation à fournir des explications ; ou l'invitation à fournir des explications qui exclut l'audition. Au sens de la loi, l'une va sans l'autre, mais l'une ne peut aller avec l'autre. L'audition suppose le déplacement de l'intéressé devant le Conseil départemental de concertation et de coordination ; l'invitation suggère l'envoi par l'intéressé de ses réponses qu'examine ledit Conseil ».*

Les dispositions de l'article 135 telles que rédigées amènent à se poser plusieurs questions. Quelle est l'autorité qui doit entendre le maire ou lui demander des explications sur les faits constatés ? Le Maire de Dakar avait-il été entendu ou invité à fournir des explications ?

La réponse à la première question est moins difficile (les textes africains sont plus explicites sur la question). La lecture attentive de l'article 135 permet de dire que ce sont les autorités de tutelle (Président de la République, Ministre chargé des Collectivités territoriales et le représentant de l'Etat) qui sont habilitées à auditionner le maire ou l'inviter à fournir des explications. Dans beaucoup de textes consultés, le représentant de l'Etat dans la commune joue un rôle central (Mali et Bénin par exemple) dans la procédure disciplinaire de révocation.

L'article 135 ne mentionne pas ses pouvoirs dans le texte même si l'on sait que le représentant de l'Etat a une mission générale de contrôle de légalité (article 243 de la Loi 2013-10).

Il n'est pas discutable que le Président de la République et le Ministre chargé des collectivités locales disposent d'une compétence de tutelle sur les élus locaux<sup>46</sup>. D'ailleurs, le texte de l'article 135 ne mentionne que ces autorités qui disposent respectivement du pouvoir de révocation et de substitution. En conséquence, avant

---

<sup>45</sup>Au Burkina, voir article 271 de la Loi n°2012-1128 : « Toute suspension ou révocation du maire ou d'un adjoint doit être précédée d'une audition de l'intéressé ou d'une invitation à fournir des explications par écrit dans les délais requis ». Le maire est préalablement admis à « fournir des explications écrites » ; au Mali, (article 55), le maire suspendu ou révoqué « est admis préalablement à fournir des explications écrites au représentant de l'Etat dans le Cercle ».

<sup>46</sup> Le représentant de l'Etat a un pouvoir de substitution.

toute sanction, le maire doit exercer ses droits à la défense devant le Ministre chargé des Collectivités locales ou le Président de la République, le cas échéant.

Au regard des éléments du décret de révocation, toute réponse tranchée semble être hasardeuse. On peut avancer alors trois hypothèses.

*Primo*, le décret de révocation vise le rapport du Ministre de la Gouvernance territoriale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire. Cela peut supposer un respect du principe du contradictoire. Ce rapport visé est déterminant parce que le Ministère dispose en son sein de l'Inspection de l'Administration locale. S'agit-il d'un rapport circonstancié ou d'un rapport de contradiction ? Le Maire de la commune d'Arrondissement des Parcelles Assainies avait été révoqué suite au rapport de l'Inspection de l'Administration locale du Ministère de la Décentralisation et des Collectivités locales se déroulant du 11 janvier au 25 février 2008 et une mission de vérification administrative et financière de la Commune d'Arrondissement des Parcelles Assainies. En Côte d'Ivoire, comme souligné plus haut (Loi n°2012-1128), le Maire de la commune du Plateau avait été révoqué sur « rapport de vérification et de contrôle de la mission d'inspection diligentée dans la commune du Plateau du 20 au 27 juillet 2018 » (Décret 2018-659 précité).

*Secundo*, l'Inspection générale d'Etat (IGE) a statué sur le dossier du Maire de la ville de Dakar. Le décret devrait citer le rapport de l'IGE même non déclassifié. Le secret qui entoure cette institution doit être fortement nuancé pour être en phase avec les exigences constitutionnelles et communautaires du droit à l'information.

Il faut rappeler que le Président de la République, qui dispose exclusivement du pouvoir de révocation du maire, peut, en effet, s'appuyer sur les dispositions de la loi pour confier une mission ponctuelle de vérification à un ou plusieurs inspecteurs généraux d'Etat conformément à l'article 3 de la Loi 2011-14 abrogeant et remplaçant la loi 2005-23 portant statut des Inspecteurs généraux d'Etat modifiée par la loi 2007-17 du 19 février 2007. Les inspecteurs généraux d'Etat sont chargés de missions générales et permanentes de vérification, d'audit, de contrôle et d'inspection ; de missions spéciales d'investigation et d'enquête. Dans tous les organismes publics (dont les collectivités locales), ils contrôlent l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et instructions qui en régissent le fonctionnement administratif, financier et comptable (articles 3, 4, 5 et 6 de la Loi 2011-14). L'arrêt de la Cour de Justice de la CEDEAO (arrêt n°ECW/CCJ/JUD/17/18 du 29 juin 2018) confirme cette hypothèse. La haute juridiction communautaire révèle que le rapport n°12 /15 du 16 mars 2016 de l'Inspection générale d'Etat a été établi suite à une vérification administrative et financière de la Ville de Dakar pour la période 2011-2015.

La deuxième question soulevée permet d'apprécier le respect du principe du contradictoire dans la procédure de révocation.

L'IGE, même si elle formule des recommandations, même si elle n'est pas un organisme qui assure des fonctions disciplinaires, a l'obligation de respecter le principe du contradictoire dans ses missions de vérification aux termes de l'article 15 du Décret n° 2007-809 du 18 juin 2007 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Inspection générale d'Etat<sup>47</sup> : « *Toute mission de contrôle effectuée par un Inspecteur général d'Etat donne lieu de sa part, à l'établissement d'un rapport provisoire ou pré-rapport qui peut être, selon les circonstances, un rapport d'étape ou un rapport particulier. Par respect de la procédure contradictoire, ce rapport doit contenir les réponses des chefs de services, établissements, entreprises, agences, sociétés,*

<sup>47</sup> Modifié par le décret n° 2011-538 du 26 avril 2011 et le décret 2013-51 du 4 janvier 2013 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Inspection générale d'Etat.

*organismes, activités ou programmes vérifiés, aux observations faites par l'Inspecteur général d'Etat vérificateur, ainsi que les explications de tous les agents dont la responsabilité personnelle est mise en cause par ses constatations. Le rapport n'est définitif qu'à la fin de la procédure contradictoire* ». Sous peine de violer la loi, le principe du contradictoire doit être respecté.

*Tertio*, si le maire n'a pas été entendu ou invité à fournir des explications sur les faits qu'on lui reproche, on pourra affirmer avec certitude que le décret de révocation est atteint de vice de procédure. Le juge administratif avec ses pouvoirs inquisitoires peut disposer de tous les éléments du dossier pour trancher la question.

Outre le respect du principe du contradictoire, le décret de révocation (tout comme l'arrêt de suspension) doit être **motivé**. Quand, elle est écrite (c'est la règle), la décision administrative doit être présentée selon un certain nombre de mentions (titre avec un numéro, des visas, motivation, dispositif, date, lieu, et signature) et être motivée. Il faut rappeler que le droit administratif n'est pas formaliste. C'est pourquoi, la motivation des actes administratifs n'est pas un principe général de droit sauf dans certaines jurisprudences africaines comme au Cameroun depuis 2011<sup>48</sup>. Pour l'essentiel, le principe, « *pas de motivation sans texte* », est donc la règle comme l'illustrent des jurisprudences classiques des juges burkinabé<sup>49</sup> et sénégalais<sup>50</sup> ainsi que la législation malienne<sup>51</sup>.

La motivation des actes administratifs constitue une technique juridique rythmée par le paradigme de la protection des droits des particuliers et celui de ne pas paralyser l'action administrative. En d'autres termes, il faut protéger les droits de l'intéressé et éviter en même temps la lourdeur administrative. C'est une simple question de bon sens. Les particuliers ont le droit constitutionnel d'être informés des motifs de la décision administrative. Cette tâche ne doit pas toutefois aboutir à gêner l'administration par une paperasse administrative excessive. Le juge administratif doit concilier ces deux exigences contradictoires. Au surplus, une décision peut ne pas être motivée et être régulière au plan de la légalité interne. Dans ce cas, la décision exécutoire contient des motifs (raisons de l'acte), un but (recherche de l'intérêt général) et un objet qui ne viole pas la loi.

Dans ces conditions, on retient, en droit administratif, que la motivation doit toujours avoir un soubassement textuel pour être obligatoire. En l'espèce, il ressort de la loi

---

<sup>48</sup> Selon le juge, « *toute décision administrative doit être motivée ; qu'il en résulte que l'insuffisance de motif équivaut au défaut de motif ; que cette insuffisance de motif est un vice de forme constitutif d'excès de pouvoir* » C.S-C.A, jugement n° 116 du 13 avril 2011, NGA Joséphine Ndzana Jeannette c/ État du Cameroun.

<sup>49</sup> « *Attendu que le tribunal administratif a déclaré à bon droit qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne faisant obligation à l'exécutif de motiver ses décisions relatives à la situation des chefs coutumiers* » (C.S, Ch. ad, 28 mai 1965, République de Haute-Volta c/ Fadoua HEMA.

<sup>50</sup> Dans l'arrêt Charles Maurice DIOP (C.S sénégalais, 6 février 1989), le juge déclare qu' « *en l'absence d'une disposition de la loi ou du règlement le prévoyant expressément, les décisions administratives ne mentionnent pas obligatoirement les motifs qui les ont inspirés* ».

<sup>51</sup> Aux termes de l'article 7 de la Loi n° 98-012/AN-RM du 19 janvier 1998, régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics, « *les usagers des services publics ont le droit d'être informés des motifs des décisions administratives individuelles ou collectives défavorables qui les concernent* ».

(article 135) et de la jurisprudence administrative que le décret de révocation du Maire de la Ville de Dakar (étant une mesure défavorable) doit être motivé. A la simple lecture du dispositif, le maire doit pouvoir connaître les motifs de la décision.

Dans le décret n°2008-1223 du 29 octobre 2008 précité, les motifs de la révocation sont bien détaillés à l'article 1<sup>er</sup> du Décret. « *En application des dispositions de l'article 141 du Code des Collectivités locales, M. Mbaye Ndiaye est révoqué de ses fonctions de Maire de la Commune d'arrondissement des Parcelles Assainies pour fautes de gestion avérées notamment, la spéculation sur les réserves foncières de la Commune d'arrondissement, le recouvrement du produit de la cession illégale de biens meubles et immeubles de la Commune d'arrondissement, l'octroi de secours à des personnes fictives et sans délibération du Conseil municipal, le recrutement illégal et inconsidéré de contractuels, etc.* ».

Au Bénin, l'article 1<sup>er</sup> du Décret 2017-380 de révocation du Maire de la Commune de Cotonou indique, comme unique motif, des fautes lourdes.

En Côte d'Ivoire, le Décret 2018-659 portant révocation du maire de la commune du Plateau ne mentionne aucun motif dans l'acte. Le Décret n°2018-0424/P-RM du 04 mai 2018 portant révocation du Maire de la commune VI du district de Bamako, par contre, renseigne en son article 1<sup>er</sup>, que Monsieur **Alou COULIBALY**, Maire de la Commune VI du District de Bamako, est révoqué de ses fonctions pour les motifs suivants :

- l'introduction d'une demande d'ordre de mission datée du 23 août 2017, en y inscrivant une tierce personne sous une fausse qualité de Conseillère communale de la Commune VI du District de Bamako ;
- l'octroi répété de dispenses de paiement des frais d'édilité, de viabilisation, de Taxe de Développement Régional et Local (TDRL) et de voirie sans délibération du Conseil communal ;
- le recrutement d'agents contractuels non prévu dans le budget de la Commune et sans délibération du Conseil.

L'absence de loi générale sur la motivation des actes administratifs implique cette différence de légistique et l'absence de standard.

Puisque les modalités concrètes de la motivation ne sont pas définies, peut-on dire, lorsque les motifs ne figurent pas dans *l'instrumentum* que l'acte est illégal ? En réalité, c'est la bonne question que l'on devait se poser, elle consiste à étudier dans le droit positif sénégalais les techniques de transcription, de traduction, de reprise des motifs dans l'acte. Le problème, en effet, n'est pas de savoir si un acte doit être motivé lorsqu'un texte l'exige.

Evidemment, la loi s'impose au juge; si l'acte n'est pas motivé, la loi est violée et la Cour suprême censure l'acte. Une difficulté demeure néanmoins : à partir de quel moment, considère-t-on qu'un acte administratif est motivé ?

Si la loi n'a pas fixé les modalités particulières, une marge d'appréciation est donnée à l'administration sous le contrôle du juge (sans les motifs ce dernier ne peut faire le contrôle normal).

La réponse ne se trouve pas dans la pratique et le comportement administratifs qui ne peuvent servir de base pour régir la situation des particuliers. Ils sont, certes, fondamentaux pour saisir le phénomène administratif tel que nous l'enseignons dans les

cours de science administrative. Cependant, dans les principes du droit public, la pratique administrative ne crée aucun droit en vertu de la pyramide de Hans Kelsen. La pratique administrative traduit une « semi-légalité ». On évite que l'administration crée des règles alors qu'elle ne détient pas de pouvoir normatif en vertu de la Constitution. La jurisprudence Sidy Mohamed Diop dans laquelle le juge a rappelé qu'une simple « *tolérance* » administrative « *ne peut être assimilée à un droit* »<sup>52</sup> est suffisamment connue pour qu'on y insiste. « *Les actes de bienveillance* » ne sont pas créateurs de droits<sup>53</sup>. Admettre le contraire, c'est permettre à l'administration d'avoir ses propres règles pour motiver ses décisions administratives. La référence au droit français pour comprendre les mécanismes de motivation des actes administratifs doit être accessoire, ici, parce que, la jurisprudence administrative sénégalaise est abondante en la matière.

Le recours mécanique au droit français, pour résoudre des problèmes de droit sénégalais, devient, de plus en plus, archaïque en raison du mouvement d'autonomisation du droit public africain enclenché depuis le début des années 1990. Il n'est pas dit que la matrice juridique, la France, doit être écartée dans l'exégèse des textes, mais nous devons toujours partir du droit national. Il faut, de façon globale, une africanisation de notre savoir juridique, c'est tout le sens du Conseil africain et malgache pour l'Enseignement supérieur (CAMES). L'entreprise est évidemment difficile ; la documentation n'étant pas toujours accessible. Nous devons, toutefois, pousser nos étudiants à s'intéresser davantage au droit africain ! Le Professeur Demba Sy est particulièrement attaché à ces principes.

Depuis l'indépendance, le juge administratif a, plusieurs fois, démontré que ses pouvoirs d'investigations, inhérents à la nature du contentieux administratif, lui permettent de rechercher les motifs de la décision administrative en dehors même du dispositif ( c'est-à-dire, les articles, proprement dit, de l'acte administratif) de l'acte. Ces pouvoirs résultent actuellement des dispositions des articles 37, 38 et 74 de la Loi organique 2017-09 du 17 janvier 2017 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 2008-35 du 08 août 2008 sur la Cour suprême.

La Cour suprême avait abouti à l'illégalité de l'arrêté du 5 juillet 1962 qui a révoqué Amadou alpha Kane, sans saisine, au préalable, du Conseil de discipline. Le reproche fait au requérant est d'être « *coupable de menées subversives qui ont porté préjudice au bon ordre du service* ». La Cour suprême estime : « *Attendu que le motif tiré de ce que KANE Amadou Alpha aurait commis une « faute lourde » en organisant des menées subversives repose sur des faits et des allégations dont les **pièces versées au dossier** n'établissent point l'existence ; qu'en l'état de la procédure , la Cour suprême usant du pouvoir qui appartient à la section saisie, d'exiger de l'administration compétente la production de tous documents susceptibles d'établir la **conviction du juge** et de permettre la vérification des allégations du requérant* ».

La Cour a demandé au Ministre des transports et des Télécommunications la production complète des dossiers constitués à la base de la poursuite disciplinaire avant de constater « *qu'il n'a pas été satisfait à cette demande par les productions faites* », « *que dès lors, le requérant est fondé à soutenir que la décision de révocation repose sur un motif inexact...* ».<sup>54</sup>

<sup>52</sup> CE, 27 octobre 1993, Sidy Mohamed Diop, Bull. n°6, p.15.

<sup>53</sup> J.M. Nzouankeu, obs. sous : CS 19 avril 1967 Samba Cor Sarr in GDJAS préc. p.199.

<sup>54</sup> CS, 27 mars 1963, Amadou Alpha KANE.

La haute juridiction administrative avait d'ailleurs dès 1961 appliqué la même technique de raisonnement. Par arrêté du 2 septembre 1958, le permis du sieur Doudou Kane avait été retiré pour deux mois par le Ministre des Travaux publics, des Transports et des Mines. Le requérant estimait que l'arrêté du ministre **n'est pas motivé** et que les faits à lui reprochés ne peuvent fonder le retrait du permis. Le requérant est débouté de ses prétentions. Le juge précise que « *l'arrêté attaqué... n'est assorti d'aucun motif* », « *il a été pris conformément à l'avis de la Commission prévu à l'arrêté susvisé n° 6138 /M du 24 juillet 1956, dont il s'est approprié les motifs* »<sup>55</sup>. Cet avis de la Commission, qui fonde la **motivation** de l'acte, permet de constater le respect du principe du contradictoire qui a permis au sieur KANE, selon le juge, d'exercer ses moyens de défense.

Le juge applique la même technique de raisonnement dans l'arrêt **Amadou GOUDIABY** et autres rendu par la Cour suprême le 1<sup>er</sup> juin 1988. Ces requérants, faisant l'objet de licenciement, défendaient, devant le juge, que la décision du Ministre du Travail **n'était pas motivée**. Pour écarter l'argument des requérants et aboutir à la motivation de la décision de licenciement, le juge affirme qu'il résultait « *des pièces produites et versées au dossier que le Ministre du Travail avait visé les résultats de l'enquête effectuée qui avait établi que les délégués du personnel dont le licenciement avait été autorisé avaient participé à une grève illégale* »<sup>56</sup>.

Il faut noter, toutefois, que dans certaines décisions, le juge semble exiger que la motivation apparaisse dans le dispositif : « *Considérant que l'arrêté n°004214 du 25 juin 2003 du Ministre de l'Intérieur prononçant l'expulsion du sieur Bruno BATREL du territoire de la République du Sénégal ne comporte pas de motifs ; Considérant que, s'agissant d'une mesure de police défavorable au requérant, le Ministre est tenu d'indiquer les éléments de fait et de droit sur lesquels il s'est fondé* »<sup>57</sup>.

La conception extensive de la motivation est, néanmoins, dominante. Elle est reprise dans l'affaire Djibril Allé Salam GADIAGA<sup>58</sup> dans laquelle le juge a statué sur le « *moyen unique tiré de l'illégalité tenant à l'inexistence de motifs* ». Le requérant soutenait que la décision attaquée doit être annulée en ce que le Ministre de l'Intérieur n'a pas mentionné les motifs de la décision. Pour trancher le litige, le Conseil d'Etat va puiser des résultats du conseil d'enquête en ces termes : « *(...) considérant que le requérant a été déféré devant un conseil d'enquête par arrêté n° 6744/MINT/DGNS du 21 août 2001 ; Qu'il a été dûment entendu par cette instance disciplinaire ; qu'à cette occasion, il a, non seulement, eu à prendre connaissance de l'ensemble des griefs dont il fait l'objet, mais a été mis en situation de formuler ses moyens de défense ; Qu'ainsi le requérant n'est nullement fondé à se prévaloir d'une inexistence*

<sup>55</sup>Arrêt Doudou Kane CS, 5 juillet 1961.

<sup>56</sup> V. dans le même sens : CS 4 mai 1976, Amadou Lamine Diallo, le juge estime qu'un acte légal peut ne pas être motivé

<sup>57</sup> Le C.E (Sénégal), arrêt du 22 avril 2004, *Bruno Batrel*. Dans le même sens, le juge sénégalais) avait considéré que "le caractère abstrait du visa de la législation applicable et sa généralité ne sauraient constituer des motifs, lesquels doivent être un exposé précis des circonstances de fait et de droit qui sont à la base de la décision attaquée". Cf. CE, arrêt 24 novembre 1993. Mme .GRAVA.

<sup>58</sup>Arrêt ° 23/04 du 27 mai 2004, Djibril Allé Salam GADIAGA conte Etat du Sénégal. Le requérant avait sollicité devant le Conseil d'Etat l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté n° 003830/MINT/DGSN/DP/BEG du 1<sup>er</sup> juin 2003 du Ministre de l'Intérieur qui rectifie l'arrêté n° 002371 du 10 avril 2003 portant sa radiation des cadres sans suspension des droits à pension.

de motifs ».

Dans l'arrêt Sidya BAYO<sup>59</sup>, pour rechercher les motifs de fait à la base de la décision d'expulsion de l'opposant gambien du territoire sénégalais, l'autorité administrative avait invoqué la nécessité de la préservation de l'ordre public. La chambre administrative de la Cour suprême diligente une **instruction** pour exercer un contrôle des motifs de la décision d'expulsion qui ne figurait pas dans le dispositif<sup>60</sup>. Le juge utilise, ici, le procès-verbal de l'interrogatoire du 15 novembre 2014 pour affirmer « *que ce document et ses agissements subséquents établissent indubitablement que Sidya BAYO, depuis son arrivée à Dakar, mène des activités politiques sur le sol sénégalais, lesquelles activités visent le renversement du régime en place dans un pays étranger et ce, malgré la mise en demeure qui lui avait été faite de cesser lesdites activités sous peine d'expulsion, et l'engagement qu'il avait conséquemment pris à cette fin* ». Par conséquent, la décision « *prise étant fondée sur des faits constants qui ont permis à l'autorité administrative de décider conformément à la loi, le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation ne saurait prospérer* ».

On peut multiplier les exemples sans épuiser la jurisprudence. Une simple « note du Directeur du Travail et de la Sécurité sociale » figurant « sur les visas de la décision attaquée et sur laquelle s'est fondé le Ministre ainsi que le procès-verbal de constat d'huissier visé dans ladite note »<sup>61</sup> peut être considérée comme des motifs.

Cette méthode d'argumentation a été réitérée récemment par la Cour suprême sénégalaise.

L'arrêt n°62 du 24 novembre 2016 (Ousmane DIOUF c / Etat du Sénégal) est très intéressant. Le Ministre des Forces armées avait, par arrêté du 29 septembre 2015, prononcé la radiation des cadres d'Ousmane DIOUF, sous-officier supérieur des armées pour faute contre la discipline militaire. Le requérant en demande l'annulation pour absence de motivation prévue en l'espèce par le décret 89-1268 du 20 octobre 1989 fixant l'organisation et le fonctionnement des conseil d'enquête des personnels militaires des armées, de la Gendarmerie nationale, du Groupement des Sapeurs-

---

<sup>59</sup> Arrêt n° 5 du 13/01/15 Sidia Bayo Contre Etat du Sénégal

<sup>60</sup> Le juge obtient ainsi :

- un procès-verbal d'interrogatoire de Sidya BAYO, établi le 15 novembre 2014 par le Commissaire de la Sûreté urbaine du Commissariat central de Dakar, à la suite de la conduite au Parquet de Demba Dang et Oumar Dieng, ses deux gardes du corps à qui il est reproché les infractions de tentative d'enlèvement, de violences, de voies de fait et d'exercice illégal de la profession de garde rapprochée ;
- un procès-verbal du 3 janvier 2015, établi par le Capitaine de la Direction de la Police des étrangers et titres de voyage portant audition de Sidya BAYO à la suite de son interpellation ;
- une note du 8 janvier 2015, estampillée confidentielle, adressée au Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique par l'Inspecteur général de la Police nationale.

<sup>61</sup> CE, arrêt n°17/08 du 17 mars 2008, Mamadou Aliou Diallo et 14 autres) ; v. dans le même sens : Arrêt n°72/07 du 13 décembre 2007, Directeur Général des Impôts et Domaines contre Société SIEMENS.

pompiers. De même, le requérant soutient la violation des droits de la défense. Pour le juge, « *l'ordre d'envoi devant le conseil d'enquête mentionne les faits motivant la saisine du conseil* », le moyen tiré de l'absence de motivation doit être écarté. Dans le troisième considérant, le juge, après avoir rappelé que « les erreurs de visas allégués sont sans incidence sur la légalité de l'acte », invalide le moyen tiré du vice de procédure puisqu'il « *résulte du procès-verbal que le requérant a été entendu de manière contradictoire (...), il reconnaissait avoir pris lecture de toutes les dix-neuf pièces du dossier du conseil d'enquête parmi lesquelles figurent un compte-rendu de punition, un rapport du chef de corps relatif à sa manière de servir, un relevé de ses condamnations, une notification de la réunion du conseil, une communication des pièces du dossier* ».

Rien de nouveau, cette décision fait penser à l'arrêt Ousmane CAMARA ! Alors même qu'en l'espèce, aucun texte n'avait prévu l'exigence de motivation, le juge a identifié les motifs en déployant la technique de la **motivation par référence**: « *Considérant qu'en tant qu'elle inflige une sanction, la décision doit être motivée (...); Considérant que dans ses deux derniers visas, la décision se réfère à une procédure disciplinaire engagée contre le requérant, procédure qui a donné lieu à l'établissement d'un **procès-verbal** duquel il résulte que Monsieur Sy a participé à l'escorte de six camions chargés de marchandises prohibées venant de la Gambie pour aller en Guinée Bissau à travers le Sénégal (...); Considérant que ledit procès-verbal joint aux pièces du dossier précise les faits incriminés, les questions posées à Monsieur Sy et ses réponses, qu'il s'en suit que même s'il est exact que les éléments de fait contenus dans les conclusions de l'enquête diligentée par le Conseil d'enquête ne sont pas **incorporés dans le texte même de la décision**, il n'en reste pas moins certain qu'ils sont étroitement liés à elle, qu'ainsi* » le moyen tiré du défaut de motifs « *n'est pas fondé* »<sup>62</sup>.

Les spécialistes de droit administratif sénégalais s'accordent tous, dans leurs travaux, que le juge, même s'il n'est pas constant, à plusieurs reprises, a eu une conception large de la motivation qui dépasse l'*instrumentum*. Un auteur, après une analyse fouillée et méticuleuse de la jurisprudence sur la motivation des actes administratifs au Sénégal écrit « *il n'y a aucune obligation pour l'administration de faire figurer les motifs dans le corps de la décision. L'essentiel étant, pour le juge, que ces motifs existent et, en l'espèce, ils sont contenus dans l'avis de la commission* »; « *l'obligation de motiver est satisfaite dès lors que les motifs d'une décision sont exposés de façon suffisante dans un document joint à la décision* » « *En s'arrogeant le droit de contrôler le contenu de la motivation avec une sévérité extrême, le juge se donne les moyens de combattre l'arbitraire de l'administration* »<sup>63</sup>.

Quand le juge ne parvient pas à identifier les motifs dans le dispositif, il déploie des efforts pour les rechercher dans d'autres actes conformément à la loi organique sur la Cour suprême. Les faits et actes antérieurs (procès-verbal, conseil d'enquête, avis des organismes consultatifs, rapport d'inspection, agissement, procès-verbal d'enquête de police judiciaire, note administrative) à la décision attaquée peuvent toujours servir de base au juge pour décider ou non de l'illégalité de la décision. Cette démarche est conforme aux principes généraux qui gouvernent le contentieux administratif.

<sup>62</sup> Arrêt n°0057 du 27 avril 1994, Ousmane Kane KAMARA et autres c/ Etat du Sénégal.

<sup>63</sup> Dieye, « Le juge et la motivation des actes administratifs en droit sénégalais », *Revue EDJA*, n° 81, Avril-Mai-Juin 2009, 28 p. 14, p.20  
Voir ; p.14, p.20.



## CONCLUSION

Au demeurant, la révocation n'est pas liée à la condamnation en droit sénégalais ; la thèse qui soutient l'illégalité mécanique du décret de révocation pour violation de la procédure du contradictoire et absence de motivation est discutable. C'est dire au juge de renoncer à exercer ses pouvoirs d'instruction qu'il tient de la loi organique sur la Cour suprême pour contrôler l'étendue de la motivation. Pour savoir si l'intéressé a exercé ses moyens de défense devant l'autorité de tutelle (être entendu ou invité à fournir des explications sur les faits qu'on lui reproche), le juge peut accéder au rapport du Ministre visé, au rapport de l'IGE, aux procès-verbaux judiciaires et administratifs d'enquête, etc.). Le juge a toute la latitude pour vérifier le respect des droits de la défense et contrôler la réalité et l'exactitude des motifs ou, si l'on préfère, de la motivation. Selon l'heureuse formule de Vedel, c'est au juge administratif de « *sonder les cœurs et les reins* ».

La comparaison des textes montre que le Code général des Collectivités territoriales peut être amélioré dans la rédaction des dispositions qui fixent le régime juridique de la sanction administrative des organes dirigeant la commune et le département parce que la clarté de la loi constitue une exigence constitutionnelle. Il faut donc :

- distinguer clairement la condamnation pour crime de la condamnation pour délits ;
- définir de façon précise les autorités qui doivent entendre le maire ou l'inviter à fournir des explications ;
- préciser le délai de réponse accordé à l'intéressé pour présenter ses moyens de défense.

Les textes de droit sénégalais doivent être moins sévères sur le régime juridique de la révocation, non pas dans le sens de l'impunité, mais dans une perspective

d'augmenter les garanties disciplinaires. A titre d'illustration, dans la quasi-totalité des textes étudiés, la révocation du maire se fait en Conseil des ministres, l'avis de certains organismes de composition hétérogène est requis et parfois l'Etat central n'intervient qu' *a posteriori* dans le processus de révocation.

Ce débat juridique montre tout simplement que la révocation du maire s'analyse en une sorte de creuset de disciplines juridiques complémentaires : du droit administratif (AAU), du droit financier (régie d'avance) et du droit judiciaire (en raison des poursuites pénales). On est plus dans une logique de convergence et non de concurrence.

**Dakar novembre 2018.**

