

**Chargés des TD :
Mme F. DIOUF KANTÉ ;
MM. I. DIOUF, F.-D. FAYE, S. NDIAYE, NF. CAMARA, EI H. SALL**

FICHE N° 3

THEME : LES MISSIONS DE L'ADMINISTRATION

I. NOTE

L'action de l'administration a pour raison d'être la satisfaction des besoins du public. Cette raison d'être explique et justifie les deux missions fondamentales consistant à assurer des prestations aux administrés (elles renvoient à la notion de service public) et à veiller au maintien de l'ordre public (par l'exercice de la police administrative).

Un service public désigne une activité dont l'objectif est de satisfaire un besoin d'intérêt général. Il est assuré soit par une personne publique, soit par une personne privée agissant sous le contrôle d'une personne publique et dotée des prérogatives lui permettant d'assurer cette mission. Le service public désigne également l'organisme qui a en charge de réaliser des services d'intérêt général. De nombreuses activités de service public sont directement liées à la souveraineté de l'Etat comme c'est le cas de la justice, de la police, des finances publiques.

La police administrative, est l'ensemble des interventions des autorités administratives compétentes, qui définissent aux moyens d'actes administratifs unilatéraux réglementaires ou individuels, les conditions du maintien de l'ordre public. Elle a essentiellement pour but de prévenir les atteintes à l'ordre public. Ce qui la distingue de la police judiciaire essentiellement orientée vers la répression pénale. Elle intervient lorsqu'une infraction est commise. Elle a pour rôle de la constater, d'en identifier les auteurs et de réunir les preuves afin de permettre l'action de la juridiction pénale (cf. CE section 11 mai 1951 Baud R. 265 ou Sirey 1952.3.13). L'exercice de la police administrative pose un certain nombre de problèmes relatifs notamment aux autorités investies de cette mission, aux concours de compétences de police, aux limites apportées à l'exercice de ce pouvoir, et enfin aux cas possibles d'extension de ce pouvoir dans certaines circonstances.

L'étude des deux sous-thèmes offre l'opportunité d'aborder les méthodologies du commentaire doctrinal et du cas pratique.

II METHODOLOGIE

A/ COMMENTAIRE DE TEXTE

Le commentaire de texte doctrinal comporte globalement une introduction et le développement du plan retenu. La conclusion n'est pas nécessaire. Mais, l'introduction doit être substantielle. Elle comporte les éléments suivants :

- **auteur du texte.** Il faut présenter l'auteur, sauf texte anonyme, en faisant ressortir sa biographie, son œuvre, son activité et son époque. Si le texte comporte un intitulé, c'est un moyen supplémentaire pour la compréhension du texte à commenter.
- **date du texte.** Si le texte n'est pas daté, émettre des hypothèses, mais avec une certaine prudence. Cela permet de décrire **le contexte**. Si le texte comporte une date et la référence

précise de l'ouvrage d'où il est extrait, ce sont des indications très utiles. Il faut tenir compte aussi de toutes les évolutions.

- **nature du texte** : document juridique, discours politique, article de journal... C'est généralement la nature du texte qui conditionne son style. Il est utile de faire ressortir le caractère doctrinal ou didactique à vocation pédagogique du texte.

Il faut relever le **plan du texte**, à savoir sa structuration et l'argumentation qui sous-tend cette subdivision. Cela permettra de dégager l'**idée générale du texte** à partir de quoi sera **justifié** le plan proposé. Son **annonce** clôturera l'introduction.

Tous ces éléments doivent être entièrement rédigés, présentés et séparés par des paragraphes distincts.

B/ Le cas pratique

L'exercice de résolution d'un cas pratique ressemble souvent à une consultation juridique. Généralement celui qui pose les questions s'attend à obtenir des réponses précises et non des développements théoriques ou des généralités sur une question de droit.

Aucun formalisme n'est exigé dans ce genre d'exercice. Il faut répondre aux questions telles qu'elles se présentent, tout en sachant que le raisonnement suivi importe plus que la réponse donnée. En outre, les questions n'ont pas toutes la même importance. Certaines sont plus faciles que d'autres.

Quant aux réponses, même si cela n'est pas précisé, elles doivent être souvent appuyées par des éléments textuels ou jurisprudentiels. Lorsqu'une question est apparemment mal posée ou que des faits sont difficiles à distinguer, il appartient à l'étudiant de refaire tout ce travail intellectuel avant de répondre à la question.

III- BIBLIOGRAPHIE

• ARTICLES OU OUVRAGES

- BRACONNIER (S), *Droit des services publics*, 2^e éd, PUF, 2003.
- CHEVALLIER (J), *Le service public*, 10^e éd, Paris, PUF 1987, 127 p.
- DEGNI-SEGUI (R), *Droit Administratif général*, T2, Abidjan, éd. CEDA 2003, p.381 et s.
- DIOP (S), « Quelques remarques sur le C.O.A », R.I.P.A.S n° 16, 1987 p. 95 et s.
- ESPLUGAS (P), *Le service public*, 3^e éd, Dalloz, 2012, 154 p.
- GUGLIELMI (G), KOUBI (G), *Droit du service public*, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 2011, 3^e édition.
- MOREAU (J), « Droit de la police administrative : une règle d'or, le principe de proportionnalité », JCP. A 2006, n°21, p. 683.
- SY (D), *Droit administratif*, 3^e édition, L'Harmattan, Dakar, 2021.
- TRAVARD (J.), « Jean Rivero et les lois du service public », AJDA, 2010, p. 987.
- VANDERMEEREN (R.), « Police administrative et service public », AJDA, 2004, p.1916.

• LEGISLATION SENEGALAISE

- Loi n° 65-51 du 19 juillet portant Code des obligations de l'administration, modifiée par la loi n° 2006-16 du 30 juin 2006, modifiée par la loi n° 2022-07 du 19 avril 2022.
- Loi n° 78-02 du 29 janvier 1978 relative aux réunions.
- Loi n° 2021-01 du 22 février 2021 relative aux contrats de Partenariat Public-Privé (PPP).
- Décret n° 2022-2295 du 28 décembre 2022 portant Code des marchés publics.

• JURISPRUDENCE

- CE 19 mai 1933 Benjamin.
- CS, 24 décembre 2009, AJ/PADS.
- CS, 13 octobre 2011, Alioune TINE.

- CS, 13 janvier 2015, Sidia BAYO.
- CS, 09 juin 2016, Amnesty international Sénégal.
- CS, 23 mai 2019, Assane BA.

Sous-thème 1 : Le service public

• **DOCUMENTS**

1- LEBRETON (G.) *Droit administratif général*, 3^e éd, Paris Armand Colin, 2004, p. 109.

[...] Selon sa définition classique, telle qu'elle s'est forgée au cours du XIX^e siècle, le service public est une activité d'intérêt général gérée par une personne publique... Cette définition simple se caractérise par la prééminence du critère organique. La qualification de service public dépend en effet essentiellement de la nature juridique de l'organe qui gère l'activité : cet organe doit être une personne publique, c'est-à-dire l'État, une collectivité territoriale, ou un établissement public [...].

Mais..., dès 1921, la jurisprudence a en effet admis que les services publics pouvaient avoir un objet industriel et commercial [...].

Jusqu'en 1938, les personnes privées ne pouvaient pas gérer de service public, sauf dans le cas précis de la concession de service public. Cette interdiction de principe est vite apparue inadaptée à l'évolution de la société, dont le « besoin de service public » a cru dans des proportions telles que les personnes publiques se sont senties incapables d'y répondre seules. En pratique, l'État a donc confié la gestion de certaines activités d'intérêt général à des personnes privées.

2- SY (D), *Droit administratif*, Dakar, 3^{ème} édition, L'Harmattan, 2021, p. 409.

[...]

Le service public est une activité d'intérêt général assurée soit par une personne publique, soit par une personne privée rattachée à une personne publique et soumise à un régime juridique particulier. Ainsi, le service peut être défini soit organiquement, soit matériellement.

Au sens organique, le service public implique une organisation, un appareil administratif. Exemple : le service. Au sens matériel ou fonctionnel, le service public désigne une activité, une mission ayant un caractère d'intérêt général. Exemple : service public de la justice.

Au Sénégal, on semble faire prévaloir le critère organique. En effet, l'article 11 du COA dispose que le service public est constitué par « toute activité d'une personne morale de droit public en vue de satisfaire un besoin d'intérêt général ». Mais cette définition n'empêche pas la gestion de service public par les personnes privées.

Au total, on peut définir le service public comme une activité assurée ou assumée par une collectivité publique en vue de satisfaire un besoin d'intérêt général.

3- SALAMI (I.-D.), *Droit administratif*, 2^{ème} édition refondue et enrichie, CeDAT, 2021, pp.242-243.

La notion de service sera longtemps considérée comme le critère d'application du droit administratif classique formalisé par l'arrêt Blanco (TC, 8 février 1873). L'activité d'intérêt général directement gérée par l'administration, elle impliquait en effet l'application du droit administratif et la compétence du juge administratif.

Cette importante fonction disparaît après la première guerre mondiale, avec l'apparition des services publics industriels et commerciaux et la banalisation de l'association de personnes privées à sa gestion. Le service public ne signifie plus alors nécessairement la soumission au droit administratif ; il peut être actuellement défini comme une activité d'intérêt général, prise

en charge directement ou indirectement par une personne publique et soumise, à de degrés divers, à un régime juridique spécifique.

Le service public est à la fois une activité, une structure et un organisme. Selon l'arrêt *Narcy* de 1963 (CE, sect., 28 juin 1963), l'existence d'un service public se trouve en effet conditionnée par la réunion de trois (03) indices : un élément fonctionnel relatif à la présence plus ou moins visible d'une personne publique à la tête du service (rattachement à une personne publique), un élément juridique déterminant sa soumission à un régime spécifique et un élément matériel justifié par sa mission d'intérêt général.

La définition rassemble deux (02) éléments : l'éléments organique et l'élément matériel.

L'élément organique : pour qu'une activité soit définie comme service public, il faut qu'elle soit prise en charge par une personne publique. La notion de service public intègre un élément organique, relatif à la présence plus ou moins médiatisée d'une personne publique. Une célèbre définition proposée par René Chapus évoque une activité « *assurée ou assumée par une personne publique en vue d'un intérêt public* ».

Le service peut en effet être directement géré par une personne publique qui en assure la direction, ou indirectement par le truchement d'une personne privée, la personne publique se contenta alors d'en assumer la gestion.

Cette privatisation du gestionnaire du service public est déjà ancienne. Apparue dans la seconde moitié du 19^{ème} siècle avec les concessions de chemin de fer, elle sera généralisée par le Conseil d'État quelques décennies plus tard. La délégation de service ainsi consentie peut cependant être plus ou moins explicite ; le juge administratif se voit alors contraint de recourir à la technique du faisceau d'indices, exposé dans l'arrêt *Narcy* du 28 juin 1963. Pour apprécier si l'organisme en cause exerce une mission de service public, il vérifie en premier lieu la présence d'un intérêt général (première condition), puis l'existence d'éléments lui permettant de constater la volonté de la personne publique d'assumer cette activité : droit de regard, contrôle de tutelle (deuxième condition) et, surtout, habilitation de la personne privée à user de certaines prérogatives de puissance publique (régime spécifique, troisième condition).

L'élément concerne ici le contenu de l'activité elle-même : c'est elle qui a pour objectif la satisfaction d'un besoin d'intérêt général. La mission de service public se trouve intimement liée à l'idéologie de l'intérêt général. Les services publics, note R. Chapus, « *sont la raison d'être de l'administration, qui ne dispose de prérogatives de puissance publique que pour les assurer au mieux [...]* L'administration n'a de légitimité certaine que dans la mesure où ses activités ont le caractère de service public ». Intérêt général et service public remplissent ici une fonction de légitimation essentielle, leur permettant de justifier l'intervention de la puissance publique et les prérogatives qui lui sont octroyées [...].

La notion de service exige la soumission à un régime juridique spécifique. Justifié par la mission d'intérêt impartie à tout service public, celui permet de transcender la multitude des activités et la diversité des modes de gestion, alors même que son contenu se trouve profondément bouleversé par le phénomène de l'administration française et par le droit communautaire.

Dans le droit administratif de la fin XIX^{ème} et du début du XX^{ème} siècle, ce régime juridique spécifique s'exprimait en effet par l'application quasi automatique du droit administratif. Le triptyque de l'arrêt *Blanco* établissait alors une identité presque parfaite entre activité de service public-gestion publique-application du droit administratif et, donc, compétence du juge administratif pour résoudre d'éventuels litiges.

L'apparition, en 1921, de services publics industriels et commerciaux soumis pour l'essentiel au droit privé commença à rompre ce bel appareillage, dès lors que l'existence du service public n'impliquait plus nécessairement l'application du droit administratif.

Exercice : Commentez les textes ci-dessous.

Groupes du Lundi :

L'action de l'Administration se rattache à la fonction exécutive, elle consiste en la satisfaction de l'intérêt général des administrés [...]. La création, la gestion et le fonctionnement de services publics incarnent, au plus haut point, la prise en charge de cet intérêt général. L'expression « service public » désigne à la fois ce que fait l'Administration et l'organisme qui le fait [...].

Il va apparaître par la suite [...] l'idée que, de même qu'une personne publique peut se « mettre en civil » en agissant comme une personne privée par le moyen de services publics à caractère industriel ou commercial, de même, à son tour, une personne privée peut, à l'instar d'une personne publique, agir dans l'intérêt général au moyen d'un service public [...]. À l'inverse, certains organismes publics [...] gèrent des activités industrielles et commerciales identiques à celles des entreprises privées similaires, qu'on ne peut qualifier de missions de service public dès lors qu'aucune particularité ne distingue leur régime de celui du secteur privé. Par ces deux voies, il y a dissociation entre le sens organique et le sens matériel.

Jean-Claude Ricci et Frédéric Lombard, *Droit Administratif Général*, Hachette Éducation, 2021, pp. 95-98.

.....

Groupes du Mardi :

Deux critères permettent de définir le service public : un critère organique, qui repose sur le rattachement de l'activité à une personne publique, et un critère matériel qui se compose en réalité de deux éléments.

Le premier critère matériel est fondé sur l'objet de l'activité, à savoir la satisfaction de l'intérêt général, tandis que le second s'intéresse au régime juridique puisqu'une activité de service public est, en principe, soumise à un régime exorbitant du droit commun.

Pour qu'une activité soit qualifiée de service public, elle doit être rattachée à une personne publique qui sera responsable de la création et de l'organisation du service. Ce rattachement peut revêtir différentes formes : il peut être direct si la personne publique prend elle-même en charge le service en le gérant en régie, mais il peut aussi être indirect si elle confie la gestion de cette activité à une personne privée.

Virginie Donier, Nathalie Droin et Matthieu Houser, *Le droit administratif aux concours*, La Documentation française, 2005, pp. 18-20.

Sous-thème 2 : La police administrative

DOCUMENTS :

☐ CE 18 avril 1902 Commune de Neris-les Bain.

Considérant que, si l'art 99 de la loi du 5 avril 1884 autorise le préfet à faire des règlements de police municipale pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, aucune disposition n'interdit au maire d'une commune de prendre sur le même objet et pour sa commune, par des motifs propres à cette localité, des mesures plus rigoureuses.

□ **CE 19 mai 1933, Benjamin**

Considérant que, s'il incombe au maire... de prendre les mesures qu'exige le maintien de l'ordre, il doit concilier l'exercice de ses pouvoirs avec le respect de la liberté de réunion garantie par les lois des 30 juin 1881 et 28 mars 1907... Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'éventualité de troubles alléguée par le maire de Nevers ne présentait pas un degré de gravité tel qu'il n'ait pu, sans interdire la conférence maintenir l'ordre en édictant les mesures de police qu'il lui appartient de prendre ; que dès lors, sans qu'il ait lieu de statuer sur le moyen tiré du détournement de pouvoir, les requérants sont fondés à soutenir que les arrêtés attaqués sont entachés d'excès de pouvoirs (intervention de la société des gens de lettres admise : arrêtés du maire de Nevers annulés).

□ **CE 19 juin 1953 – Sieurs Houphouët Boigny et autres**

Considérant qu'il résulte des pièces versées au dossier que, eu égard à la situation particulière au territoire de la Haute-Volta au cours de l'année 1948, la tenue du congrès du Rassemblement démocratique africain, à Bobo-Dioulasso, était de nature à entraîner des troubles graves ; que l'autorité de police, compte tenu de l'étendue du territoire où la sécurité devait être assurée, ne disposait pas de forces suffisantes pour maintenir l'ordre : que, dans ces conditions, et alors surtout que la réunion projetée devait nécessairement, en raison des conditions dans lesquelles elle était organisée, se tenir au moins partiellement sur la voie publique, le gouverneur de la Haute-Volta et l'administrateur, maire de la commune mixte de Bobo-Dioulasso ont pu légalement interdire la réunion du congrès en question tant sur le territoire de la commune mixte que sur l'ensemble de celui de la Haute-Volta ; qu'il suit de là que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que les décisions attaquées sont entachées d'excès de pouvoir ... (Rejet).

Exercices : Résoudre le cas pratique ci-après.

Groupe Lundi

1. À peine arrivé au pouvoir, le nouveau gouvernement sénégalais a voulu soulager les ménages en difficulté : il a donc baissé le prix des produits de première nécessité, et ce, de façon immédiate. Cette mesure passe mal auprès des commerçants aussi bien les grossistes que les détaillants qui font valoir qu'ils détiennent encore des stocks achetés à l'ancien prix et qu'ils doivent écouler.

Mécontents, ces commerçants décident de manifester leur opposition en organisant des marches de protestation un peu partout dans le pays : dans les grandes villes comme dans les chefs-lieux de région et de département. Lorsqu'on leur demande s'ils ont obtenu l'autorisation des autorités administratives pour ces rassemblements, ils répondent par la négative en invoquant la Constitution : selon eux, celle-ci consacre la liberté de manifester, si bien qu'ils seraient libres de descendre dans la rue où et quand bon leur semble.

Les commerçants grossistes et détaillants ont-ils juridiquement raison ?

2. Un homme politique sénégalais est convoqué devant le tribunal. Pour s'y rendre, il ne fait pas le trajet seul : il rassemble derrière lui un cortège qui défile sur la voie publique. Mis au courant, le Préfet vient à sa rencontre et lui suggère d'emprunter un autre itinéraire. L'intéressé

refuse cette proposition et poursuit sa marche sans en changer. C'est alors que la gendarmerie l'interpelle, lui reprochant un attroupement non autorisé sur la voie publique.

Déterminez les différentes opérations de police dans cette situation. Le préfet est-il compétent pour demander à l'homme politique de changer d'itinéraire ?

3. Un promoteur projette d'organiser, dans une salle privée de la commune, un spectacle de cabaret comportant des numéros de danse jugés indécents, programmé en pleine période de la cérémonie religieuse. Des associations confessionnelles s'indignent et annoncent des rassemblements de protestation susceptibles de dégénérer. Monsieur I.DIOUF, maire de la commune, envisage de prendre un arrêté interdisant purement et simplement ce spectacle sur tout le territoire communal.

4. Dans la même commune, un commerçant veut ouvrir un débit de boissons avec musique, ouvert jusqu'à l'aube, à quelques mètres de la grande mosquée. Le maire Diouf souhaite interdire l'ouverture de l'établissement au seul motif qu'il heurte les bonnes mœurs et la sensibilité religieuse du quartier.

Le maire vous consulte sur la légalité des mesures envisagées.

5. Face à l'ampleur des accidents de la route, le ministre de l'intérieur a pris la décision de limiter la vitesse de circulation à 70 km/h sur toutes les routes nationales (RN) du pays. Considérant que la chaussée de la RN 1 est très rétrécie et très accidentogène tout au long de la région de Kaffrine, le gouverneur de ladite région y limite la vitesse de circulation à 50 km/h dans la région et à 90 km/h dans le département.

L'arrêté du gouverneur est-il légal ?

////////////////////////////////////

Groupe Mardi

1. L'association des jeunes de « NDioum » entend organiser une marche pacifique pour dénoncer la cherté du loyer. Son président, Ibrahima Diouf, adresse au Préfet du département une lettre l'informant de la date, de l'heure, de l'itinéraire et du nombre approximatif de participants.

Trois jours avant la date prévue, le Préfet répond par un arrêté d'interdiction, au seul motif qu'il « ne dispose pas d'effectifs suffisants pour encadrer la marche » et que celle-ci « risque de gêner la circulation ».

Une marche sur la voie publique doit-elle être autorisée par l'administration au Sénégal ?

L'arrêté d'interdiction du Préfet est-il légal ?

2. Un promoteur de spectacles, M. Ndiaye, projette d'organiser dans une salle de la commune de Mbao un « concert-show » mettant en scène des danseuses en tenues très légères. Plusieurs associations de quartier et un collectif religieux protestent et saisissent le maire. Par arrêté, ce dernier interdit la tenue du spectacle sur le territoire communal, au motif qu'il porterait atteinte à la moralité publique. M. Ndiaye conteste l'arrêté d'interdiction en soutenant que le maire n'a aucune compétence en matière de morale.

La moralité publique peut-elle fonder une mesure de police administrative au Sénégal ?

Le maire était-il compétent, et son arrêté d'interdiction est-il légal ?

3. Le collectif citoyen « And Taxawu Grand-Yoff » souhaite organiser une marche pacifique pour réclamer l'assainissement de leur quartier, régulièrement inondé. Conformément à la loi, son coordonnateur dépose une déclaration auprès du Préfet du département de Dakar, précisant la date, l'heure, l'itinéraire et le nombre attendu de participants.

Le Préfet répond par un arrêté d'interdiction. Il avance trois motifs : l'existence de « menaces de troubles à l'ordre public », le « risque d'entrave à la circulation » sur l'itinéraire choisi, et la « possibilité d'infiltration de la marche par des individus mal intentionnés ».

La marche devait-elle être autorisée, ou la déclaration suffisait-elle ?

Les trois motifs invoqués par le Préfet justifient-ils légalement l'interdiction ?

Le préfet est-il juridiquement fondé à interdire la manifestation ?

4. Constatant la frustration globale du mouvement navétane de Dakar, le ministre de l'intérieur demande à ses agents de redoubler de vigilance. Les agents de police multiplient les contrôles d'identité et dispersent tout rassemblement de plus de 10 personnes. Lors d'un contrôle d'identité, un passant interpellé refuse d'obtempérer et prend la fuite. Les policiers se mettent à sa poursuite, l'arrêtent et le conduisent au commissariat.

Le sous-préfet de Dakar Plateau, considérant que Dakar centre est un quartier d'affaires, demande au commissariat de la zone de ne point procéder à des contrôles d'identité et de ne disperser des rassemblements que lorsqu'ils dépassent 20 personnes.

Identifiez les différentes opérations de police dans cette situation et dites si la décision du sous-préfet de Dakar Plateau est légale.