

ORDONNANCE

n°12

du 28/3/2025

□□□□□

Référé administratif

□□□□□

Affaire:

n° J/143/RG/25

24/3/2025

□□□□□

Amadou Mansour Faye
(*Me El Hadji Amadou Sall,*
Me El Hadji Moustapha
Diouf, Me El Hadji Omar
Youm, Me Antoine Mbengue,
Me Aboubacry Deh, Me
Adama Fall, Me Ousmane
Thiam)

CONTRE

Etat du Sénégal
(*AJE*)

PRÉSIDENT :

Oumar Gaye

PARQUET GENERAL :

Seynabou Ndiaye
Diakhaté

GREFFIER :

Matar Saloum Camara

MATIÈRE :

Administrative

RECOURS :

Référé-Liberté

REPUBLIQUE DU SENEGAL
AU NOM DU PEUPLE SENEGALAIS

□□□□□

COUR SUPREME

LE PRESIDENT DE LA DEUXIEME CHAMBRE
ADMINISTRATIVE DÉSIGNÉ EN QUALITÉ DE
JUGE DES RÉFÉRÉS

□□□□□

A L'AUDIENCE PUBLIQUE SPECIALE
DE REFERE DU VENDREDI VINGT-HUIT MARS
DEUX MILLE VINGT-CINQ

ENTRE :

Amadou Mansour Faye: né le 16 mai 1965 à Saint Louis du Sénégal, ayant la nationalité sénégalaise attestée par la carte nationale d'identité CNI n°10419650516000013, ingénieur de formation, occupant actuellement les fonctions de Maire de la commune de Saint Louis, régulièrement domicilié à Dakar, au 64 Cité COMICO VDN mais faisant élection de domicile en l'étude de Maîtres El Hadji Amadou Sall, El Hadji Moustapha Diouf, El Hadji Omar Youm, Antoine Mbengue, Aboubacry Deh, Adama Fall et Ousmane Thiam, avocats à la cour et élisant tous domicile en l'étude de Maître El Hadji Omar Youm, avocat à la cour, au 28, rue Amadou Assane Ndoye à Dakar et auprès de sui tous délaissements d'actes, notifications et significations pourront être valablement effectués;

DEMANDEUR,

D'une part,

ET :

- **Etat du Sénégal :** pris en la personne de l'agent judiciaire de l'État, en ses bureaux, sis à la rue Carde, Rond-Point Washington au 10^e étage à Dakar ;

DEFENDEUR

D'autre part,

Le président de chambre, désigné en qualité de juge des référés ;

Vu la requête reçue le 24 mars 2025 au greffe central par laquelle Amadou Mansour Faye, ayant pour conseils Maîtres Elhadj Amadou Sall, El Hadji Moustapha Diouf, El Hadji Omar Youm, Antoine Mbengue, Aboubacry Deh, Adama Fall et Ousmane Thiam, avocats à la cour, mais élisant domicile en l'étude de Maîtres El Hadji Omar Youm, a saisi le juge des référés aux fins :

- d'ordonner la levée immédiate et sans délai de la mesure d'interdiction dont il fait l'objet et d'enjoindre à l'administration de la police nationale de prendre toutes les mesures nécessaires au respect de sa liberté de déplacement;
- de dire et juger qu'à défaut d'exécution de la présente mesure l'Etat est condamné à une astreinte d'un million de FCFA, par jour de retard, outre la somme de 50 millions en réparation du préjudice subi ;

Vu la loi organique n°2017-09 du 17 janvier 2017 sur la Cour suprême, modifiée par la loi organique n°2022-16 du 23 mai 2022;

Vu l'exploit du 25 mars 2025 de Maître Aloyse Ndong, huissier de justice à Dakar, la requête a été signifiée à l'Etat du Sénégal.

Vu le mémoire de l'Etat du Sénégal reçu le 28 mars 2025 au greffe ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Oui Monsieur Oumar Gaye, président de chambre, en son rapport ;

Oui Madame Seynabou Ndiaye Diakhaté, en ses conclusions tendant au rejet ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi :

Considérant que le requérant, actuellement Maire de la Commune de Saint-Louis, soutient avoir été empêché le 11 mars 2025, par la police des frontières, d'embarquer à l'aéroport Blaise Diagne de Dakar, alors qu'il était en partance pour Djeddah via Paris par vol AF 719.

Que sur le refus d'embarquement, l'agent de police lui a répondu avoir reçu des instructions, sans autre précision ;

Que le 11 mars 2025, il a saisi le Ministre de l'Intérieur pour l'informer de cette situation, mais la lettre est restée sans réponse ;

Que pour le requérant, il s'agit d'une décision du Ministre de l'Intérieur pour entraver la liberté de circulation de certaines personnes qui seraient impliquées dans de potentielles poursuites judiciaires ; d'ailleurs, une des responsables du régime, en particulier, la Directrice générale de la Délégation à l'entrepreneuriat rapide (DER/FJ), intervenant sur un plateau de télévision, a déclaré qu'il s'agit d'une liste de seize (16) personnes qui doivent être bloquées au pays dans le cadre de la reddition des comptes ;

Que selon le requérant, la voie de fait s'est également répétée lorsque, devant accomplir une mission en Côte d'Ivoire, il s'est encore vu refuser d'embarquer à bord du vol de la Compagnie Air Ivoire le 14 mars 2025, comme cela a été constaté par exploit d'huissier du 14 mars 2025, puis le 17 mars 2025, quand il a voulu se rendre en France ;

Qu'au vu de ces faits, il relève qu'il est frappé d'une interdiction administrative arbitraire, sans aucune limitation de temps et sans aucune notification préalable, en violation de la loi ;

Qu'il estime qu'il s'agit d'une atteinte d'une particulière gravité à sa liberté individuelle de mouvement, car il n'a pas l'objet d'aucune poursuite et n'a été mis en cause dans aucun rapport des organes de contrôle de l'Etat.

Que le requérant soutient que la mesure méconnaît :

- les instruments internationaux de protection des droits de l'Homme, tels que la Déclaration universelle des droits de l'Homme, le Pacte international sur les droits civils et politiques, les instruments des Nations Unies et de l'Union africaine ;
- les articles 7 et 8 de la Constitution et notamment, le dernier texte qui garantit les libertés individuelles fondamentales notamment la liberté de déplacement ;
- l'article 2 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui prévoit que « Toute personne a droit à la jouissance des droits et libertés reconnus et garantis dans la présente Charte sans distinction aucune, notamment de race, d'ethnie, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation » ;

- l'article 6 de la Charte précitée qui prévoit que « Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité. Nul ne peut être privé de sa liberté sauf pour des motifs et dans des conditions préalablement déterminées par la loi... » ;
- l'article 12 de la même Charte qui rappelle expressément le droit de circuler librement à l'intérieur de son pays, mais aussi de le quitter et d'y revenir sans aucune restriction, sauf celle prévue par la loi ou nécessaire à la protection de la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques ;

Que pour le requérant, l'interdiction qui le vise ne saurait être justifiée par l'un quelconque de ces motifs, car il n'est ni un terroriste ni un délinquant et sa sortie, justifiée par des raisons religieuses et professionnelles, ne peut constituer un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale ;

Qu'en sa qualité de maire de la ville de Saint-Louis, il est invité au Forum mondial sur le développement économique et local, qui se tiendra du 1^{er} au 4 avril 2025 à Séville, en Espagne et souhaite y prendre part ;

Que c'est pourquoi, se fondant sur les articles 85 et 86 de la loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017 sur la Cour suprême, il sollicite la levée de la mesure d'interdiction de sortie du territoire qui le frappe ;

Sur l'urgence

Considérant que le requérant soutient avoir été empêché de jouir de sa liberté de déplacement par les agents de la police des frontières, sans notification écrite du motif du refus ; ces derniers se contentent de lui opposer, vaguement, la même rhétorique en affirmant que cette mesure relève d'une « décision de l'autorité », sans autre précision ;

Qu'il estime que cet empêchement répété est constitutif d'une voie de fait qui viole manifestement sa liberté individuelle fondamentale de se rendre dans une mission à l'étranger ;

Qu'il relève que l'urgence est caractérisée, dès lors que n'ayant fait l'objet d'aucune poursuite judiciaire, à fortiori d'une décision d'un juge restreignant sa liberté de mouvement, la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à sa situation ou aux intérêts qu'il entend



défendre, alors que la Constitution et les instruments internationaux susvisés qui lui garantissent la liberté de déplacement ;

Qu'en outre, il soutient que l'urgence est aussi satisfaite car la mesure d'interdiction qui le frappe, sans fondement, est constitutif de péril grave que même des dommages et intérêts ne suffiraient pas à réparer correctement et qu'il s'avère donc nécessaire de faire cesser, au plus vite, cette situation attentatoire en continu à sa liberté fondamentale ;

Sur le moyen tiré de l'atteinte portée à une liberté fondamentale et à la nécessité de sa sauvegarde

Considérant que le requérant, souligne que bien jouissant de tous ses droits civils et civiques, il a été empêché de fait par un agent de l'administration de la police des frontières portant ainsi atteinte gravement à l'exercice de sa liberté d'aller et venir ;

Que cette mesure met en péril sa liberté fondamentale et méconnaît les articles 13 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, 7, 8 et 9 de la Constitution, 2, 6 et 12 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui lui garantissaient la liberté de mouvement, notamment celle de quitter son pays et d'y revenir, sous réserve de restriction décidée par le juge ;

Qu'il s'agit d'une atteinte à une liberté à une liberté fondamentale dont la sauvegarde demeure un impératif et la cessation plus qu'impérieuse ;

Considérant que l'Etat conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité, motifs pris de ce que le référé-liberté est une procédure d'urgence instituée essentiellement pour obtenir du juge les mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale lorsque l'administration y a porté atteinte de manière grave et illégale et que cette procédure n'a pas vocation à réparer ou à se saisir des situations juridiques antérieurement constituées et définitivement exécutées ;

Qu'il ne s'agit pas d'une action en réparation d'un éventuel préjudice subi du fait de l'administration ;

Que l'Etat ajoute que le requérant n'a versé aux débats aucune décision écrite émanant d'une autorité administrative mettant en cause une liberté fondamentale et les violations et atteintes alléguées ne sont pas établies de manière certaine en

vertu d'un acte administratif; **que** pour prouver l'effectivité de la prétendue interdiction de sortie du territoire le frappant, Amadou Mansour FAYE verse au dossier un procès-verbal de constat du 28 janvier 2025 d'où il ne pas que l'huissier de justice, qui se trouvait dans le hall de départ, a constaté lui-même son refus d'embarquement par la police;

Qu'en outre, l'Etat relève juridiquement et l'interdiction alléguée de sortie du territoire par le refus d'embarquement ordonné par la police n'est plus en vigueur et que dans l'éventualité où elle aurait été appliquée lors de ses tentatives de voyage des 14 et 17 mars 2025, elle doit dès lors être considérée comme ayant été définitivement exécutée depuis cette date ; que le référé-liberté, qui vise une décision dont l'exécution a définitivement et entièrement eu lieu, est hors du champ d'application de l'article 85 de la loi organique susvisée est irrecevable ;

Considérant qu'au fond, l'Etat demande le rejet de la requête, car l'urgence n'est pas justifiée et en l'absence d'un acte administratif actuel (tacite ou implicite) affectant gravement et illégalement la liberté fondamentale de déplacement du requérant, le référé liberté n'est pas fondé ;

Sur la recevabilité du référé liberté

Considérant que par l'objectif particulier du référé-liberté est de prévenir ou de réparer toute atteinte à une liberté fondamentale, même en l'absence d'un acte administratif écrit ;

Qu'il s'ensuit que le recours est recevable ;

Au Fond

Considérant que selon l'article 85 de la loi organique sur la Cour Suprême, le juge des référés, saisi d'une demande justifiée par l'urgence, peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé charge de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale ;

Que l'article 86 de la loi organique susvisée précise qu'en cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative ;

Considérant qu'il ressort du premier texte que l'exercice du référé liberté est soumis à la réunion de quatre conditions, à savoir, la mise en cause d'une liberté fondamentale, l'existence d'une urgence justifiant le recours à cette voie de droit, l'atteinte dont la liberté a été l'objet doit être grave et manifestement illégale et elle doit être le fait d'une autorité administrative ou d'une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public;

Considérant qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article 85 précité, et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, de prendre les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte ;

Considérant qu'il ressort des articles 7 et 8 de la Constitution que l'Etat a l'obligation de respecter la personne humaine qui est sacrée et qu'il garantit à tous les citoyens les libertés individuelles fondamentales, notamment, la liberté de déplacement, ou celle d'aller et de venir, sous réserve des limites prévues par la loi ;

Considérant qu'il y a urgence, dès lors que la décision attaquée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre, comme c'est le cas en l'espèce, l'intéressé ayant été empêché d'embarquer, par des agents de police de l'Air, à partir de l'aéroport AIBD les 11, 14 et 17 mars 2025, quand il a voulu se rendre à Djeddah, à Paris et à Abidjan, et a sans qu'aucun motif ne lui soit notifié et que ce comportement des agents risque de se répéter lors de ses prochains voyages ;

Que l'urgence est ainsi justifiée ;

Considérant que s'il est vrai que l'Etat dispose du monopole de la puissance légitime, il n'en demeure pas moins, qu'en l'absence de poursuites judiciaires contre Amadou Mansour Faye emportant de mesures restrictives à sa liberté de mouvement, décidées par le juge, garant du respect des droits individuels, et notifiées aux agents de la police des frontières, ces derniers ne sont pas légalement habilités à l'empêcher de se rendre à l'étranger ;

Que pour la sauvegarde l'exercice effectif de la liberté fondamentale du requérant à laquelle il est porté atteinte, il convient d'enjoindre au Ministre de



l'Intérieur de faire prendre les mesures appropriées pour faire cesser ce comportement manifestement illégal des agents placés sous son autorité ;
Considérant que la demande d'astreinte n'est pas justifiée et qu'il n'appartient pas au juge des référés d'accorder des dommages intérêts en réparation d'un dommage ;

Par ces motifs,

1. Fait injonction au Ministre de l'Intérieur :

- dès réception de la présente, de notifier à Amadou Mansour FAYE, les motifs de l'interdiction de sortie du territoire national qui le frappe ;
- à défaut, de faire cesser les comportements des agents de la police de l'Air en service à l'Aéroport AIBD portant atteinte à la liberté de déplacement du requérant, y compris celle de quitter son pays et d'y revenir ;

2. Rejette la demande d'astreinte et celle portant sur l'octroi des dommages-intérêts ;

Ainsi fait, jugé et prononcé par le Président de la deuxième chambre administrative, désigné en qualité de juge des référés, en son audience publique des référés tenue les jour, mois et an que dessus et où étaient présents :

Oumar Gaye, *président*,

Seynabou Ndiaye Diakhaté, *premier avocat général* ;

Matar Saloum Camara, *greffier* ;

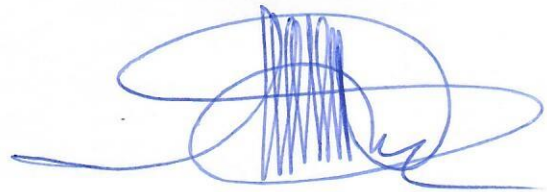
En foi de quoi la présente ordonnance a été signée par le président, et le greffier.

Le Président



Oumar Gaye

Le greffier



Matar Saloum Camara