

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL

Un Peuple - Un But - Une Foi



L'EXÉCUTION, CONDITION DU PROCÈS JUSTE ET ÉQUITABLE



ACTES DU SEMINAIRE DES 15 ET 16 MAI 2023

JANVIER 2025



L'EXÉCUTION, CONDITION DU PROCÈS JUSTE ET ÉQUITABLE

ACTES DU SEMINAIRE DES 15 ET 16 MAI 2023

JANVIER 2025



PRÉFACE.....	6
Mot du Président du Comité des expert.....	8
Éléments constitutifs du procès juste et équitable et contraintes dans l'exécution des décisions de justice	10
I. Des caractéristiques partagées.....	11
A- Un procès mené par un juge indépendant et impartial.....	11
B- Des décisions revêtues de l'autorité de la chose jugée.....	12
II. Des contraintes variables dans l'exécution des décisions de justice	13
A- Dans le cadre d'un procès civil.....	13
B- Dans le cadre d'un contentieux administratif.....	15
Contentieux administratif et exécution des décisions de justice par l'Administration.....	19
I. L'autorité de la décision du juge administratif.....	20
II. L'exécution de la décision.....	20
III. La participation de l'Administration à l'exécution de la décision.....	21
IV. Le refus de l'Administration de participer à l'exécution de la décision.....	22
Exécution des décisions de justice et autres titres exécutoires : contraintes et difficultés.....	24
I. Contraintes à l'exécution des décisions.....	25
A. Les contraintes liées aux principes généraux.....	25
B. Les contraintes liées à certaines formalités.....	26
II. Les difficultés d'exécution des décisions de justice.....	26
A. Les difficultés d'ordre juridique.....	26
B. Les difficultés d'ordre pratique.....	27
Recouvrement des pensions alimentaires.....	28
I. Définition.....	28
II. Les difficultés de recouvrement de la pension alimentaire.....	29
A. Difficultés liées au statut de l'époux.....	29

B. Le conjoint résidant à l'étranger.....	30
C. Le conjoint qui travaille dans le secteur informel : menuisier, marchand ambulant, tailleur, mécanicien, cultivateur etc.....	30
D. Le conjoint qui démissionne de son poste pour organiser son insolvabilité	30
E. Le défaut de diligence des actes de procédure.....	30
III. Quelques statistiques des boutiques de droit de l'Ajs.....	31
IV. Rappel de quelques textes fondamentaux.....	32
V. Recommandations.....	34
L'exécution des décisions de justice en matière de famille : le défi de la coopération judiciaire internationale.....	36
I. Aperçu sur le dispositif juridique.....	37
A- Les normes internes.....	37
B- Les conventions internationales.....	39
II. Un meilleur usage des outils de coopération pour une exécution efficiente des décisions de justice.....	41
A- Le rôle du Ministère de la Justice, à travers la Direction des Affaires civiles et du Sceau (DACs).....	41
B- Contraintes et perspectives.....	41
Les nouveaux leviers pour contourner l'immunité d'exécution de l'Etat.....	44
Propos introductif.....	44
I- L'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) au secours de l'exécution des décisions de justice prononcées contre l'État et les autres personnes morales de droit public.....	47
A- La renonciation au privilège de l'immunité d'exécution par l'État.....	48
B- La procédure d'inscription d'office de créance.....	51
II. Le nouveau visage de l'Agence judiciaire de l'État.....	53
A- L'avènement d'un décret rénovateur.....	54
B- L'exécution des décisions de justice portant sur le contentieux domanial.....	57
Propos conclusif.....	60
Extraits du Rapport Général.....	61

PRÉFACE



Demba KANDJI,
Médiateur de la République

« L'exécution de la décision, condition du procès juste et équitable »

Le Sénégal a proclamé son ambition de construire un Etat de droit dans lequel l'Etat et les citoyens sont soumis aux mêmes règles, sous le contrôle d'une justice indépendante et impartiale. A travers cette proclamation affichée au fronton de son acte fondamental, il a affirmé sa volonté de soumettre sa gouvernance au droit en déférant aux convocations du juge, chaque fois que de besoin, en se défendant loyalement et en s'exécutant en cas de condamnation.

Cette ambition assumée a pour socle le respect de la hiérarchie des normes qui régissent les rapports entre l'Etat et le Citoyen et qui assurent à ce dernier la pleine jouissance de ses droits. Dans le contexte de l'Etat de droit, en effet, le Citoyen se plaignant d'un manquement dispose d'un recours lui permettant soit de le faire réparer par l'auteur du grief ou, le cas échéant, son supérieur hiérarchique, soit de porter sa réclamation devant un juge ou un Médiateur de la République.

Il est indéniable que le Sénégal a ainsi jeté les bases d'un Etat de droit. Toutefois, son édification reste à parfaire si l'on tient compte des nombreuses réclamations de citoyens qui parviennent encore au Médiateur de la République portant sur l'inexécution par l'Etat des décisions de justice qui le condamnent.

Pourtant, l'exécution par un Etat des décisions de justice, composante essentielle du procès juste et équitable dont elle est la finalité, traduit indiscutablement sa volonté de se soumettre au Droit.

En effet, un procès juste et équitable ne se limite pas à la phase de jugement; il inclut également la mise en œuvre des décisions qui consacrent les droits des parties. L'exécution desdites décisions renforce la légitimité des institutions judiciaires et la confiance du citoyen en elles. Elle doit être une préoccupation constante de l'Etat pour l'aboutissement de son projet car le refus d'exécution a des répercussions néfastes sur le système judiciaire et la société en général.

L'inexécution entraîne la fragilisation de l'Etat de droit en ce qu'elle peut susciter la création de voies de contournement des institutions judiciaires.

C'est pour toutes ces raisons que le Médiateur de la République a estimé devoir organiser, courant 2023 -2024, plusieurs ateliers de réflexion axés sur l'exécution des décisions de justice comme condition du procès juste et équitable

Les différentes rencontres lui ont permis de recueillir les avis et réflexions de juristes provenant des universités, de l'Administration publique, du milieu judiciaire et de la société.

C'est le fruit de ce travail, accompli avec générosité par les différents participants, toutes qualités confondues, que le Médiateur de la République, en vertu de son pouvoir de proposition et de suggestion, entend soumettre à l'appréciation des plus hautes autorités de l'Etat.

Au-delà des Autorités ci-dessus désignées, le présent document pourrait servir d'outil de réflexion et d'analyse aux acteurs de la justice, aux universitaires et aux citoyens en général.



Youssoupha DIALLO,
Magistrat,
Président du Comité des experts

Mot du Président du Comité des experts

Les 15 et 16 mai 2023, bientôt deux ans, le Médiateur de la République organisait à Dakar, un séminaire de haut niveau autour du thème général : « L'Exécution des décisions de justice: condition du procès juste et équitable ». Avoient participé aux travaux, des universitaires, des magistrats, des avocats, des policiers, huissiers de justice, greffiers, commissaires-priseurs, la Direction générale des Impôts et Domaines (DGID), le secteur privé, l'Agence judiciaire de l'Etat (AJE), l'Office national de Lutte contre la Fraude et la Corruption (OFNAC) et des organisations de la société civile.

Le constat général est que l'exécution des décisions de justice, consacrée par les instruments universels et communautaires, mais aussi par le droit positif sénégalais peine à être effective, confrontée qu'elle est à d'énormes difficultés. Pourtant, elle est un élément essentiel du procès juste et équitable en ce qu'elle sauvegarde les intérêts du justiciable et du trésor public, assure la sécurité publique ou judiciaire et donne du sens à l'Etat de droit.

L'exécution des décisions de justice et autres titres exécutoires appelle la synergie des acteurs impliqués. Pour mieux appréhender ce maillon faible de la justice et de l'Etat de droit, quatre (4) thèmes ont été traités par d'éminents intervenants. Ils ont porté sur la notion de procès juste et équitable, les contraintes et difficultés liées à l'exécution des décisions de justice et autres titres exécutoires, le recouvrement des pensions alimentaires et enfin, sur la problématique de la soumission et de la participation de l'Administration à l'exécution de la décision de justice.

Les travaux ont été sanctionnés par un rapport général avec beaucoup de recommandations pour chaque thème. En effet, le terme générique de « décisions de justice » a permis aux participants de jeter un regard panoramique sur l'ensemble des goulots d'étranglement dans l'espace judiciaire et en toutes

matières, civile, commerciale, de famille, foncière, de plein contentieux administratif et de recours pour excès de pouvoir.

Dans une démarche méthodique, il a été décidé la mise sur pied d'un Comité restreint d'experts qui avait pour mission d'identifier les principales difficultés, de dégager de fortes recommandations et de faire des propositions de réformes pour assurer l'exécution effective des décisions de justice. Ce comité qui a mené ces travaux, a identifié les secteurs les plus affectés et sollicité le concours d'experts pour traiter des thèmes avec des propositions de réformes à soumettre pour validation.

Ainsi, le Médiateur de la République a décidé de publier les actes des travaux dans le présent document qui doit être un outil de travail et de contribution au lendemain des Assises nationales de la Justice et du lancement du nouveau référentiel, l'Agenda national de Transformation « Sénégal 2050 ».

Ces articles procèdent d'un long processus d'échanges dans le Comité des experts pour dégager des recommandations à fort impact pour une justice tournée vers l'avenir et réconciliée avec le citoyen.

Le comité que j'ai eu l'honneur de présider a entendu proposer, en réalité, un document de travail qui est une contribution dans les réflexions sur les réformes de la justice. Les thèmes ci-après ont été jugés pertinents pour un changement structurel dans le mécanisme de l'exécution des décisions de justice :

1. Eléments constitutifs du procès juste et équitable et contraintes dans l'exécution des décisions de justice ;
2. Contentieux administratif et exécution des décisions de justice par l'Administration ;
3. L'exécution des décisions de justice et autres titres exécutoires : contraintes et difficultés ;
4. Recouvrement des pensions alimentaires ;
5. L'exécution des décisions de justice en matière de famille : le défi de la coopération judiciaire internationale ;
6. Les nouveaux leviers pour contourner l'immunité d'exécution de l'Etat.

C'est le lieu pour moi de féliciter les auteurs de ces articles, de remercier le Médiateur de la République, ses collaborateurs et les membres du Comité des experts pour leur disponibilité. L'engagement de chacun, durant ces mois, a permis l'élaboration de ce précieux document.



Pr Abdoulaye DIEYE,
*Enseignant- chercheur au
département
de droit public. FSJP,UCAD*

Éléments constitutifs du procès juste et équitable et contraintes dans l'exécution des décisions de justice

L'État de droit suppose un système juridique créant les conditions d'un respect et d'une application effective du droit. C'est un concept d'abord juridique, un système institutionnel dans lequel la puissance publique est soumise au droit. Cette notion, d'origine allemande (Rechtsstaat), a été redéfinie au début du vingtième siècle par le juriste autrichien Hans Kelsen, comme *un Etat dans lequel les normes juridiques sont hiérarchisées de telle sorte que sa puissance s'en trouve limitée.*

C'est dire que l'existence d'une hiérarchie des normes constitue l'une des plus importantes et la première garantie de l'Etat de droit. Il faut un édifice normatif respectueux de cet ordonnancement juridique qui s'impose à l'ensemble des personnes juridiques. Il faut donc un mécanisme de contrôle juridictionnel apte à veiller au respect et à la bonne application de la règle de droit.

L'égalité des sujets de droit constitue la deuxième condition de l'existence d'un Etat de droit. Celui-ci implique en effet, que tout individu, toute organisation, puissent contester l'application d'une norme juridique, dès lors que celle-ci n'est pas conforme à une norme supérieure. L'Etat, pas plus qu'un particulier, ne peut ainsi méconnaître le principe de légalité : toute décision qui ne respecterait pas un principe supérieur serait en effet susceptible d'encourir une sanction juridique.

Un tel système suppose, par ailleurs, l'égalité des sujets de droit devant les normes juridiques, l'existence de juridictions indépendantes et l'existence de voies de recours.

Au Sénégal, des juridictions pour trancher les litiges de toute sorte, il en existe. Depuis la loi n° 2017-23 du 28 juin 2017, l'organisation judiciaire au Sénégal comprend la Cour suprême, les cours d'appel, les tribunaux de grande instance, les tribunaux de travail, les tribunaux de commerce, les tribunaux d'instance. Au sein des tribunaux de grande instance et des cours d'appel, des chambres spécialisées peuvent être créées tant en matière civile que pénale par décision de l'Assemblée générale de la juridiction. Il ne faut pas oublier les autres instances spécialisées.

Ces juridictions connaissent de toutes affaires civiles, commerciales ou pénales, des différends du travail et de l'ensemble du contentieux administratif.

Toujours au Sénégal, qu'il s'agisse du contentieux civil qui englobe l'ensemble des litiges qui surviennent entre les individus, les organisations ou les entités commerciales, du contentieux pénal qui traite des infractions criminelles, ou du contentieux administratif, des procédures, à la disposition des administrés, sont mises en place.

En règle générale, il existe des éléments sans lesquels on ne saurait parler de procès juste et équitable. Quel que soit le type de procès, ces caractéristiques partagées se retrouvent (I). Au Sénégal, le problème, parce que problème il y a, se situe au niveau de l'exécution des décisions de justice, de toute forme de décision mais surtout lorsque l'administration est sanctionnée par le juge (II).

I. Des caractéristiques partagées

Deux éléments se retrouvent au niveau de tout procès juste et équitable quelle que soit sa nature. Le procès doit être mené par un juge indépendant et impartial (A). Ses décisions, lorsqu'elles sont revêtues de l'autorité de la chose jugée, doivent être exécutées (B).

A- Un procès mené par un juge indépendant et impartial

L'indépendance et l'impartialité garantissent aux justiciables que l'acte de juger sera seulement déterminé par les arguments du débat judiciaire, en-dehors de toute pression ou de tout préjugé.

Un juge doit être impartial, autrement dit neutre, équitable. Lorsqu'il rend la justice, il ne peut avoir ni intérêt personnel ni parti pris, il ne peut favoriser aucune des parties. Cette exigence est fondamentale pour qu'un procès soit correctement mené. L'équité n'est pas l'égalité. La préoccupation du juge, c'est d'être équitable. Il s'agit de donner la même chance à chaque personne en tenant compte de sa situation, c'est-à-dire qu'en fonction de sa situation, elle ne sera pas forcément traitée de la même manière qu'une autre, mais de manière juste¹ et suivant une procédure respectueuse des droits de la défense. Ce principe exige que la personne, préalablement à la décision, soit mise en situation de présenter ses observations, de se défendre. Quel que soit, le contentieux en cours, il est impératif de garantir les droits de la défense. Ce principe a été popularisé par le Conseil d'Etat Français à travers l'arrêt Dame Veuve Trompier Gravier². Au Sénégal, la Cour Suprême considère dans son arrêt du 23 septembre 2014 (Affaire communément appelée des élèves-maitres)³, que la décision du ministre de l'éducation nationale *ne pouvait, sans violation du principe général des droits de la défense, être prise sans que les élèves-maitres, aient été mis à même de se défendre.*

B- Des décisions revêtues de l'autorité de la chose jugée

L'autorité de la chose jugée désigne cette impossibilité de revenir au niveau d'une juridiction sur un fait précédemment jugé. Bien évidemment, l'autorité de la chose jugée ne s'attache qu'aux décisions définitives.

En France, s'est posée le problème du moment auquel intervient l'autorité de la chose jugée. Il est à noter qu'en matière civile, *le jugement [...] a, dès son prononcé, l'autorité de la chose jugée relativement à la contestation qu'il tranche.* (NCPC, art. 480) ; en revanche, pour le pénaliste, l'autorité de la chose jugée n'intervient que lorsque les voies de recours sont épuisées ou fermées.

Pour les auteurs du NCPC, c'est dès le stade de son prononcé que le jugement se trouve assorti de cet attribut empêchant le renouvellement du litige devant

1 En fait, équité et égalité sont deux mots qui sont souvent utilisés de manière interchangeable mais pour les différencier vraiment, l'équité est la justice et l'égalité est la similitude.

2 Le préfet de la Seine a retiré à la dame veuve Trompier-Gravier l'autorisation qui lui avait été accordée de vendre des journaux dans un kiosque sis boulevard Saint-Denis, à Paris, au motif qu'elle aurait commis une faute. Le CE considère « qu'une telle mesure ne pouvait légalement intervenir sans que la dame veuve Trompier-Gravier eût été mise à même de discuter les griefs formulés contre elle ».

3 Le ministre de l'Education nationale, tirant les leçons de l'existence de fraudes, avait annulé l'admission à un concours de 690 élèves-maitres sur les 2545 initialement déclarés admis. La CS a considéré qu'il y avait excès de pouvoir car, *le jury, était seul habilité à tirer les conséquences de l'erreur ou de la fraude commise.* En outre, il y a eu violation du principe général des droits de la défense, la mesure étant prise sans que les élèves-maitres incriminés aient été mis à même de se défendre.

le même juge. Par conséquent, il n'y pas lieu de tenir compte du processus d'épuisement des voies de recours. Même si le jugement est encore susceptible de telles voies de droit, l'autorité de la chose jugée doit lui être reconnue.

Cependant, pour la grande majorité des auteurs, il y a lieu d'opérer, en matière pénale, une liaison entre l'épuisement des voies de recours et l'acquisition de l'autorité de la chose jugée et de considérer qu' *à la suite d'une décision répressive, qui n'est plus susceptible de voie de recours, les faits délictueux qui ont fait l'objet de cette décision ne peuvent plus donner lieu à une nouvelle poursuite devant une juridiction répressive*⁴.

En tout état de cause, une décision revêtue de l'autorité de la chose jugée doit être exécutée.

II. Des contraintes variables dans l'exécution des décisions de justice

Il y a lieu de faire une distinction entre les types de procès pour mieux percevoir la diversité des contraintes dans l'exécution des décisions de justice (A). Un accent particulier est mis sur le contentieux administratif (B).

A- Dans le cadre d'un procès civil

Partons du fait que chaque partie au procès a eu à faire valoir son point de vue, à connaître et discuter les arguments et les preuves de son adversaire, à échanger avec lui les éléments et les pièces de son dossier, tout au long de la procédure.

Partons également du fait que le juge a bien veillé à faire respecter les droits de la défense dans toutes les étapes de la procédure, le principe de la présomption d'innocence, du droit d'exercer des recours (respect du principe du double degré de juridiction si c'est prévu) mais aussi du principe selon lequel, nul ne peut être poursuivi ou condamné pour des faits qui ne sont pas prévus, réprimés et punis d'une peine déterminée par la loi.

4

Voir par exemple B. BOULOC, *Procédure pénale*, Dalloz, 20^{ème} éd., 2006.

Tout cela ne suffit pas parfois pour le justiciable qui a obtenu une décision de justice satisfaisante pour, par exemple, recouvrer les sommes que le juge lui a allouées. Les décisions de justice n'obligent pas toujours à verser une somme d'argent. Elles peuvent aussi attribuer un droit. Par exemple, le juge peut accorder une garde d'enfant ou une pension alimentaire dans le cadre d'un divorce ou un droit de passage sur une propriété. Il peut exiger que des travaux soient réalisés ou qu'un bien soit remis... Le versement de dommages et intérêts permet de compenser financièrement le préjudice subi⁵. La personne reconnue responsable verse une somme d'argent à la victime.

Il arrive que la partie ayant perdu le procès refuse de s'exécuter spontanément ou que l'autre partie n'ait pas les moyens de faire respecter la décision du juge. Au Sénégal, les raisons de cet état de fait peuvent être variées (*voir les autres communications*).

La partie créancière n'est toutefois pas démunie. En théorie générale de droit civil, il existe des solutions. En principe, un jugement civil rendu par une juridiction peut faire l'objet d'une exécution forcée, mais encore faut-il que la décision bénéficie du caractère exécutoire⁶. Le cas échéant, l'article 29 de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'Exécution prévoit même que *l'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des décisions et des autres titres exécutoires*. Sa responsabilité peut être engagée en cas de carence ou de refus injustifié.

Ce n'est pas pour rien que l'on dit de la décision bénéficiant du caractère exécutoire qu'elle constitue *un véritable privilège de la puissance publique*, puisque celle-ci peut faire naître des droits et obligations à l'égard des tiers sans le consentement de ceux-ci.

5 Le demandeur doit prouver que :

- le préjudice a été causé par une négligence, une faute ou une infraction,
- la personne à laquelle on demande réparation est responsable du préjudice (auteur de la négligence, de la faute ou de l'infraction),
- le préjudice est réel, direct et certain, c'est-à-dire avéré et évaluable,
- le préjudice doit avoir porté atteinte à un intérêt légitime juridiquement protégé (par ex, une personne ne peut être indemnisée pour la perte de revenus illicites).

6 En France, en cas de difficultés au stade de l'exécution forcée de la décision, les parties peuvent saisir le juge de l'exécution. Celui-ci peut accorder des délais de paiement. Il peut aussi prononcer une astreinte ou des mesures conservatoires afin de sauvegarder un droit ou empêcher la perte d'un bien. Ailleurs, il peut s'agir du Parquet.

Il est tout de même important que la décision soit portée à la connaissance des parties officiellement soit par notification, soit par signification. La notification/ signification fait courir les délais pour l'exercice des voies de recours dont la durée varie en fonction des décisions rendues.

C'est lorsqu'aucun appel n'a été interjeté ou qu'aucune opposition n'a été formée, que la décision rendue devient définitive - elle acquiert ainsi la force exécutoire.

En ce qui concerne les décisions pénales, celles-ci n'ont pas à être signifiées lorsqu'elles ont été rendues *contradictoirement*, c'est-à-dire en présence des parties. En revanche, lorsque le prévenu n'a pas comparu, il est indispensable que la décision lui soit signifiée pour lui être opposable.

B- Dans le cadre d'un contentieux administratif

Il faut distinguer le contentieux de l'excès de pouvoir (REP) et le contentieux de pleine juridiction (CPJ)⁷.

Le recours pour excès de pouvoir est un recours contentieux par lequel tout intéressé peut demander au juge compétent d'annuler un acte administratif pour violation de la légalité.

Avant la saisine du juge de l'excès de pouvoir (ou au même moment), il existe des recours à la disposition du requérant. Certains sont facultatifs (recours gracieux, recours hiérarchique, référés administratifs) mais d'autres sont obligatoires (contentieux des délégués du personnel devant la Cour suprême).

Le contentieux de pleine juridiction ou plein contentieux est un procédé de règlement des litiges administratifs portant sur la reconnaissance, l'étendue et les limites d'un droit subjectif opposant l'administration à un administré. A travers ce contentieux, le juge peut être amené à obliger l'administration à réparer un préjudice qu'elle aurait causé. Le CPJ est constitué pour l'essentiel du contentieux de la responsabilité publique et du contentieux des contrats. Il englobe d'autres types de litiges qui se rattachent au contentieux fiscal et au contentieux électoral.

⁷ En fait, il s'agit là des deux branches les plus utilisées. A ces deux recours principaux, le droit positif (sur le fondement de la classification établie au XIXe siècle par Edouard LAFFERIERE) admet deux autres recours, plus secondaires, mais non dépourvus d'intérêt : le recours en interprétation et le contentieux des poursuites.

Ce sont les décisions rendues par le juge et revêtues de l'autorité de la chose jugée, qui vont créer des obligations à la charge des parties.

Les suites possibles de la saisine du juge sont nombreuses. En matière de REP, par exemple, le juge peut rendre une décision de non-lieu (parce que par exemple, le requérant est décédé, l'acte a été entre temps retiré ...)⁸, le juge peut rendre soit une décision de rejet du recours soit une décision de condamnation de l'Administration.

En matière de CPJ, l'administration a, par exemple, été condamnée à payer des dommages et intérêts parce que sa responsabilité est engagée.

Il arrive que l'administration n'exécute pas les décisions juridictionnelles. Cela peut résulter soit de l'existence de véritables difficultés d'exécution, soit d'une mauvaise volonté de la part de l'administration.

Dans le premier cas, des contraintes objectives se dressent devant l'administration. Cela découle du fait que les décisions du juge de l'excès de pouvoir devenues définitives bénéficient d'une rétroactivité⁹, et par conséquent, elles nécessitent des remises en état par l'administration difficiles à mettre en œuvre. Il en est ainsi par exemple, quand elle est confrontée à la difficulté de reconstituer « fictivement » la carrière d'un fonctionnaire qui a été illégalement révoqué depuis plusieurs années. De même, l'annulation du permis de construire n'emporte pas facilement destruction des immeubles irrégulièrement construits¹⁰.

En outre, quand une juridiction administrative rend une décision, il se peut que celle-ci implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution.

8 Le non-lieu à statuer est prononcé dans cinq cas : disparition de l'objet de la demande (satisfaction du requérant après l'introduction du recours) ; retrait de l'acte attaqué (CE 26 avril 1995 El Hadj Moussa DIALLO Bull. n° 1 p. 94) ; exécution de l'acte attaqué (non-lieu demande de sursis à l'exécution) ; validation législative (Lorsque les textes législatifs valident ou donnent valeur législative à des actes administratifs, les recours formés avant cette validation n'ont plus d'objet ; non-lieu en l'état (mort du requérant etc.)

9 Les actes annulés pour excès de pouvoir sont « réputés n'être jamais intervenus » (CE 26 décembre 1925, *Rodière*).

10 Autre exemple : en cas d'annulation d'un règlement. Cela ne permet pas de mettre en cause les décisions individuelles illégales prises sur la base de ce règlement lorsque les décisions individuelles n'ont pas été attaquées dans le délai du recours contentieux (CE 1^{er} avril 1960, *Quérian*)

Dans le second cas, il s'agit d'une anomalie dans un Etat de droit¹¹. Au Sénégal, le juge, est désarmé. Aux termes de l'article 74 de la loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 modifiée portant code des obligations de l'administration (COA), *le juge ne peut pas adresser d'injonction à l'Administration. Il ne peut pas la condamner directement ou sous astreinte à une obligation de faire ou de ne pas faire.*

Mais, ne faudrait-il pas limiter cette contrainte au seul contentieux objectif¹²? La pertinence de cette interrogation se mesure à l'aune de l'attitude du juge sénégalais dans le contentieux électoral. Dans l'affaire- Mbenda Ndiaye C/ Conseil Municipal de Kaolack (CS 8 janvier 2015), la Cour suprême, après avoir infirmé l'arrêt n°14 du 25 juillet 2014 de l'Assemblée générale de la Cour d'appel de Kaolack, a semblé donner une injonction à l'administration en ordonnant la reprise de l'élection des membres du bureau du Conseil municipal de Kaolack.

Il est arrivé devant une difficulté réelle d'exécution d'une décision de justice, de faire intervenir le législateur (validation législative) pour anéantir les effets de l'annulation d'une décision qui a pu créer des droits au profit des tiers. Dans l'affaire Alla NGOM, un arrêté illégal de nomination d'agents en date du 4 octobre 1989 a été annulé par le juge en janvier 1994.

Si le juge est désarmé au Sénégal, en France, par contre, le juge administratif français s'est vu reconnaître la *possibilité de prescrire à l'administration, les mesures qu'elle doit prendre pour se conformer à la chose jugée*. En effet, la loi du 8 février 1995 a introduit dans le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel un chapitre nouveau, consacré à l'exécution du jugement, inséré dans le livre relatif aux attributions juridictionnelles des tribunaux et des cours. L'article L. 8-2 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel donne à ces juridictions les moyens juridiques d'enjoindre à l'administration d'appliquer les décisions de justice.

11 C'est justement pour éviter ces difficultés d'exécution que le juge a mis en œuvre plusieurs techniques visant par exemple à différer l'annulation de l'acte (l'annulation différée, illustrée par l'arrêt du Conseil d'Etat du 27 juillet 2001, « Titran » consiste pour le juge à accorder un délai à l'administration afin qu'elle ait la possibilité de régulariser la situation) ou à *moduler dans le temps les effets de l'annulation*. Le Conseil d'Etat considère aujourd'hui que lorsque les conséquences d'une annulation rétroactive seraient manifestement excessives pour les intérêts publics et privés en présence, le juge de l'excès de pouvoir doit disposer de la prérogative de moduler dans le temps les effets de l'annulation qu'il prononce (CE ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*).

12 Même dans la procédure des référés, chaque fois que le législateur semble accorder au juge un pouvoir d'injonction, il l'assortit de conditions mettant en vérité l'administration à l'abri. A l'article 86 de la loi n°2017-09 sur la CS, il est mentionné que le juge peut ordonner toutes mesures utiles mais celles-ci ne doivent pas faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative. En outre, il est nécessaire que celles-ci aient été dictées par l'urgence.

Deux cas sont distingués, selon l'étendue du pouvoir de l'administration. L'article L. 8-3 permet au juge, saisi de conclusions en ce sens, d'assortir l'injonction prescrite d'une astreinte, dans la même décision.

L'article L. 8-4 envisage le cas de l'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt définitif. La partie intéressée garde la possibilité de demander au tribunal administratif ou à la cour administrative d'appel qui a rendu la décision de justice de définir les mesures d'exécution, de fixer un délai d'exécution et de prononcer une astreinte.

Le refus d'exécuter une décision de justice défavorable à l'administration constitue une anomalie dans un état de droit et le Sénégal se considère comme tel. Il est alors nécessaire de reconnaître au juge sénégalais la possibilité de prescrire à l'administration, dans certaines circonstances, les mesures qu'elle doit prendre pour se conformer à la chose jugée. Il s'agit plus précisément, de lui donner les moyens juridiques d'enjoindre à l'administration d'appliquer les décisions de justice.

Comment ne pas admettre que l'adoption de la loi n° 2002-13 du 15 avril 2002 fut un pas qualitatif ? Elle aura permis au créancier muni d'un titre exécutoire, l'inscription d'office de sa créance au titre des dépenses obligatoires de l'organisme débiteur. Qualitatif, certes, mais insuffisant. Qualitatif parce qu'elle permet d'atténuer la rigueur du principe de l'immunité d'exécution consacrée par l'article 194 al 2 du COCC¹³; Insuffisant parce que, parmi toutes les personnes morales de droit public, seuls les établissements publics sont concernés (encore qu'ils sont, au Sénégal, de natures différentes¹⁴). Et puis, l'OHADA ne dit-elle pas autre chose¹⁵.

13 Art 194 al 2 du code des obligations civiles et commerciales: *Il n'y a pas d'exécution forcée contre l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics et les sociétés nationales ni contre les sociétés d'économie mixte dont l'objet exclusif est l'exploitation d'une concession de service public (Loi n° 85-08 du 15 février 1985).*

14 Si, traditionnellement, on ne distinguait que les principaux types d'EP (les EPA et les EPIC), on trouve aujourd'hui au Sénégal plusieurs autres : les établissements publics à caractère professionnel (EPP), les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST), les établissements publics de santé (EPS) ..

15 L'article 30 du nouvel acte uniforme, promulgué le 17 octobre 2023, prévoit de manière explicite que *sauf renonciation expresse, il n'y a pas d'exécution forcée ni de mesures conservatoires contre les personnes morales de droit public, notamment l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics.* Voir Arsène Jean Bruno MINIME, Magistrat Hors Hiérarchie Juge à la CCJA in « *Exécution forcée sur les biens des entités publiques* », *Inédit*.



Mamadou Seck Diouf,
Magistrat

Contentieux administratif et exécution des décisions de justice par l'Administration

Le contentieux administratif met en présence deux « pouvoirs » de l'Etat : le pouvoir exécutif dont l'activité ou le fonctionnement peut générer des litiges et le pouvoir judiciaire chargé de trancher et d'intervenir dans le fonctionnement du pouvoir exécutif.

La problématique du contentieux administratif nous renvoie de prime abord à la question, pourquoi un juge de l'Administration. A cette interrogation, il y a lieu de souligner, qu'un juge pour l'administration obéit plus à une logique de soumission de l'Administration au droit.

En réalité, Le droit administratif est la traduction d'une conception régalienne de l'Administration et constitue en tant que telle, un droit d'autorité et de contrainte construit autour des notions pivots « d'intérêt général » et « d'ordre public ».

La poursuite de l'intérêt général est donc le but assigné à l'Administration et constitue la raison d'être d'un Etat légitime.

A cet égard, l'exécution des décisions rendues par les juridictions administratives contre l'Etat et ses démembrements est une des questions les plus cruciales du contentieux administratif. Elle pose du coup, les difficultés rencontrées par les justiciables pour faire exécuter des décisions rendues par le juge administratif et revêtues de la « force exécutoire ».

Ce qu'il faut souligner, c'est que le défaut sinon le refus d'exécution des décisions de justices par l'Administration n'est que très rarement imputable aux impératifs de sauvegarde de la continuité du bon fonctionnement, du service public, notamment à ceux afférents aux contraintes financières.

Dans tous les cas, la décision est revêtue de l'autorité de la chose jugée et doit être exécutée.

I. L'autorité de la décision du juge administratif

Une distinction est à faire entre la décision de rejet et celle d'annulation.

- La décision de rejet ne bénéficie que de l'autorité relative de la chose jugée, autrement dit, elle ne vaut que pour les parties concernées.

L'acte en cause et les motifs invoqués, n'excluent pas une annulation postérieure demandée par un autre requérant ou fondée sur d'autres motifs ou portant sur un autre aspect de l'acte.

Cette analyse est parfois purement théorique car l'encadrement des délais dans le contentieux de l'excès de pouvoir s'oppose le plus souvent à l'introduction d'un second recours.

- La décision d'annulation bénéficie de l'autorité absolue de la chose jugée. L'article 74-4 de la loi organique 2022-16 du 23 mai 2022 modifiant la loi organique 2017-09 du 17 janvier 2017 abrogeant et remplaçant la loi organique 2008-35 du 08 août 2008 sur la Cour suprême dispose que « l'arrêt de la Cour suprême annulant en tout ou partie un acte administratif a effet à l'égard de tous ».

Une telle décision s'impose à tous : à l'autorité administrative comme aux tiers éventuellement concernés.

Elle a également un effet rétro actif c'est-à-dire qu'elle est censée n'avoir jamais existée, dès lors tous les effets de l'acte tombent avec lui, les mesures d'application éventuellement prises sont anéanties (sous réserve des effets du principe de l'intangibilité des effets individuels des actes administratifs).

L'Administration est d'ailleurs tenue de publier au Journal Officiel l'arrêt d'annulation si la mesure avait fait l'objet de la même publicité, conformément à l'article 74-5 de la même loi organique.

II. L'exécution de la décision

Le principe est la soumission de l'Administration au droit : toutes les personnes publiques sont soumises au droit. Elles sont obligées d'exécuter les décisions de justice, de prendre toutes les mesures y afférentes et, de tirer toutes les conséquences de droit d'une décision de justice.

En effet, il n'y a pas d'exécution forcée ni de mesures conservatoires contre l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics.

L'article 194 alinéa 2 du COCC soustrait l'Etat et ses démembrements à l'exécution forcée, en disposant qu'il n'y a pas d'exécution forcée ni de mesures conservatoires contre l'Etat et ses démembrements (les collectivités territoriales et les établissements publics).

Ledit article précise : lorsque l'exécution forcée et les mesures conservatoires sont entreprises à l'égard de personnes morales autres que celles énumérées à l'article ci-dessus et sont de nature à porter gravement atteinte à la continuité du service public, le juge peut, pour prévenir ou mettre fin au trouble, prendre toutes les mesures appropriées.

Il s'y ajoute aussi, qu'il est fait défense au juge d'adresser à l'administration des injonctions ou de la condamner directement sous astreinte à une obligation de faire.

Cependant, Il appartient à l'Administration de tirer elle-même les conséquences de l'annulation, en ne s'opposant pas directement à la décision du juge. L'inexécution d'une décision de justice constitue une illégalité, c'est une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'Administration.

C'est pourquoi, l'Administration doit s'engager à participer à l'exécution de la décision rendue par le juge.

III. La participation de l'Administration à l'exécution de la décision

C'est évidemment l'hypothèse la plus fréquente : l'Administration exécute ses obligations ou du moins veut les exécuter. Dans ce cas, l'arrêt d'annulation se suffit à lui-même et ne suppose pas en réalité des mesures d'exécution (annulation d'une mesure de police ou d'une autorisation, reconstitution de la carrière d'un fonctionnaire ou paiement d'une indemnité).

Si le principe de l'immunité d'exécution consacré par notre droit positif a toujours empêché l'exécution forcée de l'Etat et des établissements publics ; la loi n°2002-13 du 15 avril 2002 relative à l'inscription d'office des créances sur les établissements publics a apporté une innovation majeure. D'abord par une extension du champ d'application de la procédure d'inscription d'office, ensuite par une accélération de ladite procédure.

En effet, la procédure d'inscription d'office est ouverte à tout créancier muni

d'un titre exécutoire ou d'une créance certaine, liquide et exigible due par un établissement public, peut, après mise en demeure restée un mois sans effet, faire l'objet d'une inscription d'office.

La demande est adressée au Ministre chargé des Finances et le défaut de réponse dans les quatre mois vaut rejet.

Les créances inscrites à la suite d'une demande d'inscription d'office portent de plein droit intérêt au taux légal à compter de la mise en demeure.

IV. Le refus de l'Administration de participer à l'exécution de la décision

Parfois, les conséquences de l'annulation sont très complexes et nécessitent que soient prises une série de mesures, destinées à effacer les effets de la décision annulée. Les cas de reconstitution de carrière en sont des illustrations parfaites dans la mesure où la reconstitution rétroactive de la carrière du fonctionnaire est très complexe lorsque la procédure a duré un certain nombre d'années. Il est parfois difficile de revenir sur des éléments qui ont déjà été exécutés.

Il arrive aussi dans certains cas que l'exécution de la décision devient pratiquement impossible : l'annulation d'un concours d'entrée dans la fonction publique avec beaucoup de retard. Dans de pareils cas, l'Administration fait recours à des mesures de validation législative des actes annulés.

Le recours aux procédures extra-juridictionnelles aussi n'étant pas suffisant pour amener à résipiscence l'Administration qui entend camper sur sa position, ce sont des procédures plus contraignantes qui doivent alors être mises en œuvre.

Rien n'interdit bien évidemment au justiciable qui se heurte au mauvais vouloir de l'administration de faire sanctionner par le juge son refus de s'exécuter.

L'article 29 de l'acte uniforme de l'OHADA relatif aux procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution fait obligation à l'Etat, d'apporter son concours à l'exécution des décisions et des autres titres exécutoires. D'ailleurs, il précise que la formule exécutoire vaut réquisition directe de la force publique. Et que la carence ou le refus de l'Etat de prêter son concours engage sa responsabilité.

L'article 29 précité met non seulement à la charge de l'Etat, une obligation de

faire mais aussi une obligation de résultat, car la sanction s'étend aussi bien au refus de l'État de prêter son concours qu'à la simple constatation de sa carence.

La décision de justice engendre alors elle-même un nouveau contentieux mais sans autre espoir pour le requérant qu'une satisfaction de principe si la personne publique en cause reste dans les mêmes dispositions d'esprit.



Me Adama Dia
*Président de l'Ordre
des Huissiers de Justice*

Exécution des décisions de justice et autres titres exécutoires : contraintes et difficultés

L'exécution forcée est un droit reconnu, par l'article 28 de l'acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution (AUPSRVE), à tout créancier qui, à défaut d'exécution volontaire, peut contraindre son débiteur à *exécuter ses obligations à son égard en pratiquant une saisie ou une mesure conservatoire pour assurer la sauvegarde de ses droits.*

Ce droit, qui s'exerçait, jadis, sur la personne du débiteur, est aujourd'hui, cantonné aux biens du débiteur, sauf en matière pénale, ce qui en fait un droit patrimonial.

C'est un droit encadré qui met en œuvre des normes supranationales, issues de l'Acte uniforme OHADA sur les procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution, et les règles nationales tirées du Code de procédure civile. Le non-respect de ces règles peut entraîner parfois des conséquences dommageables pouvant engager la responsabilité civile de l'auteur de la violation et éventuellement celle de l'huissier exécutant.

Le créancier, qui entreprend l'exécution forcée, doit être muni d'un titre exécutoire, même par provision. Généralement, le titre découle d'une décision de justice.

L'huissier de justice, investi par le législateur de la mission de procéder à l'exécution des titres exécutoires, se heurte souvent à des contraintes ou difficultés.

I. Contraintes à l'exécution des décisions

ces contraintes sont liées à l'application de quelques principes généraux (A) ou de certaines formalités préalables à l'exécution forcée (B)

A. Les contraintes liées aux principes généraux

Les contraintes à l'exécution des décisions sont liées, en premier lieu, à l'observation de certains principes généraux touchant à l'information ou non du débiteur contre lequel la saisie doit être pratiquée, et des divergences jurisprudentielles notées quant à l'interprétation des dispositions de l'article 28 de l'AUPRSVE. Le risque encouru est de voir le débiteur organiser son insolvabilité en rendant impossible l'exécution.

En second lieu, l'exercice de la procédure de défenses à exécution organisée par les lois nationales ne manque pas d'influer sur le cours des opérations de saisie et pose la délicate question de savoir, d'une part, à quel moment cette procédure peut être exercée et d'autre part, lorsqu'une juridiction ordonne la suspension, le sort réservé aux actes et frais exposés antérieurement.

La détermination du juge compétent pour ordonner cette mesure pose également problème. En effet, la lecture de l'arrêt rendu par la CCJA le 12 mars 2020 en est une parfaite illustration. En l'espèce, par arrêt du 26 juin 2019 la Cour d'Appel Judiciaire de Libreville avait condamné l'Union Gabonaise de Banque (UGB) à payer au sieur Antoine YALANDZELE D'ANGOULI la somme de 650 000 000 FCFA à titre de dommages-intérêts. La décision était assortie de l'exécution provisoire.

C'est en vertu de ce titre qu'un commandement de payer est signifié à l'UGB par acte d'Huissier en date du 12 juillet 2019. Par requête datée du 16 juillet 2019, l'UGB a sollicité le sursis à exécution de l'arrêt auprès du Premier Président de la Cour de cassation du Gabon. Celui-ci a retenu sa compétence nonobstant les contestations du créancier poursuivant et a fait droit à la demande par ordonnance n° 90/2018-2019 rendue le 31 juillet 2019.

L'exécution ayant ainsi été suspendue, le sieur Antoine YALANDZELE D'ANGOULI s'est pourvu en cassation devant la CCJA.

La Cour a décidé que seul le Juge du contentieux de l'exécution de l'article 49 de l'AUPRSVE était compétent pour connaître de la demande après signification du commandement de payer.

Certaines contraintes concernent la nécessité pour l'huissier exécutant de solliciter une permission du juge pour opérer au-delà des heures légales et les jours non ouvrables, en application des articles 46 AUPSERVE et 831 CPC.

B. Les contraintes liées à certaines formalités

En application des articles 789 et 793 du Code de procédure civile, l'huissier ne peut exécuter des titres ou décisions rendus par les juridictions étrangères que s'ils ont été soumis à la procédure d'exéquatur par ordonnance du Président du TGI du lieu d'exécution. Il ne peut non plus instrumenter au-delà des heures légales et jours non ouvrables qu'avec l'autorisation du Juge en application de l'article 831 du CPC.

II. Les difficultés d'exécution des décisions de justice

Les difficultés dont il est question ici sont celles d'ordre juridique (**A**) ainsi que les obstacles d'ordre pratique (**B**).

A. Les difficultés d'ordre juridique

Elles proviennent, principalement du fait que, malgré les termes clairs et précis de l'article 29 AUPSRVE qui dispose que la formule exécutoire vaut réquisition directe de la force publique, les officiers de police ou de gendarmerie, sollicités par l'huissier, s'obligent à consulter leur hiérarchie pour savoir s'ils doivent prêter main forte ou non à la réquisition. Il arrive, ainsi, que l'exécution soit retardée anormalement ou, même, ne puisse se faire à moins que l'huissier ne préfère recourir à des « gros bras » à ses risques et périls.

Les causes de retard naissent, également, de la multiplication des procédures de référés sur difficultés utilisées dans une intention dilatoire par des débiteurs malicieux.

Les immunités conférées, par le législateur communautaire ou national, à certaines personnes morales et agents diplomatiques et consulaires, ajoutées à la protection légale dont bénéficient certains biens du débiteur, constituent également de réelles difficultés quant au recouvrement des créances détenues contre ces personnes.

B. Les difficultés d'ordre pratique

Enfin, les huissiers de justice rencontrent des écueils sérieux, pour l'accomplissement de leurs diverses missions, notamment, pour accéder à certains endroits, comme les aéroports et les bâtiments publics, du fait des tracasseries de toutes sortes qui leurs sont imposées.

Ces difficultés pratiques sont rencontrées du fait de l'absence de collaboration de certains fonctionnaires publics surtout lorsque l'Etat se trouve tiers saisi dans les procédures concernant ses partenaires du secteur privé.

Par ailleurs, l'impossibilité pour l'huissier de justice d'accéder aux différents fichiers nationaux publics et parapublics ne permet pas à l'huissier d'accomplir des diligences utiles et moins onéreuses.

Au Sénégal, dans le souci d'atténuer la rigueur du principe de l'immunité d'exécution, la loi n° 2002 – 13 du 15 avril 2002 relative à l'inscription d'office des créances sur les établissements publics prise en application de la directive n° 06/97/CM.UEMOA permet au créancier muni d'un titre exécutoire, à la diligence du ministre de l'Économie et des Finances, l'inscription d'office de sa créance au titre des dépenses obligatoires de l'organisme débiteur.

Il convient de relever que dans la pratique ce principe n'est pas d'application facile pour ne pas dire est inopérante dans un pays comme le Sénégal.

Les difficultés d'exécution que rencontrent les huissiers du Sénégal trouveront certainement réponse avec le projet de loi sur l'accès à l'information qui va incessamment être déposé sur la table du Parlement.



Ndeye Coumba Gueye KA
*Secrétaire Exécutive Association des
Juristes Sénégalaises*

Recouvrement des pensions alimentaires

I. Définition

le code de la famille règlemente **l'obligation alimentaire** dans le mariage et à sa dissolution (art 262 à 265). La **pension alimentaire** a pour but d'aider le parent, chez qui réside l'enfant habituellement, ou la personne à qui est confié l'enfant, à assumer les frais liés à la vie quotidienne (alimentation vêtement, scolarité, loisir...) ou à des situations plus exceptionnelles (frais médicaux, hospitalisation). **Les charges du ménage** pèsent à titre principal sur le mari (art 375, 376 CF).

Les charges du ménage englobent l'ensemble des dépenses de la vie courante qu'implique la vie en commun. Elles comprennent notamment les dépenses suivantes : logement, nourriture, factures d'eau et d'électricité, soins de santé, frais de scolarité, habillement ...*(TPI Dakar 1977- la contribution du mari aux charges du ménage doit tenir compte des ressources de ce dernier et des besoins des enfants et du conjoint) JP Dakar 1976- Augmentation de la pension alimentaire des enfants en fonction de l'évolution de leurs besoins et du cout de la vie).*

INTERETS DE LA QUESTION

Le défaut de paiement de la pension alimentaire constitue l'une des violences économiques exercées contre les femmes.

La violence économique est le fait de délaisser une personne au mépris d'un devoir l'une de ses formes est :

Le défaut de paiement de la pension alimentaire

C'est la non-exécution d'une décision de justice condamnant une personne à verser une pension alimentaire à son conjoint, à ses ascendants ou à ses descendants.

La pension alimentaire : le creusement des inégalités

Les critères de définition du montant de la pension sont clairs (revenus du parent débiteur et besoins de l'enfant). Cependant, le barème qui constituerait un moyen efficace de lutter contre les décisions « arbitraires » n'existe pas.

Le système judiciaire a des insuffisances quant à la réponse au problème du non-versement de ces pensions ou de la falsification par le conjoint du montant du salaire perçu. Tout ceci, alors que la pension peut constituer la seule aide reçue par les mères.

Concernant la polygamie, la pension étant fixée sur la base des revenus du parent débiteur, elle est un critère d'appréciation majeur qui conduit les juges à réduire le montant alloué.

Les inégalités peuvent encore se creuser en raison de l'absence ou de la méconnaissance des voies de recours.

II. Les difficultés de recouvrement de la pension alimentaire

A. Difficultés liées au statut de l'époux

Elles se manifestent par diverses façons, les époux qui sont dans certains corps de métiers "bénéficiaire d'une solidarité de corps" qui rend difficile voire impossible le recouvrement de la pension alimentaire. En effet beaucoup de femmes qui ont pour interlocuteurs "les hommes en tenue" (médecin, policier, gendarme, magistrat, avocat...) font face à des défis pour l'exécution de décisions de justice, soit elles ne savent pas où s'adresser soit l'époux est réfractaire ou abuse de sa position.

B. Le conjoint résidant à l'étranger

Les femmes qui disposent de décisions de justice condamnant un conjoint résidant à l'étranger¹ sont confrontées à divers problèmes majeurs : la localisation du débiteur de leur créance, le manque de moyens, la méconnaissance des procédures et l'accès aux représentations diplomatiques (consulats et ambassades).

C. Le conjoint qui travaille dans le secteur informel : menuisier, marchand ambulant, tailleur, mécanicien, cultivateur etc.

Cette catégorie de débiteurs est la plus fréquente, beaucoup de travailleurs interviennent dans le secteur informel. Le problème de la disponibilité des ressources s'accroît avec ce type de débiteurs, faute de moyen pour exécuter une décision de justice si l'époux ne dispose pas de compte bancaire ou de biens immeubles (location) pour faire certaines procédures (la saisie attribution).

D. Le conjoint qui démissionne de son poste pour organiser son insolvabilité

Ce sont des cas rares mais qui existent, pour éviter le recouvrement d'une pension alimentaire, certains utilisent des subterfuges et préfèrent démissionner de leur poste en organisant leur insolvabilité et chercher un autre emploi pour se soustraire au paiement de la pension alimentaire.

E. Le défaut de diligence des actes de procédure

Ce défi est lié à la disponibilité et à la délivrance des décisions de justice dans des délais raisonnables, en effet pour obtenir la délivrance d'une décision de justice plusieurs mois s'écoulent parfois, voire même des années.

¹ L'analyse selon la situation matrimoniale révèle que les émigrants internationaux au Sénégal sont en grande partie des mariés (55,9%). Ces derniers sont presque également répartis entre le milieu urbain (49,4%) et le milieu rural (50,6%), alors que pour les célibataires, les séparés et les veufs, résident plus en milieu urbain qu'en milieu rural. ERI-ESIB2017 ANSD.

² Le mariage et la famille constituent la base naturelle et morale de la communauté humaine. Ils sont placés sous la protection de l'Etat. L'Etat et les collectivités publiques ont le devoir de veiller à la santé physique et morale de la famille et, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées.

RECOUVREMENT PAR LA PROCEDURE PÉNALE : CAPACITE D’ACTION LIMITÉE

Par ailleurs, si l’on considère la seule pension, son obtention ne garantit pas nécessairement son versement effectif. En effet, si le père fait défaut, il n’existe pas de mécanismes du type propre aux caisses d’allocations familiales pour aider la mère. Elle n’a qu’une option : les poursuites pénales. Or, les femmes sont réticentes à les mettre en œuvre. Elles craignent la stigmatisation. **Au Sénégal quelques réalités sociales font que les femmes ne veulent pas exposer le père de leurs enfants en public, lui faire risquer la prison pour recouvrer la pension alimentaire, action offerte par le code pénal (art 351) avec une peine de 3 mois à 1 an.**

III. Quelques statistiques des boutiques de droit de l’Ajs

- 60% des consultations concernent le droit de la famille

Les statistiques des boutiques de droit 2022 à 2024 montrent l’importance de l’exécution des décisions de justice en matière de famille.

Tableau des données concernant la pension alimentaire et le défaut d’entretien

Nature du cas signalé	2021	2022	2023	2024	Total Général
Défaut d’entretien	346	378	240	123	1087
Pension alimentaire	25	38	33	14	110
Total Général	371	416	273	137	1197

- Le *défaut d’entretien* de la femme par le mari constitue un pourcentage non négligeable des causes de divorce évoquées par les femmes qui sont délaissées par leur époux. Soit l’époux les délaisse au profit de la nouvelle épouse, soit il s’abstient tout simplement de s’acquitter de ses charges familiales.

Pour les mères célibataires aussi la pension alimentaire pose encore plus de difficultés du fait que les pères non seulement refusent de verser la pension mais préfèrent couper tout contact avec leur mères.

Cela révèle l’ampleur des violences économiques dans les ménages au Sénégal.

IV. Rappel de quelques textes fondamentaux

la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine, de leur égalité et de leurs droits inaliénables constitue, selon l'Organisation des Nations Unies «le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde ». (Cf. charte de l'Organisation des Nations Unies (ONU) – Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) – PIDCP – PIDESC...). Elle assure les conditions du progrès social et de meilleures conditions de vie, permettant à la femme et à l'homme de prendre part, sans entrave aucune et sans discrimination, à la vie politique, économique, sociale et culturelle de leur pays.

La Charte Africaine Des Droits de L'homme et des peuples 198.

La Charte Africaine des Droits et du Bien-Etre de l'Enfant de 1990 (26^{ème} Cfce CEG/ ex-OUA Addis -Abeba Juillet 1990.

Le Protocole à la Charte Africaine des droits de l'Homme et des Peuples relatif aux Droits de la Femme en Afrique, dit protocole de Maputo en son article 7 dispose que : «.c/ en cas de divorce, d'annulation du mariage ou de séparation de corps, la femme et l'homme ont des droits et devoirs réciproques vis-à-vis de leurs enfants. Dans tous les cas, la préoccupation majeure consiste à préserver les intérêts de l'enfant. »

- Déclaration universelle des droits de l'homme 1948 (art 10)²
- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 (art 7)³
- Protocole à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme (Maputo) 2003 (Art 8) ⁴- Accès à la justice et l'égalité protection devant la loi.
- La constitution du Sénégal **2001** proclame dans son préambule, " le respect et la consolidation d'un Etat de droit dans lequel l'Etat et les citoyens sont soumis aux mêmes normes juridiques sous le contrôle d'une justice indépendante et impartiale"

2 Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

3 Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend : • le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur • le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale.

4 Les femmes et les hommes jouissent de droits égaux devant la loi et jouissent du droit à la protection et au bénéfice égaux devant la loi.

- ODD 16 : Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous.

La plupart de ces traités internationaux et régionaux, instruments plus ou moins contraignants, de promotion et de protection des droits humains dont ceux de la femme et de l'enfant, a été signé et ratifié par le Sénégal et permet de protéger efficacement ces catégories de personnes, dites vulnérables.

Par ailleurs, un nombre considérable d'instruments portant recommandations de politiques publiques, demandent aux Etats signataires ou adhérents, tels que le Sénégal, d'adopter toutes les mesures appropriées pour rendre effectifs ces droits proclamés et protégés.

La Constitution sénégalaise du 22 Janvier 2001, modifiée fait du mariage et de la Famille, « la base naturelle et morale de la communauté humaine » et les place sous l'autorité de l'Etat qui a l'obligation de les protéger (article 17)⁵.

Article 4: intérêt supérieur de l'enfant : « Dans toute action concernant l'enfant, entreprise par une quelconque personne ou autorité, l'intérêt supérieur de l'enfant sera la considération primordiale ».

Article 18 : Protection de la famille : « la famille est la cellule de base naturelle de la société. Elle doit être protégée et soutenue par l'Etat pour son installation et son développement.

« Les Etats à la présente charte prennent des mesures appropriées pour assurer l'égalité de droits et de responsabilité des époux à l'égard des enfants durant le mariage et à sa dissolution. En cas de dissolution, des dispositions sont prises pour assurer la protection des enfants ;

⁵ Le mariage et la famille constituent la base naturelle et morale de la communauté humaine. Ils sont placés sous la protection de l'Etat. L'Etat et les collectivités publiques ont le devoir de veiller à la santé physique et morale de la famille et, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées.

« Aucun enfant ne peut être privé de son entretien en raison du statut matrimonial de ses parents ».

Au Sénégal, les principes du procès équitable sont garantis par les textes internationaux et la législation nationale

V. Recommandations

Aujourd'hui le constat c'est qu'au-delà de l'assistance juridique plus que nécessaire pour la protection des droits humains et l'accès à la justice, les femmes font toujours face au défi de l'autonomisation économique qui est indispensable au respect des droits de la femme et à la réalisation de l'égalité entre les sexes.

- Mettre en place des mécanismes pour les personnes vivant à l'étranger en collaboration avec les représentations diplomatiques.
- Informer les populations sur l'existence du dispositif juridique et institutionnel relatif aux effets internationaux des jugements rendus, notamment en matière de famille par la Direction des Affaires Civiles et du Sceau (DACS).
- Systématiser la mise en place des agents d'exécution dans les tribunaux d'instance.
- Elargir les conventions de coopération judiciaire avec les pays à forte affluence d'immigrés **sénégalais**.
- Instaurer dans les juridictions des systèmes ou mécanismes pour la disponibilité des décisions de justice dans les délais requis.
- Mettre en place des mécanismes d'identification avec les institutions sociales comme l'Ipres et la Caisse de Sécurité Sociale pour la traçabilité des travailleurs affiliés.
- Renforcer le fonds d'assistance nécessaire pour la prise en charge efficace et efficiente des justiciables.
- Autonomiser les femmes et promouvoir l'égalité entre les sexes pour lutter contre les inégalités.

ELEMENT DE DROIT COMPARÉ

En France, le décret n° 2016-842 du 24 juin 2016, relatif à la garantie contre les impayés de pensions alimentaires et modifiant les dispositions relatives à l'allocation de soutien familial, a été publié au Journal officiel du 26 juin 2016.

Il précise également les conditions d'attribution de l'allocation de soutien familial versée lorsque l'un des parents au moins est considéré comme hors d'état de faire face à son obligation d'entretien ou au versement d'une pension alimentaire mise à sa charge par décision de justice, en définissant les situations permettant de caractériser ce critère.



Ahmadou Moustapha FALL

*Magistrat Hors hiérarchie
Directeur adjoint des Affaires civiles
et du Sceau (Ministère de la Justice)*

L'exécution des décisions de justice en matière de famille : le défi de la coopération judiciaire internationale

L'efficacité d'une décision de justice se mesure à deux niveaux : l'autorité de la chose jugée et le caractère exécutoire.

L'autorité de la chose jugée permet au jugement d'être opposable de telle sorte que la situation juridique qu'il constate ou consacre s'impose, tant qu'elle n'est pas remise en cause par l'aboutissement d'une voie de recours.

Quant au caractère exécutoire, il permet l'exécution forcée d'un jugement sur les personnes et/ou sur les biens.

La problématique de l'efficacité des décisions de justice se pose de manière plus accrue lorsqu'il est question de s'en prévaloir dans un pays étranger, ce, en raison du principe de souveraineté des Etats, qui s'accommode difficilement qu'un acte étranger puisse avoir force exécutoire ou autorité de la chose jugée sur le territoire d'un pays tiers. D'où l'importance que revêt, en la matière, une bonne coopération, notamment entre les Etats.

Notre analyse portera particulièrement sur les jugements rendus en matière de famille quant à leur exécution au Sénégal, lorsqu'ils proviennent de l'étranger, et lorsque, rendus par les juridictions sénégalaises, il est question de leur exécution à l'étranger. En effet, c'est en matière de famille que cette question de droit international privé se pose le plus souvent. De nombreux sénégalais installés à l'étranger, s'y sont mariés à des compatriotes ou à d'autres nationalités, de la même manière que des sénégalais, résidant au Sénégal, vivent en lien matrimonial avec des conjoints étrangers. Le contentieux matrimonial né de ces unions (divorce, garde des enfants, pension alimentaire) donne lieu à

des décisions de justice dont l'exécution se heurte souvent à certains obstacles d'ordre pratique, malgré l'existence d'un dispositif juridique et institutionnel. Il importe donc de présenter, dans un premier temps, ce dispositif (I) avant d'aborder la problématique de sa mise en œuvre, ce qui nous permettra de mettre l'accent sur la nécessité d'un usage efficient des outils coopération (II).

I. Aperçu sur le dispositif juridique

L'Etat du Sénégal a mis en place un cadre juridique permettant, dans une certaine mesure, d'assurer aux décisions de justice rendues notamment en matière de famille, une pleine efficacité au Sénégal (lorsqu'elles émanent de l'étranger) et à l'étranger (lorsqu'elles émanent du Sénégal).

Ce cadre juridique est constitué de normes de droit interne et de conventions internationales.

A- Les normes internes

Elles trouvent leurs sièges principalement dans le Code de la Famille (article 853) et dans le Code de Procédure civile (articles 787 et suivants).

Ces textes organisent les conditions dans lesquelles un jugement étranger rendu en matière civile pourrait avoir autorité de la chose jugée au Sénégal et y être exécuté, même en l'absence de conventions internationales.

Aussi, l'article 853 du Code de la famille dispose-t-il, en son alinéa 2, que : « ... les jugements rendus par un tribunal étranger relativement à l'état et à la capacité des personnes produisent leurs effets au Sénégal **indépendamment de toute décision d'exequatur**, sauf dans le cas où ces jugements doivent donner lieu à des actes d'exécution. ».

En vertu de ce texte, les jugements rendus en matière d'état des personnes¹, et de capacité² ont, de plein droit, autorité de la chose jugée au Sénégal, peu importe que le pays dont ils émanent soit ou non lié par une convention judiciaire avec le Sénégal.

1. L'état des personnes s'entend de tous les éléments d'identification de la personne (nom, prénom, date et lieu de naissance, statut matrimonial etc.).

2. La capacité renvoie aux règles s'appliquant à la situation d'une personne qui, de par son jeune âge ou son état physique ou mental, ne peut exercer ses droits sans être représentée ou assistée par un tiers (mineur, majeur sous tutelle, sous curatelle ou placé sous protection de justice).

Aucune formalité d'exequatur³ n'est requise, en principe, pour que de tels jugements soient opposables sur le territoire sénégalais, sauf s'ils doivent faire l'objet d'actes d'exécution⁴.

Ainsi, les dispositions d'un jugement rendu en matière d'état et de capacité des personnes, qui n'impliquent la prise d'aucun acte d'exécution peuvent donner lieu à toutes les formalités de publicité requises par la loi, sans nécessité d'exequatur. Par conséquent, les jugements de divorce ou de tutelle, provenant de l'étranger pourront faire l'objet de publicité sur les registres d'état civil du Sénégal, avec toutes les conséquences de droit, dans les mêmes conditions qu'un jugement rendu par les juridictions sénégalaises. La rupture du lien matrimonial ou l'état d'incapacité qu'ils consacrent seront opposables sur le territoire du Sénégal.

Toutefois, si la procédure d'exequatur est exclue par l'article 853 du Code de la famille en ce qui concerne les jugements rendus en matière d'état des personnes et de capacité pour leur autorité de la chose jugée⁵, ceux-ci doivent remplir les conditions prévues à l'article 787 du Code de procédure civile pour produire cet effet au Sénégal. Précisément, ils doivent :

- émaner d'une juridiction compétente ;
- avoir fait application de la loi applicable en vertu des règles de solution des conflits de loi admises au Sénégal ;
- être passés en force de chose jugée, d'après la loi du pays où ils ont été rendus ;
- résulter d'une instance lors de laquelle les parties ont été régulièrement citées, représentées ou déclarées défaillantes ;
- être conformes à l'ordre public du Sénégal et ne pas être contraires à une décision rendue au Sénégal et possédant à leur égard l'autorité de la chose jugée.

Si ces conditions sont remplies, le jugement étranger relatif à l'état ou à la capacité des personnes produit ses effets de plein droit au Sénégal. En pratique, l'autorité judiciaire compétente (Tribunal d'instance, procureur de la République), saisie par l'officier d'état civil ou la partie intéressée, devra vérifier

3. L'exequatur est une procédure judiciaire tendant à déclarer exécutoire sur le territoire sénégalais une décision de justice ou un acte notarié provenant de l'étranger.

4. Par actes d'exécution, il faut entendre tout acte tendant à l'exécution forcée sur les personnes ou sur les biens (saisie, expulsion, démolition etc.).

5. A noter que les décisions judiciaires rendues en toute autre matière que l'état et la capacité des personnes ne peuvent faire l'objet de publicité sur les registres publics du Sénégal qu'après exequatur (article 788 du Code de procédure civile).

la réunion de ces conditions avant d'autoriser, selon le cas, la mention ou la transcription d'un tel jugement sur les registres d'état civil⁶.

Au plan de la force exécutoire, l'article 853 du Code de la famille exige que le jugement rendu à l'étranger, en matière de famille, fasse l'objet de la procédure d'exequatur prévue aux articles 788 et suivants du Code de procédure civile, lorsqu'il est susceptible de faire l'objet d'une exécution sur les personnes ou sur les biens. C'est le cas lorsque le jugement comporte une condamnation d'ordre pécuniaire, ordonne la restitution d'un bien ou règle la garde d'un enfant. Pour l'exécution de ses dispositions sur le territoire sénégalais, il doit nécessairement être soumis à l'examen du Président du tribunal de grande instance qui vérifiera s'il remplit les conditions prévues à l'article 787 (sus cité) du même code et, le cas échéant, le déclarera exécutoire sur toute l'étendue du territoire national. Une fois l'exequatur accordée, le jugement pourra faire l'objet d'exécution forcée sur les personnes et sur les biens (saisies, enlèvement d'enfant etc.). Le débiteur défaillant d'une pension alimentaire consacrée par un tel jugement pourrait en outre faire l'objet de poursuites pénales pour abandon de famille en vertu de l'article 351 du Code pénal.

B- Les conventions internationales

Outre les dispositions de droit interne relatives aux effets, sur le territoire sénégalais, d'un jugement provenant de l'étranger, il existe des conventions internationales ratifiées par le Sénégal et qui permettent que les décisions rendues au Sénégal, notamment en matière de famille, puissent avoir plein effet (autorité de la chose jugée et force exécutoire) à l'étranger. Ces conventions internationales sont d'importance puisqu'elles garantissent l'exécution, à l'étranger, des jugements sénégalais, ce que n'assure pas le dispositif juridique interne. En leur absence, l'exécution d'une décision de justice rendue par les juridictions sénégalaises serait tributaire de l'existence de possibilités offertes par la loi nationale de l'Etat étranger, ce qui est assez aléatoire.

⁶ En fait, si l'article 788 du Code de procédure civile désigne expressément le Président du Tribunal de Grande instance comme juridiction compétente en matière d'exequatur, l'article 787 du même Code ne désigne aucune juridiction pour le contrôle préalable des conditions de l'autorité de la chose jugée des jugements étrangers sur le territoire sénégalais. Cela se comprend puisque cette autorité de la chose jugée joue de plein droit dès lors que les conditions prévues à l'article 787 sont remplies. En l'état actuel du texte, l'officier d'état civil aurait pu procéder directement à cette vérification et, le cas échéant, publier le jugement sur son registre sans attendre d'y être autorisé par une décision judiciaire. Cependant, ce procédé ne serait pas sans danger, vu que l'officier d'état civil n'a toujours pas la qualification technique requise pour ce faire. Le recours à une autorité judiciaire est donc souhaitable. Le tribunal d'instance étant juge de droit commun en matière d'état civil (article 86 du Code de la Famille) devrait être saisi par l'officier d'état civil confronté à une telle situation. L'officier d'état civil peut également saisir le Président du tribunal d'instance (juridiction présidentielle) et le Procureur de la République, qui sont pourvus d'un pouvoir général de surveillance de l'état civil (article 34 du Code de la Famille). Ces autorités judiciaires pourraient donc effectuer le contrôle des conditions posées par l'article 787 du Code de procédure civile et donner le feu vert à l'officier d'état civil pour les formalités de publicité.

Une convention internationale primant sur le droit national, permet donc de juguler la rigidité de celui-ci et constitue une garantie pour le citoyen sénégalais, bénéficiaire d'une décision rendue par les juridictions de son pays, qui entend l'invoquer sur le territoire de l'Etat partie.

- L'Etat du Sénégal a ainsi signé et ratifié plusieurs conventions de coopération judiciaire avec certains pays. Il s'agit notamment de :
- la Convention générale de coopération en matière de justice entre la République du Sénégal et la République du Mali du 8 avril 1965 ;
- la Convention de coopération judiciaire d'exécution des jugements et d'extradition entre le Royaume du Maroc et la République du Sénégal du 3 juillet 1967 ;
- la Convention judiciaire entre la République de Gambie et la République du Sénégal, 28 avril 1973 ;
- la Convention de coopération en matière judiciaire entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Sénégal 29 mars 1974 ;
- la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière civile et commerciale entre la République du Sénégal et la République islamique de Mauritanie du 12 juillet 2021.

Ces conventions contiennent des dispositions garantissant l'exécution des décisions judiciaires rendues au Sénégal notamment en matière de famille, sur le territoire des Etats parties, ce, quel que soit l'état du dispositif législatif ou règlementaire interne desdits Etats.

Certaines d'entre elles (c'est le cas de la convention de coopération en matière judiciaire conclue entre le Sénégal et la France) permettent des échanges d'informations entre Etats sur le contenu de leurs législations notamment en matière de famille, en vue de faciliter à leurs ressortissants l'usage des procédures les plus idoines sur le territoire de l'autre Etat, mais également à chaque Etat partie de solliciter et obtenir une intervention gracieuse sur le territoire de l'autre en matière de recouvrement de pensions alimentaires ou de localisation ou garde d'enfant.

La mise en œuvre de tout ce dispositif nécessite cependant sa bonne appropriation aussi bien par les usagers que par les services publics.

II. Un meilleur usage des outils de coopération pour une exécution efficiente des décisions de justice

Pour la mise en œuvre des mécanismes de coopération judiciaire internationale, un rôle central a été dévolu au Ministère de la Justice qui l'exerce, en matière civile, par le biais de la Direction des Affaires civiles et du Sceau (DACS). Toutefois, il a été relevé quelques contraintes, principalement d'ordre pratique, pour lesquelles il sera proposé quelques pistes de solution.

A- Le rôle du Ministère de la Justice, à travers la Direction des Affaires civiles et du Sceau (DACS)

Le Ministère de la Justice assure le rôle d'Autorité centrale qui lui est dévolu par les conventions internationales en matière de coopération judiciaire.

La DACS exerce, pour le compte dudit ministère, et en matière civile, toutes les attributions attachées à ce rôle (article 44 du décret 2023-679 du 23 mars 2023 portant organisation du ministère de la Justice). L'exercice de cette attribution fait de la DACS l'interlocutrice de tous ceux qui, Etats comme particuliers, sollicitent de l'Etat du Sénégal l'exécution d'une convention internationale de coopération judiciaire en matière civile. La DACS s'assure également de la mise en œuvre et du suivi de l'entraide judiciaire civile internationale, même en dehors de toute convention.

Ainsi, tout sénégalais bénéficiaire d'une décision de justice rendue par les juridictions sénégalaises, notamment en matière de famille, et qui éprouve des difficultés à la faire exécuter à l'étranger, peut solliciter les services du Ministère de la Justice et bénéficier de l'assistance nécessaire auprès des autorités de l'Etat concerné, ce, même en l'absence de convention judiciaire. Cette assistance consistera à solliciter le concours des autorités compétentes de l'Etat étranger soit pour la fourniture d'informations (localisation de mineurs, procédures à suivre pour le recouvrement forcé de pensions...), soit pour une intervention gracieuse auprès des services de l'Etat étranger.

La mission du Ministère de la Justice consiste également à faciliter l'acheminement des actes de procédure émanant du Sénégal vers l'étranger et ceux émanant de l'étranger vers leurs destinataires domiciliés au Sénégal.

B- Contraintes et perspectives

La mise en œuvre du dispositif juridique et institutionnel se heurte à quelques

obstacles d'ordre pratique. Ces contraintes se manifestent aussi bien au niveau de la coopération internationale qu'en interne, au niveau de la compréhension dudit dispositif par certains acteurs du service public.

Au plan de la coopération internationale, les usagers ne sont pas suffisamment informés de l'existence du dispositif juridique et institutionnel mis en place par l'Etat. En effet, la DACS qui a en charge le suivi de la coopération judiciaire en matière civile, ne reçoit que très rarement des demandes d'intervention venant de sénégalais établis au Sénégal, relatives à l'exécution, à l'étranger, de décisions de justice rendues au Sénégal en matière de famille (et même en toute autre matière). La dernière demande remonte à l'année 2020 et était la seule existante sur une période d'environ cinq ans.

Par contre, l'essentiel des demandes traitées chaque année par la DACS provient de la France et tend à obtenir, au Sénégal, l'exécution de décisions de justice rendues en France en matière de famille (pension alimentaire, garde d'enfants). Il en résulte que le dispositif conventionnel de coopération judiciaire est plus sollicité en France qu'au Sénégal, ce qui laisse apparaître une insuffisance dans l'information du public sénégalais sur les possibilités qu'offre notre cadre juridique et institutionnel en matière d'assistance dans ce domaine.

En outre, la coopération judiciaire nécessite un suivi de l'exécution des demandes d'entraide. Or, le suivi de l'exécution, au Sénégal, des décisions de justice étrangères rendues en matière de famille se heurte souvent à l'obstacle de l'encombrement des parquets qui, généralement, peinent à exécuter dans des délais raisonnables, les requêtes qui leur sont transmises à cette fin par le Ministère de la Justice par le biais de la DACS.

Au plan de la mise en œuvre du dispositif dans les services publics, il existe un réel besoin d'information et de formation des officiers d'état civil qui ignorent généralement les conditions de transcription et de publicité des décisions de justice rendues à l'étranger en matière d'état des personnes.

Par ailleurs, l'autre difficulté à relever est celle que rencontrent, auprès des services de police des frontières du Sénégal, les femmes bénéficiaires de décisions de justice leur ayant confié la garde de leur enfant. En effet, ces femmes, pour pouvoir voyager avec l'enfant, se voient souvent exiger, au nom de la puissance paternelle, une autorisation écrite du père, ce, malgré la présentation du jugement leur en confiant la garde.

Or, il s'agit là d'une compréhension erronée de la notion même de puissance

paternelle. Car, aux termes de l'article 277 du Code de la famille, « la puissance paternelle sur les enfants légitimes **appartient conjointement** au père et à la mère ». Le père n'en a donc que l'exercice, durant le mariage. Il résulte des articles 277 alinéa 4 et 278 du même code que si une décision judiciaire confie la garde de l'enfant à la mère, celle-ci exerce la puissance paternelle et, par conséquent, tous les droits y afférents y compris celui de garde. Ce droit de garde résultant de la puissance paternelle permet à la mère de fixer chez elle la résidence de l'enfant, de surveiller ses actes et, par conséquent, de voyager avec lui, s'il y'a lieu, et sans autorisation du père (qui n'exerce plus la puissance paternelle sur l'enfant du fait de la décision de justice). La puissance paternelle emporte, en effet, « le gouvernement de la personne du mineur » (article 276 alinéa 2 du Code de la famille). Aussi, est-il superfétatoire et illégal, de demander à une femme qui l'exerce en vertu d'une décision de justice, de solliciter l'autorisation du père dépourvu de son exercice, pour accomplir un acte rentrant dans ses attributs normaux. La décision judiciaire confiant à la femme la garde de l'enfant vaut, de plein droit, autorisation à voyager avec lui, sous réserve de respecter les droits de visite du père tels que réglés dans le jugement.

En définitive, eu égard à toutes les contraintes sus relevées, les perspectives de solution suivantes peuvent être proposées :

- vulgarisation auprès des usagers du rôle de la DACS en matière de coopération judiciaire civile, surtout dans les localités à fort taux d'émigration (Dakar, Louga, Touba etc.) ;
- renforcement du personnel des parquets avec institution en leur sein d'un bureau de suivi de l'exécution des demandes d'entraide judiciaire ;
- institution d'un chargé des questions d'entraide judiciaire auprès des missions diplomatiques du Sénégal installées dans des pays abritant une forte communauté sénégalaise (Côte d'Ivoire, Mauritanie, France, Italie, Espagne, etc.) ;
- formation des officiers d'état civil sur l'effet des jugements étrangers rendus en matière de famille ;
- sensibilisation des agents de la police des frontières sur la portée des jugements statuant en matière de garde d'enfant ;
- aménagement d'une procédure judiciaire spéciale et simplifiée permettant de régler, dans l'urgence, les difficultés liées à l'application des jugements de garde à l'occasion des voyages d'enfants.



Mafall Fall, Magistrat
*Secrétaire général du Centre de
Formation Judiciaire*

Les nouveaux leviers pour contourner l'immunité d'exécution de l'Etat

Propos introductif

Le Médiateur de la République du Sénégal a organisé une rencontre de haut niveau les 15 et 16 mai 2023, à Dakar, afin de réfléchir sur la problématique des solutions à l'inexécution des décisions de justice prononcées contre l'État.

L'État, au sens de la puissance publique, affiche comme caractéristique principale, la personnalité morale. Il est ainsi un sujet de droit. A ce titre, il a des biens et dispose d'un patrimoine mobilier, immobilier, matériel et immatériel. Le dictionnaire Larousse définit l'État comme une : « Entité politique constituée d'un territoire délimité par des frontières, d'une population et d'un pouvoir institutionnalisé ».

De même, sa personnalité juridique explique que l'État puisse valablement contracter avec toute personne et engager sa responsabilité en cas de faute ou même sans faute. Comme une personne physique, il peut aussi être attiré en justice car il ne bénéficie pas d'une immunité de juridiction.

Cependant, la poursuite de l'intérêt général et du service public place naturellement l'État, dans certains privilèges légaux, au nombre desquels on peut citer l'immunité d'exécution. Cette dernière tend à assurer et à protéger la stabilité des institutions publiques et de leur fonctionnement régulier .

A ce stade, il faut se garder de confondre l'immunité de juridiction de celle d'exécution. Alors que l'immunité de juridiction fait obstacle à ce que ces entités soient attirées devant les juridictions nationales et internationales. L'immunité d'exécution, par contre, empêche que soient engagées sur leurs biens des procédures d'exécution forcée ou encore des mesures conservatoires.

En vertu de ce principe général, les biens de l'État ne peuvent faire l'objet de mesures d'exécution forcée ou de mesures conservatoires, dans le sens où elles pourraient entraver la continuité des services publics destinés aux populations.

Aussi, il est utile de différencier l'immunité d'exécution et l'insaisissabilité.

Ainsi donc, si l'immunité d'exécution dont bénéficient les personnes publiques empêche toute contrainte sur leurs biens, l'insaisissabilité s'attache elle uniquement aux biens de la personne. N'empêche, les conséquences demeurent les mêmes. Mais, pour bien les différencier il faut se positionner sur leur régime.

En effet, l'immunité a un caractère personnel et l'insaisissabilité affiche un caractère réel.

Si l'État demeure justiciable des juridictions compétentes, la loi a cependant aménagé un dispositif de fond et de forme pour l'attirer devant les prétoires par les citoyens. Pour ce faire, c'est l'Agent judiciaire de l'État (AJE) qui « personnifie » la personne morale de l'État dans le cadre de ses missions en le représentant partout où un contentieux existe¹.

Il convient de souligner que d'autres structures ont la capacité de représenter l'État selon des domaines de compétences précises. On peut citer la Direction générale des Impôts et Domaines, la Douane, les Eaux et forêts... D'autres structures ont l'habilitation légale de prendre en charge, elles-mêmes, leurs contentieux en action ou en défense. Il s'agit des sociétés nationales, des établissements publics, des agences et autres.

¹ Décret n°70-1216 du 17 novembre 1970 portant création d'une agence judiciaire de l'État et fixant ses attributions.

Le contentieux opposant l'État à ses citoyens est le souvent né de réclamations des paiements d'une prestation ou des indemnisations consécutivement à l'exécution de travaux publics, à l'édiction de normes faisant grief. Ces réclamations peuvent être formulées en précontentieux pour un règlement à l'amiable ou en instance devant la justice judiciaire ou arbitrale.

Malheureusement, les immunités d'exécution catalysent matériellement le droit à l'exécution forcée ou interdisent au créancier de faire usage de son droit à l'encontre de celui qui en est le bénéficiaire. Au final, elles s'érigent en un véritable obstacle insurmontable qui peut mettre sérieusement en péril la sécurité juridique².

De ce fait, tout État qui se réfugie derrière ce bouclier juridique risque de créer les germes d'une frustration légitime de ses citoyens et de créer un désamour entre les autorités publiques et les administrés. Mais plus grave, l'inexécution volontaire de ses obligations de paiement de ses dettes va placer l'État dans un terreau de méfiance collective surtout du côté des investisseurs nationaux et étrangers.

Cependant, si l'État, au sens central, pose moins de difficultés concernant l'applicabilité de cette protection, il en est autrement pour les entreprises publiques et les sociétés nationales. La Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA) après avoir tangué pendant des années sur la question des immunités des entreprises publique ou semi-publique, a fini par trancher cette problématique, en ces termes :

« la jurisprudence de la Cour de céans, dont la compétence est fixée par l'article 14 du Traité institutif de l'OHADA, a, sur la question de l'immunité d'exécution des entreprises publiques, jugé que les entreprises dans l'actionnariat desquelles participent des personnes morales de droit public, constituées sous une forme sociétale de droit OHADA, ne sont plus admises à invoquer le bénéfice des dispositions de l'article 30 de l'Acte uniforme portant organisations des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution (AUPSRVE) »³.

2 « Immunité d'exécution, obstacle à l'exécution forcée en droit OHADA contre les entreprises et personnes publiques ? » par Désiré-Cashmir KOLONGELE EBERANDE, Docteur en droit de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne Professeur aux Universités de Kinshasa et Catholique du Congo Directeur du Centre d'Expertise juridique et d'actualités en droit des affaires (CEJADA)

3 Arrêt n°076/2021 du 29 avril 2021, Les membres du collectif ex personnel de la société ENERCA SA contre Société Energie Centrafricaine (ENERCA SA), CCJA

Le ton est ainsi donné.

Le régime de l'exécution des décisions de justice prononcées contre l'État n'a pas toujours répondu aux exigences des institutions de régulations et aux attentes des partenaires techniques et financiers. C'est pourquoi, l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA), dans sa dynamique de réforme holistique de l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution, a voulu prendre en charge efficacement l'exécution dirigée contre l'État central.

L'Organisation a pris la décision révolutionnaire d'instaurer encore des atténuations considérables à l'immunité d'exécution contre les personnes morales de droit public (notre première partie).

Au même moment et en interne, l'État du Sénégal a pris la décision de rénover en profondeur le service stratégique de l'Agence judiciaire de l'État pour l'adapter aux standards internationaux (notre deuxième partie).

I- L'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) au secours de l'exécution des décisions de justice prononcées contre l'État et les autres personnes morales de droit public.

L'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) a été créée par le Traité relatif à l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique, signé le 17 octobre 1993, à Port-Louis (Île Maurice).

Elle produit des normes communautaires applicables directement aux États-parties et qui prennent l'appellation d'Acte uniforme⁴. Celui qui intéresse la présente étude porte sur l'organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution.

⁴ Art.10.- Traité révisé OHADA : « Les actes uniformes sont directement applicables et obligatoires dans les États-Parties, nonobstant toute disposition contraire de droit interne, antérieure ou postérieure ».

Au registre des nouveautés insérées dans la réforme de l'Acte uniforme dont il s'agit, on peut citer la possibilité d'une renonciation expresse au privilège de l'immunité d'exécution (A) par l'État et l'inscription d'office de créance (B) au budget national à la demande de tout créancier.

A- La renonciation au privilège de l'immunité d'exécution par l'État

Le siège originel de l'immunité d'exécution de l'État est à rechercher au niveau des dispositions du Code des Obligations civiles et commerciales qui a connu des mutations à travers le temps.

Le législateur sénégalais disait déjà en 1985.

« Il n'y a pas d'exécution forcée contre l'État, les collectivités locales, les établissements publics et les sociétés nationales ni contre les sociétés d'économie mixte dont l'objet exclusif est l'exploitation d'une concession de service public »⁵

Chemin faisant, la loi n° 2002-12 du 15 avril 2002 abrogeant et remplaçant les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 194 du Code des Obligations civiles et commerciales relatif à l'immunité d'exécution est venue rétrécir le périmètre des bénéficiaires comme suit :

« Il n'y a pas d'exécution forcée ni de mesures conservatoires contre l'État, les collectivités locales et les établissements publics... ».

L'on remarque que les sociétés nationales et les sociétés d'économie mixte dont l'objet exclusif est l'exploitation d'une concession de service public ont disparu de la liste des bénéficiaires avec la nouvelle loi de 2002.

Au plan communautaire, l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution adopté à Kinshasa le 15 novembre 2023, reprenant ce qui précède, est venu apporter une innovation majeure celle de la possibilité d'une renonciation expresse à cette protection juridique.

Le législateur OHADA pose ainsi un principe révolutionnaire en ces termes à l'article 30 alinéa 1^{er} :

5

Article 194 alinéa 2 du code des obligations civiles et commerciales (loi n°85-08 du 15 février 1985).

« sauf renonciation expresse, il n'y a pas d'exécution ni de mesures conservatoires contre les personnes morales de droit public, notamment l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics ».

Cette posture inédite peut légitimement surprendre. En effet, que l'OHADA, principalement une organisation de droit commercial, puisse légiférer sur le droit des personnes morales de droit public en établissant des règles sur les immunités des États est intrigant. Ainsi, le droit commercial vient en aide au droit public.

C'est cela la révolution !

Mais, « La déception est l'ordinaire des gens qui voient loin » disait avec justesse Georges Picard. Car dans la pratique, cette renonciation de l'État à son immunité peut se révéler inefficace au moment de l'exécution d'un titre exécutoires sur ses biens publics.

En effet, le principe sacro-saint de continuité du service public et les cas d'insaisissabilité de certains biens paralysent toute tentative d'exécution contre les biens publics.

Concrètement, c'est au moment de la négociation d'une convention avec l'État qu'en sus de la renonciation, qu'il faudrait, pour l'autre partie contractante, d'identifier et d'indexer un bien meuble ou immeuble sur lequel va porter cette renonciation expresse pour son exécution future.

Par ailleurs, il s'y ajoute la problématique de la désignation de l'autorité administrative compétente chargée de formuler cette renonciation qui aura pour vocation d'engager, sans ambiguïté, l'État.

A notre modeste avis, le ministre chargé des finances, qui demeure le gardien des deniers publics et du patrimoine de l'État, pourrait valablement procéder à cette renonciation ou à tout le moins émettre un avis conforme⁶. A ce propos, notons que la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor assure sous la responsabilité du Ministre chargé des finances le suivi et la gestion du patrimoine de l'État⁷.

6 Décret n° 2024-948 du 08 avril 2024 relatif aux attributions du Ministre des Finances et du Budget

7 Arrêté n°013642 du 13 juillet 2015 MEFP/DGCPT/DCP portant organisation Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor

Enfin, l'autre difficulté demeure l'insaisissabilité des biens corporels et incorporels de l'État qui relève du droit communautaire de l'UEMOA et transposé dans le Règlement général sur la Comptabilité publique (RGCP) au Sénégal ainsi qu'il suit :

« Les biens corporels et incorporels appartenant à l'État ou à tout autre organisme public doté d'un comptable public sont insaisissables »⁸ et « Les fonds appartenant à l'État et aux autres organismes publics sont insaisissables par les tiers »⁹.

Rappelons que les organismes publics bénéficient également de la protection de cette immunité d'exécution. Il s'agit des établissements publics, des agences et autres structures administratives similaires ou assimilées.¹⁰

Pour cette dernière catégorie d'organismes publics, il serait aussi indiqué d'opiner sur l'autorité administrative compétente pour formuler cette renonciation à l'immunité d'exécution. Le choix sera fait entre le Ministre chargé des finances, le Directeur général ou l'organe délibérant.

En tout état de cause, que vaudrait une simple renonciation conventionnelle d'une autorité administrative face à une prescription réglementaire ou légale qui interdit toute mesure d'exécution contre les biens de l'État ?

Le droit OHADA va-t-il neutraliser les dispositions de l'article 194 alinéa 2 du code des obligations civiles et commerciales et celles du Règlement général sur la Comptabilité publique, tirées d'un autre droit communautaire¹¹ ?

Cette dernière interrogation fait rejaillir la nécessité du ciblage par l'autre cocontractant de l'État du bien sur lequel porte la renonciation. A défaut, il ne restera pour le créancier que la procédure de l'inscription d'office de créance au budget de l'État.

8 Art.141 Décret n°2020-978 portant Règlement général sur la Comptabilité publique.

9 Art.121 Décret n°2020-978 portant Règlement général sur la Comptabilité publique.

10 Art.3 Loi d'orientation n°2022-08 du 19 avril 2022 relative au secteur para public, au suivi du portefeuille de l'État et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique

11 Article 10 Traité OHADA « les Actes uniformes sont directement applicables et obligatoires dans les Etats-parties nonobstant toute disposition contraire de droit interne antérieure ou postérieure ».

B- La procédure d'inscription d'office de créance

Il convient de relever que cette procédure existait au Sénégal depuis longtemps avec la loi n°2002-13 du 15 Avril 2002, relative à l'inscription d'office des créances sur les établissements publics.

En 2022, l'État du Sénégal a étendu cette procédure d'inscription de créance au secteur parapublic en ces termes :

« Il n'y a pas d'exécution forcée ni de mesure conservatoire contre les organismes publics.

Toutefois, toute créance constatée par un titre exécutoire ou toute créance certaine, liquide et exigible due par un organisme public peut faire l'objet d'une inscription d'office par le Ministre chargé des Finances dans les conditions définies par la réglementation¹² ».

Cette procédure permet au créancier muni d'un titre exécutoire d'obtenir, à la diligence du Ministre chargé des finances, l'inscription d'office de sa créance au titre des dépenses obligatoires de l'organisme débiteur à l'exercice budgétaire de l'année suivante¹³.

Mais, force est de noter qu'elle n'a pas connu un franc succès.

Porteur d'innovations remarquables, le nouvel Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution a été publié au Journal Officiel de l'OHADA à la date du 15 novembre 2023. Il consacre un regard neuf du cadre juridique du recouvrement des créances et de l'exécution forcée au sein des pays membres de l'OHADA.

¹² Art.38 -immunité d'exécution- Loi d'orientation n°2022-08 du 19 avril 2022 relative au secteur para public, au suivi du portefeuille de l'État et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique

¹³ Article premier de la loi n° 2002-13 Du 15 Avril 2002 relatif à l'inscription d'office des créances sur les établissements publics :

« Toute créance constatée par un titre exécutoire ou toute créance certaine, liquide et exigible due par un établissement public peut, après mise en demeure adressée à l'organe dirigeant et restée infructueuse pendant un mois à compter de la notification, faire l'objet d'une inscription d'office dans les comptes de l'exercice et dans le budget dudit établissement, au titre des dépenses obligatoires.

La demande d'inscription adressée au Ministre chargé des Finances, est accompagnée des pièces justificatives de la créance et de la mise en demeure. Le défaut de réponse dans les quatre mois vaut rejet.

Les créances inscrites à la suite d'une demande d'inscription d'office portent de plein droit intérêt au taux légal à compter de la mise en demeure.

Lorsque le créancier dispose d'un titre exécutoire, la demande fait l'objet d'une réponse expresse et motivée dans les quatre mois et le Ministre chargé des Finances adresse copie du dossier à la Cour des Comptes ».

Pour ce faire, le législateur communautaire s'est fortement inspiré du dispositif du Sénégal pour atténuer la rigidité de l'immunité d'exécution à l'article 30-1 comme suit :

« Toute créance constatée par un titre exécutoire ou découlant d'une reconnaissance de dette par une personne morale de droit public, notamment l'État, une collectivité territoriale ou un établissement public peut, après mise en demeure adressée à l'organe dirigeant ou à l'autorité compétente dans chaque État partie et restée infructueuse pendant trois mois à compter de la notification, faire l'objet d'une inscription d'office dans les comptes de l'exercice et dans le budget de ladite personne morale, au titre des dépenses obligatoires.

La demande d'inscription, adressée au ministre chargé des Finances, est accompagnée des pièces justificatives de la créance et de la mise en demeure.

Les créances inscrites à la suite d'une demande d'inscription d'office portent de plein droit intérêt au taux légal en vigueur à compter de la mise en demeure ».

La révolution de l'OHADA est double.

Elle demeure, d'une part, dans l'applicabilité de cette procédure à l'État central.

En effet, jusque-là, cette procédure spéciale était seulement applicable aux autres personnes morales de droit public. En effet, l'État n'était pas visé par cette procédure d'inscription d'office de créance.

D'autre part, les puristes et défenseurs de la « Summa Divisio », qui se traduit par l'adoption de normes différenciées selon le droit public ou le droit privé, seront servis en termes de critiques. Cette situation pourrait amener une polémique procédurale dans l'adressage des juridictions compétentes : droit commercial à la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage et droit public devant les juridictions nationales.

Cet article 30-1 semble fracasser cette distinction juridictionnelle en posant des règles de droit administratif dans un Acte uniforme qui demain pourraient

sérieusement contrarier l'ordre juridictionnel entre la CCJA et les juridictions nationales.

La procédure suivante : « *après mise en demeure adressée à l'organe dirigeant ou à l'autorité compétente dans chaque État partie et restée infructueuse pendant trois mois à compter de la notification, faire l'objet d'une inscription d'office dans les comptes de l'exercice et dans le budget de ladite personne morale, au titre des dépenses obligatoires* » ne relèverait-elle pas du contentieux administratif national malgré l'acte uniforme qui le porte ?

Après tout, force est de reconnaître que le succès de cette procédure d'exécution volontaire de l'État dépendra cumulativement de la volonté du Ministre des finances, de l'État en général de se soumettre au droit et de la disponibilité budgétaire.

Enfin, il serait très utile qu'un texte infra soit pris en application de cette disposition de l'Acte uniforme pour organiser en détail cette procédure. A ce propos, la désignation claire de l'autorité administrative chargée de recevoir les mises en demeure serait avantageuse pour les créanciers de l'État.

Pour ce faire, l'Agent judiciaire de l'État, habilité à incarner la personne morale de l'État serait, à notre avis, la meilleure option pour centraliser les mises en demeure afin de prendre en charge la procédure d'inscription de créance.

II. Le nouveau visage de l'Agence judiciaire de l'État

L'Agence judiciaire de l'État (AJE) est un service très ancien, ses origines remontent bien avant l'indépendance du Sénégal. En effet, l'AJE est née des cendres du Service de Législation, des Études et du Contentieux en abrégé (S.L.E.C), rattaché à Saint-Louis, au bureau du Gouverneur du territoire.

Mais, il existait également à Dakar un autre service du contentieux placé sous l'autorité du Délégué du Gouverneur du Sénégal. Ainsi, il y'avait deux services dédiés à la même tâche dont la compétence territoriale était séparée.

Ces deux services ont été fusionnés en 1958 et rattachés au Secrétariat général du Conseil du gouvernement, jusqu'à l'éclatement de la fédération du Mali.

En 1963, après notre accession à l'indépendance, ils sont placés sous la tutelle du Secrétariat général de la Présidence de la République.

Le fonctionnement et les attributions de l'Agence judiciaire de l'État, régis par le décret n°70-1216 du 07 novembre 1970 et l'arrêté n°1608 du 18 février 1974, ont réussi à résister à l'usure du temps malgré les mutations institutionnelles de presque toutes les structures administratives du Sénégal.

Ainsi, après plus de cinquante (50) ans d'existence, il a été procédé enfin à la refonte du texte qui régissait l'Agence judiciaire de l'État pour le moderniser et l'adapter à l'ordonnement juridique mais surtout à l'architecture administrative actuelle.

L'avènement d'un nouveau décret (A) a été initié avec de larges concertations autour des attributions de l'AJE par notamment la prise en charge de la problématique de l'exécution des décisions judiciaires domaniales (B).

A- L'avènement d'un décret rénovateur

Il faut noter que le règlement du contentieux de l'État, qu'il soit national ou international, était organisé par un texte ancien, de plus d'un demi-siècle d'existence. Par ce fait, il souffrait objectivement d'un certain nombre de limites organisationnelles et fonctionnelles révélées par un diagnostic stratégique, inclusif et participatif. Il s'agit notamment :

- de l'obsolescence des textes régissant l'AJE, notamment le décret ° 70-1216 du 7 novembre 1970 portant création d'une Agence judiciaire de l'Etat et ses attributions par rapport aux défis économiques et aux enjeux financiers de l'Etat ;
- L'agence était placée sous l'autorité du Trésorier général nommé en cette qualité Agent judiciaire de l'État ;
- La non clarification du mandat de l'Agent judiciaire de l'État ;
- La référence à l'article 102 du code de l'administration communale abrogé, qui fait de l'Agent judiciaire de l'État, le délégué spécial du Ministre chargé de la tutelle communale chaque fois que celui-ci se substitue au maire pour exercer une action judiciaire ;

- L'élection de domicile chez le préfet du département du siège de la juridiction compétente n'est pas opérationnelle ;
- La compétence d'émission de titres de perception est désuète ;
- La prévalence du traitement contentieux des litiges au détriment du règlement alternatif des différends jusque-là limité à la transaction, donc à l'exclusion l'absence de la médiation et de la conciliation ;
- L'absence de correspondants de l'AJE à l'échelle déconcentrée (région ou ressort des cours d'appel) ;

Signalons que le Médiateur de la République avait organisé un séminaire du 15 au 16 mai 2023 à Dakar pour réfléchir sur des pistes de solution à l'inexécution des décisions de justice. A cette occasion et au nombre des recommandations du panel chargé du « contentieux administratif et exécution des décisions de justice » figure en bonne place celle suivante : « Encourager la réforme en cours au niveau de l'Agent judiciaire de l'État »¹⁴.

Cet appel retentissant de Monsieur le Médiateur de la République a eu un écho favorable auprès des autorités publiques.

Mais le choix du statut juridique de l'AJE n'a pas été chose aisée car :

- L'AJE ne peut prendre la forme des structures listées par la loi d'orientation n°2022-08 du 19 avril 2022 relative au secteur parapublic.

L'article 19 dispose : « Les entités du secteur parapublic disposent de deux organes: l'organe délibérant ; l'organe exécutif ... ».

- L'AJE ne peut prendre la forme des structures listées par l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du Groupement d'intérêt économique OHADA.

¹⁴ « Exécution des décisions de justice, condition d'un procès équitable » Le Médiateur-Bulletin trimestriel d'information de la Médiation de la République, n°05, juillet 2023

L'acte uniforme régit les sociétés commerciales et les GIE

- L'AJE ne peut prendre la forme d'une agence telle que prévue par la loi d'orientation n°2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution.

« L'agence d'exécution est une entité administrative autonome, investie d'une mission de service public. Elle est une personne morale de droit public dotée d'un patrimoine et de moyens de gestion propres ».

- L'AJE ne peut être une autorité administrative indépendante.

Le lien avec le ministère en charge des Finances allait être rompu. Or, l'AJE est intimement liée à ce ministère en raison des paiements et arbitrages budgétaires qu'appelle l'exercice de ses missions.

Les missions de l'AJE ne peuvent s'accommoder d'un organe délibérant ou d'une indépendance totale. Il ne restait que la forme d'une structure classique administrative. Seule la forme d'une « Direction générale » pourrait répondre aux ambitions de la réforme envisagée.

C'est le décret n°2024-816 du 26 mars 2024 portant création et fixant les attributions et les règles d'organisation de l'Agence judiciaire de l'État (AJE) qui porte le « lifting » d'un nouveau service du contentieux de l'État.

Le nouveau décret de l'AJE apporte les innovations non exhaustives suivantes¹⁵:

- La prise en compte des modes alternatifs de règlements des litiges ;
- La clarification des rapports avec les autres entités publiques et la consécration de la fonction de conseil à leur profit ;
- Le renforcement des prérogatives de l'Agent judiciaire de l'État dans le cadre de l'exercice de ses fonctions ;
- La mise en place d'un système d'information adapté à la gestion performante des litiges et des procédures administratives, des ressources humaines, des informations financières et comptables, des consultants et prestataires.

¹⁵ Rapport de présentation du décret n°2024-816 du 26 mars 2024 portant création et fixant les attributions et les règles d'organisation de l'Agence judiciaire de l'État (AJE)

Il est à noter que l'essentiel de ces innovations renforcent l'exécution des décisions de justice. Le partage de compétence en matière d'exécution des décisions de justice portant sur le contentieux domanial a été également pris en compte.

B- L'exécution des décisions de justice portant sur le contentieux domanial

Pendant très longtemps, l'administration des domaines et l'Agence judiciaire de l'État ont tergiversé sur la compétence d'attribution de la prise en charge des décisions de justice à connotation domaniale.

Cette ambivalence remonte, d'ailleurs, à la préparation de l'acte introductif d'instance par les conseils du demandeur. En effet, au moment de l'assignation, le requérant, face à un litige domanial, installe en même temps la Direction générale des impôts et des domaines et l'Agence judiciaire de l'État dans la même procédure pour représenter l'État.

Devant le juge saisi de l'affaire, l'AJE a tendance à solliciter sa « mise hors de cause » se fondant sur les dispositions qui voudraient que :

« ...toute action portée devant les tribunaux et tendant à faire déclarer l'État créancier ou débiteur pour des causes étrangères à l'impôt et au domaine doit, sauf exception prévue par un texte spécial, être intentée à peine de nullité par ou contre l'Agent judiciaire de l'État... »¹⁶

Cette demande « in limine litis » de l'AJE ne rencontre pas souvent l'agrément du juge qui se fonde sur l'article 39 du code de procédure civile, pour rejeter cette demande de mise hors de cause.

En effet, cette disposition dispose clairement que :

« Sont assignés : 1° l'État en la personne de l'Agent judiciaire de l'État ou en ses bureaux, à charge pour ce dernier de saisir le fonctionnaire compétent pour plaider au fond, s'il y a lieu; »

¹⁶
Attribution

Art 2. Décret n° 70-1216 du 17 Novembre 1970 portant création d'une agence judiciaire de l'État et fixant ses.

En fait, la subtilité réside dans la formulation de la demande et de sa compréhension par le juge. Il faut distinguer la mise hors de cause de « l'État » de celle de « l'AJE » en matière domaniale et fiscale. En l'espèce, l'État demeure dans la procédure mais valablement et légalement représenté par la DGID conformément à ses attributions¹⁷.

In fine, toute décision de justice définitive qui maintiendrait l'AJE dans la cause portera les germes d'une difficulté d'exécution entre la DGID ou l'AJE. En effet, lequel de ces services susvisés va endosser le paiement des condamnations pécuniaires souvent très lourdes ?

Inopportunément, le bénéficiaire d'une telle décision de justice va subir les longues tergiversations de la prise en charge du paiement de sa créance sur l'État.

Fort de tout ce qui précède, le nouveau décret n°2024-816 du 26 mars 2024 portant création et fixant les attributions et les règles d'organisation de l'Agence judiciaire de l'État, a voulu trancher cette épineuse problématique.

En effet, l'article 2 pose le principe général que :

« L'AJE est chargée du règlement de toutes les affaires contentieuses où l'État est partie et de la représentation de l'État dans les instances juridictionnelles ainsi que de la prévention des risques juridiques et judiciaires inhérents à son fonctionnement, à l'exclusion des affaires domaniales, fiscales et douanières ».

L'article 24 plus décisif concernant l'exécution des décisions de justice délimite le périmètre en ces termes :

« L'AJE prend en charge les seules condamnations pécuniaires prononcées contre l'État, à l'exclusion de celles prononcées contre notamment les administrations domaniales, fiscales ou douanières, les autres entités publiques ».

¹⁷ Article premier « sous l'autorité du Directeur général des Impôts et des Domaines, la Direction générale des Impôts et des Domaines est compétente pour tout ce qui concerne : le domaine de l'État »

Article 63 : « de la représentation du Directeur général dans le contentieux juridictionnel relatif au domaine de l'État en relation avec la Direction du Cadastre » de l'Arrêté n°10012 du 14 juin 2017 portant organisation de la Direction générale des Impôts et des Domaines

Enfin, il s'y ajoute que sur un plan purement budgétaire, la DGID dispose d'une ligne de crédit dédiée à seulement l'expropriation. Mais malheureusement, ce service ne dispose pas de ligne budgétaire pour prendre en charge les condamnations pécuniaires autres que les questions d'expropriation.

Néanmoins, le texte a voulu être précis mais il n'en demeure pas moins que les condamnations contre l'État à fond domanial demeurent floues car cette délimitation n'est pas si étanche et exempt de tout reproche.

La Cour suprême, saisie d'un recours pour excès de pouvoir, a censuré et refusé la demande de mise hors de cause sur le fondement de l'acte attaqué qui justifierait la présence de l'AJE. En effet, la matière domaniale ne pouvait prévaloir en matière de contentieux de l'annulation¹⁸.

Tout semble converger vers le maintien de l'AJE dans les procédures du contentieux, du moins, objectif comme les recours pour excès de pouvoir qui visent un « acte » et non une « matière »¹⁹.

Ainsi, le plaidoyer à mener est double. D'une part, pour faciliter l'exécution des décisions de justice portant des condamnations sur fond domanial, il faudrait créer au sein de la Direction des Domaines une ligne budgétaire assignée à ces paiements contentieux.

18 ARRÊT N° 69 DU 26 NOVEMBRE 2015, COOPÉRATIVE DES HABITANTS DE KEUR MBAYE FALL c/ L'ÉTAT DU SÉNÉGAL
« Considérant qu'il ressort de l'article 2 de la loi n° 70-1216 du 7 novembre 1970 portant création de l'agence judiciaire de l'État et fixant ses attributions que celle-ci est chargée du règlement de toutes les affaires contentieuses où l'État est partie et de la représentation de l'État dans les instances judiciaires, sauf dans les causes relatives notamment à l'impôt et au domaine » ;
« Considérant que l'acte dont l'annulation est sollicitée a été prise par le délégué du procureur dans le cadre de l'exécution d'une décision de justice ; qu'ainsi, la représentation de l'État dans la cause relève bien de l'agent judiciaire ; que dès lors, il n'y a pas lieu de le mettre hors de cause »

19 ARRÊT N°17 DU 23/MAI 2019 ALIOU CISSÉ c/ ÉTAT DU SÉNÉGAL contre DIRECTEUR GÉNÉRAL DES IMPÔTS ET DOMAINES :
« Considérant qu'il résulte des énonciations de l'arrêt confirmatif attaqué que par jugement du 2 septembre 2014, Aliou CISSÉ a été débouté de son action contre l'État en responsabilité et en paiement de la somme de deux cent cinquante millions de francs CFA (250 000 000 FCFA) en réparation du préjudice qu'il a subi à la suite de la démolition par l'autorité administrative du bâtiment abritant une imprimerie qu'il avait édifiée sur un terrain non immatriculé, situé sur la VDN ;
Considérant que l'agent judiciaire conclut à sa mise hors de cause au motif qu'il n'est pas habilité à défendre les intérêts de l'État sur les questions relatives aux impôts et aux domaines ;
Mais considérant qu'en l'espèce, l'objet du recours ne porte pas sur un litige domanial et fiscal, mais plutôt sur une action en responsabilité engagée contre l'État sur le fondement de l'article 145 du code des obligations de l'administration ;
Qu'il n'y a lieu de faire droit à la demande ».

D'autre part, l'AJE et la DGID gagneraient à trancher définitivement la représentation en justice au grand bénéfice des usagers et des citoyens sénégalais.

Propos conclusif :

L'exécution volontaire par les États des décisions de justice de sucumbance constitue toujours un problème majeur dans les pays africains. Les raisons sont multiples et souvent les arguments de la non couverture budgétaire de la dépense ou les tensions de trésorerie sont les réponses servies aux créanciers qui font ainsi face à un écueil difficilement acceptable.

Pourtant, l'article 29 de l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution qui exige de tout État son concours à l'exécution des décisions devrait suffire²⁰.

Mais, l'expérience a malheureusement montré le contraire. C'est pourquoi, l'OHADA a pris le soin d'apporter des atténuations à l'insurmontable immunité d'exécution. La renonciation expresse à cette protection et la procédure d'inscription d'office de créance en constituent assurément des innovations offertes aux citoyens et usagers du service public.

Dans le même sillage en interne et faisant suite aux recommandations du Médiateur de la République, l'État du Sénégal a procédé à la rénovation du service stratégique de l'Agence judiciaire de l'État pour l'adapter au contexte national et international. Désormais, le régime des exécutions des décisions de justice y occupe une place nodale.

Pour terminer, il convient d'observer que l'État refuse curieusement que ces propres démembrements lui opposent leur immunité en matière de recouvrement fiscale²¹.

20 Article 29 : « l'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des décisions et des autres titres exécutoires. La formule exécutoire vaut réquisition directe de la force publique.

La carence ou le refus de prêter son concours engage sa responsabilité ».

21 Code général des impôts-article 658 « il n'y a pas d'imminuté d'exécution contre les créances fiscales ».

**ATELIER ORGANISÉ PAR L'INSTITUTION
DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE**

Dakar, 15 et 16 mai 2023

**L'EXÉCUTION, CONDITION DU PROCÈS
JUSTE ET ÉQUITABLE**

.....

EXTRAITS DU RAPPORT GENERAL

PAR Pr ABDOULAYE DIEYE

Les 15 et 16 mai 2023, l'hôtel AXIL à Dakar a abrité les travaux de l'atelier organisé par l'Institution du Médiateur de la République et portant sur le thème suivant : exécution des décisions de justice et procès équitable.

L'ouverture de l'atelier a eu lieu en présence du Garde des sceaux, Ministre de la Justice, Pr Ismaïla Madior FALL et de l'invitée spéciale, Mme Alima Debora TRAORE DIALLO, ancienne médiatrice du Faso.

Dans son allocution, M. le Médiateur s'est dit honoré de la participation de Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice à ce séminaire qui porte sur un sujet important : « L'exécution des décisions de justice » dont l'idée a justement germé à l'occasion de la visite de courtoisie qu'il lui a rendue le 8 février dans le cadre de ses visites aux institutions partenaires. Il a aussi tenu à remercier personnellement Mme Alima Debora TRAORE DIALLO, ancienne médiatrice du Faso, pour sa présence hautement appréciée à cet atelier.

M. le Médiateur a rappelé combien les défenseurs des droits humains insistent sur la nécessité de considérer l'exécution des décisions de justice comme une composante essentielle du procès juste et équitable or, a-t-il déploré, cette exécution est souvent difficile à mettre en œuvre ou à faire mettre en œuvre surtout quand cela concerne la puissance publique. Il a donc souligné que cette rencontre constitue un lieu privilégié et un bon prétexte pour, non seulement situer les causes de non-exécution des décisions de justice, mais surtout, identifier les voies et moyens pouvant permettre de surmonter cette difficulté pour le citoyen et cette anomalie dans un Etat de droit. Conformément à ses missions, et comme en dispose la loi, M. le Médiateur considère qu'il entend contribuer pleinement, par des propositions de réforme, à la recherche de solutions.

Prenant la parole, M. le Ministre a insisté sur cette autre mission qui est légalement dévolue au Médiateur et consistant à suggérer des réformes à partir des besoins et des sollicitations des citoyens ou des constats qu'il aura, lui-même, faits. Il ne peut alors que louer le fait, pour le Médiateur, d'avoir accepté de prendre à bras le corps la question lancinante de l'exécution des décisions de justice, une question à laquelle est attachée des enjeux majeurs puisqu' il y allait de la crédibilité de l'Etat de droit et de la confiance des citoyens en leur justice.

Il a en conséquence souligné que l'un des intérêts de cette rencontre est de faire comprendre en quoi l'exécution des décisions de justice est une compo-

sante des droits fondamentaux, et au cœur des paramètres d'un Etat dit de droit car la question de la pertinence du recours au juge se pose en cas de non-exécution des décisions de justice ce qui peut être la porte ouverte à des voies non orthodoxes de règlement des conflits.

Dans sa prise de parole, Madame DIALLO a partagé son expérience sur la question en tant qu'ancienne Médiatrice du Faso. Elle a rappelé en quoi le recours au médiateur est une alternative au recours juridictionnel étant donné les obstacles se dressant sur le chemin menant au juge. Il arrive, dit-elle, que le recours au médiateur soit préféré mais il ne faut pas perdre de vue les limites tenant à la nature même de l'institution, qui n'est ni une super administration ni une super inspection générale. Elle a tenu à rappeler que le médiateur n'est qu'un facilitateur et un intermédiaire ; ses prérogatives reposent essentiellement sur sa force morale ainsi que sur les propositions de solutions allant dans le sens de l'amélioration du service public au bénéfice du citoyen. Les limites des pouvoirs du médiateur sont celles ordonnées par la loi organique du 16 mai 2013 relative à l'institution, notamment en son art. 13 qui exclut du domaine de compétence du médiateur les différends entre personnes privées, les différends politiques, ceux faisant l'objet d'une procédure déjà engagée, ou la dénonciation d'une décision judiciaire.

Toujours dans le cas du Burkina Faso, Madame Diallo a expliqué qu'en cas d'inexécution d'une décision de justice, le Médiateur dispose d'un pouvoir d'injonction en vertu de l'article 23 de la loi organique de 2013 qui lui permet d'enjoindre à l'organisme mis en cause de se conformer à la décision rendue dans le délai fixé par le médiateur lui-même. Il peut même requérir de l'organisme concerné d'être tenu informé des mesures prises pour remédier à la situation. A défaut de réponses, il peut utiliser l'outil de dissuasion et de persuasion consistant à envoyer un rapport spécial au Président du Faso et, s'il le juge à propos, exposer le cas dans son rapport annuel.

Quatre grands thèmes ont été abordés dans quatre panels différents. Le premier thème portait sur « **les éléments constitutifs du procès équitable** ». Il a été introduit par le Pr Abdoulaye DIEYE enseignant au département de droit public de l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar. Le panel était modéré par Dr Zeinab KANE, Docteure d'Etat en Droit public, Maîtresse de Conférences titulaire à l'université de Bambey, Secrétaire générale de l'Association des juristes sénégalaises (AJS).

Dans sa communication, le professeur DIÈYE a fait remarquer que l'exécution

des décisions de justice, devrait plutôt être considérée comme la suite logique d'un procès équitable et juste, dans la mesure où, la décision, lorsqu'elle est revêtue de l'autorité de la chose jugée, doit être exécutée. Un procès juste et équitable, c'est, pour le Pr, (i) Un procès mené par un juge indépendant et impartial. Ce dernier étant celui qui n'a ni intérêt personnel ni parti-pris. Cela garantit au justiciable que l'acte de juger sera seulement déterminé par les arguments du débat judiciaire indépendamment de tout préjugé ou pression ; (ii) une procédure respectueuse des droits de la défense, ce qui signifie également le respect du principe du contradictoire considéré comme un principe général du droit depuis l'arrêt du Conseil d'Etat français, Dame Veuve Tromprier-Gravier, 5 mai 1944 après le strict respect de la présomption d'innocence ; (iii) Des décisions revêtues de l'autorité de la chose jugée, ce qui signifie l'impossibilité de revenir au niveau d'une juridiction sur la chose précédemment jugée mais surtout le respect du principe du double degré de juridiction. Une telle décision doit être exécutée.

Le Pr a analysé la question dans le cadre d'un procès civil, d'un procès pénal mais il a surtout, insisté sur la particularité du contentieux administratif. Il arrive, a-t-il précisé, que l'Administration n'exécute pas les décisions juridictionnelles; cela peut résulter soit de véritables difficultés d'exécution, soit d'une mauvaise volonté de l'administration. Dans le premier cas, l'administration veut bien exécuter la décision rendue mais elle fait face à des difficultés ou à des contraintes objectives. Cela se produit lorsque la décision définitive entraîne certaines rétroactivités c'est-à-dire des remises en état difficiles à mettre en œuvre. Par exemple : la décision de révocation d'un fonctionnaire annulée des années après. Il faut alors reconstituer fictivement la carrière de ce fonctionnaire en faisant comme s'il n'y avait jamais eu cette révocation, cela est d'une extrême complexité... Cela constitue pour le communicant, une anomalie dans un Etat de droit. Face à ce phénomène, le juge, au Sénégal, est désarmé du fait des textes qui lui interdisent d'adresser des injonctions à l'Administration ou de la contraindre sous astreinte à des obligations de faire ou de ne pas faire. Ne faudrait-il pas, comme en France mettre en œuvre certaines techniques visant à éviter les conséquences désastreuses d'une décision d'annulation. Ont été mises en œuvre des techniques visant à éviter l'annulation de l'acte (substitution de base légale ou de motifs) ou au moins à moduler dans le temps les effets de l'annulation (annulation différée). La Cour suprême l'a déjà fait dans son arrêt du 26 septembre 2013, Cheikh Tidiane SY contre Etat du Sénégal.

Dans son intervention, la modératrice a rappelé les éléments abordés par le Pr DIEYE dans sa communication. Elle a insisté sur l'importance du thème du séminaire qui, au-delà du droit, pose de vraies questions de société. L'accès du justiciable au juge est, selon elle, freiné par des conditions de forme qui ne sont pas toujours essentielles, dans un contexte social où beaucoup de nos concitoyens ne connaissent pas les questions de procédure ou les voies de saisine des juridictions. D'où, pour elle, le caractère crucial de l'interrogation sur ce que peut faire le Médiateur de la République.

La difficulté de trouver des solutions a été révélée par la tournure des discussions qui ont suivi la communication. Toutes celles esquissées par le communicant ont vu des limites et insuffisances relevées par les intervenants constitués en partie de professionnels. Il en a été ainsi de la validation législative, de l'introduction comme en France des injonctions et astreintes, notamment avec les entreprises ayant une mission de service public, de l'atténuation de l'immunité d'exécution par la réforme de la loi de 2002-13 du 15 avril 2002 relatif à l'Inscription d'Office des créances qui ne porte sur les établissements Publics, de l'affaire Mbeinda NDIAYE qui n'a pas connu la postérité souhaitée...

Le second panel a eu pour thème « **Exécution des décisions de justice et autres titres exécutoires** ». Il a été introduit par Me Adama DIA, Président de l'Ordre des huissiers du Sénégal et avait comme modérateur Dr Pape Assane TOURE, Docteur d'Etat en Droit privé et sciences criminelles, membre du groupe de consultants chargé de la réforme de l'AUPSRVE, en poste au secrétariat général du gouvernement,

Me DIA a articulé sa communication autour de deux points constitués par les contraintes à l'exécution d'un côté et les difficultés dans l'exécution de l'autre côté. S'agissant des contraintes, le communicant en décèle quelques-unes comme l'obligation d'informer le débiteur ou les défenses à exécution provisoire. Il s'agit de principes généraux du droit qu'il convient de respecter à côté de contraintes liées à certaines formalités comme les difficultés à se faire accorder l'exequatur tel qu'il ressort de l'article 789 du CPC ou celles posées par l'article 831 du CPC qui dispose qu'aucune signification, exécution ou constat ne peut être fait avant six heures du matin, après sept heures du soir ou les jours de fête légale, si ce n'est en vertu de la permission du juge dans le cas où il y aurait péril en la demeure. Pour Me DIA, certains débiteurs utilisent les heures qui encadrent l'exécution des titres exécutoires pour se soustraire à leurs obligations.

S'agissant des difficultés d'exécution proprement dites, le président DIA a

d'abord traité dans un premier temps des difficultés d'ordre juridique. Il a signalé à ce sujet la lancinante question de l'assistance prévue à l'art. 29 AUPSRVE. Le président DIA en tire comme conséquence le fait que, pour prêter leur assistance à l'exécution d'un titre exécutoire, les commandants de brigade et les officiers de police judiciaire (OPJ) n'ont besoin ni du gouverneur, ni du préfet mais juste de la réquisition rédigée par l'huissier. L'autre contrainte dans l'exécution que rencontrent les huissiers tient à la durée anormalement longue dans le traitement des dossiers dans certains services de l'Etat comme à la police. L'autre difficulté dans l'exécution révélée par la pratique est la procédure du référé sur difficulté (cf. art 48 et art. 49 AUPSRVE). Il s'agit d'une procédure exceptionnelle et rapide par laquelle un plaideur demande qu'il soit statué d'urgence sur un point litigieux. Le juge, saisi d'une telle procédure, peut donc lever tous les obstacles mais, dans la pratique, considère Me DIA, c'est un moyen de droit destiné à paralyser systématiquement l'exécution d'une décision de justice.

Dans un deuxième temps, le communicant a abordé la principale difficulté d'ordre pratique à savoir la difficulté d'accès aux édifices publics et à certains sites : ports, aéroports et ministères... alors que les titres exécutoires à l'encontre de l'Etat ne manquent pas. Le président DIA a conclu en exprimant ses vœux pour l'élaboration d'un plaidoyer en vue de l'accès des huissiers à ces plateformes.

Dans la synthèse de la communication, le modérateur a apporté quelques éclaircissements et s'est interrogé sur certains points :

- Il y a des contraintes liées à la formalité de la sommation préalable du débiteur (cf. art. 28 AUPSRVE), est-ce impératif ?
- Il y a également la question du sort des défenses à exécution provisoire avec l'arrêt époux KARNIB qui semble avoir sommé l'arrêt des défenses à exécution provisoire, avec une interprétation curieuse de la CCJA qui dit que l'on ne peut plus pratiquer de défense à exécution provisoire.
- Les contraintes liées à l'accomplissement de certaines formalités, par exemple les dispositions de l'art. 831 CPC sont-elles applicables compte tenu de la portée abrogatoire de l'acte uniforme, de plus l'art. 46 AUPSRVE pose la même règle.

Dans les discussions, M. le Procureur Youssoupha DIALLO, avocat général près la Cour d'appel de Dakar Il a prêché avec passion pour sa chapelle. L'huissier

intervient parfois à des heures indues à fins d'expulsion, une fois l'huissier a débarqué à 14h chez une famille vous imaginez l'émoi.

L'art. 29 en réalité supprime l'intervention du procureur et de l'autorité administrative, l'huissier peut requérir directement la force publique, moi-même, procureur, j'ai eu à rappeler cette règle plusieurs fois. Mais de la part des OPJ il y a un problème de confiance et de risque, ils font attention car une décision revêtue de la formule exécutoire, vérification faite elle n'a pas force exécutoire.

Partant du constat que beaucoup de citoyens ont des condamnations à payer des dommages intérêts qu'ils ne parviennent pas à faire exécuter parfois même du fait de l'indigence du débiteur, il se demande s'il ne faudrait-il pas créer un fonds pour venir en aide à ces citoyens pour les indemniser ? Ce fonds prendrait en charge l'insolvabilité avérée d'un débiteur face à une décision de justice.

Les prises de paroles du Président Ousmane Chimère DIOUF, du premier Président de la cour d'appel de Saint Louis et président de l'UMS, du Procureur Assane NGOM, du premier substitut du procureur de la République au TGI de Thiès, du Président DIANKO, de Me Ibrahima SARR, greffier au tribunal de travail hors classe de Dakar, du juge Assane SALL, du Président Yakham KEITA, de Mme Coumba GUEYE KA, juriste, secrétaire exécutive de l'AJS et du Président Saliou NDIAYE de la Cour d'appel de Dakar ont constitué des contributions majeures. Elles ont porté sur :

- Le référé sur difficultés dont l'objectif aurait été dévoyé.
- L'intervention du ministère public face à l'inertie des OPJ pour l'assistance à l'huissier, intervention qui a porté ses fruits.
- Les difficultés d'exécution au plan pénal, quand la décision n'est pas assortie de la contrainte par corps.
- Le pourquoi du refus des forces de l'ordre d'agir sur instruction de l'autorité administrative.
- Les difficultés des agents d'exécution à acheminer les citations devant l'impossible localisation physique du siège social de la société.
- La multiplicité des renvois au tribunal du travail.
- La problématique de la non disponibilité des décisions à temps.

- L'implication des huissiers dans le travail de collecte des amendes pénales mais aussi de l'Office national de recouvrement des avoirs criminels.
- Les difficultés liées à la rectification des actes d'état civil au niveau de la Direction de l'Automatisation des fichiers (DAF).
- L'implication plus décisive du magistrat qui ne devrait pas se limiter rendre sa décision et s'en arrêter là.
- Le chef de juridiction devrait vérifier le fonctionnement du greffe pour voir si les grosses sont là, si les minutes sont bien classées, etc.
- La vérification dans les tribunaux d'instance par le délégué du procureur, de l'exécution des peines.

Le troisième panel a eu pour thème « **Recouvrement des pensions alimentaires** ». Ce dernier a été introduit par Mme -Coumba GUÉYE KA, Secrétaire exécutive de l'AJS avec comme modérateur, Dr Pape Assane TOURE.

En vue de mettre en lumière l'importance de la question du recouvrement des pensions alimentaires, Madame KA a rappelé que la pension alimentaire a pour but d'aider le parent, chez qui réside l'enfant habituellement ou la personne à qui est confié l'enfant, à assumer les frais liés à la vie quotidienne (alimentation, vêtement, scolarité, loisir...) ou à faire face à des situations plus exceptionnelles (frais médicaux, hospitalisation), Il convient de retenir que l'obligation alimentaire dans le mariage et à sa dissolution est traitée dans le Code de la famille. Elle a aussi souligné qu'en vertu de la loi, les charges du ménage pèsent à titre principal sur le mari (art 375, 376 CF) et ces charges du mariage englobent l'ensemble des dépenses de la vie courante qu'implique la vie en commun. Elles comprennent notamment les dépenses telles que le logement ou la nourriture.

Mme KA a identifié, à travers les éléments énumérés ci-dessous, les principales causes à l'origine des difficultés de recouvrement des pensions alimentaires :

- Le statut de l'époux.
- La résidence à l'étranger du conjoint.
- L'origine des revenus du conjoint dans le secteur informel, Menuisier, marchand ambulant, tailleur, mécanicien, cultivateur....
- La démission du conjoint de son poste pour organiser son insolvabilité.

- La protection du conjoint par sa corporation (ex. demander à la femme d'un gendarme d'apporter le numéro matricule avant que l'on déduise de son salaire la pension alimentaire)
- Le défaut de diligence des actes de procédure.

Madame KA voit à travers le défaut d'entretien de l'époux refusant de contribuer aux charges du ménage, le défaut de paiement de la pension alimentaire et l'abandon de famille, de véritables manifestations de la violence économique. C'est dire que la non-exécution d'une décision de justice condamnant une personne à verser une pension alimentaire à son conjoint, à ses ascendants, à ses descendants entre bien dans le champ d'application de la violation économique. Ensuite, l'absence de voies de recours en cas de non-versement de la pension alimentaire pose problème quand la pension peut constituer la seule aide reçue par les mères.

Sur ce dernier point, Madame KA fait observer que l'obtention de la pension ne garantit pas nécessairement son versement effectif. En effet, souligne-t-elle, si le père fait défaut, il n'existe pas de mécanismes à l'image des caisses d'allocations familiales pour aider la mère. La seule option dont elle dispose consiste à engager des poursuites pénales. Or, les femmes sont réticentes à les mettre en œuvre par crainte de la stigmatisation. Elles rechignent à exposer le père de leurs enfants en public ou à lui faire risquer la prison pour recouvrer la pension alimentaire, action offerte pourtant par le code pénal (**art 351**) avec une peine de 3 mois à 1 an.

Madame KA a fait les propositions consistant à :

- Autonomiser économiquement les femmes.
- Réaliser l'égalité en droits entre les sexes.
- Modifier les dispositions de l'article 296 du CFS en vue d'insérer le refus d'exécuter le paiement de la pension alimentaire comme cause de déchéance de la puissance paternelle.
- Mettre en place des mécanismes de recouvrement concernant les personnes vivant à l'étranger en collaboration avec les représentations diplomatiques.
- Systématiser la mise en place des agents d'exécution dans les tribunaux d'instance.
- Mettre en place des mécanismes avec les institutions sociales comme l'IPRES et la Caisse de Sécurité Sociale pour la traçabilité des travailleurs affiliés.

- Renforcer le fonds d'assistance nécessaire pour la prise en charge efficace et efficiente des justiciables.

Au cours des discussions qui ont suivi la communication, Me Coumba SEYE NDIAYE, Procureur NGOM, Me DIA Président Saliou NDIAYE, M. Amadou Kane DIALLO, médiateur financier des Assurances ont pris la parole soit pour compléter la communication, soit pour faire des suggestions ou des propositions.

Il a été suggéré, en plus des difficultés pour l'obtention de la pension l'obtention de la pension d'y inclure celles pour recouvrer les dommages intérêts alloués aux femmes dans des procédures de divorce notamment dans les divorces pour incompatibilité d'humeur quand c'est l'époux qui a fait la requête ainsi que les divorces où la cause c'est la répudiation. En outre, il a été constaté que les dames rechignent à l'idée d'exercer des poursuites pénales. Pourtant, il y a lieu de comprendre que le défaut de paiement est une infraction à la loi pénale (art. 351 CPS). Pourquoi pas la dénonciation ?

Au titre des suggestions, il a été demandé aux femmes de faire adhérer le mari à la décision en utilisant les astuces de la conciliation, ne pas lui imposer une décision mais faire en sorte qu'il adhère dans le cadre d'une conciliation et à l'AJS, d'adresser directement un courrier au chef de juridiction ou à l'agent d'exécution pour aider la dame dans ses diligences pour l'exécution de la décision obtenue.

Il a même été suggéré à l'AJS de s'ériger en médiatrices-conciliatrices entre époux avec toutes ces femmes en détresse qu'elle reçoit.

Le quatrième panel a eu pour thème « **Contentieux administratif et exécution des décisions de justice** ». Il a été introduit par M. Mamadou Seck DIOUF Directeur adjoint Agent judiciaire de l'Etat avec comme modératrice, Dr Zeinab KANE.

Monsieur DIOUF a fortement insisté sur le fait que l'Administration avec ses prérogatives de puissance publique n'est pas une partie ordinaire, d'où il suit que l'on ne peut pas l'attirer en justice n'importe comment, tout un formalisme étant imposé pour la protéger.

Jugeant le thème central assez édifiant, Monsieur DIOUF a rappelé qu'avant d'exécuter une décision de justice, il faut d'abord accéder au prétoire, un droit que tous les instruments internationaux consacrent. Toute personne a le droit d'accéder à la justice, de faire examiner sa cause, c'est-à-dire de la faire en-

tendre par un juge indépendant et impartial. L'aboutissement attendu de l'accès au prétoire, c'est l'obtention d'une décision de justice et son exécution. Dans ce contexte, selon Monsieur DIOUF, l'Institution du Médiateur se trouve au cœur du dispositif de l'Etat car, il est le tampon entre l'Administration et les usagers. Cela est d'autant plus important que la tendance aujourd'hui sur le plan international consiste à tout faire pour minorer le contentieux.

Pour M. DIOUF, le fait d'instituer un juge de l'administration se justifie par le fait qu'il s'agit d'amener cette entité à se soumettre au droit car elle peut être plus tentée que les autres autorités à contourner la norme parce qu'elle constitue la puissance publique. Elle ne peut pas être perçue comme une personne privée. Mais alors, quid d'une décision qui condamne l'Administration ? Tout le parcours du combattant est, pour le communicant, d'obtenir l'exécution de cette décision.

Pour bien marquer la spécificité du contentieux administratif, Monsieur DIOUF a expliqué que c'est un contentieux qui se divise en deux volets : le contentieux de pleine juridiction et le contentieux de l'annulation à travers le recours pour excès de pouvoir.

Le fait que l'Administration refuse de s'exécuter constitue, pour le communicant, un grand problème. En cause, l'article 74 du code des obligations qui énonce la prohibition des injonctions et l'impossibilité de la condamnation de l'Administration sous astreinte en raison de la séparation des Pouvoirs.

Fort de ce constat, Monsieur DIOUF a conclu sa communication sur les réponses mises en œuvre face à cette problématique. La saisine d'une juridiction de plein contentieux en cas d'annulation d'un acte administratif pour demander des dommages-intérêts ; l'institution comme en France, d'un organe de suivi pour l'exécution des décisions de justice, la validation législative et la reconsidération de l'immunité d'exécution pour capter les investissements sont, à son avis, des esquisses de solutions.

Les discussions ayant fait suite à la communication ont tourné autour des points suivants : La méconnaissance d'un fait : que c'est bien l'agent judiciaire de l'Etat qu'il faut saisir et non certaines administrations pour certains contentieux ; l'injustice constituée par le fait que certains citoyens ordinaires face à la toute-puissance de l'Administration, cèdent leurs créances à vil prix à des cabinets qui eux ont les moyens de recouvrer ces créances ; l'immunité de juridiction dont bénéficient certaines structures publiques, notamment les

entreprises du secteur parapublic ; la portée de l'arbitrage, de la médiation, des comités de règlements des différends au niveau de certaines structures, de la proposition de créer une structure de suivi des décisions ; le rôle qui devrait revenir au Médiateur pour faire exécuter les décisions de justice devant le silence de certaines administrations ; la nécessité de faire la distinction entre la personne qui incarne le service public et le service public lui-même avant la condamnation de l'administration ; le défaut de spécialisation des juges dans la matière administrative ; le caractère d'ordre public ou non de la procédure spéciale de l'article 729 du code de procédure civile...

Des réponses et clarifications ont été apportées par le communicant à la suite de l'intervention de la modératrice.

A la suite des contributions et discussions au sein des panels, des groupes thématiques ont été constitués. Ils ont recensé, après discussions des recommandations en termes de propositions de réforme, de réajustements de pratiques qui doivent être suivies d'effets si l'on tient à dissiper cette crainte des citoyens, à répondre positivement à leurs attentes et à renforcer l'Etat de droit.

Après les mots de remerciements, M. le Médiateur de la République a dit vouloir utiliser toutes les prérogatives qu'il tient de la loi car, estime-t-il, l'Administration doit tout faire pour ne pas créer le désespoir chez le citoyen . Si on finit par dire que le Médiateur est inutile et qu'il vaut mieux utiliser d'autres canaux, c'est bien le discrédit de l'Administration qui s'en suit.

Répondre à sa requête est, pour le Médiateur, un acte d'éthique qui est déjà *du baume au cœur* du justiciable. Heureusement, dit M. le Médiateur, que depuis quelques mois il y a un changement important au niveau de certains de ses partenaires essentiels. Il a cité le Ministre chargé des Finances *qui répond avec empressement à mes courriers, après avoir mis en place une équipe de fonctionnaires, de hauts cadres très pro actifs.*

M. le Médiateur considère que s'il a cru bon d'appeler à une réflexion sur ce thème ce n'est pas pour s'immiscer dans la marche de la justice mais parce qu'il y a des populations qui butent sur les difficultés d'exécution des décisions obtenues auprès des juridictions. Beaucoup d'obstacles se dressent devant les citoyens sénégalais Il s'agit parfois d'obstacles non écrits mais identifiés comme c'est le cas du mutisme des OPJ face à une requête d'assistance d'un huissier ... Il estime vouloir utiliser toutes les prérogatives qu'il tient de la loi afin que tout citoyen qui l'interpelle, ait une réponse.

Le Médiateur a tenu à rappeler qu'il n'est pas un service de contournement de l'Administration mais d'accompagnement de l'Administration car, il faut d'abord s'adresser à l'Administration avant de venir chez le Médiateur.

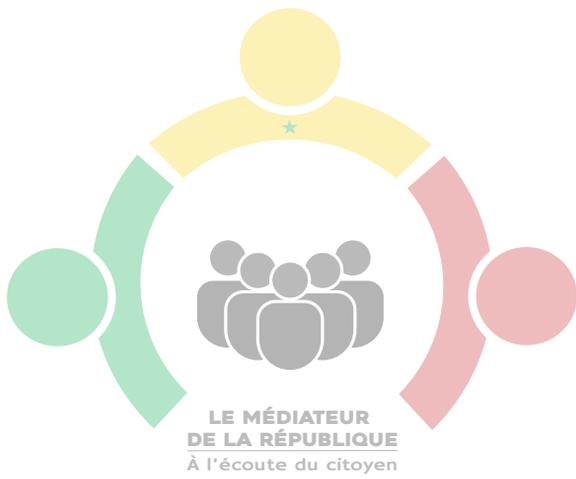
C'est bien le regard du citoyen sur la Justice et l'Administration qui nourrit sa confiance et élargit la légitimité de ces institutions. Cela passe par les réactions aux réclamations formulées par le citoyen à leur endroit.

M. le Médiateur a terminé son allocution de clôture par les remerciements réitérés à l'endroit de la Médiatrice du Faso mais aussi à tous les intervenants pour la grande pertinence des discussions et recommandations.

Les travaux de l'atelier ont été clôturés le 16 mai à 14h.

FIN







22, rue Vincens x Faidherbe, Dakar

mediateur@mediaturedelarepublique.sn

www.mediaturedelarepublique.sn

00221 33 921 12 50 / 33 921 12 59

B.P 64 - 11524 - Dakar- Etoile