



## **Le régime de publicité des actes administratifs unilatéraux à l'ère du numérique**

**Tapsirou Bocar BA**

**Docteur en droit public**

**Enseignant-chercheur à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis**

**btapsirou@gmail.com**

### **Sommaire :**

#### **I) Un dispositif partiellement rénové**

##### **A) L'obsolescence avérée des modalités classiques de publicité**

- 1) Des procédés de publicité dépassés
- 2) Des effets ambivalents sur les délais contentieux

##### **B) La modernisation amorcée du dispositif de publicité**

- 1) L'uniformisation de la date d'entrée en vigueur des actes publiés
- 2) La reconnaissance du support numérique du journal officiel

#### **II) Un dispositif de rénovation largement inachevé**

##### **A) Un domaine d'application restreint**

- 1) Le cas principal des actes réglementaires
- 2) Le cas exceptionnel des actes non réglementaires

##### **B) Des limites étendues**

- 1) L'exclusion importante des décisions explicites
- 2) L'inclusion impossible des décisions implicites

### **Résumé**

La révolution numérique imprime une nouvelle dynamique au droit administratif et ouvre une ère de rénovation du régime de publicité des actes administratifs unilatéraux. Les modalités classiques de publicité au Sénégal, caractérisées par leur obsolescence, sont partiellement modernisées à travers la consécration du principe d'égalité entre le support papier et le support numérique du journal officiel accompagnée du principe d'uniformisation de la date d'entrée en vigueur des actes publiés. Cette modernisation qui concerne un périmètre limité des actes administratifs, notamment ceux qui sont pris par les autorités centrales, est loin d'être achevée en ce qu'elle n'intègre pas une bonne partie des actes explicites et l'intégralité des actes implicites. Le Sénégal qui fait partie des premiers États à entreprendre ce processus pourrait



être amené à exploiter davantage les opportunités du numérique, lesquelles cachent de nombreux défis.

**Mots clés :** numérique, publicité, actes administratifs, journal officiel, rénovation

**Abstract**

The digital revolution imparts a new dynamic to administrative law and opens an era of renovation of the system of publication of unilateral administrative acts. The classic methods of advertising in Senegal, characterized by their obsolescence, are partially modernized through the consecration of the principle of equality between the paper medium and the digital medium of the official journal which accompanies the principle of standardization of the date of entry into force of the published acts. This modernization, which concerns a limited scope of administrative acts, in particular those taken by the central authorities, is far from complete in that it does not include a large part of the explicit acts and all of the implicit acts. Senegal, which is one of the first States to undertake this process, could be led to further exploit digital opportunities, which hide many challenges.

**Keywords:** digital, advertising, administrative acts, official journal, renovation



La percée irrésistible du numérique portée par le développement de l'internet, des plateformes et des réseaux sociaux irradie, à un rythme déconcertant, toutes les disciplines du droit<sup>1</sup>. Plus qu'une simple évolution d'une époque à une autre, les nouvelles technologies de l'information et de la communication représentent une véritable révolution qui imprime au droit public et, au droit administratif en particulier, une dynamique transformatrice des constructions théoriques et des catégories juridiques<sup>2</sup>. L'ère du numérique expose, inexorablement, l'administration et les services publics à des défis aussi passionnants qu'ambivalents qui interrogent leurs rapports classiques avec les administrés et les usagers. Cette tendance à « l'État digital », sous sa double forme de numérisation de l'administration publique et de l'administration publique du numérique<sup>3</sup>, n'épargne pas les modalités d'entrée en vigueur des actes administratifs unilatéraux désormais imprégnées de la dynamique de dématérialisation. L'absence de définition juridique du numérique commande un emprunt tiré du champ lexical informatique. Perçu comme « toutes les applications qui utilisent un langage binaire qui classe, trie et diffuse des données »<sup>4</sup>, le numérique apparaît comme « un tout qui englobe indistinctement les outils, les contenus et les plateformes »<sup>5</sup>, basé sur les technologies de l'information et de la communication. Cette approche englobante renseigne sur son caractère protéiforme pour ne pas dire multidimensionnel qui vient, désormais, se projeter sur le droit administratif et, plus particulièrement sur le procédé d'acte administratif unilatéral.

Ainsi, convient-il de rappeler que l'acte administratif s'inscrit dans un processus d'élaboration<sup>6</sup>, dont l'achèvement interviendra à un moment précis qui lui donnera une existence propre et une place dans l'ordonnement juridique<sup>7</sup>. L'existence d'un acte administratif formalisé dès sa

---

<sup>1</sup> T. VERBIEST et E. WERY, *Le droit de l'internet et de la société de l'information*, Bruxelles, Bruyant, 1999, p. 80.

<sup>2</sup> Voir L. CLUZEL-METAYER, C. PREBISSY-SCHNALL, et A. SEE (dir.), *La transformation numérique du service public : vers une nouvelle crise ?*, Mare & Martin, 2022, pages 352 ; P. COSSALTER et G. MANOSU, « L'impact du numérique sur la théorie de l'acte administratif unilatéral, entre adaptations et ruptures », *op.cit.*, pp. 93-110 ; L. BELLI et G. GUGLIELMI (dir.), *L'État digital, Numérisation de l'administration publique et administration*, Berger-Levrault, 2021, 367 pages ; J-B AUBY (dir.), *Le futur du droit administratif*, Paris, Lexis Nexis, 2019, p. 17 ; S. ESTHER, « Le droit administratif à l'épreuve du numérique en Afrique : cas du Bénin, du Cameroun et du Togo », *Cahiers africains de droit international*, n°018, décembre 2021, pp. 67-86.

<sup>3</sup> E. MARCOVICI, « Action publique et l'État digital : la numérisation, chance ou risque pour l'action publique française », *op.cit.*, pp. 93-110.

<sup>4</sup> D. DUBASQUE, « Qu'est-ce que le « numérique » ? Regards sur le champ lexical qui l'accompagne, *In Comprendre et maîtriser les excès de la société numérique, Mon Cairn. Info*, 2019, pp. 17- 22.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Ce qui renvoie au formalisme qui préside à l'élaboration d'un acte administratif unilatéral (motivation, signature et publicité...).

<sup>7</sup> P. LEWALLE, *Contribution à l'étude de l'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps*, collection scientifique de la faculté de droit de Liège », 1975, p. 14 ; Voir aussi A.-L. GIRARD, *La formation historique de la théorie de l'acte administratif unilatéral*, Paris, Dalloz, 2013, p. 23. B. DEFOORT, *La décision*



signature matérielle ou désormais électronique<sup>8</sup> n'est pas une fin en soi, elle devra être suivie de formalités de publicité pour permettre à l'acte administratif d'être connu de ses destinataires afin de déployer la plénitude de ses effets sous le sceau de l'entrée en vigueur. Ce dernier moment revêt, à n'en point douter, une signification particulière en ce qu'il marque le début de la relation juridique entre l'acte administratif unilatéral et ses destinataires.

Longtemps placé sous l'empire de la loi du 6 février 1970<sup>9</sup> marquée par une entrée en vigueur variable sur le territoire national et des modalités classiques de publicité, le régime d'entrée en vigueur des actes administratifs au Sénégal va connaître une réforme non négligeable qui sera celle de la loi du 02 mars 2021<sup>10</sup>. L'élan du législateur sénégalais, à travers la nouvelle loi, s'est inscrit dans une logique de modernisation du dispositif de 1970<sup>11</sup> en permettant une uniformisation de la date d'entrée en vigueur et une reconnaissance du support numérique du journal officiel. Ce nouveau dispositif pêche quelque peu sur son originalité en ce sens qu'il semble être une fusion, quoiqu'intéressante de l'ordonnance de 2004<sup>12</sup>, et du décret du 5 novembre 1870 en France<sup>13</sup>. Ce constat est révélateur de la nature du droit administratif des États africains francophones marquée par une inféodation juridique au droit administratif français<sup>14</sup>. Cependant, la mondialisation marquée par l'interaction entre les systèmes

---

*administrative*, Paris, LGDJ, 2015, p. 74 ; R-G SCHWARTZZENBERG, *L'autorité de la chose décidée*, Paris, LGDJ, 1969, p.12.

<sup>8</sup> C'est qui ressort de l'article 42 de la loi n°2008-08 du 25 janvier 2008 sur les transactions électroniques que « sans préjudice des dispositions en vigueur, une signature électronique créée par un dispositif sécurisé que le signataire puisse garder sous son contrôle exclusif et qui repose sur un certificat numérique est admise comme une signature au même titre que la signature autographe ». Voir dans le sens L. CLUZEL-METAYER, « La signature électronique des actes des autorités électroniques », *Dr. Adm.* N°10, octobre 2010, Prat. 4, L. GRYNBAUM, « La preuve littérale et la signature à l'heure de la communication électronique », *Comm. Com. Elect.* 1999, chon. 2, Y. COOL, « Signature électronique et signature manuscrite : sœurs ennemies ou sœurs jumelles ? », E. MONTERO (dir.) *Droit des technologies de l'information-regards prospectifs, Cahiers du CRID*, n°16, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 80.

<sup>9</sup> Voir la loi n°70-14 du 06 février 1970 fixant les règles d'applicabilité des lois, des actes administratifs réglementaire et des actes administratifs à caractère individuel.

<sup>10</sup> Voir la loi n° 2021-21 du 02 mars 2021 fixant les règles d'applicabilité des lois, des actes administratifs à caractère réglementaire et des actes administratifs à caractère individuel, [www.jo.gouv.sn](http://www.jo.gouv.sn), consulté le 25 octobre 2022.

<sup>11</sup> La loi du 06 février 1970, précitée.

<sup>12</sup> La suppression des délais de distance consacrée par la réforme de 2021 était déjà en ce qui concerne Paris et les provinces, prévue par l'ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes. De même le délai de prévenance d'un jour franc est une reprise du décret du 05 novembre 1870.

<sup>13</sup> Le décret du 05 novembre 1870 relatif à la promulgation prévoyait en son article 2 que « les lois et les décrets seront obligatoires, à Paris, un jour franc après la promulgation et, partout ailleurs, dans l'étendue de chaque arrondissement un jour franc après que le Journal officiel qui les contient sera parvenu au chef-lieu de cet arrondissement ».

<sup>14</sup> Voir S. A. NDIAYE, « Le régime de sortie de vigueur des actes créateurs de droits illégaux en Afrique : le cas du Sénégal », *Revue Afrilex*, janvier 2016, p. 4. Voir aussi D. SY, *Droit administratif*, 3<sup>e</sup> ed, Dakar, L'HARMATTAN- CREDILA, 2021, p. 49 ; Y. GAUDEMET, « L'exportation du droit administratif français, brèves remarques en forme de paradoxe », in *Mélanges Philippe Ardant*, Paris, LGDJ, 1999, pp. 431 et s., S.



juridiques<sup>15</sup>, aidée par le développement des technologies de l'information et de la communication, semble alimenter aujourd'hui la thèse de l'influence réciproque entre les États sous les auspices du droit comparé. L'articulation entre le régime de la publicité et les enjeux du numérique invite à repenser le service public de diffusion de l'information juridique dans ses principes et dans ses modalités de fonctionnement. Un défi qui oscille entre tradition et modernité rappelant, à suffisance, la vertu régulatrice du droit administratif qui enregistre, tel un système de vases communicants, la confrontation permanente entre exigences contradictoires, notamment entre la légalité et la sécurité juridique<sup>16</sup>. À première vue, le régime de publicité des actes unilatéraux articulé autour du diptyque publication/ notification<sup>17</sup> semble présenter un caractère linéaire, excluant toutes difficultés, toutes surprises. Quoi de plus simple en apparence que l'état civil de la décision administrative ? « Elle naît, vit et meurt »<sup>18</sup>. Mais, en réalité, comme bien souvent en droit administratif, derrière l'apparente simplicité de la question, se cachent des difficultés, lesquelles peuvent s'illustrer dans la mise en relation traditionnelle mais complexe entre la publicité et l'entrée en vigueur. En effet, la publicité est à la fois une étape essentielle et une condition d'entrée en vigueur selon qu'on en retient une approche large ou restrictive. La conception extensive invite à considérer l'entrée en vigueur comme un processus trempé dans une certaine temporalité et marqué par des coordonnées chronologiques du fait que l'acte administratif n'épouse pas toute son étendue en un trait de

---

YONABA, *La pratique du contentieux administratif en droit Burkinabé : de l'indépendance à nos jours*, 2ème éd, Presses africaines, 2008, pp. 88 et s. V. aussi, Y. S. LATH, « Les caractères du droit administratif des États africains de succession française, vers un droit administratif africain francophone ? », *RDP*, n° 5, 2011, p. 1255 et M. ONDOUA, « Le droit administratif français en Afrique francophone : contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne », *RJPIC*, n°3, 2002, p. 287 ; B. BA, « Le contentieux de l'excès de pouvoir des marchés publics devant la cour suprême du Sénégal ( A partir des arrêts rendus entre 2008-2013 », *Annales africaines*, avril 2015, p. 181.

<sup>15</sup>S.M. B. NIANG, *Études des rapports entre le droit communautaire et le droit administratif des États membres de la CEDEAO et de l'UEMOA*, Thèse, Saint-Louis, 2020, 601 pages.

<sup>16</sup> Il en est ainsi de l'équilibre entre la sécurité juridique et la légalité, entre la réalité et la fiction juridique, entre la tradition et la modernité (M. DELAMARRE, « La sécurité juridique et le juge administratif français », *AJDA*, 2004, p.186) ; D. LABETOULLE, « Principe de légalité et principe de la sécurité juridique », *Mélanges BRAIBANT* 1996, p. 403 ; B. PACTEAU, « La sécurité juridique, un principe qui nous manque ? », *AJDA* n° spécial 1995, P. 151. C. NIVARD « L'ambivalence du traitement jurisprudentiel de la sécurité juridique », *Dr. Adm.* 2010, étude 3 ; J.C GAUTRON et M. ROUGEVIN-BAVILLE, *Droit public du Sénégal*, Paris, éditions A. PEDONE, 1977, p. 108., E. DIARRA, « La procédure législative au Sénégal », *Annales africaines*, 1965, p. 177. I. NIANE, « L'assemblée nationale et le parcours de la loi », in *Constitutions africaines et institutions africaines, Études doctrinales, EDJA*, p. 445 ; M. DIAKHATÉ, « Le régime de l'entrée en vigueur des actes administratifs et réglementaires au Sénégal », in atelier sur la procédure d'adoption des textes législatifs et réglementaires au Sénégal, ENA, Dakar, 28, et 29 avril 2015 ; B. SARR, « L'entrée en vigueur de l'acte administratif unilatéral », *Annales africaines*, Volume 1, avril 2021, n°14, p. 112.

<sup>17</sup> J-M. RAINAUD, *La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel*, Paris, LGDJ, 1966, p. 16.

<sup>18</sup> J.-F. LACHAUME, « Préface » de l'ouvrage de J. CARBAJO, *L'application dans le temps des décisions administratives*, Paris, LGDJ, 1980, p. 8.



temps<sup>19</sup>. On pourrait ainsi le ramener à une pièce à trois actes marqués successivement par son existence, sa publicité et son applicabilité. Cette difficulté non négligeable s'ajoute à l'ambiguïté inhérente à la notion d'entrée en vigueur. La date que l'on se plaît à considérer comme celle d'entrée en vigueur se confond, tantôt avec le moment où l'acte parvient à l'existence<sup>20</sup>, tantôt avec l'instant où dûment divulgué, l'acte devient applicable<sup>21</sup>. Des incertitudes qui sont aggravées par le pouvoir dont dispose parfois l'autorité administrative de différer l'entrée en vigueur des actes administratifs. Les ambiguïtés qui entourent la notion d'entrée en vigueur se déteignent naturellement sur celle de la publicité qui, au-delà de la charge notionnelle, se voit assigner l'importante mission de permettre la connaissance des textes. Considérée comme une formalité destinée à porter un acte administratif à la connaissance de tous ceux qui pourraient y être opposés<sup>22</sup>, la publicité matérialise l'idée selon laquelle il est inconcevable d'imposer les conséquences d'un acte à ceux qui en ignorent l'existence. Prolongement naturel de la phase d'élaboration de l'acte administratif, elle participe des objectifs d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme juridique<sup>23</sup>. Le mode de publicité peut être différent selon qu'il s'agit des actes réglementaires régis par la publication ou les actes individuels soumis à la notification. Encore que ce diptyque ne permet pas d'épouser l'ensemble des catégories des actes administratifs unilatéraux si l'on sait qu'il existe des actes individuels intéressant les tiers ou encore des actes qualifiés de mixtes qui, en plus de devoir sacrifier à la formalité de notification, sont soumis à l'obligation d'être publiés pour pouvoir déployer la plénitude de leurs effets. En Afrique francophone, la publicité est marquée par des procédés classiques qui tournent essentiellement autour, d'une part, de la publication au journal officiel

---

<sup>19</sup> P. LEWALLE, *Contribution à l'étude de l'applicabilité des actes administratifs unilatéraux dans le temps*, collection scientifique de la faculté de droit de l'université de Liège, *op.cit.*, p. 29.

<sup>20</sup> Un acte administratif existe juridiquement dès sa signature. Voir à ce propos G. OLIVIER, « Signature et formes des décisions administratives », *Rev. Adm.*, 1952, p. 377 ; S. SAUNIER, « La signature de la décision administrative », *RFDA*, 2010, p. 489.

<sup>21</sup> L'acte administratif n'entre en vigueur qu'à l'expiration d'un délai franc d'un (01) jour. D'où la distinction entre la date à laquelle il devient obligatoire et celle qui enregistre le début de son applicabilité. Voir M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, 10e éd., 1921, p. 395 ; P. A TOURE, *L'entrée en vigueur des lois, des ordonnances et des actes administratifs en droit sénégalais*, Abis Éditions, 2022, p. 22.

<sup>22</sup>B. SEILLER, « L'entrée en vigueur des actes unilatéraux », *AJDA*, 2004, p. 1463 ; P. DEVOLVE, « L'entrée en vigueur des actes administratifs », *RFDA*, 2016, p. 50 ; D. SY, *Droit administratif*, 3eme éd., Dakar, CREDILA-l'Harmattan 2021, p. 337.

<sup>23</sup>M. DELAMARRE, « La sécurité juridique et le juge administratif français », *op.cit.*, p.186 ; D. LABETOULLE, « Principe de légalité et principe de la sécurité juridique », *op.cit.*, p. 403 ; B. PACTEAU « La sécurité juridique, un principe qui nous manque ? », *op.cit.*, p.151. C. NIVARD, « L'ambivalence du traitement jurisprudentiel de la sécurité juridique », *Dr. Adm.* 2010, étude 3 ; J.C J. J. C GAUTRON et M. ROUGEVIN-BAVILLE, *Droit public du Sénégal*, Paris, éditions A. PEDONE, 1977, p. 108 ; E. DIARRA « La procédure législative au Sénégal », *Annales africaines*, 1965, p. 177., I. NIANE, « L'assemblée nationale et le parcours de la loi », in *Constitutions africaines et Institutions africaines, études doctrinales*, *EDJA*, p. 445 ; B. SARR, « L'entrée en vigueur de l'acte administratif unilatéral », *Annales africaines*, volume 1, avril 2021, n°14, p. 112.





classique des actes réglementaires pris par les autorités centrales et, d'autre part, du recours à l'affichage et à l'insertion dans des recueils spécialisés pour les actes relevant des autorités infra-étatiques. En ce qui concerne le journal officiel, il se révèle comme un « système centralisé » de publication suivant une insertion sélective pour ne pas dire partielle des textes au point d'être perçu par une partie de la doctrine comme une formalité « restreinte et confidentielle »<sup>24</sup>. Sa parution irrégulière débouche sur un recours très fréquent à des procédés informels de publicité à travers la diffusion radiophonique, presse écrite ou l'annonce publique et à un usage récurrent des procédés d'urgence<sup>25</sup>. Les actes pris par des autorités infra-étatiques, en l'occurrence les autorités locales et déconcentrées, sont, pour l'essentiel, soumis au procédé traditionnel de l'affichage<sup>26</sup>, devenu peu fiable et inadapté face au phénomène de l'inflation des textes. Ces modalités classiques de publicité des actes administratifs qui posent de véritables problèmes d'accès aux textes et de computation du délai contentieux, étalent davantage leurs carences à l'épreuve du numérique qui offre une palette d'opportunités de modernisation du dispositif. La relation avec le numérique est diversement abordée selon les États africains. Bien que le processus de dématérialisation soit engagé, à des degrés très différents, un peu partout, rares sont les administrations africaines qui y attachent déjà des effets juridiques. Cet élan de prudence paraît réaliste en Afrique francophone qui enregistre, pour l'instant, un niveau technologique au rythme de la situation économique et sociale peu favorable à un accès élargi à l'internet. Pour autant, le service public, dans son essence, ne peut rester insensible aux nouvelles exigences qui commandent, d'ailleurs, son adaptation au nom du principe de la mutabilité du service public, dont le non-respect est susceptible d'alimenter le contentieux sur le terrain de la responsabilité administrative. Le législateur sénégalais du 02 mars 2021, semble s'inscrire dans cette logique d'adaptation du service public de diffusion de l'information juridique en s'appuyant sur les carences des procédés traditionnels de publicité, devenus peu adaptés. En procédant, ne serait-ce que partiellement, à une rénovation du dispositif de publicité des actes administratifs, le Sénégal se singularise en tant que terrain d'étude intéressant qui donne matière à cette présente réflexion.

---

<sup>24</sup>O. FANDJIP, « Les obstacles à la publicité des actes administratifs dans les États d'Afrique francophone : l'exemple du Cameroun », *RJTUM Revue juridique Thémis*, Université de Montréal, 2018, n° 51-2-3, pp. 465-486.

<sup>25</sup>L. YARGA, *De l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires en Haute-Volta*, revue. *Burd. Dr.* 1982, pp. 21-26 ; F.- P. BENOIT, « Actes des collectivités locales : publication, affichage, notification- chapitre 3 (Folio n°4525) », *Encyclopédie des collectivités locales*, 2012, n°135 ; T. RENOUF, « De l'affichage à la publicité des permis de construire », *AJDA*, 1996, p. 418.

<sup>26</sup>



Dans cette perspective, il apparait essentiel d'articuler la réflexion autour de la question suivante : comment mesurer l'influence du numérique sur le régime de publicité des actes administratifs unilatéraux ? Autrement dit, quelle est la portée de la révolution numérique sur les formes de publicité des actes administratifs ?

Déjà, le régime de publicité des actes administratifs, isolement perçu, inspire une étude dont l'importance tranche avec la rareté des réflexions doctrinales y relatives en Afrique francophone. La question ne suscite l'intérêt de la doctrine que partiellement, à travers les études sur l'entrée en vigueur des actes administratifs<sup>27</sup> ou incidemment sous le prisme des travaux relatifs aux obstacles à la publicité<sup>28</sup>. Combinée à la révolution numérique, cette étude dégage une singularité remarquable caractérisée par une perception des dynamiques de la transformation du droit administratif saisi par les nouvelles technologies de l'information et de la communication<sup>29</sup>, dont l'énorme potentiel croise la réalité de l'accès inégal à l'internet et à ses outils en Afrique. Ce sujet peut, donc, servir de prétexte pour porter un regard sur l'avenir du droit administratif africain qui, à la croisée de diverses influences<sup>30</sup> fait face au défi toujours renouvelé de concilier les exigences modernes avec la quête de son identité<sup>31</sup>. Il s'y ajoute une importance essentielle qui se rapporte au lien entre le régime de publicité des actes administratifs unilatéraux et les recours contentieux, permettant ainsi d'interroger l'articulation

---

<sup>27</sup> Voir M. DIAKHATÉ, « Le régime de l'entrée en vigueur des actes législatifs et réglementaires », in Atelier sur la procédure d'adoption des textes législatifs et réglementaires au Sénégal, ENA, Dakar, 28 et 29 avril 2015 ; P. A. TOURÉ, « L'entrée en vigueur des lois, des ordonnances et des actes administratifs en droit sénégalais », Dakar, Abis Éditions, 2021, 425 pages ; B. SARR, « L'entrée en vigueur de l'acte administratif unilatéral », *Annales africaines*, volume 1, n°14, p. 10.

<sup>28</sup>O. FANDJIP, « Les obstacles à la publicité des actes administratifs dans les États d'Afrique francophone : l'exemple du Cameroun », *op.cit.*, pp. 465-486.

<sup>29</sup> Voir L. CLUZEL-METAYER, C. PREBISSY-SCHNALL, et A. SEÉ (dir.), *La transformation numérique du service public : vers une nouvelle crise ?*, Mare & Martin, 2022, pages 352 ; P. COSSALTER et G. MANOSU, « L'impact du numérique sur la théorie de l'acte administratif unilatéral, entre adaptations et ruptures », *op.cit.*, pp. 93-110 ; L. BELLI et G. GUGLIELMI (dir.), *L'État digital, Numérisation de l'administration publique et administration*, Berger-Levrault, 2021, pages 367 pages ; J-B AUBY (dir.), *Le futur du droit administratif*, Paris, Lexis Nexis, 2019, p. 17 ; S. ESTHER, « Le droit administratif à l'épreuve du numérique en Afrique : cas du Bénin, du Cameroun et du Togo », *Cahiers africains de droit international*, n°018, décembre 2021, pp. 67-86 .

<sup>30</sup>M. ONDOA, « Le droit administratif français en Afrique francophone : contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne », *RJPIC*, n°3, 2002, p. 287, voir B. KANTE, *Unité de juridiction et droit administratif : l'exemple du Sénégal, Thèse de droit public*, Université d'Orléans, 1983, 416 pages ; N. M. DIAGNE, *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, thèse pour le doctorat de droit public, Université Cheikh Anta Diop, soutenue le 29 juillet 1995, 523 pages ; A. A. D. KEBÉ, « Le déclin de l'exorbitance du droit administratif sénégalais sous l'effet du droit communautaire », *Revue Afrilex*, mai, 2015, pp. 1-28 ; S. M. B. NIANG, *Étude des rapports le droit communautaire et le droit administratif des États membres de la CEDEAO et de l'UEMOA*, *op.cit.*, 601 pages.

<sup>31</sup>Voire P. MOUDOUDOU, « Les tendances du droit administratif africain dans les États d'Afrique Francophone », *Annales de l'Université Marien NGOUABI*, 2009, 10 (3), p. 1-39 ; « Les caractères du droit administratif des États africains de succession française, vers un droit administratif africain francophone ? », *RDP*, n° 5, 2011, p. 1255 ; D. SY, « L'évolution du droit administratif sénégalais », *EDJA* n°67, octobre-novembre, décembre 2005, pp. 39-68.





constante entre l'office des requérants et celui du juge administratif dans leurs relations avec le temps<sup>32</sup>. Les requérants, tout comme le juge administratif, sont constamment interpellés sur la ligne de démarcation entre les conditions de légalité et celles de l'opposabilité de l'acte administratif<sup>33</sup>, lesquelles s'étendent désormais aux exigences ambivalentes de la dématérialisation. Des exigences qui invitent à repenser les libertés publiques et individuelles qui doivent désormais s'exercer dans un nouvel environnement juridique dépassant les seuls instruments de l'ordre public classique pour épouser ce qu'on peut appeler aujourd'hui l'« ordre public numérique »<sup>34</sup>.

La publicité des actes administratifs est en train de basculer dans une nouvelle ère saisie par le numérique. Le législateur sénégalais s'en est très tôt approprié, faisant du Sénégal l'un des premiers États d'Afrique francophone à entreprendre un processus de rénovation en la matière. C'est ce qui justifie le choix porté sur ce pays comme point d'orgue de cette étude à partir duquel un tour d'horizon sera effectué dans certains États de l'Afrique de l'ouest comme le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et un pays de l'Afrique centrale représenté par le Cameroun. On ne pourra occulter une approche de droit comparé avec la France qui constitue, bien souvent, un cadre de référence pour les États africains francophones.

Suivant cette perspective, le cadre juridique de la publicité des actes administratifs unilatéraux oscille entre les exigences de la tradition et les défis de la modernité. Si le régime est partiellement rénové (I), le dispositif de rénovation reste, toutefois, largement inachevé (II).

---

<sup>32</sup> D. COONNIL, « L'office du juge administratif et le temps », Paris, *Dalloz*, 2012, p. 225- 227 ; Voir aussi le S. JEUSSEAUME, *Le droit administratif et le temps*, thèse, Paris X, 2002. Voir aussi J. BEMBA, « Le juge administratif et le temps dans le contentieux de l'excès de pouvoir », *RD publ.* 1996. 501.

<sup>33</sup> Il paraît utile de rappeler qu'un acte administratif non publié ou irrégulièrement publié se trouve affecté, non dans sa légalité, mais simplement dans son opposabilité.

<sup>34</sup> P. MOURON et C. PICCIO (dir.), *L'ordre public numérique, libertés, propriétés, identités*, Aix-Marseille, Presses universitaires, 2015, pp. 5-10.



## **I) Un régime partiellement rénové**

Le principe selon lequel un acte administratif ne peut être applicable avant l'accomplissement des formalités de publicité s'impose comme une évidence. En assurant la diffusion<sup>35</sup> d'un acte auprès du public ou de ses destinataires, la publicité est censée actionner systématiquement le principe de la présomption de connaissance des textes et de leur contenu. Les modalités classiques de publicité des actes administratifs caractérisées par leur obsolescence avérée (A), ont connu, avec la réforme, une modernisation amorcée (B).

### **A) L'obsolescence avérée des modalités classiques de publicité**

Les carences qui s'attachent au cadre juridique de la loi de 1970 se résument à des procédés d'entrée en vigueur dépassés (1) qui comportent des effets ambivalents sur les délais contentieux (2).

#### **1) Des procédés d'entrée en vigueur dépassés**

La reconnaissance des moments essentiels de l'acte administratif unilatéral passe par la détermination de sa date d'entrée en vigueur. L'impératif de sécurité juridique impose que les actes administratifs soient portés à la connaissance de leurs destinataires avant d'être applicables<sup>36</sup>. Au Sénégal, les modalités d'entrée en vigueur qui résultaient de la loi du 6 février 1970<sup>37</sup>, tournaient autour du diptyque traditionnel de la publication des actes réglementaires et de la notification des actes individuels. Pour les actes réglementaires, l'article 2 de ladite loi subordonnait leur entrée en vigueur à l'obligation préalable d'être publiés par voie d'insertion au journal officiel<sup>38</sup>. L'insertion au journal officiel n'entraînait pas systématiquement l'entrée en vigueur des actes concernés. Il est exigé, de surcroît, un délai de prévenance, d'une part, de

---

<sup>35</sup> C'est le cas par exemple du Cameroun à travers l'ordonnance n°72/11 du 26 août 1972 fixant la publication des lois, ordonnances, décrets et du Bénin régi par l'ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966.

<sup>36</sup> Cette considération conduit le CE français à ériger en PGD l'obligation pour une autorité administrative de publier dans un délai raisonnable les règlements qu'elle édicte sous le contrôle du juge sauf en cas de circonstances particulières. C'est ce qui ressort de l'arrêt CE, 12 décembre 2003, syndicat des commissaires de la police nationale, *AJDA*, 2004, p. 442.

<sup>37</sup> Il s'agit de la loi 70-14 du 06 juin 1970 précitée, abrogeant et remplaçant l'ordonnance n°59-15 du 16 juin 1959.

<sup>38</sup> L'acte réglementaire en question doit, au moment de sa diffusion dans le public être déposé contre récépissé au secrétariat général de la Présidence de la République. L'original du récépissé est publié dans le journal officiel suivant et des copies sont adressées au Ministère de l'Intérieur, au Ministère de la Justice et aux archives nationales où elles peuvent être consultées par toute personne intéressée.



trois (03) jours francs pour la capitale et les grandes villes de l'époque<sup>39</sup> et, d'autre part, de cinq (05) jours francs pour le reste du territoire national à partir de la date de dépôt de l'acte au Secrétariat général du gouvernement. Ce principe trouve une application jurisprudentielle dans une décision de la Cour suprême du Sénégal du 30 décembre 2010<sup>40</sup>. Dans cette affaire, la Haute juridiction estime qu'un décret, déposé au Secrétariat général du gouvernement contre un récépissé le 8 août 2008, est entré en vigueur dans la région de Thiès, le 12 août 2008, soit cinq (05) jours francs après le dépôt du journal officiel. Sur cette base, le délai de deux (02) mois, prévu pour attaquer en excès de pouvoir, a commencé à courir à compter de cette date pour expirer le 14 octobre 2008<sup>41</sup>. Qualifiée de prévenance pour certains<sup>42</sup> et de transitoire pour d'autres<sup>43</sup>, cette marge temporelle permettait de faciliter l'entrée en vigueur de l'acte administratif afin que ses destinataires aient le temps d'en prendre connaissance et de s'y conformer. En Afrique francophone, si on constate une certaine convergence sur le principe de la publication des actes réglementaires au journal officiel, une divergence se dégage sur le délai d'entrée en vigueur. Au Burkina Faso, le régime d'entrée en vigueur apparaît plus simple et original. Non seulement, il est prévu un délai de prévenance unique de huit (08) jours francs sur l'ensemble du territoire national, mais aussi celui-ci semble concerner aussi bien les actes réglementaires que les actes individuels en vertu de l'ordonnance du 06 juin 1975 relative à la publication et à la notification des actes administratifs<sup>44</sup>. Au Cameroun, la formule du « lendemain de la publication » est préférée à celle du « jour franc »<sup>45</sup>. Cette solution camerounaise qui se rapproche du régime d'entrée en vigueur des actes réglementaires en

---

<sup>39</sup>Les actes administratifs entrent en vigueur dans la Région du Cap-Vert et dans les communes de Diourbel, Kaolack et Thiès, le 3<sup>e</sup> jour suivant la date de dépôt au Secrétariat général de la Présidence de la République du journal officiel dans lesquels ils sont insérés ; dans le reste du territoire, l'entrée en vigueur est portée au 5<sup>e</sup> jour suivant la même date. Si l'un ou plusieurs des jours qui précèdent le 3<sup>e</sup> ou le 5<sup>e</sup> jour indiqué ci-dessus sont un dimanche ou un jour férié, le délai est prorogé.

<sup>40</sup> CS, n°41 du 30 novembre 2010, *Les ciments du Sahel C/ État du Sénégal et SOCOCIM Industries*, inédit.

<sup>41</sup> Voir CS, 05 juillet 1979, *Aminata SALL et autres* (décret d'exclusion d'étudiants publié au journal officiel mais non encore notifié aux intéressés ; CE, du 25 avril 1993, *Samba Diama SECK*, inédit). Pour une catégorie intermédiaire d'actes individuels intéressant les tiers, le point de départ de ce délai est la publication pour les tiers et la notification pour les destinataires. A défaut de deux formalités, le délai ne court pas ( CS, 28 octobre 2008, *Collectif des cadres de l'agence régionale de développement de Dakar*, CS 27 novembre 2008, *Magatte WADE* ) ; CS 14 janvier 2013, *Vincent GOMIS*, p.137, Défaute de notification ; CS, 31 août 2009, p.139, *Serigne babacar Seck C/ Conseil régional de Kaolack*, absence de notification) ; CS, 27 novembre 2008 p.120, commission électorale autonome C/ État du Sénégal ; CS, 28 octobre 2008, p. 99, *Ababacar SARR*, Défaute de notification

<sup>42</sup> J. CARBAJO, *L'application dans le temps des décisions administratives exécutoires*, Paris, LGDJ, 1980, p.80.

<sup>43</sup> G. ÉVEILLARD, *Les dispositions transitoires en droit public français*, Paris, Dalloz, NBT, 2007, p. 198 et s.

<sup>44</sup> Cité par S. YONABA, *Droit et pratique du contentieux administratif au Burkina Baso*. 4<sup>e</sup> ed., Presses universitaires, 2020, p.222. Dans le même sens, L. YARGA, « De l'applicabilité des textes législatifs et réglementaire en Haute-Volta », *Rev. Bur. Dr.* 1982, p. 21-26.

<sup>45</sup> C'est ce qui ressort des articles 1, 2 et 3 de l'ordonnance n° 72/11 du 26 août 1972 fixant la publication des lois, ordonnances, décrets et actes réglementaires au Cameroun.



France, tel que prévu par l'ordonnance de 2004<sup>46</sup>, paraît quelque peu inadaptée dans un contexte surtout marqué par un accès difficile aux textes publiés au journal officiel. Le constat d'O FANDJIP<sup>47</sup> à ce propos est particulièrement édifiant en ce qu'il dénonçait un « système centralisé de production, une « insertion sélective des textes » et une « diffusion partielle »<sup>48</sup>. Le législateur sénégalais de 1970 pouvait donc se créditer d'une posture réaliste au regard des modalités d'entrée en vigueur à géométrie variable, conformément aux moyens d'accès limité à l'information juridique. À l'évidence, le citoyen du monde rural, n'ayant pas les mêmes possibilités d'accès aux textes que celui des grandes villes, avait besoin de plus de temps quant à l'accès et à la connaissance des actes administratifs<sup>49</sup>.

À l'opposé des actes réglementaires, les actes individuels ne sont pas concernés par le délai de prévenance, en ce sens qu'ils deviennent exécutoires dès leur notification aux destinataires<sup>50</sup>. Ces actes, quelles qu'en soient les formes et l'origine, ne peuvent être opposables que du jour où les concernés en ont pris connaissance. Cette solution est assez regrettable dans une société marquée par un taux d'analphabétisme élevé où la compréhension de l'information juridique est essentiellement élitiste. On ne retrouve pas, en effet, le réalisme noté dans les modalités de publicité des actes réglementaires.

En plus du principe d'entrée en vigueur à géométrie variable qui le caractérisait, le système prévu par la loi de 1970 révélait aussi des limites relatives au support de publication. En effet, seule une publication sur un support papier du journal officiel était envisageable, occasionnant ainsi un accès sélectif et limité aux textes. Du fait de son caractère aléatoire et irrégulier, la publication sur le support papier posait des problèmes de détermination de la date d'entrée en vigueur des textes. Les actes administratifs étaient applicables, non pas à compter de leur

---

<sup>46</sup> Voir l'ordonnance n°2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication de la loi et de certains actes administratifs.

<sup>47</sup> O. FANDJIP, « Les obstacles à la publicité des actes administratifs dans les États d'Afrique francophone : l'exemple du Cameroun », *op.cit.*, p. 5.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> Voir à ce propos J. VANDERLINDEN, *Les systèmes juridiques africains*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1983, p. 7 ; S. YEDOH LATH, « Les caractères du droit administratif des États africains de succession française. Vers un droit administratif africain francophone ? », *op.cit.*, pp. 1255-1256.

<sup>50</sup> L'article 5 de la loi de 1970 prévoit que sauf exception prévue par la loi et sous réserve des dispositions contraires, les actes administratifs à caractère individuel, quelles qu'en soient la forme et l'origine, deviennent exécutoires dès leur notification. Ils ne sont opposables aux tiers que du jour où ceux-ci en ont officiellement. Sur ce point, la Cour suprême du Sénégal a estimé dans l'arrêt Ahmadou Moustapha Mboup du 26 décembre 2013, « qu'une décision administrative est applicable au têt (...) si elle est individuelle, à compter du jour où elle a été notifiée à l'intéressé », CS, 26 décembre 2013, BACS n°6-7, décembre 2014, pp. 162-164. Voir aussi A. BOCKEL, *Droit administratif*, Dakar-Abidjan, NEA, 1978, p. 175 ; D. SY, *Droit administratif*, 3<sup>e</sup> Edition, *op.cit.*, p. 337 ; P. A. TOURÉ, *L'entrée en vigueur des lois, des ordonnances et des actes administratifs en droit sénégalais*, *op.cit.*, p. 259.



publication, mais à partir du jour de leur dépôt au secrétariat général du gouvernement du journal officiel dans lequel ils sont publiés<sup>51</sup>. Ces obstacles à la publicité des actes administratifs se constatent en Afrique francophone, de manière générale. Au Cameroun, par exemple, il a été remarqué que la parution du journal officiel est « *devenue aléatoire, sinon épisodique ...sa diffusion est particulièrement restreinte, pour ne pas dire confidentielle* »<sup>52</sup>. Le cas du Bénin est également illustratif de cette situation aggravée par les problèmes d'identification des domiciles des destinataires de décisions. Ce qui explique le recours à d'autres moyens de publication comme la radio, les comptes rendus radiophoniques, la publication dans la presse privée ou publique, l'information à travers les journaux ou le recours à un crieur public<sup>53</sup>. Ces outils utilisés généralement en période d'urgence semblent devenir des procédés de droit commun. Ce système d'entrée en vigueur, devenu inadapté, produit des effets ambivalents sur les délais de recours contentieux.

## 2) Des effets ambivalents sur les délais contentieux

Les défaillances observées dans les modalités classiques de publicité des actes administratifs impactent diversement les délais de recours. Il en résulte, soit une ouverture indéterminée du recours pour excès de pouvoir contre un acte non publié ou mal publié, soit une application de la théorie de la connaissance acquise. Le lien entre la publicité des actes administratifs et le déclenchement du délai du recours pour excès de pouvoir est posé, sans équivoque, par l'article 74-1 de loi organique de 2017 sur la Cour suprême<sup>54</sup> qui affirme la règle selon laquelle le déclenchement du délai contentieux est tributaire de la publication des actes réglementaires et de la notification des actes individuels. Les législateurs burkinabé<sup>55</sup> et béninois<sup>56</sup> s'inscrivent dans la même teneur en subordonnant la computation du délai contentieux à l'accomplissement

---

<sup>51</sup> Cette confusion est également notée dans un arrêt du 25 août 1993 du CE sénégalais qui avait jugé conformément à l'article 2 de l'ancienne loi que la date de dépôt au secrétariat contenant l'acte réglementaire constitue la date d'applicabilité des actes administratifs à caractère réglementaire et non celle du point de départ du recours pour excès de pouvoir.

<sup>52</sup>Voire P. MOUDOUDOU, « Les tendances du droit administratif africain dans les États d'Afrique Francophone », *Annales de l'Université Marien NGOUABI*, 2009, 10 (3), p. 1-39.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> Il résulte de l'article 74-1 de la loi organique n°2017-09 du 17 janvier 2017 sur la Cour suprême précitée que le délai de recours contre une décision est de deux mois ; ce délai court à compter de la publication à moins qu'elle ne doive être signifié, auquel cas, il court à compter de la date de la publicité.

<sup>55</sup> S. YONABA « *Droit et pratique du contentieux administratif au Burkina Faso*, *op.cit.* p. 225 ; M. NGAIDE, « Réflexions sur le droit à l'information administrative au Sénégal, *EDJA*, n°53, avril-juin, 2002, p. 29 ; B. COULIBALY, « Le juge administratif, rempart de protection des citoyens en Afrique noire francophone », *Revue Afrilex*, 2013, 35 pages ; P. MOUDOUDOU, « Les tendances du droit administratif dans les États d'Afrique noire francophone, *op.cit.* p. 37.

<sup>56</sup> Loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règle de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême du Bénin.



des mesures de publicité. Cette règle qui s'affirme, avec une certaine constance en Afrique francophone, s'accompagne des exigences majeures qui entourent les modalités de publicité. Le défaut de publicité bien qu'il n'affecte pas la légalité de l'acte administratif, constitue la plus notable des irrégularités<sup>57</sup>. En effet, un acte administratif non publié a pour effet, non seulement, de ne pas déclencher le délai contentieux, mais aussi d'ouvrir indéfiniment le prétoire du juge de l'excès de pouvoir contre l'acte litigieux. Aussi longtemps que l'acte ne sera pas publié, l'administration expose ses actes à un risque d'annulation et les situations individuelles à une remise en cause par des tiers au moyen d'un recours pour excès de pouvoir. C'est le principe retenu par la jurisprudence administrative du Sénégal dans un arrêt du 28 octobre 2008, *Collectif des cadres de l'Agence Régionale du développement de Dakar*<sup>58</sup>. Dans cet arrêt, la Cour suprême avait déclaré recevable un recours, sans considération du délai, contre un arrêté non publié. Une solution qu'elle va rappeler, avec plus de précision, dans une autre décision du 8 mars 2012, *Birane Ndeck Mané*<sup>59</sup>. Dans cette affaire, il a été jugé que la forclusion ne saurait être opposée au requérant sollicitant l'annulation d'un arrêté du 20 avril 2004 du ministre de l'Intérieur portant sa radiation des cadres des forces de police au motif que la décision attaquée est une décision individuelle qui n'a pas été notifiée au requérant. On retrouve cette même ligne jurisprudentielle au Cameroun<sup>60</sup> et au Burkina Faso<sup>61</sup>. Toutefois, le formalisme de la notification paraît plus rigoureux au Burkina Faso. A la lecture de la loi 2016 sur le tribunal administratif<sup>62</sup>, il est prévu que la notification doit comporter la mention du délai de recours sous peine pour l'administration de ne pas se prévaloir de la forclusion<sup>63</sup>. Ce qui rappelle en partie les dispositions du code de justice administrative en France qui prévoient une mention, non seulement, du délai de recours mais aussi, celle des voies de recours<sup>64</sup>. L'absence d'une telle mention avait pour effet d'ouvrir indéfiniment la voie du recours pour excès de pouvoir jusqu'à ce que le Conseil d'État en limite récemment, dans l'arrêt *Czabaj*, la durée à « un délai

<sup>57</sup> P. LEWALLE, *L'entrée en vigueur des normes administratives unilatérales*, *op.cit.*, p. 14.

<sup>58</sup> CS, 28 octobre 2008, *Collectif des cadres de l'Agence Régionale du développement de Dakar*, BACS, 2011, p. 102. Dans cette décision, la Cour suprême a déclaré recevable sans considération du délai un recours contre un arrêté non publié.

<sup>59</sup> CS, 08 mars 2012, *Birane Ndeck Mané*, inédit.

<sup>60</sup> Voir à ce propos O. FANDJIP, « Les obstacles à la publicité des actes administratifs dans les États d'Afrique francophone, l'exemple du Cameroun », *op.cit.*, p. 4.

<sup>61</sup> S. YONABA, *Droit et pratique du contentieux administratif au Burkina Faso*, *op.cit.*, p. 225 ; Y. SLATH, « Les caractères du droit administratif des États africains, de succession française, vers un droit administratif africain francophone ? », *RDP*, n° 5, 2011, p. 1254.

<sup>62</sup> Aux termes de l'article 19 de loi n° 011-2016 sur les tribunaux administratifs.

<sup>63</sup> Aux termes de l'article de la loi n°011-2016 /AN sur les tribunaux administratifs, il est prévu « que l'acte de notification ou de signification doit contenir la mention du délai de recours.

<sup>64</sup> Ce principe est posé à l'article R. 421-5 du code de la justice administrative en France qui précise que : « les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision ».





raisonnable d'un an (1)»<sup>65</sup>. Cette situation, qui semble favoriser le requérant, est contrebalancée souvent par l'application de la théorie de la connaissance acquise en faveur de l'administration. L'inefficacité des modalités de publicité peut aussi avoir pour conséquence de favoriser les hypothèses de connaissance informelle des actes administratifs, justifiant l'application de la connaissance acquise<sup>66</sup>. Dans une série de décisions, le juge administratif sénégalais en a fait application en tant que condition supplétive du défaut de publicité. Il en est ainsi dans l'affaire *Bineta Sarr contre État du Sénégal* du 08 mars 2012<sup>67</sup>. À cette occasion, la Cour suprême avait précisé que « la requérante qui avait connaissance de l'existence de l'arrêté au moins à la date du 11 mars 2010 et qui ne l'a attaqué en annulation que le 17 décembre 2010, soit largement au-delà du délai de deux mois est forclosée »<sup>68</sup>. Dans un arrêt plus récent du 12 avril 2018<sup>69</sup>, le juge administratif sénégalais s'est encore montré intransigeant sur ce principe en faisant observer que le fait pour les requérants de participer à une réunion d'échange organisée par l'administration, implique la connaissance acquise de la décision qui faisait des lors courir le délai contentieux. En des termes connexes, la jurisprudence administrative burkinabé<sup>70</sup> et camerounaise s'inscrit dans le même sillage. La Haute juridiction camerounaise rappelle le même principe en admettant qu'étant donné que l'âge limite de la retraite est prévu par un règlement, une décision, mettant en retraite un fonctionnaire, ne prend pas effet à partir de la notification<sup>71</sup>. Une particularité sur la connaissance acquise doit être relevée en Côte d'Ivoire<sup>72</sup> et au Bénin<sup>73</sup>. Les législateurs de ces deux pays semblent présenter la connaissance acquise non pas comme un palliatif au défaut de publicité mais en tant que condition de déclenchement du

---

<sup>65</sup> CE, Ass. 13 juillet 2016, *Czabaj*, n° 387763, Rec. Lebon, p. 340, *RFDA*, 2016, Concl. O. HENRAD, *AJDA*, 2016, p. 1769, Chron. L. DUTHEILLET DE LAMOTHE et G. ODINET. Dans cet arrêt, la Haute juridiction française indique que le délai raisonnable au-delà duquel il est impossible d'exercer un recours juridictionnel ne saurait excéder un an à compter de la date à laquelle a été notifiée une décision expresse ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance.

<sup>66</sup> J. HELWIG, *L'entrée en vigueur des normes administratives unilatérales*, thèse, Université Paris Panthéon-Assas, Juillet 2021, p. 327 ;

<sup>67</sup> CS, 08 mars 2012, *Bineta Sarr C/ État du Sénégal*, inédit.

<sup>68</sup> CS, Arrêt *Bineta Sarr*, précité.

<sup>69</sup> CS, arrêt du 12 avril 2018, *Société Zénith Company et 22 autres sociétés et groupements d'intérêt économique*, BACS, 2018, p. 175.

<sup>70</sup> Rappelé par S. YONABA, *Droit et pratique du contentieux administratif au Burkina*, op.cit, p. 223.

<sup>71</sup> CS/CA, jug. n° 17/77- 78, 27 avr. 1978, *Obam Esaie c/ État du Cameroun*.

<sup>72</sup> En Côte d'Ivoire, l'article 72 de la loi n°2020-968 du 17 décembre 2020 sur le Conseil d'État prévoit que le recours administratif préalable doit être formé par écrit dans le délai de deux mois à compter de la publication, de la notification ou de la connaissance acquise.

<sup>73</sup> Au Bénin, voir les dispositions de l'article 32 de la loi n° 2004-20 du 17 août 2007 sur la Cour suprême, il est prévu que « le délai de recours pour excès de pouvoir est de deux mois. Avant d'exercer ce recours, les requérants peuvent présenter dans ce délai de deux mois, qui court à compter de la publication de la décision attaquée ou de sa notification ou de la connaissance acquise, un cours hiérarchique ou gracieux tendant à faire rapporter ladite décision. Le silence gardé de plus de deux mois par l'autorité compétente sur le recours hiérarchique ou gracieux vaut décision de rejet ».



délai contentieux au même titre que la publicité de l'acte administratif<sup>74</sup>. En Côte d'Ivoire, la consécration législative du principe s'appuie sur une série de décisions. À titre illustratif, on peut citer l'arrêt du 17 avril 2019 à travers lequel la Cour suprême ivoirienne estime que le fait pour un requérant de tenter à faire rapporter une décision administrative défavorable à travers un recours gracieux constitue une connaissance acquise de la décision contestée qui fait courir le délai contentieux au même titre que la publication ou la notification<sup>75</sup>. Cette ouverture principielle des conditions de déclenchement du délai contentieux n'est pas sans risque en ce qu'elle pourrait avoir pour effet non seulement d'atténuer le poids des modes officiels de connaissance d'un acte administratif mais aussi, d'en promouvoir un procédé généralement considéré comme officieux pour remédier à l'ouverture indéterminée du délai contentieux. Qu'elle soit considérée comme un simple procédé palliatif ou une condition de déclenchement du délai contentieux au même titre que les modalités habituelles de publicité, la théorie de la connaissance acquise semble gagner du terrain dans certains États africains francophones en raison des obstacles qui affectent les modalités classiques de publicité. Son application, notamment au Sénégal, conduira, à accentuer les barrières au prétoire du juge administratif du fait des nombreuses forclusions auxquelles elle pourrait aboutir<sup>76</sup>. Tenant compte des défaillances qui caractérisent les modalités classiques de publicité des actes administratifs ainsi que de leurs effets ambivalents sur les délais de recours contentieux, le législateur Sénégalais a entendu y apporter des éléments de réponse dans la réforme du 02 mars 2021 en amorçant une modernisation du dispositif de publicité.

---

<sup>74</sup> La connaissance acquise tout comme la publication ou la notification déclenche le délai dans lequel le requérant peut exercer un recours administratif lequel est censé être intenté durant le délai contentieux de deux mois.

<sup>75</sup> CS de la Côte d'Ivoire, 17 avril 2019, *Madame Ahibé Aqi Simone Épouse GNABA, C/ Ministre de la Construction, du logement, de l'Assainissement et de l'Urbanisme*, Requête n° 2017-366 REP du 10 novembre. Dans cet arrêt, le juge administratif ivoirien considère que « des lors, qu'en formant un recours administratif préalable contre cette lettre d'attribution du 17 mai 2017, alors qu'elle en eut connaissance acquise depuis plus de 02 mois, la requérante a méconnu les dispositions légales et jurisprudentielles précitées... Que des lors la requête doit être déclarée irrecevable... ».

<sup>76</sup> O. FANDJIP, « Les obstacles à la publicité des actes administratifs dans les États d'Afrique francophone : l'exemple du Cameroun », *RJTUM revue juridique Thémis*, Université de Montréal, 2018, n°51-2-3, pp. 465-486 ; J.-M. LARRALDE, « Intelligibilité de la loi et accès au droit », *Petites affiches* 2002, n° 231, p. 11. V. Lasserre, « La compréhensibilité des lois à l'aube du XXIe siècle », *D.* 2002, p. 1157. O. Le BOT, « Accès aux documents administratifs et secret de la défense nationale », *JCP A.* 2016, N. MOLFESSION, « Les illusions de la codification à droit constant et la sécurité juridique », *RTD civ.* 2000, p. 189, N. MOLFESSION, « La sécurité juridique et l'accès aux règles de droit », *RTD civ.* 2000, p.27.



## B) La modernisation amorcée du dispositif de publicité

Les modalités classiques de publicité ont été partiellement modernisées par la réforme du 02 mars 2021, dont les innovations peuvent se ramener, d'une part, à l'uniformisation de la date d'entrée en vigueur des actes publiés au journal officiel (1) et, d'autre part, à la reconnaissance du support numérique du journal officiel (2).

### 1) L'entrée en vigueur uniformisée des actes publiés au journal officiel

La pénétration de la révolution numérique dans les foyers du droit administratif comporte un impact particulier dans la théorie générale de l'applicabilité des textes<sup>77</sup> et finit par emporter la résistante loi du 06 février 1970. Ce faisant, la révolution de l'internet a réussi là où tous les nouveaux modes de communication et de transport avaient jusqu'alors échoué, à savoir moderniser les règles d'entrée en vigueur des actes administratifs<sup>78</sup>. La réforme du 02 mars 2021<sup>79</sup> est surtout marquée par la suppression des délais de distance et la consécration de l'entrée en vigueur uniformisée sur l'ensemble du territoire national<sup>80</sup>. La distinction traditionnellement déduite entre les « administrés-citadins » et « administrés-ruraux », qui résultait de l'applicabilité à géométrie variable, sera emportée par la réforme. Cette discrimination était dictée, semble-t-il, par l'impératif d'accorder le temps nécessaire aux autorités habilitées pour porter, partout et par toutes les voies autorisées, les actes administratifs à la connaissance des administrés où qu'ils puissent se trouver sur le territoire national<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup>J.-M. PONTIER et U. NGAMPIO-OBÉLÉ-BÉLÉ, *Le droit administratif aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, LGDJ, 2022, p.24 ; K.-H. VOIZARD et J. CAILLOSSE (dir.), *Le droit administratif aujourd'hui*, Paris, Dalloz, 2021 ; S. ESTHER, « Le droit administratif à l'épreuve du numérique en Afrique : cas du Benin, du Cameroun et du Togo », *Cahiers africains de droit international*, n°018, décembre 2021, pp. 67-86 ; J.-B. AUBY (dir.), *Le futur du droit administratif*, Paris, Lexis Nexis, 2019. Sous la plume de J. CHEVALLIER qui affirmait que « la diffusion de l'information juridique est entrée dans une phase nouvelle avec le développement d'internet » (J. CHEVALLIER, « La transformation de la relation administrative : mythe ou réalité ? », *D.* 2000, p. 575). J.-B. AUBY, « La bataille de San Romano. Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif », *AJDA*, 20 novembre 2001, p. 2.

<sup>78</sup>P. DEUMIER, « Des myriamètres à l'internet : les nouvelles règles d'entrée en vigueur de la loi », *RTD Civ.* 2004, p.585. Voir aussi E. CARTIER, « Publicité, diffusion et accessibilité de la règle de droit dans le contexte de la dématérialisation des données juridiques », *AJDA*, 2005, p.1092.

<sup>79</sup>Loi n° 2021-21 du 02 mars 2021, précitée.

<sup>80</sup>L'article 10 de la nouvelle dispose que « Les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel, les actes administratifs à caractère réglementaire entrent en vigueur un jour (01) franc à compter de leur publication au Journal officiel sur toute l'étendue du territoire national, sauf dispositions expresses reportant leur entrée en vigueur à une date ultérieure » ; voir E. CARTIER, « Publicité, diffusion et accessibilité de la règle de droit dans le contexte de la dématérialisation des données juridiques », *AJDA*, 2005, p.1092. S. CACQUE « Le régime juridique des données publiques numériques, Thèse, Université de Rennes 1, 2020, 445 pages ; P. DEUMIER « Des myriades à l'internet, les nouvelles règles d'entrée en vigueur de la loi », *RTD Civ.*, 2004, p. 585.

<sup>81</sup>Des délais de cinq (05) jours après la publication au journal officiel et trois (03) jours étaient estimés suffisants pour permettre la réalisation de cet objectif et ce, en considération du contexte caractérisé par l'insuffisance et l'inaccessibilité des moyens de transport, d'information et de communication ».



Désormais, les actes réglementaires entrent en vigueur, en principe, un jour (01) franc après leur publication au journal officiel<sup>82</sup>. Ce qui confirme le principe de la quasi-coïncidence entre la date de la publicité et celle de l'entrée en vigueur, séparées d'un jour (01) franc. En cas d'urgence, si une disposition le prévoit expressément, ce délai est supprimé pour permettre une entrée en vigueur immédiate des actes réglementaires dès leur publication<sup>83</sup>.

La quasi-correspondance entre l'opposabilité et l'entrée en vigueur des actes réglementaires s'illustre également en France où la formule « du jour franc » est simplement remplacée par celle « du lendemain de la publication »<sup>84</sup>. Il est ainsi posé que les actes réglementaires entrent normalement en vigueur, non pas au jour de leur publication, mais le lendemain de l'accomplissement des formalités adéquates, conformément aux dispositions de l'article L. 221-2 du code des relations entre l'administration et le public<sup>85</sup>. Cependant, cette règle comporte des exceptions qui confirment la distinction entre l'opposabilité et l'applicabilité. En effet, Il ne suffit pas qu'un acte existe et soit opposable, du fait de l'accomplissement des mesures de publicité adaptées, pour qu'il entre en vigueur. La publicité emporte son opposabilité en lui conférant un caractère obligatoire mais ne le rend pas forcément applicable<sup>86</sup>. C'est uniquement à compter de son applicabilité qu'un acte administratif entre en vigueur stricto sensu<sup>87</sup>. C'est

---

<sup>82</sup>Aux termes de l'article 10 de la loi du 02 mars 2021, précitée « les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel, les actes administratifs à caractère réglementaire entrent en vigueur un jour franc à compter de leur publication au Journal officiel sur toute l'étendue du territoire national, sauf dispositions expresses reportant leur entrée en vigueur à une date ultérieure. En cas d'urgence, les lois et les actes administratifs à caractère réglementaire entrent en vigueur dès leur publication, lorsqu'une disposition spéciale le prévoit. Toutefois, lorsque les textes visés à l'alinéa premier du présent article comportent une disposition autorisant leur non-publication ou leur publication partielle au Journal officiel, les dispositions non publiées entrent en vigueur à la date expressément prévue ou à défaut, à compter de leur promulgation, s'il s'agit d'une loi ou à compter de leur signature, s'il s'agit d'un acte réglementaire.

<sup>83</sup> Aux termes de l'article alinéa 2, il est prévu qu'en cas d'urgence, un acte administratif entre en vigueur dès sa publication si une disposition le prévoit expressément.

<sup>84</sup> La formule du « lendemain de la publication » est venue se substituer à celle du « jour franc » avec l'ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs.

<sup>85</sup> C'est ce qui ressort de l'article L221-2 modifié par l'ordonnance n°2015-1341 du 23 octobre 2015.

<sup>86</sup> L'opposabilité d'un acte administratif, selon B. SEILLER, se manifeste de diverses façons. Tout d'abord, la disposition de l'acte qui remet précisément l'entrée en vigueur à une date ultérieure a par elle-même d'emblée un caractère obligatoire. Elle produit un effet juridique immédiat en écartant le jeu des textes généraux relatifs aux conditions d'entrée en vigueur. Ensuite, le texte opposable mais non applicable fournit le fondement légal des mesures non individuelles prises aussitôt pour son application. Ainsi une loi dont l'entrée en vigueur est subordonnée à l'édition de décrets d'application, fonde la compétence des autorités réglementaires pour édicter ces décrets. Elle est bien opposable sans pour autant être déjà en vigueur. Par ailleurs, le retard à édicter les mesures nécessaires à l'application d'un acte opposable est susceptible, lorsqu'il dépasse un délai raisonnable, de constituer une illégalité et d'engager la responsabilité de l'autorité compétente. Enfin, le délai de recours débute au moment où l'acte est rendu public et non à la date de son entrée en vigueur (B. SEILLER, « L'entrée en vigueur des actes unilatéraux », *AJDA*, 2004 p.1463).

<sup>87</sup> B. SEILLER, « Acte administratif : régime », *Rép. Const. Adm.*, 2020, n° 361 ; J. PETIT, « L'entrée en vigueur des actes administratifs dans le code des relations entre le public et l'administration », *AJDA*, 2015, p.2433 ; G. EVEILLARD, « L'adoption des actes administratifs unilatéraux - Forme, délais, signature », *RFDA*, 2016 p.40 ; M. DIAKHATÉ, « Le régime de l'entrée en vigueur des actes législatifs et réglementaires », in *Atelier sur la*



ce que confirme d'ailleurs le Conseil d'État français en ses termes : « *le régime de publicité des lois et actes administratifs a pour fonction de régler dans tous les cas la date à laquelle l'acte devient obligatoire, mais non de régler dans tous les cas la date à laquelle il entre en vigueur* »<sup>88</sup>. Un tel décalage peut se matérialiser, d'une part, par les hypothèses d'entrée en vigueur différée et, d'autre part, par les situations de rétroactivité de l'acte administratif. La première situation, qui est la plus courante, se produit dans les cas expressément prévus par une disposition législative ou réglementaire. Telle que prévue à l'article 10 de la loi du 02 mars 2021, l'entrée en vigueur différée d'un acte administratif vise à éviter les changements brusques de législation ou de réglementation, en permettant aux destinataires de bénéficier d'un temps d'adaptation nécessaire pour la réception de la norme adoptée. Elle rappelle, à bien des égards, une technique jurisprudentielle de la modulation des effets dans le temps qui consiste pour le juge administratif à différer les effets de l'annulation d'une décision administrative. Le rapprochement entre ces techniques législative et jurisprudentielle apparaît justifié au regard de leurs fondements qui peuvent converger vers l'impératif de sécurité juridique.

L'entrée en vigueur différée peut aussi être tributaire des mesures d'exécution. Cette situation, qui n'est pas expressément posée par la loi du 02 mars 2021, est subordonnée à l'édiction des mesures d'application dont la réalisation est considérée comme nécessaire à l'entrée en vigueur de l'acte administratif. Dans l'une ou l'autre situation, la disposition reportant les effets de l'entrée en vigueur comporte des effets illustratifs de la distinction parfois opérée entre l'opposabilité et l'applicabilité<sup>89</sup>. Cette disposition qualifiée de transitoire, ayant un caractère obligatoire, fournit une base légale aux mesures d'application. Elle est d'autant plus obligatoire qu'il a été jugé en France que le retard accusé dans l'édiction des normes nécessaires à l'entrée en vigueur d'un acte administratif, lorsqu'il dépasse un délai raisonnable, est de nature à engager la responsabilité de l'administration<sup>90</sup>.

En plus des hypothèses d'entrée en vigueur différée, la dissociation entre opposabilité et applicabilité des actes administratifs peut aussi résulter des cas de rétroactivité des actes

---

procédure d'adoption des textes législatifs et réglementaires au Sénégal, ENA, Dakar, 28 et 29 avril 2015 ; B.SARR, « L'entrée en vigueur de l'acte administratif unilatéral », *Annales africaines*, volume 1, n°14, p. 101 et s.

<sup>88</sup> Conseil d'État, *La publication et l'entrée en vigueur des lois et de certains actes administratifs*, Rapport, 2001, doc. Fr. p. 12.

<sup>89</sup> Cette possibilité ressort de l'article 10 de la loi du 02 mars 2021, précitée « Les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel, les actes administratifs à caractère réglementaire entrent en vigueur un jour franc à compter de leur publication au Journal officiel sur toute l'étendue du territoire national, sauf dispositions expresses reportant leur entrée en vigueur à une date ultérieure ».

<sup>90</sup> B. SEILLER, « L'entrée en vigueur des actes unilatéraux », *op.cit.*, p. 1463. Voir aussi dans le même sens P. DEVOLVÉ, « L'entrée en vigueur des actes administratifs », *RFDA*, 2016, p.50 ;





administratifs. Ce procédé qui va à l'encontre du principe de non-rétroactivité des actes administratifs<sup>91</sup> peut revêtir deux formes : la première consiste à faire entrer en vigueur un acte postérieurement à son adoption, mais avant l'accomplissement des formalités qui conditionnent son opposabilité. La seconde, quant à elle, prévoit l'application de l'acte à une date antérieure à son adoption, c'est-à-dire qu'elle admet l'application de l'acte administratif à des situations antérieures à son entrée en vigueur<sup>92</sup>. Du fait de sa gravité au regard du principe de la sécurité juridique, la rétroactivité des actes administratifs doit être prévue par une disposition législative ou résulter du respect des conditions relatives au retrait des actes administratifs<sup>93</sup>. Une autre hypothèse de rétroactivité ressort également de la jurisprudence administrative sénégalaise dans un arrêt du 10 septembre 2015, *Karim Meissa Wade C/ État du Sénégal* qui prévoit la régularisation de la situation d'un agent ou pour tirer les conséquences d'une annulation pour excès de pouvoir<sup>94</sup>. En plus de l'uniformisation de la date d'entrée en vigueur des actes administratifs, la réforme du 02 mars 2021 s'illustre aussi par la reconnaissance du support numérique du journal officiel.

## 2) La reconnaissance du support numérique du journal officiel

La consécration du support numérique du journal officiel est plus une évolution d'un processus déjà engagé qu'une révolution proprement dite, si on se réfère à la loi du 25 janvier 2008 sur les transactions électroniques, laquelle avait déjà reconnu le principe de la preuve électronique<sup>95</sup>. La preuve électronique n'étant pas circonscrite dans son objet dès lors qu'elle présente des garanties d'authenticité, pouvait donc valablement épouser les documents publiés

---

<sup>91</sup> Le principe de non-rétroactivité des actes administratifs est reconnu par l'arrêt de du CE, du 30 juillet 1997, *Ndeye Binta Diop*, BACE, n°1, p. 141 qui s'inspire de l'arrêt du CE français, du 25 juin 1948, *Société du journal « l'Aurore »*, GAJA, 21<sup>e</sup> ed. n° 56.

<sup>92</sup> L'article 2 du code civil proclame ainsi que « la loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif ». Le juge administratif l'a surtout anciennement érigé en principe général du droit, ce qui lui permet d'en imposer le respect aux actes administratifs (CE Ass. 25 juin 1948, *Société du journal l'Aurore*, Lebon p. 289 Letourneur).

<sup>93</sup> Voir CS, 23 mars 1966, *Samba Ndoucoumane GUEYE*, *Annales Africaines*, 1974, p. 287 ; CS n° 70 du 10 décembre 2016, *Babacar Kébé C/ Mairie de Dakar*, BACS n° 9-10, p. 256. Ces arrêts s'inspirent de la jurisprudence française du 03 novembre 1922, *Dame Cachet*, GAJA, n°42, note Hauriou, RDP, 1922, p. 552.

<sup>94</sup> C'est ce qui ressort de l'arrêt de la Cour suprême *Karim Wade contre C/ État du Sénégal* et de l'arrêt n° 57 du 10 septembre 2015, *Karim Meissa Wade*. L'arrêt n°64 du 26 décembre 2013, *Ahmadou Moustapha Mboup* s'inscrit également dans ce cadre.

<sup>95</sup> Le législateur sénégalais avait consacré dans l'article 37 de la loi n°2008-08 du 25 janvier 2008 sur les transactions électroniques, le principe de l'admissibilité de la preuve électronique par la reconnaissance de l'équivalence entre l'écrit traditionnel et l'écrit électronique. Il faut souligner que l'accueil de la preuve électronique avait été posée pour la première fois par le Règlement communautaire de l'UEMOA n°15 CM/UEMOA du 19 septembre 2002. Par la suite, l'acte uniforme de l'OHADA relatif aux contrats de transports de marchandises avait retenu une définition extensive de la notion d'écrit incluant les supports numériques (J.O OHADA, n°13, 31 juillet 2003, p. 02 et s.





au journal officiel<sup>96</sup>. Toutefois, en termes de précision et de clarté, le mérite du législateur de 2021 reste entier considérant qu'il avait le choix entre plusieurs options quant à la place à réserver au numérique.

La première option, la plus ordinaire, consisterait à faire du support numérique un complément facultatif du support papier sous forme d'instrument d'amplification auquel on n'accorderait aucune conséquence juridique, laquelle s'attache uniquement au support papier<sup>97</sup>. La deuxième option permettrait de hiérarchiser les valeurs juridiques des deux types de support et d'accorder au numérique une place substitutive qui ne produirait ses effets juridiques qu'en l'absence du support papier. La troisième option, la plus tranchante, consisterait clairement à accorder au support numérique la même valeur que le support papier même si on doit le soumettre à certaines exigences liées à sa fiabilité<sup>98</sup>. Le principe du double support s'accompagne de la consécration d'un nouveau principe, celui de la permanence de l'accès au journal officiel. La reconnaissance de ce droit d'accès permanent correspond à l'obligation qui pèse sur l'administration de rendre consultable, à tout instant, et sans interruption, le journal officiel quelle qu'en soit la forme. Ce principe n'est pas totalement nouveau puisqu'il peut être rattaché aux principes de continuité et de mutabilité du service public<sup>99</sup>. Le principe de continuité exclue toute interruption du service public de l'imprimerie nationale dans la diffusion du journal officiel<sup>100</sup> qu'il soit sur papier ou électronique pour permettre aux administrés d'y accéder en permanence. Il est renforcé par le principe de mutabilité qui impose à l'administration d'adapter le service public de diffusion des textes aux nouvelles exigences technologiques et au nouvel environnement numérique<sup>101</sup>. L'adaptation s'est aujourd'hui matérialisée par la création du

---

<sup>96</sup> Voir à ce propos M. ADAMO, « La valeur de l'écrit électronique dans l'espace UEMOA », *Revue Penant*, n° 877, octobre-décembre, 2011, p. 502 et s.

<sup>97</sup> Telle était la démarche empruntée par le législateur français avant l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021. La publication numérique était reconnue comme un procédé facultatif avant d'être rendu obligatoire pour la publication des actes réglementaires et des actes ni réglementaires ni individuels des collectivités locales de plus de 3500 habitants avec l'ordonnance n°2021-1310 du 07 octobre 2020 portant réforme des règles de publicité

<sup>98</sup> Cette solution correspond au principe retenu par le législateur du 02 mars 2021. Aux termes de l'article 6 de la loi du 02 mars 2021 précitée « la publication des textes au journal officiel sur support électronique a la même valeur et produit les mêmes effets juridiques que celle faite sur support papier, sous réserve qu'elle soit réalisée dans des conditions garantissant leur intégrité et leur fiabilité ».

<sup>99</sup> C. BRAUD, « L'usager du service public » plusieurs décennies après », *In espaces du service public, Mélanges en l'honneur de J. D. B. DE GAUDISSON*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 2013, p. 837. Voir aussi D. SY, *Droit administratif*, 3<sup>e</sup> Edition, *op.cit.*, p.410.

<sup>100</sup> Aux termes des articles 8 et 9 de la loi du 02 mars 2021 précitée l'imprimerie nationale, sous la supervision du Secrétaire général du Gouvernement, assure la publication électronique des textes au journal officiel avec l'appui technique de l'organe en charge de l'information de l'État.

<sup>101</sup> J.-P. MARKUS, « Le principe d'adaptabilité : de la mutabilité au devoir d'adaptation des services publics aux besoins des usagers », *RFDA*, 2001, p. 589 ; voir aussi F. MELLEREY, « Les apports du CRPA à la théorie de l'acte administratif unilatéral », *AJDA*, 2015, p. 2491.



journal en ligne et devrait se poursuivre au fil de l'évolution des exigences techniques et technologiques<sup>102</sup>. L'administration doit donc assurer la diffusion permanente du journal officiel et y garantir l'accès aux usagers, sous peine d'engager sa responsabilité sur le fondement du fonctionnement défectueux du service public, si un dommage en résulte<sup>103</sup>. S'il est clair que le défaut de publicité n'est pas de nature à entraîner l'illégalité d'un acte administratif, il reste à savoir si le refus de publier un acte peut être considéré comme un acte faisant grief. Cette solution ne semble pas être encore retenue au Sénégal parce que le juge de l'excès de pouvoir reste un juge de la légalité de l'acte administratif et non celui de la légalité de la publicité, laquelle n'intégrant pas le bloc de légalité. Cependant, l'interprétation du principe de l'accès permanent au journal officiel<sup>104</sup> dégage une perspective sur le terrain du plein contentieux. En effet, le législateur sénégalais semble mettre à la charge de l'administration l'obligation de rendre consultable le journal officiel pour les actes réglementaires soumis à ce régime. La violation d'une telle obligation, si elle aboutit à un préjudice, pourrait justifier l'introduction d'une demande administrative préalable en vue de provoquer une décision défavorable de l'administration<sup>105</sup>. Une réponse explicite ou implicite de rejet en résultant, pourrait conduire le requérant à attaquer le refus de publier l'acte litigieux devant le juge du plein contentieux<sup>106</sup>. Il importe aussi de préciser que le support numérique n'est considéré comme juridiquement égal au support papier qu'à la condition d'être conforme

---

<sup>102</sup> Ce service public est géré par l'imprimerie nationale qui, sous la supervision du Secrétariat général du Gouvernement, assure la publication de tous les textes visés aux articles 3 et 4 de présente loi. L'imprimerie nationale assure la publication électronique des textes au journal officiel avec l'appui technique de l'organe en charge de l'information de l'État (articles 8 et 9 de la loi de 2021, précitée).

<sup>103</sup> Aux termes de l'article 142 alinéa 1 de la loi n°65-51 du 19 juillet 1965 portant code des obligations de l'administration, les tiers et les usagers ont droit à la réparation du dommage causé par une faute relave au fonctionnement défectueux du service public de la justice. Voir à ce propos D. SY, *Droit administratif*, 3<sup>e</sup> ed., Dakar, l'Harmattan- Credila, 2021, p.456 ; J-L. CORAIL, « La faute du service public considérée dans ses rapports avec les notions d'obligation d'activité », In *Les mutations contemporaines du droit public, Mélanges en l'honneur de BENOIT JEANNEAU*, 2002, p.453.

<sup>104</sup> Il est prévu à l'article 7 de la loi n° 2021-21 du 02 mars 2021 précitée que « le journal officiel est mis à la disposition du public de manière permanente, dans des conditions de nature à garantir l'accessibilité des normes ».

<sup>105</sup> En plein contentieux, le requérant est soumis au respect de la demande administrative préalable dont l'issue permet de lier le contentieux devant un tribunal de grande instance. C'est qui ressort des dispositions de l'article 729 du décret n°64-572 du 30 juillet 1964 code de procédure civile au Sénégal. Voir A.B. FALL, « Le code des obligations de l'administration ou la transposition des règles du droit administratif français en Afrique par la codification », *Espaces du services public, Mélanges en l'Honneur de Jean Du Bois De GAUDISSION*, Tome I, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, pp. 225-254 ; I. D. SALAMI, « L'efficacité du contentieux de pleine juridiction en droit administratif Camerounais et Béninois », *Revue Afrilex*, Décembre 2016, 29 pages. Voir N. M. DIAGNE, *Les méthodes et techniques du juge en droit administratif sénégalais*, Thèse en droit public, Université cheikh Anta Diop de Dakar, 1995, 523 pages ; B. KANTÉ, *Unité de juridiction et droit administratif : l'exemple du Sénégal*, Thèse de droit public, Université d'Orléans, 1983, 416 pages ; B. COULIBALY, « Le juge administratif, rempart de protection des citoyens en Afrique noire francophone », *Revue Afrilex*, janvier 2013, 35 pages.

<sup>106</sup> C'est ce qui est prévu par l'article 74-1 de la loi organique du 17 janvier 2017 sur la Cour suprême au Sénégal, précitée.



à certaines exigences qui garantissent l'adéquation avec son objet et la complétude de son contenu. Au Sénégal, le législateur a pris le soin de conditionner la validité du support numérique au respect des conditions d'intégrité et de fiabilité<sup>107</sup> sans y apporter des précisions supplémentaires. Le droit français est allé plus loin sur la question dans la mesure où la publicité numérique des actes administratifs réglementaires a déjà été confrontée au principe d'adéquation. Sous ce registre, le Conseil d'État avait pu juger qu'une diffusion sur un serveur numérique de la liste des candidats déclarés admissibles à un concours ne constitue pas une mesure de publicité suffisante pour faire courir le délai de recours contentieux à l'égard des tiers contre une décision d'inscription sur cette liste<sup>108</sup>. Cette tendance était confirmée par une décision du 11 janvier 2006<sup>109</sup>. En effet, la Haute juridiction Française avait, pendant longtemps, subordonné l'usage du mode de publicité électronique à l'édition d'un acte réglementaire qui en précise les modalités, avant de procéder à un revirement. Depuis l'arrêt du 25 novembre 2015, Société Gibmedia<sup>110</sup>, l'administration peut ainsi publier un acte administratif sur un site internet, si la diffusion de celui-ci est adaptée au public qu'il vise, sans que cette publication soit autorisée par un autre acte administratif réglementaire. En outre, la régularité de la publicité est soumise à la condition de sa complétude. Celle-ci renvoie à l'intégrité de l'information juridique publiée. Le législateur sénégalais en a fait état implicitement dans la loi de 2021 à travers l'exigence « d'intégrité » de l'acte de publicité<sup>111</sup>. La complétude postule que la publicité doit comporter l'ensemble des dispositions de la décision administrative et reproduire l'acte administratif de façon à ce qu'il puisse être apprécié précisément par ses destinataires<sup>112</sup>. Il faut relever que la rénovation du régime de publicité entamée par la réforme du 02 mars 2021 est encore largement inachevée.

## II) Un dispositif de rénovation largement inachevé

<sup>107</sup>C'est qui ressort de l'article 6 de la loi du 02 Loi n° 2021-21, précitée.

<sup>108</sup> CE, 18 février 1994, *Ministre de l'éducation nationale et de la culture c. Mme Wrobel*, n° 140815.

<sup>109</sup> CE, 11 janvier 2006, *Syndicat national CGT-ANPE*, n° 273665 ; BJCL 2006, p. 279, concl. J.-H. Stahl. Le juge se montre regardant concernant sur la durée de la publication électronique et s'assure que l'administration a publié numériquement, pendant un certain temps, l'acte administratif sans malheureusement qu'il en précise la durée.

<sup>110</sup>CE, 25 novembre 2015, *Société Gibmedia*, n° 383482. Le juge administratif français contrôle depuis 2015 l'adaptation de la meure de publication numérique par rapport aux destinataires de la norme, sans rechercher si cette publication est autorisée par un acte réglementaire.

<sup>111</sup>Notamment, à l'article 6 de la loi n° 2021-21 du 02 mars 2021, précitée qui prévoit que « la publication des textes au Journal officiel sur support électronique a la même valeur et produit les mêmes effets juridiques que celle faite sur support papier, sous réserve qu'elle soit réalisée dans des conditions garantissant leur intégrité et leur fiabilité ».

<sup>112</sup>CE, 5 décembre 1984, *Syndicat indépendant du personnel sédentaire de la Compagnie générale maritime*, n° 22499, rec. 701.



Dans l'exposé des motifs de la loi du 02 mars 2021, le législateur sénégalais souligne de nombreuses défaillances des modalités traditionnelles de publicité, en envisageant d'y apporter des éléments de réponse. La rénovation du dispositif, marquée essentiellement par l'uniformisation de la date d'entrée en vigueur des actes administratifs et la consécration du double support du journal officiel, n'épouse pas en réalité tous les actes réglementaires. La publicité numérique concerne un domaine d'application restreint (A) et comporte des limites étendues (B).

### **A) Un domaine d'application restreint**

Les actes soumis au régime de publication au journal officiel matériel ou électronique concernent en principe les actes réglementaires (1). Exceptionnellement, ce principe peut s'élargir aux actes non réglementaires dans les cas prévus expressément par une disposition législative ou réglementaire (2).

#### **1) Le cas principal des actes réglementaires**

En Afrique francophone, la publication au journal officiel cible généralement, en plus des lois, les actes administratifs à caractère réglementaire. Le législateur sénégalais du 02 mars 2021 s'inscrit dans ce cadre<sup>113</sup>. Ces actes de portée générale et impersonnelle concernent, au premier chef, les actes pris par les autorités centrales, allant du Président de la République, aux ministres et aux autorités administratives indépendantes en passant par le Premier ministre<sup>114</sup>. La détermination du pouvoir réglementaire s'appuie, non seulement, sur sa délimitation constitutionnelle avec le domaine de la loi, mais aussi sur les modalités de sa répartition entre les autorités administratives centrales. Les actes réglementaires concernés par la publication numérique peuvent être classés en deux catégories, suivant la matière dans laquelle ils interviennent. Les actes administratifs pris dans le cadre l'article 76 de la Constitution du 22 janvier 2001 relèvent du pouvoir réglementaire autonome alors que ceux qui interviennent dans

---

<sup>113</sup> L'article 3 de la loi du 02 mars 2021 précitée dispose que « sauf disposition législative ou réglementaire autorisant la non-publication ou la publication partielle de textes, les lois promulguées ainsi que les actes administratifs à caractère réglementaire sont publiés par insertion au Journal officiel sur support papier et par voie électronique ».

<sup>114</sup> J. M. NZOUANKEU, « Recherches sur le pouvoir réglementaire au Sénégal », *In le pouvoir réglementaire des autorités administratives au Sénégal*, Actes du 5<sup>e</sup> colloque de la RIPAS, Dakar, 11-15 décembre 1989, RIPAS, janvier-Décembre 1990, n°23-24, p. 11 et S. B. N. MBAYE, « A propos du pouvoir réglementaire au Sénégal », *op.cit.*, p. 33 et s ; J. M. NZOUANKEU, *La notion d'acte réglementaire en droit administratif français*, Thèse, Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris, Faculté de droit de Paris 2, 1976, 546 pages. J. M. RENAUD, *La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel*, Paris, LGDJ, 1966 ; B. FAURE, « La crise du pouvoir réglementaire entre ordre juridique et pluralisme institutionnel », *AJDA*, 1998, p. 547.



le domaine de la loi prévu par l'article 67 de la Constitution, sont considérés comme des règlements d'exécution. Ces actes réglementaires, qu'ils relèvent du pouvoir réglementaire autonome ou dérivé, sont en principe soumis à l'obligation d'être publiés au journal officiel physique ou numérique pour pouvoir entrer en vigueur, un jour franc après leur publication<sup>115</sup>. L'interprétation extensive du pouvoir réglementaire peut conduire à intégrer les ordonnances et donc les soumettre à la publication numérique. La lecture combinée des articles 77<sup>116</sup> et 52 de la Constitution sénégalaise permet d'identifier deux catégories d'ordonnance qui renvoient, d'une part, à des ordonnances de législation déléguée et d'autre part, à des ordonnances de circonstances exceptionnelles. Les premières, qualifiées de droit commun, sont des mesures prises par le pouvoir exécutif dans le domaine de la loi sur habilitation de l'Assemblée nationale qui autoriser « par une loi le Président de la République à prendre des mesures qui sont normalement du domaine de la loi »<sup>117</sup>. Inspirée par l'article 38 de la Constitution française, cette disposition est consacrée de manière plus ou identique dans les États d'Afrique francophone<sup>118</sup>. Les ordonnances de circonstances exceptionnelles désignent les mesures relevant du domaine de la loi que le Président de la République est appelé à prendre en application de l'article 52 de la Constitution sénégalaise. Ces mesures deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale dans un délai de quinze jours. Les ordonnances non ratifiées ont un double régime selon que l'on se

---

<sup>115</sup>H. BELRHALLI, *Les coauteurs en droit administratif*, Paris, LGDJ, 2003 ; P. FERRARI, « Essai sur la notion de coauteur en droit administratif français », *Mélanges EISENMANN*, Paris, Cujas, 1975, p.215 ; C. WIENER, *Recherche sur le pouvoir réglementaire des ministres*, Paris, LGDJ, 1970.

<sup>116</sup>Aux termes de l'Article 77 de la Constitution du 22 janvier 2001 « L'Assemblée nationale peut habiliter par une loi le Président de la République à prendre des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Dans les limites de temps et de compétence fixées par la loi d'habilitation, le Président de la République prend des ordonnances qui entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale avant la date fixée par la loi d'habilitation. L'Assemblée nationale peut les amender à l'occasion du vote de la loi de ratification. ». Selon l'article 52 alinéa 3, en cas de circonstances exceptionnelles, le Président de la République peut prendre des mesures de nature législative qu'il met lui-même en vigueur.

<sup>117</sup>A titre d'illustration, on peut citer la loi d'habilitation n°2020-13 du 02 avril 2020 autorisant le Président de la République en application de l'article 77 de la constitution à prendre par ordonnances dans un délai de trois à compter de sa publication toutes mesures relevant du domaine de la loi pour faire à la crise sanitaire. Voir à ce propos P.A TOURÉ, « L'ordonnance : un instrument normatif au service de la riposte contre la covid-19 », *Revue de l'ERSUMA*, 2020, n°12, p. 363 et s.

<sup>118</sup> Ce mécanisme, qui s'inspire des dispositions de l'article 38 de la Constitution Française, est reconnu dans tout l'espace francophone. Au Bénin, par exemple, l'alinéa 1er de l'article 102 de la Constitution du 11 décembre 1990 permet au Gouvernement, avec l'autorisation de l'Assemblée nationale, de « prendre par l'ordonnance, [...], des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ». À l'identique, à une nuance près, le constituant Burkinabé reprend la même disposition à travers son article 107 de la Constitution du 11 juin 1991 amendée en 2015 cité par A. NDIAYE, « La loi d'habilitation dans les systèmes constitutionnels d'Afrique francophone », *Revue Afrilex*, mai, 2021, p. 27.





place avant ou après leur ratification par l'Assemblée nationale<sup>119</sup>. Avant la ratification, elles sont considérées comme des actes réglementaires qui peuvent faire l'objet de recours pour excès de pouvoir devant la Cour suprême. Après la ratification, les ordonnances changent de nature et deviennent des actes législatifs qui ne peuvent être attaqués que devant le Conseil constitutionnel, à travers le contrôle de constitutionnalité des lois. Qu'elle soit considérée comme un acte réglementaire ou législatif, l'ordonnance entre dans la catégorie des actes qui doivent être publiés au journal officiel sur papier ou numérique, en tant qu'oeuvre des autorités centrales. Toutefois, à la différence des actes réglementaires proprement dits et des lois qui sont applicables un jour franc après leur publication, les ordonnances bénéficient d'une entrée en vigueur immédiate après la publication. Dans l'absolu, ce régime d'entrée en vigueur, s'il est tout à fait concevable pour les ordonnances de circonstances exceptionnelles, ne l'est pas forcément pour les ordonnances de droit de commun qui peuvent intervenir même en temps normal. Ce constat peut toutefois être nuancé par le fait que les dispositions de l'article 77 de la Constitution peuvent s'appliquer en période d'urgence sans remplir les conditions de circonstances exceptionnelles exigées par l'article 52 de la Constitution. À titre illustratif, au Sénégal, le Président de la République a été habilité en période de crise sanitaire de covid-19 à prendre des ordonnances de droit commun sur la base de l'article 77<sup>120</sup>. Dans l'une ou l'autre situation, la publication numérique au journal officiel s'applique aux ordonnances. En dehors des actes réglementaires, la rénovation du dispositif peut concerner exceptionnellement des actes non réglementaires sous réserve d'une disposition législative ou réglementaire qui le prévoit expressément.

## 2) Le cas exceptionnel des actes non réglementaires

Envisager une publication des actes non réglementaires peut apparaître surprenant et, même en contradiction avec la législation sur la protection des données personnelles<sup>121</sup>. Les actes non

---

<sup>119</sup> P. DE MONTALIBET, « La ratification des ordonnances (l'article 38 de la Constitution) », *LPA*, n°254, 19 décembre 2008, p. 59 ; A. DIEYE, « Les lois d'habilitation en droit comparé. La situation dans quelques pays d'Afrique noire francophone et en France », *op.cit.*, pp. 133 et s.

<sup>120</sup>Voir à ce propos la loi d'habilitation n°2020-13 du 02 avril 2020 autorisant le Président de la République en application de l'article 77 de la constitution à prendre par ordonnances dans un délai de trois à compter de sa publication toutes mesures relevant du domaine de la loi pour faire à la crise sanitaire. Voir à ce propos P.A. TOURÉ, « L'ordonnance : un instrument normatif au service de la riposte contre la covid-19 », *op.cit.*, p. 363.

<sup>121</sup> Les actes individuels comportant des informations relatives à l'état civil du destinataire, leur publication peut aller à l'encontre des dispositions de l'article 4 point 6 de la loi 2008-12 du 25 janvier 2008 sur la protection des données à caractère personnel qui précisent que « toute information à une personne physique identifiée ou identifiable directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à u, ou plusieurs éléments propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, culturelle, sociale ou





règlementaires, en raison de leurs effets personnels et non permanents, sont censés uniquement être portés à la connaissance de leurs destinataires, loin des yeux indiscrets du public. Cependant, il existe des actes individuels dont les effets dépassent les seuls destinataires en ce qu'ils affectent les droits des tiers ou les intérêts publics. Des lors, la formalité de notification apparaît insuffisante pour permettre une opposabilité effective de l'acte administratif en question. C'est dans ce sens que la loi du 02 mars 2021 prévoit une publication exceptionnelle des actes non règlementaires dans les cas prévus par une disposition législative ou règlementaire<sup>122</sup>. Du fait de sa lourdeur et de sa complexité, ce double régime de notification et de publication est subordonné à l'existence d'une disposition législative ou règlementaire qui le prévoit expressément. Pourtant, le législateur aurait pu être plus pragmatique en listant les domaines concernés ou rappeler les actes non règlementaires intéressant par nature les tiers en se basant, notamment sur la jurisprudence administrative en la matière ; ce qui aurait pour effet, non seulement, de limiter le pouvoir discrétionnaire de l'administration, mais aussi d'éviter une dispersion des textes y relatifs. Les actes non règlementaires soumis à l'obligation exceptionnelle d'être publiés au journal officiel numérique ou physique concernent essentiellement les actes de nomination des hauts fonctionnaires et les actes administratifs qualifiés de mixtes, n'étant ni règlementaires ni individuels. La combinaison des articles 43 et 44 donne compétence au Président de la République de nommer à tous les emplois des cadres et corps de la République du Sénégal. Les actes de nomination des fonctionnaires sont publiés au journal officiel, conformément à l'article 25 du Statut général des fonctionnaires qui prévoit un tel procédé<sup>123</sup>. Le Président de la République peut déléguer le pouvoir de nomination aux emplois civils au ministère chargé de la fonction publique, dont les actes peuvent aussi faire l'objet de publication au Journal officiel. La publication des actes de nomination apparaît essentielle en ce qu'elle participe de la transparence de la vie publique, conformément aux engagements internationaux du Sénégal en la matière. Des dispositions similaires sont prévues par le décret n°63-797 du 10 décembre 1963 relatif aux conditions dans lesquelles les ministres peuvent déléguer leur signature. L'arrêté de délégation de signature qui est un acte individuel

---

économique ». Voir aussi P. A. TOURÉ, *L'entrée en vigueur des lois, des ordonnances et des actes administratifs en droit sénégalais*, op.cit., p. 178-179.

<sup>122</sup>L'article 4 de la loi 2021-21 du 02 mars 2021 précitée qui dispose que « Les actes administratifs à caractère individuels peuvent faire l'objet d'une publication au journal officiel selon les modalités prévues à l'article 3 de la présente loi, dans les cas prévus par une disposition législative ».

<sup>123</sup> Cette disposition est mise en œuvre par la circulaire n° 0173/PM/ SP du 12 juillet 2000 sur la procédure de nomination en conseil des ministres des hauts fonctionnaires et agents de l'État à des postes de direction et de services nationaux qui énonce que les décrets de nomination sont publiés au journal officiel.



fait l'objet d'une publication au journal officiel<sup>124</sup>. La soumission des actes de délégation de signature semble trouver son fondement dans le caractère d'ordre public de la compétence dont la signature est une manifestation. Faute de délégation de signature, un acte administratif est affecté dans sa légalité externe, laquelle est de nature à justifier son annulation par le juge de l'excès de pouvoir. La publication au journal officiel concerne aussi les décrets de changement de nom de famille prévu à l'article 10, alinéa 3 du code de la famille dont la publication peut paraître paradoxale au regard de la loi sur la protection des données personnelles. Le régime de double publicité concerne, non seulement, les actes règlementaires intéressant les tiers, mais aussi ceux qui sont qualifiés de mixtes, étant à la frontière entre les actes règlementaires et les actes individuels. Cette catégorie d'actes n'est pas prévue par la loi du 02 mars 2021 mais doit sa systématisation à la jurisprudence administrative française<sup>125</sup>. Il en est ainsi, notamment des actes portant déclaration d'utilité publique intervenant dans le cadre d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Aux termes de l'article 1 de la loi n°76-67 du 02 juillet 1976, une expropriation pour cause d'utilité publique est une procédure par laquelle, l'État contraint toute personne à lui céder sa propriété ou droits réels immobiliers<sup>126</sup>. L'expropriation pour cause d'utilité est une atténuation apportée au droit de propriété considérée comme « un droit sacré et inviolable » sous réserve d'une indemnisation juste et préalable<sup>127</sup>. La publication de l'acte portant déclaration d'utilité publique au journal officiel semble trouver son fondement, tant du point de vue formel que fonctionnel. Formellement, la déclaration d'utilité publique est un décret pris par le Président de la République, donc faisant partie des actes soumis en principe à la publication au journal officiel. Fonctionnellement, la déclaration d'utilité publique participe d'un objectif d'utilité publique, lequel parce qu'il va au-delà des seuls intéressés, est considéré comme la seule raison qui puisse justifier une atteinte au droit fondamental de la propriété. L'opération d'expropriation est donc au carrefour des intérêts contradictoires qui doivent être

---

<sup>124</sup> P. A. TOURÉ, *L'entrée en vigueur des lois, des ordonnances et des actes règlementaires en droit sénégalais*, *op.cit.*, p. 126.

<sup>125</sup> Voir CE français, 29 juin 1951, Recueil Lebon, p. 380 ; CE, 5 novembre 1965, *Duleau*, CE, 6 février 1986 Union CFDT-CFTC du ministère des affaires sociales cités par B. LEVY, *Les actes non règlementaires et l'urbanisme*, Droit et Ville, 1990, /29/ pp. 5-33.

<sup>126</sup> Selon l'article 1 de la loi n°76-67 du 02 juillet 1976 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux autres opérations d'utilité publique.

<sup>127</sup> Il ressort de l'article 15 de la loi n°2001-03 du 22 janvier 2001 portant Constitution du 22 janvier 2001 que « Le droit de propriété est garanti par la présente Constitution. Il ne peut y être porté atteinte que dans le cas d'une nécessité publique légalement constatée, sous réserve d'une juste et préalable indemnité ». La valeur constitutionnelle du droit de propriété se rattache également à l'article 17 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, intégrée dans le préambule de la constitution précitée. Voir B. SENE et A. TRAORÉ, *Recueil de textes fonciers et domaniaux, annoté*, Dakar, Abis Éditions, 2019, pp. 462-526 ; H. LADO « Prédation et expropriation pour cause d'utilité publique au Cameroun », *Revue internationale du développement*, 2017/3 n° 231, pp. 33-55.



conciliés par un contrôle approfondi du juge administratif à travers le contrôle de proportionnalité. L'intensité du contrôle juridictionnel en la matière est illustrée par la jurisprudence administrative française, notamment dans l'arrêt 1971, *Ville Nouvelle-Est*<sup>128</sup>. Une intensité qui devrait se renouveler et s'adapter aux exigences de la publication numérique de la déclaration d'utilité publique. Il faut, toutefois, admettre que le chantier de la modernisation est encore loin d'être achevé en ce qu'il connaît des limites étendues.

## **B) Des limites étendues**

Le régime de publicité des actes administratifs, saisi par les défis pressants du numérique, s'inscrit pour l'instant dans un processus de modernisation assez modeste qui concerne, comme on l'a vu, principalement les actes réglementaires et, exceptionnellement, les actes non réglementaires. A l'analyse, il est remarqué une exclusion importante des décisions explicites (1) et une inclusion impossible des décisions implicites (2).

### **1) L'exclusion importante des décisions explicites**

L'exclusion importante renvoie à la non prise en compte par la réforme de l'essentiel des décisions explicites. L'identification des régimes applicables aux actes explicites nous replonge dans le diptyque entre actes réglementaires soumis à la publication et actes individuels qui doivent faire l'objet de notification. Cette règle, constamment rappelée par les textes et la jurisprudence dans les États africains francophones, fonde l'exclusion des actes individuels du régime de la publication au journal officiel. C'est ce qui ressort des dispositions de l'article 12 de la loi du 02 mars 2021<sup>129</sup>.

En plus des actes individuels, les actes réglementaires des autorités infra-étatiques, notamment des autorités déconcentrées et des autorités décentralisées, ne sont pas concernés par la publication au journal officiel et donc exclus du dispositif de rénovation numérique. Aux termes de l'article 13 de la loi du 02 mars 2021, les actes administratifs à caractère réglementaire édictés par les chefs de circonscriptions administratives sont applicables après avoir été portés à la connaissance des intéressés, par voie de publication, d'affichage ou par « tout autre moyen

---

<sup>128</sup> Il ressort de l'arrêt du CE français, Ass. du 28 mai 1971, *Ville Nouvel-Est*, n° req. 78825 « qu'une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le cout financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ».

<sup>129</sup> C'est qui ressort de l'article 12 de la loi du 02 mars 2021, précitée. Voir à propos E. GLASER, « La notification des actes administratifs », *RLCT*, 2007, n°21, p. 19 ; B. SARR, « L'entrée en vigueur de l'acte administratif unilatéral », *op.cit.* p. 120. P. A. TOURÉ, L'entrée en vigueur des lois, des ordonnances et des actes réglementaires, *op.cit.* p. 127 ; B. SEILLER, « L'entrée en vigueur des actes unilatéraux », *op.cit.* p. 1463 ; P. DEVOLVÉ, « L'entrée en vigueur des actes administratifs », *op.cit.* p. 50.



approprié ». <sup>130</sup> Le législateur sénégalais de 2021 n'apporte à ce niveau, aucune précision sur les modalités de publication, ou d'affichage. D'ailleurs, il en ouvre d'autres possibilités pour les actes des autorités déconcentrées à travers la formule « tout autre moyen approprié » et ce, sans prévoir un décret d'application en la matière. Les dispositions de l'article 179 du code général des collectivités territoriales ne sont pas plus précises quant aux modalités de publicité des actes des autorités locales en se contentant d'évoquer vaguement la publication et l'affichage <sup>131</sup>. Dans l'une ou l'autre situation, il est laissé à l'administration la libre appréciation des procédés de publicité, sous réserve qu'ils soient adaptés à la situation du destinataire. Les administrations territoriales ou déconcentrées peuvent donc procéder à la publication alternative ou cumulative dans des recueils officiels ou non, par voie d'affichage dans les lieux concernés, par la presse ou encore à travers un simple communiqué <sup>132</sup>. Traditionnellement, l'affichage constitue la voie privilégiée de la publication des actes des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives en Afrique francophone <sup>133</sup>. L'affichage consiste en la mise du texte des actes administratifs dans un tableau prévu à cet effet au siège de chaque collectivité territoriale ou circonscription administrative. Le tableau d'affichage doit être installé à un endroit aisément accessible au public, de manière habituelle, ordinaire, et accoutumée <sup>134</sup>. En outre, les textes affichés doivent être présentés en des caractères permettant effectivement la lecture, dans des conditions normales <sup>135</sup>. Cependant, l'affichage ne présente pas toutes les garanties de fiabilité du fait de l'insuffisance, parfois constatée, des panneaux

---

<sup>130</sup> Il ressort de l'article 13 alinéa 1 de la loi du 02 mars 2021 précitée que « les actes administratifs à caractère réglementaire édictés par les chefs de circonscriptions administratives ne sont exécutoires qu'après avoir été portés à la connaissance des intéressés, par voie de publication, d'affichage ou par tout autre moyen approprié... »

<sup>131</sup> Il ressort de l'article 179 du code général des collectivités locales que « Les décisions et les arrêtés du maire de la ville ne sont exécutoires qu'après avoir été portés à la connaissance des intéressés, par voie de publication et d'affichage, toutes les fois qu'ils contiennent des dispositions générales et, dans les autres cas, par voie de notification individuelle. La publication est constatée par une déclaration certifiée par le maire de la ville. La notification est établie par le récépissé de la partie intéressée ou, à défaut, par l'original de la notification conservé dans les archives du siège de la ville. Les actes pris par le maire de la ville sont enregistrés à leur date dans un registre spécial tenu au siège de la ville. Il en est fait dépôt à la préfecture.

<sup>132</sup> Les deux derniers procédés étant généralement considérés comme insuffisants pour rendre opposable un acte, sont des compléments à une publication par voie d'affichage ou dans un recueil des actes administratifs de la collectivité. Voir dans le même sens I. M. FALL, « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », *op.cit.*, 47 pages ; M. DIAGNE, *Doit administratif local*, *op.cit.* p. 175 et s. B. SEILLER, « L'entrée en vigueur des actes administratifs », *op.cit.*, p.1463.

<sup>133</sup> Au Cameroun par exemple d'autres moyens relatifs à la publicité comme l'annonce publique et l'affichage. Les articles 5 de l'ordonnance de 1972, précitée, relative à la publicité, 33 de la loi de 1990 sur la communication sociale et 75 de la loi de 2004 portant orientation de la décentralisation, consacrent l'affichage comme mode de publicité. Il en est de même de l'annonce publique. Celle-ci ressort aussi de l'article 4 de l'ordonnance de 1972, susvisée, et de l'article 75 de la loi de 2004 portant orientation de la décentralisation. Cependant, leur consécration reste « laconique ». Voir O. FANDJIP, « Les obstacles à la publicité des actes administratifs dans les États d'Afrique francophone : l'exemple du Cameroun », *op.cit.* p. 470.

<sup>134</sup> CE, 26 novembre 1926, Abbé Fournié, Lebon, p. 1023.

<sup>135</sup> TA Paris, 26 avril 2000, *Viale*, Dr. Adm. 2001, n°33.



devant recevoir ces affichages, entraînant une superposition des affiches les unes sur les autres dans des conditions rendant le procédé « éphémère ou précaire »<sup>136</sup>. De même, ces affichages se font souvent sur des supports peu fiables, « notamment sur des portes et murs des édifices », ce qui les expose tantôt aux intempéries qu'aux actes de vandalismes<sup>137</sup>. Du fait de leur caractère aléatoire et peu fiable, ces procédés classiques révèlent des insuffisances qui peuvent être corrigées par les outils du numérique. La publication numérique devrait être envisagée comme un procédé complémentaire ou alternatif soumis à des exigences d'intégrité et de fiabilité. Il paraît plus indiqué d'élargir l'éventail de la dématérialisation aux relations entre autorités locales et représentants de l'État à travers un mécanisme électronique de transmission sanctionné par un accusé de réception matériel ou dématérialisé. La télé-transmission aurait pour avantage de permettre une certaine automaticité du récépissé de réception et une rapidité bien supérieure à la transmission par papier. L'entrée en vigueur des actes administratifs des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives pourrait, ainsi, être considérablement raccourcie. En France, le mécanisme de la télé-transmission existait déjà depuis 2005<sup>138</sup> et, avec loi du 7 octobre 2021, le législateur a fait du numérique, un procédé de publication de droit commun pour les collectivités locales de plus 3500 habitants<sup>139</sup>. Au Sénégal, la généralisation du numérique n'est pas encore à l'ordre du jour au regard des possibilités limitées d'accès à l'internet mais la dématérialisation de certaines procédures administratives déjà en vigueur pourrait profiter aux modalités de publication. Un processus

---

<sup>136</sup> O. FANDJIP, « Les obstacles à la publicité des actes administratifs dans les États d'Afrique francophone : l'exemple du Cameroun », *op.cit.*, p. 471.

<sup>137</sup> *Ibidem*.

<sup>138</sup> Depuis la loi du 13 août 2004, la transmission peut être effectuée par voie électronique. Cette procédure, dénommée « Aide au Contrôle de légalité dématérialisé ». En application de la loi, un mécanisme électronique appelé (@CTES), a été mise en place dès 2005 par un arrêté du 26 octobre. Elle consiste pour la collectivité ou l'établissement public local à envoyer par internet ses actes administratifs, et l'institution reçoit en retour un acquittement permettant de rendre l'acte exécutoire, La loi du 7 août 2015 a, par ailleurs, revu la réaction des articles du CGCT qui prévoyaient cette télétransmission facultative. En effet, l'article 128 de la loi *NOTRe* a rendu obligatoire, à compter du 7 août 2020, la télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire des régions, des départements, des communes de plus de 50 000 habitants et de tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. D'après le ministère de l'Intérieur, près de 60 % des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics locaux ont déjà mis en place cette télétransmission en 2018. Depuis la loi n°2021- 1310 du 7 octobre 2021 et son décret d'application n°2021-1311, la publication par voie numérique est devenue un procédé de droit commun pour les actes règlementaires et les actes ni règlementaires ni individuels. Voir E. CARTIER, « Publicité, diffusion accessibilité de la règle de droit dans un contexte de dématérialisation des données juridiques », *AJDA*, 2005, p. 1092 ; P. DEUMIER, « Des myriamètres à l'internet : les nouvelles règles d'entrée en vigueur de la loi », *RTD Civ.* 2004 p.585.

<sup>139</sup> Depuis la loi n°2021- 1310 du 7 octobre 2021 et son décret d'application n°2021-1311, la publication par voie numérique est devenue un procédé de droit commun pour les actes règlementaires et les actes ni règlementaires ni individuels.



d'élargissement de la publication numérique aux actes des collectivités territoriales et circonscriptions administratives doit être mené pour faire face aux défis numériques du droit administratif. Une dématérialisation facultative de la publication des actes administratifs pourrait être expérimentée avant d'être rendue obligatoire. En outre, le périmètre des actes exclus de la modernisation sera davantage élargi suivant l'interprétation que le législateur ou l'administration pourrait avoir des dispositions de l'article 3 de la loi du 02 mars 2021 qui autorisent la non-publication ou la publication partielle des textes<sup>140</sup>. Les dispositions non publiées au journal officiel entrent en vigueur à la date expressément prévue ou à défaut, à compter de leur signature s'il s'agit d'un acte réglementaire<sup>141</sup>. Généralement, le régime de non-publication concernait les actes réglementaires couverts par le secret de la défense nationale ou des actes pris en période de circonstances exceptionnelles. Au Sénégal, ce régime est illustré par la loi 2016-33 du 14 décembre 2016 qui prévoit la non-publication des lois et des actes administratifs relatifs à l'organisation, au fonctionnement, aux activités ou aux personnels des services de renseignement. Cette dérogation élargie avec la loi du 02 mars 2021 à tous les actes législatifs ou réglementaires dans les cas prévus par un texte, peut aggraver les obstacles liés à l'accès aux textes et poser un problème de transparence dans les relations entre l'administration et les administrés. À l'exclusion importante des actes explicites, il faut ajouter l'inclusion impossible des décisions implicites.

## 2) L'inclusion impossible des décisions implicites

La publicité étant considérée comme impossible pour les actes implicites, la dématérialisation y apparaît évidemment incongrue. Le droit positif sénégalais, a consacré la solution du silence-rejet<sup>142</sup> en imposant un délai à l'expiration duquel le silence de l'administration est regardé comme un refus opposé à la demande qui lui est adressée par un requérant. Un tour d'horizon dans beaucoup d'États africains francophone révèle, somme toute, un consensus sur la règle du silence-rejet avec des variables sur la durée des délais contentieux<sup>143</sup>. Au Sénégal, la solution

---

<sup>140</sup> Il est prévu à l'article 3 de la loi du 02 mars 2021, précitée que « sauf disposition législative ou réglementaire autorisant la non-publication ou la publication partielle de textes, les lois promulguées ainsi que les actes administratifs à caractère réglementaire sont publiés par insertion au journal officiel sur support papier et par voie électronique ».

<sup>141</sup> Selon l'article 10 alinéa 3 de la loi du 02 mars 2021, précitée.

<sup>142</sup> Cette règle fut d'abord formulée en France par un décret du 2 novembre 1864. Ce principe qui ne visait que l'hypothèse d'un recours hiérarchique sera étendue à tous les cas où une autorité garde le silence sur une demande qui lui est adressée par la loi du 17 juillet 1900. Cette disposition fut reprise, à son tour, par l'article 51 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 sur le conseil d'État et par l'article 3 du décret du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif. Enfin en vertu, en vertu de l'article 1 du décret du 11 janvier 1965, le silence gardé pendant quatre (04) mois par l'autorité compétente vaut décision implicite de rejet.

<sup>143</sup> Le silence de l'administration vaut rejet à l'expiration d'un délai de quatre (04) mois au Sénégal et au Mali, de deux mois au Bénin, en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso, de 3 mois au Cameroun... Voir J. LAVEISSIERE, *Le*





du silence-rejet est consacrée aussi bien en plein contentieux qu'en recours pour excès de pouvoir. Pour pouvoir cerner l'impossible intégration des décisions implicites dans le régime publicitaire sous quelle que forme que ce soit, il apparaît utile de rappeler les conditions, non moins complexes, de détermination de ce type de décisions.

Aux termes de l'article 74 alinéa 2 de la loi organique sur la Cour suprême, le silence gardé par l'administration de plus de deux (2) mois sur une réclamation vaut décision implicite de rejet<sup>144</sup>. Face au rejet de sa réclamation, l'intéressé a le choix entre saisir directement le juge de l'excès de pouvoir dans le délai contentieux ou présenter dans ce même délai, un recours administratif hiérarchique ou gracieux tendant à faire rapporter ladite décision<sup>145</sup>. Le silence gardé cette fois-ci plus de quatre (04) mois par l'autorité compétente sur le recours administratif vaut décision de rejet susceptible de recours pour excès de pouvoir. Partant, le législateur sénégalais opère une distinction entre une réclamation sur laquelle le silence de plus de deux (02) mois vaut rejet et un recours administratif soumis à un délai de quatre mois à l'expiration duquel, le silence est perçu comme un refus. Si un recours administratif n'est envisageable que sur la base d'une décision préalable de l'administration, il en est autrement pour la réclamation qui vise simplement la reconnaissance d'un droit, laquelle peut aboutir à une décision favorable ou défavorable. Cette distinction entre la réclamation et un recours administratif ne doit pas être comprise comme deux options qui s'offrent à l'administré dès l'entame de la procédure mais sous forme de voie non contentieuse aménagée pour limiter l'accès au prétoire du juge dont il est attendu une intervention ultime. À l'expiration du délai de deux mois (02) suivant sa réclamation, le silence de l'administration vaut rejet. Aux termes de cette durée, l'administré a le choix entre la voie contentieuse qui consiste à déférer directement le refus devant le juge de l'excès de pouvoir ou la voie non contentieuse qui donne l'occasion à l'administration de rapporter sa décision litigieuse<sup>146</sup>. Si l'administré emprunte la voie non contentieuse à travers un recours administratif hiérarchique ou gracieux, suite au rejet de sa réclamation préalable, deux hypothèses sont envisageables : soit l'administration prend une décision explicite (de confirmation ou d'infirmité) ou bien alors, elle décide encore de garder le silence sur une

---

*silence de l'administration*, Th, dactyl. Univ. Bordeaux I, 1979, p. 419 ; P. DEVOLVÉ, « Rapport de synthèse », *In Le silence en droit public*, Actes du colloque du 6 décembre 2011, *RDP*, 2012, n°4, p. 1175.

<sup>144</sup> Article 74 alinéa 2 de la loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017 sur la Cour suprême, précitée.

<sup>145</sup> Voir à ce propos V. KAPSALI, *Les droits des administrés dans la procédure administrative non contentieuse*, Paris, LGDJ, 2015, p. 54.

<sup>146</sup> Le recours administratif est aménagé comme procédure facultative dans le cadre du recours pour excès de pouvoir en vertu de l'article 74-1 de la loi organique n°2017-09 du 17 janvier 2017 alors qu'elle est obligatoire en plein contentieux sous forme de demande administrative préalable si on se réfère aux dispositions à l'article 729 du code de procédure civile.



certaine durée. Le silence gardé par l'administration sur un recours administratif au bout de quatre (04) mois correspond à une décision implicite de rejet<sup>147</sup>. L'administré se retrouve dès lors face à un deuxième refus dont il peut demander l'annulation auprès du juge administratif. La durée du silence-rejet est donc plus longue sur un recours administratif que sur une simple réclamation. Cette distinction entre la réclamation et le recours administratif semble être une exception sénégalaise en Afrique francophone. Il est constaté tantôt l'utilisation de la formule de la « réclamation »<sup>148</sup> tantôt celle du « recours administratif hiérarchique ou gracieux »<sup>149</sup>, laissant apparaître une différence simplement terminologique. La solution retenue en plein contentieux paraît plus simple et lisible. Non seulement, il est fait économie de la distinction entre réclamation et recours administratif<sup>150</sup> mais aussi, il n'est prévu qu'un seul délai harmonisé de quatre (04) mois au bout duquel le silence vaut rejet sur une demande administrative préalable<sup>151</sup>. En outre, la recevabilité du plein contentieux étant subordonnée au respect obligatoire de la demande administrative préalable, une liaison du contentieux s'impose entre la réponse explicite ou implicite de l'administration et l'action en pleine juridiction. Or, dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, cette liaison est simplement facultative au Sénégal<sup>152</sup>. Il est utile de souligner que le principe du silence-rejet s'inspire du droit administratif français qui va connaître un revirement en la matière<sup>153</sup>. La réforme du 12 novembre 2013 qui consacre le principe du silence-accord est perçue comme une révolution administrative et juridique au profit des administrés en mettant un terme au privilège du silence<sup>154</sup>. S'il est vrai que la publicité, quelle qu'en soit la forme, paraît impossible pour les décisions implicites, la sécurité juridique commande de mettre en place des garanties

---

<sup>147</sup> Voir à ce propos J. LAFERRIERE, « Le recours contre le silence de l'administration », *Revista de Drept public*, 1930, pp. 297-335 ; J. LAVEISSIERE, *Le silence de l'administration*, *op.cit.*, pp. 419 et s. ; P. DEVOLVÉ, « Rapport de synthèse », In *Le silence en droit public*, *op.cit.*, p. 1175.

<sup>148</sup> Voir l'article 232 de la loi n°2016-046 du 23 septembre 2016 sur la Cour suprême du Mali et l'article 18, alinéa 2 de la loi n° 2006/022, relative aux tribunaux administratifs au Cameroun. Voir dans le même sens O. FANDJIP, « Les obstacles à la publicité des actes administratifs dans les États d'Afrique francophone : l'exemple du Cameroun », *op.cit.*, p. 477 et s.

<sup>149</sup> C'est le cas du Benin (article 32 de la loi organique sur le Cour suprême), du Niger (article 104 de la loi n°2013-02 du 23 janvier 2013 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du CE, en Côte d'Ivoire (article 71 de la loi n° 2020968 du 17 décembre 2020 sur le Conseil d'État), du Burkina Faso (article 19 de la loi n°-011-2016 sur les tribunaux administratifs).

<sup>150</sup> La formule de « demande administrative préalable » étant plus générale, peut regrouper les deux éléments.

<sup>151</sup> Aux termes de l'article 729 alinéa 1 du décret n°64-572 du 30 juillet 1964 portant code de procédure civile, « toute assignation en justice doit être précédée d'une demande adressée à l'autorité administrative désignée pour recevoir l'assignation aux termes de l'article 39. Le silence gardé par l'autorité saisie de plus de quatre (04) mois vaut décision de rejet ... ».

<sup>152</sup> Article 729 alinéa 2 du décret n° 64-572 du 30 juillet 1964 portant code de procédure civile au Sénégal.

<sup>153</sup> A travers la loi n° 2013- 1005 du 2 novembre 2013 habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les administrés, JORF, n° 0263, 13 novembre 2013, p. 18407, texte n°1.

<sup>154</sup> A. DESPAIRIES, *La décision implicite d'acceptation en droit administratif*, Mare & Martin, 2021, p. 29.



procédurales qui peuvent être facilitées par la dématérialisation. En France, au titre des garanties procédurales, il est prévu d'abord que le destinataire de la décision soit informé dès le dépôt de son recours de la réception de sa demande par un accusé de réception qui fait courir le délai. En outre, dans l'hypothèse où une demande peut aboutir à une décision implicite lorsqu'une décision expresse ayant le même objet doit faire l'objet d'une publicité à l'égard des tiers, cette demande doit être publiée par l'administration avec l'indication du délai à l'expiration duquel la décision implicite sera acquise. La décision implicite sera ainsi opposable aux tiers en même temps qu'elle bénéficiera au demandeur<sup>155</sup>. Enfin, en cas de décision implicite d'acceptation, le bénéficiaire peut demander à l'administration une attestation. Il s'agit d'une publicité postérieure opposable aux tiers<sup>156</sup>. À partir de ce moment, la publicité impossible des décisions implicites pourrait être palliée par des garanties procédurales dématérialisées, lesquelles pourraient consister, entre autres, à un accusé de réception électronique d'un recours administratif ou à une publication postérieure d'une attestation de refus. Toutefois, sur ce point, le chemin semble encore loin pour le droit administratif sénégalais qui devra, d'abord, faire face au défi de la sécurité juridique qui plane les décisions implicites.

La révolution numérique imprime une nouvelle dynamique au droit administratif et accentue ses transformations<sup>157</sup>. La rénovation amorcée du régime de publicité au Sénégal des actes administratifs en est une illustration. Elle se matérialise par la reconnaissance du principe d'égalité entre le support papier et le support numérique du journal officiel qui accompagne le principe d'uniformisation de la date d'entrée en vigueur des actes publiés au journal officiel<sup>158</sup>. Cette modernisation qui concerne un périmètre limité des actes administratifs, notamment ceux qui sont pris par les autorités centrales, est loin d'être achevée au regard d'un pan important

---

<sup>155</sup> P. DEVOLVÉ, « L'entrée en vigueur des actes administratifs », *RFDA*, 2016, p.50.

<sup>156</sup> *Ibidem*.

<sup>157</sup> Voir L. CLUZEL-METAYER, C. PREBISSY-SCHNALL, et A. SEË (dir.), *La transformation numérique du service public : vers une nouvelle crise ?*, *op.cit.*, 352 pages ; J-B AUBY (dir.), *Le futur du droit administratif*, *op.cit.*, p. 17 ; J-B AUBY (dir.), P. COSSALTER et G. MANOSU, « L'impact du numérique sur la théorie de l'acte administratif unilatéral, entre adaptations et ruptures », *op.cit.*, pp. 93-110 ; L. BELLI et G. GUGLIELMI (dir.), *L'État digital, Numérisation de l'administration publique et administration*, *op.cit.*, 367 pages.

<sup>157</sup> J-B AUBY (dir.), *Le futur du droit administratif*, *op.cit.*, p. 17 ; S. ESTHER, « Le droit administratif à l'épreuve du numérique : cas du Bénin, du Cameroun et du Togo », *Cahiers africains de droit international*, n°018, décembre 2021, pp. 67-86.

<sup>158</sup> Voir la loi 2021-20 du 02 mars 2021, précitée.



d'actes qui en sont exclus. Cette démarche du législateur sénégalais reste, toutefois, réaliste et prudente si l'on sait que les nombreuses opportunités offertes par le numérique contrastent avec les difficultés liées à l'accès inégal à l'internet et aux nouvelles technologies. Toutefois, ces difficultés ne doivent pas servir d'échappatoire à la nécessité pour les services publics de diffusion des textes de s'adapter aux exigences du moment au nom du principe de mutabilité. Cette adaptation invite à repenser les rapports, d'une part, entre l'administration et les administrés et, d'autre part, entre le service public et ses usagers<sup>159</sup>. Le lien entre le numérique et le droit administratif<sup>160</sup> désormais scellé va irrémédiablement se poursuivre et s'élargir au fil du temps à travers, notamment, la double dynamique de numérisation du droit administratif et du droit administratif du numérique<sup>161</sup>. Le futur du droit administratif<sup>162</sup> en Afrique fera donc face à de nouvelles exigences dont la conciliation interpellera la fonction de régulation du juge administratif<sup>163</sup>.

---

<sup>159</sup> J. CHEVALLIER, « La transformation de la relation administrative : mythe ou réalité ? », *Recueil Dalloz*, 2000, p. 575.

<sup>160</sup> J.-M. PONTIER et U. NGAMPIO- OBÉLÉ -BÉLÉ, *Le droit administratif aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle*, *op.cit.*, p.24. J.-B. AUBY, « La bataille de San Romano. Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif », *AJDA*, 20 novembre 2001, p. 2.

<sup>161</sup> L. BELLI et G. GUGLIELMI (dir.), *L'État digital, Numérisation de l'administration publique et administration*, *op.cit.*, 367 pages ; S. ESTHER, « Le droit administratif à l'épreuve du numérique : cas du Benin, du Cameroun et du Togo », *Cahiers africains de droit international*, n°018, décembre 2021, pp. 67-86.

<sup>162</sup> J.-B. AUBY (dir.), *Le futur du droit administratif*, *op.cit.*, p. 17.

<sup>163</sup> E. MARCOVICI, « Action publique et l'État digital : La numérisation chance ou risque pour l'action publique française », In L. BELLI et J. G. J. GUGLIELMI (dir.), *L'État digital, Numérisation de l'administration et administration du numérique*, *op.cit.*, pp.111-118.