

Décembre 2025

REGARD

Par

Dr Souleymane SOUMAORO

Avocat au barreau de Paris

DE LA NATURE JURIDIQUE DU CONTRAT D'ACHAT D'ÉNERGIE (CAE) ET DE SON ARBITRALITÉ :

ANALYSE COMPARÉE DES DROITS FRANÇAIS ET SÉNÉGALAIS





REVUE DU DROIT DES AFFAIRES EN AFRIQUE (RDAA)

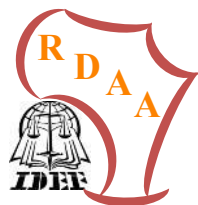
Editée par

L'Institut du droit d'expression et d'inspiration françaises

Décembre 2025

Sommaire

- Résumé en français et en anglais / Référence de l'article
- Article
- Note biographique de l'auteur



Décembre 2025

Résumé

Le contrat d'achat d'énergie (CAE), ou Power Purchase Agreement (PPA), occupe aujourd'hui une place centrale dans les projets énergétiques, notamment dans le secteur des énergies renouvelables. Mais sa nature juridique et sa soumission éventuelle à l'arbitrage restent sources d'incertitudes.

Cet article propose une lecture comparée des régimes français et sénégalais. En France, le PPA est qualifié de contrat administratif par la loi, relevant du juge administratif et, sauf exception prévue par un texte ou un accord international, exclu de l'arbitrage. Au Sénégal, en revanche, les PPA conclus avec la Société Nationale d'Électricité du Sénégal (SENELEC), bien qu'ils participent à une mission de service public, peuvent donner lieu à arbitrage, en application du droit OHADA qui reconnaît cette faculté aux personnes morales de droit public.

Cette dualité de régime illustre deux logiques : une approche française attachée à la protection de l'ordre public administratif, et une approche OHADA plus ouverte, tournée vers la sécurité juridique et l'attractivité des investissements.

Mots-clés : Contrat d'achat d'énergie, Power Purchase Agreement, contrat administratif, arbitrage, droit français, droit sénégalais, OHADA, énergie.

Abstract

The Power Purchase Agreement (PPA) has become a key instrument in energy projects, especially in the renewable sector. Yet, its legal nature and the possibility of arbitration remain debated.

This article offers a comparative reading of French and Senegalese regimes. In France, PPAs are considered administrative contracts by law, falling under the jurisdiction of administrative courts and generally excluded from arbitration, except when authorized by statute or international agreement. In Senegal, by contrast, PPAs signed with SENELEC, though part of a public service mission, may be subject to arbitration under OHADA law, which expressly allows public entities to arbitrate.

These contrasting approaches reveal two legal philosophies: the French system, focused on protecting administrative public order, and the OHADA framework, more open and investment-friendly.

Keywords: Power Purchase Agreement, administrative contract, arbitration, French law, Senegalese law, OHADA, energy.

Référence pour citer l'article

RDAA, Regard Décembre 2025, « De la nature juridique du contrat d'achat d'énergie (CAE) et de son arbitralité : analyse comparée des droits français et sénégalais », Dr Souleymane SOUMARO, in www.institut-idef.org, www.rdaa-ohada.com et www.librairienumeriqueafricaine.com



Décembre 2025

Introduction

L'énergie est au cœur du développement des Etats¹, et plus encore une problématique cruciale du développement durable, car « *trouver une manière écologiquement rationnelle de produire et d'utiliser l'énergie est la seule façon dont nous puissions escompter une énergie sûre à l'avenir* »².

Les projets dans le domaine de l'énergie jouent un rôle important, en particulier sur les marchés confrontés à une pénurie d'électricité. Toutefois, ces initiatives nécessitent souvent des investissements colossaux, une structuration financière complexe et une gestion rigoureuse des risques. Pour répondre à ces défis, il est devenu courant de s'appuyer sur un accord durable, garantissant à la fois prévisibilité et viabilité à long terme pour les acteurs impliqués. Cet accord, connu sous le nom de contrat d'achat d'électricité (CAE) ou « Power Purchase Agreement » en anglais (PPA)³, a largement contribué à l'essor et au développement de projets de production d'électricité indépendants à travers le monde, en particulier dans le domaine des énergies renouvelables⁴.

¹ Cédric Tellene, « L'énergie, vecteur de développement et de puissance des États », <https://www.cairn.info/geo-politique-des-energies--9782348066450-page-9.htm>

Banque mondiale, « L'accès à l'énergie est au cœur du développement », <https://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2018/04/18/access-energy-sustainable-development-goal-7>

² Robert PRIDDLE, « Energie et développement durable », AIEA bulletin, 03/1999, Vol. 41-1, P1

Vijay Modi et Hernan Pedro Figueroa, « L'objectif de développement durable relatif à l'énergie et les technologies de l'information et de la communication » <https://www.un.org/fr/chronicle/article/lobjectif-de-developpement-durable-relatif-lenergie-et-les-technologies-de-linformation-et-de-la>

³ Dans cette note on utilisera PPA pour désigner le contrat d'achat d'énergie. Nous utiliserons invariablement les mots contrat d'achat d'énergie, CAE, Power Purchase Agreement et PPA.

⁴ Les PPA sont généralement conclus à moyen ou long terme (entre 5 et 20 ans) et permettent au producteur d'électricité de s'assurer une source stable de revenus. Le PPA fonctionne ainsi comme une garantie auprès des établissements financiers prêteurs. Le PPA est donc un moyen de répartir les risques entre le producteur d'électricité, l'acheteur et les prêteurs. Le producteur est assuré de vendre l'électricité à un prix déterminé, le fournisseur (acheteur) garantit son approvisionnement dans la durée, et les établissements financiers s'assurent de la rentabilité du projet qu'ils financent et du bon remboursement des prêts accordés.

Les PPA contiennent le plus souvent des clauses Take-or-Pay (littéralement « prendre ou payer ».) Ces clauses consistent à donner à l'acheteur une option d'achat sur la quantité contractuellement prévue : à chaque période contractuelle, il peut prendre la totalité de la quantité en question, ou n'en prendre qu'une partie, mais payer la différence entre ce qu'il a pris et ce qu'il aurait dû prendre. Mal négociés, les PPA à long terme peuvent se révéler



Décembre 2025

Les PPA sont devenus un outil essentiel pour les gouvernements et les entreprises cherchant à sécuriser leur approvisionnement en énergie renouvelable. En Afrique, le Sénégal a récemment intensifié ses efforts en matière de transition énergétique, avec des projets majeurs tels que le parc éolien de Taïba Ndiaye⁵. Ces initiatives renforcent l'importance des PPA pour l'atteinte des objectifs de durabilité.

Omniprésents dans les relations contractuelles internationales relatives au marché de l'énergie, les PPA sont des conventions conclues entre un producteur d'électricité (le vendeur, généralement un IPP ou producteur indépendant) et un client (l'acheteur), généralement un fournisseur d'énergie (le plus souvent une entité publique), ou un gouvernement. Le contrat prévoit un prix déterminé payé par l'acheteur, à échéances régulières, en contrepartie d'une quantité d'électricité livrée par le vendeur⁶.

Comme tout contrat, la qualification du PPA, et plus précisément la question de savoir si c'est un contrat administratif ou un contrat de droit privé, constitue un enjeu majeur au regard du régime juridique applicable. A titre de rappel, *« la qualification de contrat administratif entraîne pour bonne partie l'application d'un régime exorbitant du droit commun, bien différent de celui qui gouverne les contrats de droit privé. Ce régime découle de l'administrativité du contrat, laquelle a pour justification l'action particulière de l'administration qui œuvre pour l'intérêt général »*⁷.

très contraignants notamment pour les acheteurs qui doivent payer une quantité déterminée d'énergie qu'ils ne peuvent pas ensuite revendre au consommateur final.

⁵ Le parc éolien de Taïba Ndiaye est situé au Sénégal, sur le territoire de la Communauté rurale de Taïba Ndiaye, dans la région de Thiès. Il est formé de 46 éoliennes Vestas, pour une puissance totale de 158,7 MW.

https://re-course.org/wp-content/uploads/2024/08/Le-parc-eolien-de-Taiba-Ndiaye-au-Senegal_rapport-de-Re-course_aout-2024.pdf

https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/01/08/le-senegal-acheve-le-plus-grand-parc-eolien-d-afrique-de-l-ouest_6025114_3244.html

⁶ En France, le dispositif d'obligation d'achat a été promulgué en 2011 via l'article L314-1 du code de l'énergie qui stipule : « Sous réserve de la nécessité de préserver le fonctionnement des réseaux, Electricité de France et, si les installations de production sont raccordées aux réseaux publics de distribution dans leur zone de desserte, les entreprises locales de distribution chargées de la fourniture sont tenues de conclure, lorsque les producteurs intéressés en font la demande, un contrat pour l'achat de l'électricité produite sur le territoire national par les installations dont la liste et les caractéristiques sont précisées par décret parmi les installations suivantes »

⁷ <https://www.cairn.info/droit-administratif--9782340028180-page-205.htm>



Décembre 2025

Dans la mesure où les PPA sont généralement signés par une entité publique, ou détenue majoritairement par l'Etat, leur nature administrative ne devrait susciter aucun doute « *dans le meilleur des mondes possibles* »⁸. En effet, selon une définition simple ou simpliste, le contrat administratif est un contrat conclu par une personne publique ou pour le compte d'une personne publique et répondant à un but d'intérêt général. Or, en pratique, la situation est loin d'être unifiée. Deux questions fondamentales se posent :

1. Les PPA sont-ils toujours qualifiés de contrats administratifs dans les différentes législations, notamment en droit français et en droit sénégalais ? Cette qualification est essentielle car elle détermine le régime juridique applicable au contrat, en particulier en matière de prérogatives de puissance publique et de contrôle du juge administratif.
2. Les PPA sont-ils susceptibles d'arbitrage, malgré leur éventuelle nature administrative ? Cette interrogation est centrale dans le contexte des contrats internationaux, où les investisseurs privilégient l'arbitrage comme mode de règlement des différends. Elle soulève la tension entre les exigences de protection de l'intérêt général par les juridictions nationales et le respect des engagements contractuels dans un cadre juridiquement neutre.

Ces deux problématiques, qualification juridique et arbitrabilité, sont déterminantes pour la sécurité juridique des PPA et la confiance des investisseurs. Elles appellent une analyse comparative des régimes applicables en droit interne notamment français et sénégalais (et en filigrane le droit communautaire OHADA d'applicabilité directe) que nous avons choisis.

1. Analyse de la nature juridique des PPA en droit français et droit sénégalais

La qualification de la nature juridique du PPA revêt une importance majeure : elle détermine non seulement le régime juridique applicable (droit privé ou droit administratif), mais également la compétence du juge en cas de litige, la validité des clauses contractuelles, ainsi que le cadre de responsabilité des parties. Cette analyse se propose donc d'examiner la qualification juridique du PPA au regard, d'une part, du droit français, où cette question a fait l'objet d'une évolution législative et jurisprudentielle notable (a), et, d'autre part, du droit sénégalais, où les critères de qualification reposent encore largement sur l'analyse doctrinale et le droit commun des contrats administratifs (b).

⁸ Comme le dirait Pangloss dans « *Candide ou l'optimisme* » de Voltaire.



Décembre 2025

a. Appréciation de la nature juridique du PPA au regard du droit français

La qualification juridique des contrats d'achat d'électricité en France a longtemps fait l'objet d'interprétations divergentes, rendant illisible la qualification de leur nature juridique. La jurisprudence, complétée par l'intervention du législateur, a toutefois permis d'en clarifier le régime.

Avant la codification de la partie législative du Code de l'énergie par l'ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011, le droit de l'électricité reposait sur la Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. Afin de répondre aux objectifs européens visant à accroître la part des énergies renouvelables dans la production d'énergie tout en assurant une bonne exécution du service public de l'électricité, le législateur a instauré un mécanisme spécifique. Ce dernier prévoyait à la fois un soutien à la production d'énergies renouvelables par des producteurs autonomes, via l'obligation d'achat à un tarif incitatif, et un quasi-monopole pour le rachat de l'électricité produite, principalement assuré par EDF⁹ et les entreprises locales de distribution (ELD).

L'obligation légale imposée à EDF et aux ELD de racheter l'électricité ainsi produite a soulevé des interrogations quant à la nature juridique de ces contrats de rachat. En cas de litige, la question se posait de savoir si le tribunal compétent devait être celui du commerce ou le tribunal administratif. Selon une jurisprudence bien établie, les contrats d'achat d'électricité relèvent d'un régime dérogatoire au droit commun et sont qualifiés de contrats administratifs, relevant ainsi du juge administratif (CE, 19 janvier 1973, « Société d'exploitation de la Rivière du Sant », n° 82338)¹⁰. Toutefois, étant donné que des entreprises privées, telles qu'EDF, sont également parties prenantes, certains tribunaux de commerce avaient qualifié ces contrats de contrats de droit privé.

⁹ Électricité de France (EDF) est une société anonyme française de production et de fourniture d'électricité, détenue à 100 % par l'État français. L'entreprise est le premier producteur et le premier fournisseur d'électricité en France et en Europe.

Afin de garantir une concurrence équitable sur le marché de l'énergie, il a été nécessaire de dissocier les différentes fonctions jusque-là intégralement assurées par EDF, qui gérait l'ensemble de la chaîne – de la production à la commercialisation de l'électricité. Cette réorganisation a conduit à l'émergence de quatre segments distincts :

- La production, qui regroupe les installations générant l'électricité. Cette fonction est assurée par EDF.
- Le transport, correspondant à l'acheminement de l'électricité à haute tension depuis les sites de production. Cette fonction est gérée par RTE (Réseau de Transport d'Électricité).
- La distribution, qui prend en charge la livraison à basse tension jusqu'aux points de consommation. Cette fonction est confiée à Enedis.
- La fourniture, qui consiste à acheter l'électricité en gros pour la revendre aux utilisateurs finaux, est également opérée par EDF, tout en étant ouverte à d'autres acteurs.

¹⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007644757/>

<https://www.marche-public.fr/Marches-publics/Textes/Jurisprudence/CE-82338-sant-1973-06-19.htm>



Décembre 2025

Pour clarifier cette situation, la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 (article 88) est venue modifier l'article 10 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000. Elle précise désormais que « *les contrats régis par le présent article sont des contrats administratifs et ne sont conclus et engageants pour les parties qu'à compter de leur signature. Le présent alinéa a un caractère interprétatif* ». Trois décisions ont ensuite permis de clarifier la nature administrative des contrats d'achat d'électricité :

(i) La première décision concerne la compatibilité de l'article 88 de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 avec l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le Tribunal des conflits a procédé à ce contrôle de conventionnalité dans l'affaire « SNC Green Yellow » (TC, 13 décembre 2010, C3800)¹¹. Il a jugé que :

- Avant l'entrée en vigueur de la loi Grenelle 2, les contrats de rachat d'électricité étaient considérés comme des contrats de droit privé lorsqu'ils étaient conclus entre des personnes privées, et qu'EDF n'exerçait aucune mission pour le compte d'une personne publique.
- L'article 88 de la loi Grenelle 2 a introduit une nouvelle qualification, conférant un caractère administratif à ces contrats. Le législateur a ainsi modifié rétroactivement le droit applicable aux contrats en cours. Cet article s'applique à tous les contrats signés après la publication de la loi.

En résumé, avant l'adoption de la loi Grenelle 2, les contrats entre EDF et les producteurs autonomes relevaient du droit privé et relevaient donc de la compétence des juridictions judiciaires. Par ailleurs, pour les litiges en cours à la date de la réforme, le droit privé continuait de s'appliquer. Il en résulte que la compétence juridictionnelle (judiciaire ou administrative) dépendait du moment où les parties s'étaient engagées contractuellement. Cela soulève des incertitudes, notamment dans les situations où les parties s'étaient déjà mises d'accord sur les termes du contrat avant la réforme¹², mais n'avaient formalisé cet accord par une signature¹³, qu'après la promulgation de la loi. Des interrogations subsistent également lorsque les signatures des deux parties sont intervenues à des dates différentes, l'une avant et l'autre après l'entrée en vigueur de la réforme.

¹¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000023897522/>

<https://www.kalliope-law.com/decision-du-tribunal-des-conflits-le-contrat-dachat-delectricite-est-un-contrat-de-droit-prive/>

¹² Conclusion du contrat au sens des articles 1112 à 1127-6 du Code Civil.

¹³ Signature du contrat au sens de l'article 1367 du Code Civil



Décembre 2025

(ii) Dans une décision du 5 mars 2012, le Tribunal des conflits a examiné la conformité de l'article 88 de la loi Grenelle 2 à l'article 1er du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Il a jugé que la nouvelle qualification administrative des contrats d'achat d'électricité ne constitue pas, en soi, une atteinte au droit au respect des biens protégé par cet article (TC, 5 mars 2012, Société Baryflor c/ EDF)¹⁴. Selon un auteur « *le Tribunal des conflits juge que la qualification par la loi des contrats d'achat d'électricité en contrats administratifs n'est pas inconventionnelle en ce qu'elle s'applique à des conventions pour lesquelles un contentieux n'a été engagée qu'après la promulgation de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010* »¹⁵.

Toutefois, le Tribunal a précisé que cette loi n'affecte pas les contrats en cours d'instance au 14 juillet 2010, date de son entrée en vigueur. À l'inverse, elle s'applique aux contrats qui n'étaient pas en litige à cette date, conférant ainsi compétence au juge administratif.

Il en ressort que la compétence de la juridiction administrative découle de la qualification légale des PPA, sauf pour les contrats faisant l'objet d'un contentieux avant l'entrée en vigueur de la loi Grenelle 2.

(iii) L'article 10 de la loi n°2000-108 du 10 février 2000 modifié par la loi Grenelle 2 a été codifié à l'article L. 314-7 du Code de l'énergie. Sa rédaction est légèrement différente mais l'esprit reste le même : « *Les contrats conclus en application de la présente section par Electricité de France et les entreprises locales de distribution sont des contrats administratifs qui ne sont conclus et qui n'engagent les parties qu'à compter de leur signature* ». Cependant, l'article 8 de l'ordonnance de codification spécifiait en plus : « *Les dispositions du premier alinéa de l'article L. 314-7 du Code de l'énergie ne sont pas applicables aux contrats d'achat d'électricité conclus avant le 14 juillet 2010* ».

Saisi par EDF d'un recours en annulation, le Conseil d'État a jugé que les dispositions donnant un caractère partiellement rétroactif à la qualification administrative des contrats étaient illégales (CE, 21 mars 2012, « Société EDF »)¹⁶. Le Conseil d'État rappelle que, lorsqu'il procède à une codification, le pouvoir réglementaire peut ajuster les textes législatifs pour garantir leur conformité avec les normes supérieures, notamment constitutionnelles ou conventionnelles. Toutefois, cette faculté ne saurait être utilisée pour corriger rétroactivement d'éventuelles irrégularités affectant ces mêmes dispositions. Ainsi, le Conseil exclut la possibilité d'une

¹⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000026047386>

¹⁵ M.-C. de Montecler, « Le Tribunal des conflits et les contrats d'achat d'électricité, nouvel épisode... »

<https://www.dalloz-actualite.fr/breve/tribunal-des-conflits-et-contrats-d-achat-d-electricite-nouvel-episode>

¹⁶ <https://cms.law/fr/fra/publication/electricite-des-contrats-administratifs-par-determination-de-la-loi>



Décembre 2025

régularisation a posteriori en dehors du cadre strict de la codification. Cette position s'inscrit dans une ligne de prudence juridique, notamment s'agissant de la nature des contrats d'achat d'électricité, longtemps considérés comme relevant du droit administratif.

Le Conseil d'État adopte ici une posture proche de celle du Tribunal des conflits, bien qu'il semble encore marqué par certaines réserves. Il entérine néanmoins sans équivoque les décisions rendues par ce dernier, notamment dans les affaires « SNC Green Yellow » et « Société Baryflor », en affirmant qu'en l'absence de dispositions transitoires précises ou d'exigences impérieuses d'ordre public, une nouvelle norme législative ne s'applique pas aux contrats en cours lors de son entrée en vigueur. Il en résulte que les conventions conclues antérieurement restent soumises à la législation alors en vigueur, la codification opérée n'ayant aucun effet rétroactif sur les situations juridiques déjà constituées.

La situation est désormais clarifiée. Il convient de distinguer trois catégories de contrats d'achat d'énergie conclus entre EDF (ou les entreprises locales de distribution) et les producteurs autonomes :

- Contrats signés avant le 14 juillet 2010 sans litige en cours à cette date : ces contrats sont désormais considérés comme des contrats administratifs et relèvent de la compétence du juge administratif.
- Contrats signés avant le 14 juillet 2010 avec un litige en cours à cette date : ces contrats conservent leur nature de contrats de droit privé et restent sous la juridiction des tribunaux judiciaires.
- Contrats signés après le 14 juillet 2010 : tous ces contrats sont des contrats administratifs et relèvent de la compétence du juge administratif.

Ainsi le PPA en droit français est un contrat administratif par détermination de la loi.

b. Appréciation de la nature juridique du PPA au regard du droit sénégalais

Au Sénégal, la législation ne qualifie pas explicitement les contrats d'achat d'électricité conclus entre les producteurs indépendants (IPP) et la SENELEC comme des contrats administratifs. Par conséquent, leur qualification juridique doit être appréciée à l'aune de la réglementation sénégalaise en vigueur, et notamment la Loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration.

Au regard de la Loi n° 65-51 du 19 juillet 1965, deux fondements principaux permettent d'analyser la nature juridique des PPA : l'article 9, relatif aux contrats conclus par des personnes privées agissant pour le compte d'une personne morale de droit public, et l'article 10, qui établit la qualification automatique des conventions impliquant la participation à un service public. Ces deux articles, lus à la lumière du cadre juridique spécifique de la SENELEC et de sa



Décembre 2025

mission, permettent de soutenir de manière fondée que les PPA sont des contrats administratifs par nature.

(i) **La SENELEC, une société de droit privé agissant pour le compte de l'État**

La Société Nationale d'Électricité du Sénégal (SENELEC)¹⁷ est l'entité placée au cœur du système électrique national sénégalais. Selon l'article 4 du projet de loi sur la réorganisation du secteur électrique, la SENELEC et ses filiales sont des « *sociétés publiques constituées sous la forme de sociétés anonymes avec conseil d'administration* ».

Cette apparente nature privée est nuancée par sa mission légale de service public et par le contrôle étroit exercé par l'État sur son organisation, ses orientations stratégiques et ses obligations de continuité du service public ; comme le rappelle le rapport de la société WEST AFRICA RATING AGENCY : « *Bien qu'ayant le statut de société anonyme, Senelec est entièrement contrôlée et régulée par l'Etat du Sénégal, en raison de sa mission de service public et de sa position stratégique au sein de l'écosystème socio-économique du pays* »¹⁸.

Revoyons ensemble les éléments qui font la particularité de la SENELEC :

- La SENELEC est détenue à 90% par l'Etat du Sénégal.
- La mission de Senelec relève du service public conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi portant code de l'électricité qui disposent : « *Les activités de transport et de gestion du réseau national de distribution constituent un monopole de l'Etat susceptible d'être confié à un opérateur par convention de délégation de service public.* »¹⁹

¹⁷ La SENELEC (Société nationale d'électricité du Sénégal) est une société anonyme à majorité de capitaux publics, chargée d'assurer la production, le transport, la distribution et la commercialisation de l'électricité sur l'ensemble du territoire sénégalais. Elle a été créée en 1983, à la suite de la nationalisation et de la fusion de deux entités précédemment en charge de ces missions : la Société sénégalaise de distribution d'énergie électrique et Électricité du Sénégal (EDS).

<https://www.senelec.sn/>

¹⁸ Senelec A-/Stable/w-3, CARTE D'IDENTITÉ, Décembre 2021, Oumar NDIAYE et Landry TIENDRE-BEOGO, P3

¹⁹ Loi N° 2021-31 du 09 juillet 2021 portant Code de l'électricité.



Décembre 2025

- Cette mission de service public a été **déléguée** à la Senelec en vertu de la loi 98-06 du 28 janvier 1998 du 14 avril 1998 relative au secteur de l'électricité²⁰ et du décret n° 84-1128 du 4 octobre 1984 portant réglementation de la production, du transport et de la distribution de l'énergie électrique qui prévoient que c'est la SENELEC qui exerce le monopole du transport et de la distribution électrique. Ainsi, Cette mission résulte d'un transfert légal et permanent de compétences, faisant de la SENELEC un délégataire exclusif du service public.

Dans ce contexte, l'article 9 de la loi n° 65-51 trouve pleinement à s'appliquer : « *Les contrats conclus entre des personnes privées peuvent être administratifs si l'un des cocontractants a en réalité traité pour le compte d'une personne morale de droit public.* »

Dans le cas d'espèce, bien que la SENELEC soit une personne morale de droit privé, elle agit pour le compte de l'État, en exécution d'une mission de service public légalement définie. Par conséquent, les PPA qu'elle signe, notamment avec des producteurs indépendants d'électricité, peuvent être juridiquement analysés comme des contrats administratifs passés pour le compte d'une personne publique, en vertu de l'article 9 précité.

(ii) Le PPA, un contrat directement lié à l'exécution d'un service public

Les PPA sont des conventions par lesquelles un producteur privé d'électricité s'engage à fournir de l'énergie à la SENELEC, pour être injectée dans le réseau national. Cette énergie n'est pas destinée à l'usage propre de la SENELEC, mais à assurer la continuité et la qualité du service public de fourniture d'électricité. Ainsi, le PPA constitue un élément structurant de la mission de service public exercée par la SENELEC.

L'article 10 de la loi n° 65-51 est explicite :

« *La participation d'un cocontractant à un service public est réalisée par voie de délégation de service public ou sur la base d'un contrat de partenariat [...] Les conventions de délégation de service public et les contrats de partenariat constituent des contrats administratifs.* »

²⁰ « Article 19. – Concession exclusive d'achat en gros, de transport et de vente en gros.

La SENELEC est seule habilitée à exercer une activité d'achat en gros, de transport et de vente en gros d'énergie électrique sur toute l'étendue du territoire national, pour une période qui sera définie par un contrat de concession signé avec le Ministre chargé de l'Energie et dans le cahier des charges qui lui sera annexé, sous réserve des dispositions de l'article 24 ci-après. »



Décembre 2025

Par conséquent, la lecture combinée des articles 9 et 10 de la loi n° 65-51 nous conduit à considérer les PPA comme des contrats administratifs au sens du droit sénégalais, pour plusieurs raisons :

- La SENELEC agit dans le cadre d'une délégation légale de service public, pour le compte de l'État (article 9) ;
- Les PPA sont intégrés dans l'organisation même du service public, en tant que mécanismes de sécurisation de l'approvisionnement en électricité (article 10) ;
- Leur finalité et leur mode de passation²¹ les rattachent au droit public, en tant qu'actes liés à l'organisation du service public national de l'électricité.

Malgré cette construction juridique cohérente, l'incertitude demeure en l'absence de texte explicite ou de jurisprudence claire sur la qualification des PPA au Sénégal. Ce flou peut entraîner des risques de conflits de compétence juridictionnelle, notamment entre les juridictions administratives et judiciaires. Pour lever cette insécurité, deux démarches complémentaires peuvent être envisagées :

➤ **Au niveau national :**

Une réforme du cadre juridique applicable aux contrats publics pourrait expressément intégrer les PPA dans la catégorie des contrats administratifs, sécurisant ainsi les relations entre la SENELEC, l'État et les investisseurs privés. Il appartient désormais au législateur ou au juge sénégalais de confirmer expressément cette qualification, afin de renforcer la sécurité juridique des investissements dans le secteur énergétique.

➤ **Au niveau communautaire :**

Dans le cadre de l'UEMOA

Une harmonisation au niveau régional, dans le cadre des travaux en cours l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), déjà engagée dans le développement du secteur énergétique régional, pourrait être envisagée. Les réflexions récemment engagées sur l'élaboration d'un dispositif juridique communautaire pour la promotion des énergies renouvelables durables²² offrent une opportunité stratégique pour :

²¹ Appel d'offres ou gré à gré conformément aux règles du marché public.

²² « Energies renouvelables : Les pays de l'UEMOA penchent pour une politique énergétique commune », <https://lefaso.net/spip.php?article109566>



Décembre 2025

- Qualifier expressément les PPA comme des contrats administratifs dans le droit communautaire ;
- Harmoniser les procédures de passation, de contrôle et d'exécution de ces contrats selon des principes communs ;
- Et consacrer leur arbitrabilité (même si l'Acte Uniforme relatif à l'arbitrage l'autorise comme expliqué dans la section suivante), afin de sécuriser les investissements et d'anticiper les modes de règlement des différends.

Dans le cadre de la CEDEAO

La problématique de la qualification juridique des PPA mérite également d'être appréhendée à l'échelle de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Cette approche se justifie par la volonté affirmée des États membres de promouvoir un marché régional intégré de l'électricité, en particulier à partir des énergies renouvelables.

À cet égard, l'Acte additionnel A/SA.3/7/13 portant Politique d'énergies renouvelables de la CEDEAO²³ constitue un fondement normatif pertinent. Cet instrument communautaire identifie, parmi ses mesures d'action prioritaires, la nécessité de développer un cadre juridique et institutionnel cohérent, efficace et flexible, visant à assurer la conformité et la convergence entre les politiques régionales et nationales en matière d'énergies renouvelables (article 2). Cette exigence de cohérence normative ouvre un espace propice à une réflexion harmonisée sur les instruments contractuels structurants du secteur, au premier rang desquels figurent les PPA.

Dans cette perspective, une harmonisation régionale du régime juridique des PPA pourrait utilement être envisagée, autour de plusieurs axes complémentaires :

- La détermination explicite de la nature juridique des PPA, en les qualifiant, le cas échéant, de contrats administratifs ou de contrats assimilés à des contrats administratifs, compte tenu de leur lien fonctionnel avec le service public de l'électricité et de l'intervention d'entités publiques ou parapubliques agissant pour le compte des États ;
- L'harmonisation des règles de passation, d'exécution et de contrôle des PPA, sur la base de principes communs de transparence, de sécurité juridique et d'équilibre contractuel, afin de réduire les divergences normatives entre États membres ;
- L'anticipation des mécanismes de règlement des différends, en clarifiant les compétences respectives des juridictions nationales, des juridictions communautaires et, le cas échéant, des modes alternatifs de règlement des différends (arbitrage, médiation), dans un souci de prévisibilité pour les investisseurs.

Une telle démarche s'inscrirait pleinement dans les objectifs de la CEDEAO en matière de développement durable, de sécurité énergétique et d'attractivité des investissements privés. Elle

²³ https://eis.ecowas.int/assets/front/medias/doc/media_20221214092730.pdf



Décembre 2025

permettrait également de limiter les risques de conflits de qualification juridique et de compétence juridictionnelle, en offrant un référentiel communautaire commun applicable aux PPA conclus dans le secteur des énergies renouvelables.

Cette double approche, nationale et communautaire, contribuerait à lever les incertitudes actuelles et à renforcer l'attractivité du secteur énergétique pour les investisseurs dans un cadre juridique sécurisé.

2. Analyse de l'arbitrabilité des PPA en droit français et droit sénégalais

La question de l'arbitrabilité des contrats d'achat d'électricité (PPA) suscite un intérêt croissant, en particulier lorsqu'ils sont conclus par des personnes morales investies d'une mission de service public. Leur soumission à l'arbitrage dépend étroitement de leur nature juridique : contrat de droit privé ou contrat administratif. Cette problématique se pose différemment selon que l'on se réfère au droit français (a) ou au droit OHADA, applicable au Sénégal (b). Une analyse comparative permet de mettre en lumière les logiques respectives de ces deux systèmes.

a. L'arbitrabilité des PPA en droit français : un principe d'interdiction avec exceptions encadrées

L'arbitrabilité des contrats d'achat d'énergie dépend de leur qualification juridique, et en particulier de leur nature administrative ou privée. La jurisprudence française a clairement tranché cette question pour les PPA conclus par EDF ou les entreprises locales de distribution avec des producteurs d'électricité. Comme développé dans la section précédente, depuis le Conseil d'État, 15 décembre 2010, n° 329203, il est désormais acquis que les PPA signés après le 14 juillet 2010 sont des contrats administratifs relevant de la compétence du juge administratif, même lorsqu'ils sont signés avec des personnes privées. Cette qualification repose sur le fait qu'il s'agit de contrats passés avec une personne morale de droit public (EDF) pour la réalisation d'un service public (la fourniture et l'achat d'électricité) et contenant souvent des clauses exorbitantes du droit commun.

En droit français, l'arbitrabilité des contrats administratifs et, partant, des contrats d'achat d'électricité conclus avec des personnes publiques, demeure gouvernée par un principe d'inarbitrabilité auquel le juge et le législateur n'ont consenti que des assouplissements ponctuels et limités. L'analyse impose donc de revenir, d'une part, sur la logique de l'interdiction (i), puis d'identifier les dérogations admises par le droit positif (ii), avant de mettre en lumière l'évolution jurisprudentielle qui a progressivement encadré la portée de l'arrêt fondateur Galakis (iii).



Décembre 2025

(i) Le principe d'inarbitrabilité

La règle selon laquelle les personnes publiques ne sauraient compromettre plonge ses racines dans une tradition ancienne du droit administratif français. Dès le XIX^e siècle, le Conseil d'État a affirmé que les litiges relatifs à l'action administrative, en raison de leur lien avec l'intérêt général, devaient être tranchés par le juge administratif et non par des arbitres privés²⁴. Cette position a trouvé une consécration législative à l'article 2060 du Code civil, aux termes duquel « on ne peut compromettre sur les contestations intéressant les collectivités publiques et les établissements publics, et plus généralement sur toutes les matières d'ordre public ».

La justification de cette prohibition réside dans la préservation des prérogatives de puissance publique et dans la protection de l'ordre public administratif. L'arbitrage, conçu comme une justice privée, apparaît en effet étranger à l'univers du droit administratif, marqué par des règles exorbitantes du droit commun et par le principe de la compétence exclusive du juge administratif. De là découle une conséquence pratique décisive : toute clause compromissoire insérée dans un contrat administratif est en principe nulle, et cette nullité peut être relevée d'office par le juge ou invoquée à tout stade de la procédure.

(ii) Les exceptions à l'inarbitrabilité

Ce principe d'inarbitrabilité connaît toutefois certaines exceptions, que le Conseil d'État accepte de manière stricte. Deux sources seulement permettent à une personne publique de recourir à l'arbitrage.

La première est la loi. Le législateur peut, par un texte exprès, autoriser l'insertion de clauses compromissoires dans certains contrats administratifs. Tel est le cas, par exemple, pour les contrats de partenariat public-privé issus de l'ordonnance du 17 juin 2004, pour certains marchés publics régis par le Code de la commande publique, ou encore pour les conventions de recherche conclues avec des partenaires étrangers en vertu de l'article L. 321-4 du Code de la recherche. Ces hypothèses restent néanmoins circonscrites et traduisent une volonté de concilier sécurité contractuelle et impératifs d'intérêt général.

La seconde source de dérogation réside dans les conventions internationales. Celles-ci, une fois régulièrement ratifiées et incorporées en droit interne, peuvent autoriser des personnes publiques françaises à compromettre, à condition que leur portée soit suffisamment claire et explicite.

²⁴ Jurisprudence Disneyland (1986), <https://www.doc-du-juriste.com/droit-public-et-international/droit-administratif/commentaire-d-arret/ce-avis-6-mars-1986-445602.html>



Décembre 2025

En revanche, le juge administratif refuse toute création prétorienne d'exceptions supplémentaires : en l'absence d'un texte législatif exprès ou d'une stipulation conventionnelle précise, l'interdiction demeure la règle. Dans son intervention, lors du colloque « L'arbitrage et les personnes morales de droit public » du 30 septembre 2009, organisé par la Chambre Nationale pour l'Arbitrage Privé et Public, Jean-Marc Sauvé plaide pour une meilleure intégration de l'arbitrage dans le champ du droit administratif et pour les personnes publiques, tout en tenant compte de la spécificité de leurs missions²⁵. Il reconnaît une évolution vers cette reconnaissance, dictée par la pratique, les besoins, et l'efficacité de ce mode alternatif de règlement des différends.

(iii) La jurisprudence française : de l'ouverture de Galakis au resserrement contemporain

L'arrêt Galakis²⁶, rendu par la Cour de cassation le 2 mai 1966, constitue le point de départ d'une évolution singulière. La Haute juridiction y avait admis la validité d'une clause compromissoire insérée dans un contrat international conclu par l'État français, considérant que les usages du commerce international justifiaient que la prohibition interne à l'arbitrage ne soit pas opposée dans ce contexte. Cet arrêt, fondateur, a longtemps servi de fondement à l'arbitrabilité des contrats internationaux impliquant des personnes publiques.

Toutefois, l'extension de cette solution a été progressivement remise en cause par la jurisprudence administrative. Dans sa décision Inserm (Tribunal des conflits, 17 mai 2010), le juge a rappelé que les contrats relevant d'un « régime administratif d'ordre public » demeuraient soumis à la compétence du juge administratif, y compris lorsqu'une sentence arbitrale était en cause²⁷. L'Assemblée du contentieux du Conseil d'État, dans l'arrêt Fosmax du 9 novembre

²⁵ <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/l-arbitrage-et-les-personnes-morales-de-droit-public>

²⁶ <https://www.doc-du-juriste.com/droit-public-et-international/droit-international/commentaire-d-arret/commentaire-arret-galakis-cour-cassation-2-mai-1966-clause-compromissoire-450568.html>

<https://www.petitesaffiches.fr/actualites,069/droit,044/l-arbitrage-dans-le-contrat,10809.html>

²⁷ Mathias Audit, « Les recours contre les sentences arbitrales internationales rendues en matière administrative: une cartographie », *Revue de l'Arbitrage*, 2018, P162

Bernard Audit, « Le nouveau régime de l'arbitrage des contrats administratifs internationaux (à la suite de l'arrêt rendu par le Tribunal des conflits dans l'affaire INSERM) », *Revue de l'Arbitrage*, 2010



Décembre 2025

2016, a encore resserré l'exception en affirmant que seules la loi ou une convention internationale pouvaient habiliter une personne publique à compromettre, excluant toute ouverture fondée sur des considérations prétoriennes²⁸. Enfin, plus récemment, la décision SMAC/Ryanair du 17 octobre 2023 est venue clore le débat en refusant de considérer que la Convention de Genève de 1961 sur l'arbitrage pouvait, à elle seule, autoriser les personnes publiques à recourir à l'arbitrage. Le Conseil d'État y réaffirme avec force le principe d'inarbitrabilité, confirmant ainsi une lecture particulièrement restrictive de la matière²⁹.

Il résulte de cette évolution que, si Galakis demeure une décision historique, sa portée est aujourd'hui considérablement réduite. Le droit français continue de se caractériser par une méfiance structurelle à l'égard de l'arbitrage lorsqu'il implique une personne publique, admettant des exceptions limitées et clairement encadrées, dans le souci de préserver la spécificité du contentieux administratif.

b. L'arbitrabilité des PPA au Sénégal : une reconnaissance pleine en droit OHADA

Les PPA au Sénégal prévoient fréquemment une clause compromissoire (arbitrage)³⁰, permettant le recours à l'arbitrage en cas de litige. Cette pratique soulève une double interrogation :

<https://www.petitesaffiches.fr/actualites,069/droit,044/l-arbitrage-dans-le-contrat,10809.html>

https://www.kslaw.com/attachments/000/006/282/original/Le_Conseil_d%E2%80%99Etat_b%C3%A2tit_sa_jurisprudence_en_mati%C3%A8re_d%E2%80%99arbitrage.pdf?1536608334

²⁸ MalikLaazouzi, « Le maintien du principe général d'interdiction du recours à l'arbitrage par les personnes

morales de droit public françaises, note sous CE, 17 octobre 2023 », *Revue de l'Arbitrage*, 2024, P155

Mathias Audit, « Les recours contre les sentences arbitrales internationales rendues en matière administrative : une cartographie », *Revue de l'Arbitrage*, 2018

²⁹ MalikLaazouzi, « Le maintien du principe général d'interdiction du recours à l'arbitrage par les personnes

morales de droit public françaises, note sous CE, 17 octobre 2023 », *Revue de l'Arbitrage*, 2024, PP157-158

<https://www.labase-lextenso.fr/gazette-du-palais/GPL462z1>

https://www.kslaw.com/attachments/000/006/282/original/Le_Conseil_d%E2%80%99Etat_b%C3%A2tit_sa_jurisprudence_en_mati%C3%A8re_d%E2%80%99arbitrage.pdf?1536608334

³⁰ « L'arbitrage international constitue un mode alternatif de règlement des différends par lequel les parties s'accordent, soit au moyen d'un accord distinct (compromis), soit par une clause insérée dans leur contrat (clause



Décembre 2025

- Au regard de la nature des PPA, qualifiables de contrats administratifs, ces clauses sont-elles valides en droit sénégalais, dans la mesure où elles soustraient le litige au juge administratif au profit d'une juridiction arbitrale ?
- Le recours à l'arbitrage est-il de nature à remettre en cause la qualification du PPA comme contrat administratif ?

(i) Le régime OHADA et la reconnaissance de l'arbitrabilité des contrats publics

Le droit de l'arbitrage tel qu'issu de l'Acte uniforme de l'OHADA relatif à l'arbitrage, adopté en 2017, consacre une approche libérale et favorable à l'arbitrage, y compris dans les relations impliquant des personnes publiques.

L'article 2 de l'Acte uniforme relatif au droit de l'arbitrage dispose :

« Les Etats, les autres collectivités publiques territoriales, les établissements publics et toute autre personne morale de droit public peuvent également être parties à un arbitrage, quelle que soit la nature juridique du contrat, sans pouvoir invoquer leur propre droit pour contester l'arbitralité d'un différend, leur capacité à compromettre ou la validité de la convention d'arbitrage ».

Cette disposition constitue une rupture notable par rapport à l'approche classique française, qui longtemps a considéré les contrats administratifs comme insusceptibles d'arbitrage sauf disposition législative expresse.

compromissaire), à confier la résolution d'un éventuel litige à un arbitre, c'est-à-dire à une juridiction privée choisie par elles.

« L'arbitrage est un mode conventionnel et juridictionnel de règlement alternatif des litiges. Il consiste à faire trancher le litige par une instance non étatique, composée de juges privés qui forment le tribunal arbitral et qui sont librement choisis par les parties. Le tribunal arbitral rend une sentence revêtue de l'autorité de la chose jugée mais pas de la force exécutoire. Celle-ci résulte d'un jugement d'exequatur (V. n° 141). »

Éric Landot, « Droit public et arbitrage : le droit est enfin (presque entièrement) clair [suite ; mise à jour au 24/8/2024] » ; <https://blog.landot-avocats.net/2024/08/24/droit-public-et-arbitrage-le-droit-est-enfin-presque-entierement-clair-suite-mise-a-jour-au-26-8-2024/>



Décembre 2025

En droit OHADA, la personne publique ne peut se prévaloir de son droit national pour écarter une clause compromissoire valablement conclue. L'arbitrage est donc pleinement reconnu comme compatible avec les intérêts publics, dans le but de favoriser la sécurité juridique et l'attractivité des investissements, notamment dans les secteurs stratégiques comme l'énergie.

(ii) L'application du droit OHADA au PPA au Sénégal

Le Sénégal, État membre de l'OHADA, est tenu d'appliquer les actes uniformes directement³¹. Ainsi, les personnes morales de droit public sénégalaises peuvent recourir à l'arbitrage, même dans le cadre de contrats liés à des missions de service public, tant que la clause compromissoire a été librement acceptée.

Par conséquent, l'insertion d'une clause d'arbitrage dans un PPA n'est ni illégale, ni de nature à remettre en cause sa nature juridique de contrat administratif. L'arbitrage est ici envisagé non comme un critère de qualification du contrat, mais simplement comme un mode de règlement des différends.

Par ailleurs, il ne devrait pas exister pas de diversité juridique sur la question de l'arbitrabilité des contrats publics, dont les PPA, au sein des États membres de l'OHADA au regard de l'article 2 de l'Acte uniforme relatif au droit de l'arbitrage précité. Cette disposition consacre une véritable primauté du droit communautaire OHADA sur les normes internes en matière de recours à l'arbitrage. Les États membres ne peuvent pas opposer leur droit interne pour exclure l'arbitrage dans les contrats, y compris les contrats administratifs ou les contrats de service public tels que les PPA. Cela signifie que les PPA signés par des personnes publiques dans l'espace OHADA sont pleinement arbitrables, quelle que soit leur qualification en droit interne.

En définitive, le régime OHADA assurerait une sécurité juridique et une homogénéité essentielle pour les investisseurs, notamment dans des secteurs régulés comme l'énergie. Il garantit que les différends relatifs aux PPA peuvent être résolus par voie d'arbitrage, sans distinction selon l'État membre concerné.

³¹ Selon l'article 10 du traité OHADA, l'Acte Uniforme est directement applicable et obligatoire dans les États parties nonobstant toutes dispositions contraires de droit interne, antérieures ou postérieures.



Décembre 2025

Conclusion :

L'analyse comparée montre que les contrats d'achat d'énergie (PPA) tendent à être reconnus, en France comme au Sénégal, comme de véritables contrats administratifs dès lors qu'ils participent à l'exécution d'un service public, en particulier celui de la fourniture d'électricité. Cette qualification découle autant de leur objet, assurer l'approvisionnement du réseau national, que du rôle et de la nature des parties impliquées.

Sur le terrain, le PPA reste toutefois un instrument singulier : c'est un contrat à mi-chemin entre le droit public et le droit des affaires. Il obéit à la logique du service public, continuité, sécurité, accessibilité, mais il doit aussi répondre aux exigences économiques de performance et de rentabilité propres aux grands projets d'investissement. Cette double nature explique qu'il soit à la fois un outil juridique de régulation publique et un levier financier au service du développement.

Dans ce contexte, il importe d'adopter une lecture pragmatique du régime juridique des PPA. Les considérer comme des contrats administratifs ne doit pas conduire à les figer dans un cadre trop rigide. Il s'agit au contraire d'en préserver la souplesse économique, notamment en reconnaissant la validité des clauses d'arbitrage permises par le droit OHADA, et en garantissant un environnement contractuel stable et prévisible.

Les PPA illustrent ainsi l'émergence d'un droit public économique moderne, soucieux de concilier intérêt général, efficacité contractuelle et confiance des partenaires privés dans les projets énergétiques africains.



Editée par

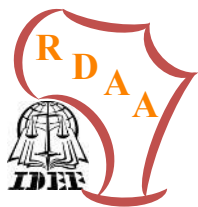
L'Institut du droit d'expression et d'inspiration françaises

Décembre 2025

Note biographique de l'auteur



Dr. Souleymane Soumaoro est Docteur en Droit et avocat à la Cour (Barreau de Paris) et associé du Cabinet WAC PARTNERS (Bamako-Mali). Il a une expertise en droit des affaires (en droit français et en droit OHADA) avec un focus sur la gouvernance des sociétés ; la structuration des projets dans les grands secteurs que sont l'énergie, le pétrole et gaz, les mines, l'agro-industrie, les activités portuaires et l'hôtellerie ; le conseil des dirigeants et administrateurs et les opérations exceptionnelles (fusion, acquisition, augmentation de capital etc.). Il est l'auteur de plusieurs publications dans différents domaines du droit.



REVUE DU DROIT DES AFFAIRES EN AFRIQUE (RDAA)

Editée par

L'Institut du droit d'expression et d'inspiration françaises

Décembre 2025

***Les articles de la Revue du Droit des Affaires en Afrique
sont publiés sur les sites ci-après :***

[IDEF - La RDAA \(institut-idef.org\)](http://institut-idef.org)

[RDAA-OHADA](#)

**Et sur le site la Librairie Numérique Africaine de Nouvelles Editions Numériques Africaines
(NENA)**

<https://www.librairienumeriqueafricaine.com/search/lna/rdaa>