

**MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA
RECHERCHE ET DE L'INNOVATION
UNIVERSITÉ ASSANE SECK DE ZIGUINCHOR**



UFR Sciences économiques et Sociales

Département : Sciences Juridiques

Master : Droit et administration des collectivités territoriales

Mémoire fin de cycle master

SUJET :

**LE POUVOIR DE POLICE DU MAIRE AU
SÉNÉGAL**

Présenté par

Mouhamed CISS

Sous la direction de

DR. Moustapha Lô DIATTA

Devant le jury compose de:

Pr Mouhamadou Moustapha AIDARA : Président du jury

Dr Moussa NDIOR : Rapporteur

Dr Moustapha Lo DIATTA : Encadreur

Année universitaire: 2023-2024

AVERTISSEMENT

L'université Assane Seck de Ziguinchor n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires et thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

DÉDICACE

Je dédie ce modeste travail à

- mes parents : ma courageuse mère **Mariétou CISS** et mon sage père **Massale CISS**. Ce mémoire ne peut contenir les dithyrambes que vous méritez.

- Mes gentils et adorables frères et sœurs : Abibatou CISS, Aliou B. CISS, Cheikh NDOUR, Abdourahmane CISS, Fatou CISS, Mariama CISS, Ndeye DIOP CISS, Ndeye Sophie CISS, Awa FAYE et Mariama CISS.

- À mon fidèle cousin et compagnon **Malick CISS**

- À mon meilleur et sincère ami **Mamadou CISS**

- À mon adorable sœur **Abibatou CISS** et son époux **Khadim Bamba MBAYE** et à toute la famille **MBAYE**, particulièrement à **Papa A. MBAYE** et **Khady MBAYE**.

REMERCIEMENTS

Mes sincères remerciements vont à l'endroit de mon encadreur, **Dr Moustapha Lô DIATTA**. Pour m'avoir accompagné et soutenu durant tout le travail, de se montré disponible pour accepter d'encadrer ce travail en dépit de ses multiples et laborieuses charges. Merci pour votre accessibilité et votre disponibilité. Vos suggestions, orientations et conseils m'ont beaucoup aidé dans la mise en œuvre de ce travail.

Je remercie chaleureusement tous ceux qui ont participé à l'accomplissement de ce travail, notamment **Ousmane DIOUF, Lamine CISSE** et **Mouhamadou THIAM**.

Je remercie tous les enseignants de l'UASZ pour la brillante formation à mon égard.

Je remercie mes camarades de promo **Malick BA, Woury TANDJIGORA, Amy WILANE** pour l'intéressant parcours académique partagé.

Je dis merci à tous ceux qui m'ont accueilli à Ziguinchor, particulièrement **Binta Diatta, Malick SOW** et **Amina BA** pour l'hospitalité et la générosité.

Je remercie du fond du cœur **Rokhaya FAYE** pour tout le soutien matériel et moral qu'elle a fourni durant notre parcours à l'université.

Je remercie mon ami **Mamadou CISS** d'avoir mis à ma disposition sa machine pour ce travail.

Je suis reconnaissant envers ma compagne **Christa MENDY** pour son soutien moral et son investissement dans mes projets et d'avoir cru en moi.

Merci du fond du cœur mon ami, ma sœur **Mamy Gisèle KENY** pour autant de gentillesse et d'assistance à mon égard.

Je remercie l'Amicale des Etudiants ressortissants de Pout et Keur Moussa à Ziguinchor, particulièrement **Mamadou Falilou DIOUF, Sofia DIOUF, Aby MBAYE, Omar DIOUF, Maimouna SAWARE**.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AJCT	Actualité juridique. Collectivités territoriales
AJDA	Actualité juridique. Droit administratif
ASMA	Agence pour la Sédentarisation des Marchands Ambulants
ASP	Agents de Sécurité de Proximité
BDP	Bibliothèque de droit public
BJCL	Bulletin juridique des collectivités locales
CA	Cour d'Appel
CAA	Cour administrative d'appel
CE	Conseil d'État (France)
CE	Code de l'Environnement
CES	Conseil d'État du Sénégal
CGCL	Code Général des Collectivités Locales
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CHEDS	Centre des Hautes Études de Défense et de Sécurité
CT	Collectivités territoriales
CONAJEM	Commission Nationale d'Appui aux Jeunes Marchands
CS	Cour Suprême (Sénégal)
CT	Collectivités territoriales
CU	Code de l'Urbanisme
DA	Droit administratif (revue citée)
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
FDS :	Forces de Défense et de Sécurité
IFRI :	Institut français des relations internationales

JO	Journal Officiel
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
PA	Police Administratif
PAG	Police Administrative Générale
PAS	Police Administrative spéciale
PCU	Plan Communal d'Urbanisme
SONAGED	Société Nationale de Gestion des Déchets

SOMMAIRE

Introduction	1
Première partie : Un pouvoir de police affirmé par les textes	10
Chapitre I : Le fondement juridique du pouvoir de police du maire	11
Section I : Les sources législatives du pouvoir de police du maire	11
Section II : Les sources extra-législatives du pouvoir de police du maire.....	18
Chapitre II : Le contenu du pouvoir de police détenue par le maire	25
Section I : Le pouvoir de police générale du maire	25
Section II : Le pouvoir de police spéciale dans certains domaines	33
Deuxième partie : Un pouvoir de police municipale limité dans son exercice	41
Chapitre I : Les limites d'ordre juridique et extrajuridique du pouvoir de police du maire.	42
Section I : Les contraintes liées au contrôle de légalité	42
Section II : les contraintes liées à l'ineffectivité dans l'exercice du pouvoir de police du maire	50
Chapitre II : La concurrence des services et autorités déconcentrés de l'état	59
Section I : Le concours entre police administrative ayant un objet identique	59
Section II : Concours entre mesures de police ayant un objet différent	67
Conclusion	74

INTRODUCTION

Dès son accession à la souveraineté internationale, le Sénégal a choisi une politique de décentralisation prudente, progressive et irréversible.¹

La décentralisation est un modèle ayant pour objectif d'atteindre une autonomie locale. C'est un système d'organisation administrative qui reconnaît une existence juridique à des collectivités secondaires qui sont dotées de la personnalité morale et qui sont appelées à gérer leurs propres affaires par l'intermédiaire d'organes propres. La décentralisation permet en outre d'éviter l'engorgement du pouvoir central ; de susciter des initiatives au niveau local ; de multiplier les centres de décision et de faire participer les populations à la gestion de leurs propres affaires.²

Quand on évoque la décentralisation au Sénégal, on fait référence à la décentralisation dans le contexte administratif et politique. La décentralisation territoriale ne se réduit pas à une simple méthode d'administration. Elle porte une connotation politique, comme l'a souligné Maurice Hauriou, selon laquelle si l'on ne considérait que l'aspect administratif, la déconcentration offrirait aux pays une gestion plus efficace, plus neutre, plus cohérente et plus économique comparée à la décentralisation. Cependant, les États ne requièrent pas uniquement d'une bonne gouvernance, ils ont également besoin de liberté politique.³

La décentralisation est régie par plusieurs principes dont le plus important est le principe de la libre administration des collectivités territoriales prévu par l'article 102 de la Constitution.⁴

L'idée d'autonomie locale veut dire que les collectivités territoriales se gouvernent elles-mêmes, en permettant aux citoyens de s'impliquer dans la gestion de leurs propres affaires.

Le fondement de « la libre administration des collectivités locales » peut être sujet à débat. En effet, la discussion s'est concentrée sur la question de déterminer si cette autonomie administrative représente une véritable « liberté » ou si c'est plutôt un principe d'organisation de l'État qui impliquerait certains droits ou libertés.

¹ Exposé des motifs de la Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant CGCT.

² D.SY, *droit administrative général*, Ziem E, harmattan 2019, p.196.

³ Note du professeur El Hadj M'BODJ, « La démocratie locale à l'épreuve de la Décentralisation régionale », in Actes du Séminaire du 2 au 4 mai 1994, Dakar, juin 1994 cité par I. Diallo *Le droit des collectivités locales au Sénégal*. Harmattan 2007.p15.

⁴ V. Art 102 de la constitution.

La question de savoir si l'autonomie administrative des collectivités territoriales était une liberté fondamentale a été soulevée en France en référence à la décision du Conseil d'État du 18 janvier 2001, *commune de Venelles*. Confronté à une situation de référé-liberté, selon la loi du 30 juin 2000, le Conseil d'État a répondu positivement⁵. Le Conseil constitutionnel, de son côté, n'a pas émis de décision explicite. Il est vrai que dès 1979, le Conseil constitutionnel a reconnu une valeur constitutionnelle au principe de la libre administration des collectivités territoriales. Cependant, il n'a pas eu à qualifier spécifiquement la libre administration des collectivités territoriales de liberté fondamentale, car cette question ne lui a pas été présentée explicitement en ces termes.

C'est ainsi que Michel VERPEAUX considère que « le principe de libre administration des collectivités territoriales constitue une garantie, au même titre que le principe de la séparation des pouvoirs. L'un comme l'autre ne constituent pas des droits, mais peuvent être conçus comme des conditions jugées constitutionnellement nécessaires, par l'article 72 de la Constitution pour l'un, par l'article 16 de la Déclaration des droits pour l'autre, pour l'affirmation des libertés reconnues dans d'autres dispositions qui ne sont plus alors organiques, mais qui concernent des droits substantiels. La libre administration peut d'ailleurs être conçue comme une forme de séparation verticale des pouvoirs tandis que la forme habituelle de la séparation serait horizontale. L'une comme l'autre ne sont pas des droits, mais des moyens d'asseoir des droits ou des libertés, ils sont des moyens, ils ne constituent pas des buts »⁶.

Au Sénégal, l'article 102 de la Constitution considère la libre administration comme une liberté constitutionnelle garantie à laquelle le législateur doit se conformer⁷. Cette liberté doit être défendue non seulement contre les intrusions de l'État lui-même, mais également contre celles pouvant provenir d'autres entités publiques.⁸

En d'autres termes, la libre administration est un principe à valeur constitutionnelle. Cette libre administration concerne à la fois les rapports que les communes entretiennent entre elles et ceux qu'elles entretiennent avec le pouvoir central. En effet, aucune collectivité ne peut exercer une tutelle sur une autre, mais également l'État ne doit en aucun cas porter atteinte au principe de la libre administration des collectivités.⁹

⁵ CE du 18 janvier 2001, *Commune de Venelles*.

⁶ Michel VERPEAUX, dans son commentaire de l'arrêt du Conseil d'État du 18 janvier 2001, *Commune de Venelles c/ M. Morbelli*.

⁷ Art 102 de la constitution.

⁸ I. DIALLO, *Le droit des collectivités locales au Sénégal*. Harmattan, 2007, p.55.

⁹ J, M, DEVILLER, *cours de droit administratif*, 9^e E, Montchrestien, 2005, p.158.

L'article 67 de la Constitution pose la règle selon laquelle il appartient à la loi de déterminer ou de définir la libre administration.¹⁰ C'est au regard de cette disposition que les collectivités territoriales sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière et s'administrent librement par des conseillers élus au suffrage universel.¹¹ Elles ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social et environnemental d'intérêt local.¹²

Pour exercer efficacement ses prérogatives de puissance publique, les organes des collectivités territoriales utilisent trois types de moyens, notamment les moyens humains, les moyens matériels et les moyens juridiques.

C'est le cas du maire, organe exécutif local qui dispose d'un pouvoir de police. Ce pouvoir est reconnu d'abord de manière implicite par l'article 115 du CGCT selon lequel « le maire prend des arrêtés à l'effet : d'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité ; de publier à nouveau les lois et les règlements de police et de rappeler les habitants à leur observation. Le maire est tenu d'assurer le respect des prescriptions de police qu'il édicte. »¹³

Ce pouvoir est reconnu de manière explicite par l'article 118 du CGCT selon lequel « le maire est chargé, sous le contrôle du représentant de l'État, de la police municipale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs »¹⁴.

La police municipale fait partie des attributions qui sont propres au maire. C'est-à-dire des attributions dont l'exercice traduit sa seule volonté. Cela suppose que le domaine d'intervention du maire est étranger aux compétences des assemblées délibérantes. Il en est ainsi de la gestion de la fonction publique locale.¹⁵

¹⁰ Art 67 de la constitution.

¹¹ L'article 102 dispose que les Collectivités territoriales « s'administrent- librement par des assemblées élues au suffrage universelle direct ». On note également l'article 67 qui dispose « la loi fixe les règles concernant le régime électoral de l'assemblée nationale et des assemblées territoriales ». Aux termes de ces dispositions les assemblées des collectivités territoriales doivent être désignées par élection au suffrage universel direct. C'est un principe constitutionnel qui s'impose au législateur, la loi ne peut prévoir d'autres modes de désignation que celui prévu par l'article 102 de la constitution.

¹² Art 3 de la loi n 2013-10 du CGCT.

¹³ Art 115 du CGCT.

¹⁴ Art 118 du CGCT

¹⁵ R. CHAPUS, *droit administratif général tome 1* Montchrestien 15^e édition 200, p.714.

Ainsi, le maire se voit reconnaître un pouvoir de police ayant pour objectif, sur le fondement de l'article 119 du CGCT, « d'assurer le bon ordre, la sûreté, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique », ¹⁶ objet de notre sujet : le pouvoir de police du maire au Sénégal.

La police municipale relève de la police administrative. La police administrative est définie de manière générale comme une « activité spécifique de prescription, consistant à réglementer des activités privées en vue du maintien de l'ordre public, pouvant donner lieu à des actions matérielles ». ¹⁷

Le terme « pouvoir de police » désigne une sorte de police administrative que détient une autorité de police générale ou spéciale dans le cadre local comme le maire ou le préfet dans le cadre national ainsi que le Président de la République ou le Premier ministre ¹⁸.

Le terme « police » peut être décrit comme un objet juridique difficile à définir. Cette complexité réside dans le fait que « le terme, à l'inverse de la majorité des termes juridiques, est également présent dans le langage des historiens, des moralistes, et même de l'individu ordinaire. » ¹⁹

Pour certains auteurs, « la police représente incontestablement une certaine anomalie du point de vue de la rationalité juridique. » ²⁰

Le mot « police » trouve son origine dans le latin *politia*, dérivé du grec *politeia*, qui se référait à l'administration de la Cité (*polis*). Initialement, le terme « police » est généralement associé à l'idée de gouvernance ; cette interprétation « au sens large » se maintiendra presque jusqu'à la chute de l'Ancien Régime. Au fil du temps, elle va se spécialiser progressivement pour en arriver à son sens contemporain et recevoir une multitude d'adjectifs, y compris celui d'administrative ²¹. Ainsi, sous l'Ancien Régime, le rôle de la police se transforme et s'élargit considérablement.

¹⁶ « Les attributions confiées au maire en cas de danger grave ou imminent visé à l'article 119 du présent code ne font pas obstacle au droit du représentant de l'État, dans le département où se trouve la commune, de prendre toutes mesures de sûreté exigées par les circonstances. » Article 120 du CGCT

¹⁷ A. VAN LANG, G. GONDOUIN & V. INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, Sirey, 6e Éd., 2011, p.315.

¹⁸ M. Adam « réflexions sur les pouvoirs de police des maires en droit camerounais de la décentralisation » 2022, p.21.

¹⁹ PICARD, thèse préc, t. 1, p. 16. (Cité par R. Demangeon dans son thèse « les concours de police » Présentée et soutenue publiquement le 27 janvier 2020 à université de lorraine)

²⁰ P. NAPOLI, Naissance de la police moderne. Pouvoirs, normes, société. La Découverte, 2003, p. 9. . (Cité par R. Demangeon dans son thèse « les concours de police » Présentée et soutenue publiquement le 27 janvier 2020 à université de lorraine)

²¹ Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007, p. 6.

C'est « à partir de la Révolution que la notion de police acquiert sa forme moderne, et que la police administrative s'en détache sous le double effet de la séparation des pouvoirs et de la séparation des autorités. »²² L'arrêté du 14 décembre 1789 vient réaffirmer et détailler les prérogatives de police dont détiennent les municipalités.

En général, dans son sens moderne, la police peut avoir deux interprétations distinctes et complémentaires qui doivent désormais être prises en compte.

D'abord, la police peut être identifiée comme une « organisation politique et administrative » au sein d'une société ou d'un État. Plus spécifiquement, une structuration rationnelle de l'ordre public dans un groupe social, qui donne fréquemment lieu à une réglementation. Toutefois, cette perspective fonctionnelle de la police ne représente pas sa seule interprétation. La police est perçue dans son sens organique, par conséquent, s'identifie par des forces ou unités de police qui se manifestent par la présence d'agents sur le terrain. Cette dernière perception de la notion de police est manifestement la plus courante pour la plupart des citoyens.²³

Si on examine le concept de police dans son sens fonctionnel, on peut rencontrer deux sortes de distinctions qui comportent chacune des particularités et des implications légales que nous ne saurions ignorer. Il est donc essentiel de comprendre la différence entre la police administrative et la police judiciaire et la distinction entre la police administrative générale et spéciale ainsi que ses implications, que nous allons voir dans le développement.

Le mot « **pouvoir** », étant un verbe transitif, est défini par le dictionnaire Robert comme « avoir la possibilité, les moyens physiques, matériels, techniques, intellectuels, psychologiques, etc., de faire quelque chose ».

On peut en déduire de cette définition que le pouvoir de police du maire désigne l'ensemble des moyens et de possibilités, qu'ils soient matériels, humains et financiers, de prendre des décisions visant à éviter ou cesser tout trouble à l'ordre public.

Le « maire » est défini comme étant l'organe exécutif de la collectivité. Il est également considéré comme le représentant de la collectivité, car l'article 106 précise que le maire représente la collectivité sous le contrôle du conseil municipal²⁴.

²² Ch.-É. MINET, op. cit., p. 12.

²³ V., par ex : É. PICARD, « Police », in. D. ALLAND et S. RIALS, dir, Dictionnaire de la culture juridique, PUF, coll. « Quadrige », 2010, p. 1163.

²⁴ Art 106 du CGCT.

Le maire est le représentant de l'État dans sa circonscription sous l'autorité du représentant de l'État²⁵. Ces deux dispositions donnent une double casquette au maire. Celle de représentant de l'État, comme le précise l'article 107, et celle du représentant de la collectivité, comme l'édicte l'article 106.

Le maire est également, sur le fondement de l'article 108 du CGCT, officier de l'état civil.²⁶ Compte tenu de ces dispositions, le maire est l'organe exécutif de la commune chargé d'exécuter les décisions du conseil municipal et la gestion financière, administrative de la commune ou de la ville²⁷.

Ce sujet comporte un intérêt à la fois théorique et surtout pratique, pour le contexte sénégalais. Il va nous permettre d'apporter une contribution au débat sur la gouvernance locale et la sécurité publique au niveau local.

L'intérêt de ce sujet réside dans sa pertinence à la fois juridique, administrative et politique. D'un point de vue juridique, il soulève la question de l'autonomie réelle du maire dans l'exercice de ses missions de police. Du point de vue administratif, il touche à la capacité des communes à faire respecter les règles dans un contexte de faibles moyens matériels et humains. Politiquement, il interroge les relations entre le pouvoir local et le pouvoir central, ainsi que la légitimité ou la crédibilité des décisions prises au niveau local face à des enjeux sociaux, souvent conflictuels²⁸.

Le sujet est d'actualité. Cela se manifeste par le fait que les pouvoirs de police municipale du maire sont cruciaux pour la gestion des collectivités locales, notamment en matière de sécurité, de salubrité et de tranquillité publique.

L'étude de ce sujet permet aussi de voir le rôle du maire. En effet, il s'agira aussi d'explorer le rôle central du maire dans la gestion de la commune, en mettant en exergue ses responsabilités et les défis auxquels il fait face dans l'exercice de ses pouvoirs.

Le sujet offre également l'occasion de faire une comparaison entre les pouvoirs de police dont détient le maire et la manière dont ces pouvoirs sont exercés avec celles d'autres pays comme la France, enrichissant ainsi l'étude et proposant des pistes d'améliorations.

²⁵ Art 107 du CGCT.

²⁶ Art 108 du CGCT.

²⁷ P. Georges & G. Siat, *Droit public*, 15^e édition, Dalloz, 2006, p.195.

²⁸ Les problèmes dont il question ici peuvent être des déguerpissements, gestion des marchés, nuisances urbaines, etc.).

L'importance de ce sujet réside aussi dans ses enjeux pratiques, car la réflexion sur les pouvoirs de police municipale traite des enjeux pratiques comme la protection de l'environnement, la gestion de l'ordre public, la prévention des risques urbains et la gestion des crises locales (ex : inondations, épidémies).

Il est important de préciser que la réflexion autour des pouvoirs du maire au Sénégal peut avoir un impact concret sur les collectivités territoriales car les recherches scientifiques, les recommandations et les conclusions de ce mémoire peuvent être d'une utilité importante pour les acteurs locaux, les praticiens du droit et les acteurs de la société civile, en mettant en lumière les pouvoirs dont dispose le maire, mais également en proposant des pistes dans le cadre d'un renforcement de l'efficacité des pouvoirs de police municipale. Cela peut être aussi un guide pour l' élu local.

Toutefois, le pouvoir de police du maire s'exerce dans un cadre étroitement encadré par l'État central. En effet, le pouvoir de police du maire ne lui est pas exclusif dans sa commune. Si le maire reste indifférent face à l'exercice de ce pouvoir, le représentant de l'État pourrait intervenir après l'avoir mis en demeure.²⁹

Cet exercice simultané du pouvoir de police peut entraîner un concours de police. Sans doute, la problématique du concours de police nécessite une étude approfondie étant donné qu'elle soulève des problèmes pratiques d'application.

Le pouvoir de police est également soumis à un contrôle de légalité. Ce contrôle peut être effectué par le représentant de l'État. Dans ce cas, on peut parler de contrôle administratif.³⁰

Le contrôle de légalité du pouvoir de police peut aussi être exercé par la Cour suprême. C'est le contrôle juridictionnel qui se manifeste d'une part par le fait que, dans les deux mois suivant leur transmission, le préfet soumet à la Cour suprême les actes qu'il juge illégaux, comme indiqué dans les articles 243 et 244 du CGCT.

D'autre part, la possibilité est offerte au particulier de saisir directement la Cour suprême pour contester une mesure de police ou faire ce qu'on appelle un déferé provoqué sur le fondement de l'article 250 du même code.

²⁹ Art 120 du CGCT.

³⁰ Art 243 du CGCT.

Ce contrôle de légalité ainsi que le concours de police peuvent être considérés comme des limites du pouvoir de police du maire.

Dès lors, la question est de savoir quelle est l'étendue du pouvoir de police du maire au Sénégal, l'exercice de ce pouvoir est-il effectif.

Ce questionnement se justifie par l'ambiguïté des textes législatifs, les difficultés d'application sur le terrain et la tendance croissante à la recentralisation de certaines compétences dites régaliennes. Il s'agira donc de cerner la portée juridique du pouvoir de police du maire, tout en analysant les contraintes pratiques et les marges de manœuvre réelles dans le contexte sénégalais contemporain.

Autrement dit, l'objectif de cette recherche est de procéder à une analyse sur les pouvoirs de police municipale exercés par les maires au Sénégal, en mettant en lumière les défis et les opportunités associés à leur mise en œuvre.

Dans le cadre de ce travail, nous proposons de faire un travail d'identification et d'examen du cadre théorique et juridique sénégalais, c'est-à-dire de faire une description et d'analyser les textes qui régissent les pouvoirs de police du maire au Sénégal, afin de comprendre leur portée et leurs limites.

Nous allons aussi essayer de faire une évaluation dans l'application pratique afin d'étudier comment les pouvoirs de police du maire sont exercés dans certaines communes, en identifiant les succès et les obstacles rencontrés sur le terrain.

Nous n'allons pas laisser en rade l'examen des ressources et capacités. C'est-à-dire que nous avons essayé d'évaluer les ressources humaines, matérielles et financières disponibles pour les maires dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, et de procéder à des propositions et des recommandations pour leur amélioration.

Nous allons faire une analyse sur les relations entre les institutions, c'est-à-dire explorer les relations entre les maires et d'autres acteurs institutionnels³¹ dans l'exercice des pouvoirs de police, pour une meilleure compréhension des dynamiques de coopération et de conflit entre ces acteurs.

Il s'agit également de recueillir les perceptions et attentes de la population. Par conséquent, nous allons essayer de voir les opinions et les attentes des citoyens pour ce qui concerne

³¹ Les acteurs dont on fait référence ici peuvent être le représentant de l'État, forces de défense et de sécurité, la justice, président EPCI.

l'exercice des pouvoirs de police municipale au niveau de leur municipalité par le maire, pour mieux comprendre les besoins locaux et les perceptions de la gouvernance locale.

Il s'agit aussi de proposer des recommandations concrètes. C'est-à-dire émettre des recommandations concrètes pour renforcer l'efficacité et l'efficience des pouvoirs de police municipale au Sénégal, en s'inspirant des meilleures pratiques observées à l'échelle nationale et dans d'autres pays. Pour y arriver, nous allons articuler le travail autour d'un plan binaire. Dans une première partie, nous analyserons l'affirmation juridique du pouvoir de police du maire par les textes (I). Dans une seconde partie, nous étudierons les limites juridiques, administratives et sociopolitiques qui restreignent l'effectivité de ce pouvoir sur le terrain (II).

PREMIÈRE PARTIE : UN POUVOIR DE POLICE AFFIRMÉ PAR LES TEXTES

Le législateur, chargé par la Constitution de donner un contenu à la libre administration des collectivités territoriales, a confié au maire un pouvoir réglementaire de police qui est une compétence prévue par différents textes qui la règlementent, notamment le CGCT, le Code de l'environnement et le Code de l'urbanisme. Ces différents textes constituent le fondement juridique et la base légale de ce pouvoir en droit sénégalais (**chapitre I**). Ces textes ne se limitent pas tout simplement à affirmer le pouvoir de police du maire, mais lui donnent également un contenu significatif (**chapitre II**).

CHAPITRE 1 : LE FONDEMENT JURIDIQUE DU POUVOIR DE POLICE DU MAIRE

Le pouvoir de police est un pouvoir que détiennent particulièrement le Président de la République et le Premier ministre. Ce pouvoir est déconcentré au profit des gouverneurs et des autres représentants de l'État. D'autre part, le législateur a reconnu une compétence de police au maire. Ce qui fait de la loi une source principale du pouvoir de police du maire (**section 1**). Ces sources ne sont pas que législatives mais peuvent être infralégislatives (**section 2**).

Section 1 : Le fondement légal du pouvoir de police du maire

Au Sénégal, la compétence reconnue au maire de prendre des mesures de police tire son fondement de plusieurs textes. Ces textes législatifs, bien que nombreux et variés, décentralisent un pouvoir de police au maire, notamment le CGCT (**paragraphe 1**). D'autres textes, à savoir le Code de l'urbanisme et le Code de l'environnement, octroient une compétence de police au maire (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Un pouvoir de police reconnu principalement par le CGCT

Dans le cadre de la décentralisation, le maire s'est vu attribuer beaucoup de compétences par la loi. Le Code général des collectivités territoriales constitue le cadre juridique particulier qui transfère au maire des compétences de police (**A**). Le CGCT encadre également ce pouvoir de police (**B**).

A : Le CGCT, cadre légal de transfert de compétence de police

La Constitution, dans son article 67, précise que la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources³². Par conséquent, le régime juridique organisant et déterminant les collectivités territoriales

³² V. Art 67 de la constitution de 2001.

constitue la loi, plus précisément le CGCT. C'est dans cette même logique qu'entre l'article 102 de la Constitution, qui dispose que « les collectivités territoriales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des assemblées élues. Leur organisation, leur composition et leur fonctionnement sont déterminés par la loi³³. »

Ces deux dispositions laissent au législateur le soin de donner un contenu à la libre administration. C'est dans ce sillage que le législateur, dans le CGCT, transfère plusieurs compétences aux collectivités territoriales. Parmi ces compétences reconnues, on note la police municipale qui est conférée uniquement au maire, c'est-à-dire que ce pouvoir relève de sa compétence exclusive et qu'il peut l'exercer sans l'intervention du conseil municipal. Ce qui fait du CGCT le cadre légal de transfert de compétence de police. Ce pouvoir découle de l'article 115 du CGCT qui indique : « Le maire prend des arrêtés à l'effet : d'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité ; de publier à nouveau les lois et les règlements de police et de rappeler les habitants à leur observation. Le maire est tenu d'assurer le respect des prescriptions de police qu'il édicte »³⁴.

Cette disposition donne un pouvoir réglementaire au maire pour exercer à travers un arrêté toutes les compétences que la loi lui confère. Les pouvoirs dont détient le maire dans le cadre général sont énumérés dans l'article 106 du même code. Aux termes de l'article 106 du CGCT, « le maire est le représentant de la collectivité territoriale. À ce titre, il est chargé, sous le contrôle du conseil municipal, de veiller à la protection de l'environnement, de prendre en conséquence les mesures propres, d'une part, à empêcher ou à supprimer la pollution et les nuisances, d'autre part, à assurer la protection des espaces verts et, enfin, à contribuer à l'embellissement de la commune... »³⁵

Le pouvoir de police municipale du maire est prévu de manière explicite par l'article 118 du CGCT qui donne au maire le pouvoir exclusif de police. Aux termes duquel « le maire est chargé, sous le contrôle du représentant de l'État, de la police municipale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs³⁶ ». Cette disposition insinue que le maire est titulaire du pouvoir de police dans sa commune ou dans la ville. Ce pouvoir lui est propre, c'est-à-dire un

³³ V. Art 102 de la constitution de 2001.

³⁴ V. Art 115 du CGCT.

³⁵ V. Art 106 du CGCT.

³⁶ V. Art 118 de la constitution.

pouvoir non délégué entrant dans son rôle d'exécutif local. L'article 119 revient pour encadrer et énumérer les différents types de pouvoirs de police à la disposition du maire.

B. L'encadrement du pouvoir de police par le CGCT

Le maire est responsable de plusieurs actions préventives pour préserver l'ordre public dans sa commune. Toutefois le maire n'agit pas de manière autonome dans l'exercice de ce pouvoir. Il agit sous le contrôle du représentant dans la circonscription administrative. L'article 118 du CGCT n'a fait que reconnaître le pouvoir de police au maire, c'est l'article 119³⁷ qui donne un contenu précis au pouvoir de police. Cet article encadre l'étendue de ses pouvoirs, en énumérant des missions concrètes et variées qui sont de nature préventive et réglementaire. L'article précise que la police doit avoir pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique.

L'article 119 précise que le maire exerce ses pouvoirs de police sous réserve de l'article 123 du CGCT. Cet article reconnaît un pouvoir de répression au représentant de l'État au détriment du maire. Au regard de cette disposition, le maire n'a pas de pouvoir de répression. Le CGCT lui laisse le pouvoir préventif de police et confie le pouvoir répressif et préventif au représentant de l'État.

L'article 120 du même code démontre le rôle du maire en tant qu'acteur principal de la sécurité publique au niveau local. Il affirme également un contrôle encadré de son action dans une logique d'administration décentralisée et coordonnée avec le représentant de l'État, ce qui renforce l'encadrement du pouvoir de police du maire.

L'article 121 énumère une police concernant les routes dans les communes d'agglomération. Cette police des routes se limite tout simplement à la circulation sur ces routes³⁸. Les missions de police reconnues au maire par le CGCT vont de pair avec la possibilité donnée au maire de créer des institutions chargées d'assurer l'ordre public dans certains secteurs. Il peut également nommer certains agents qui se chargent de veiller au respect de l'ordre public. C'est ce qui relève de l'article 126, qui précise que les maires peuvent nommer des agents assermentés,

³⁷ V. Art 119 du CGCT qui cite une panoplie de mission de police déjà énuméré dans l'introduction.

³⁸ V. Art 121 du CGCT.

chargés, sous le contrôle du service d'hygiène, de fonctions relatives à la police sanitaire de la commune³⁹.

Le maire peut prescrire aux propriétaires, usufruitiers, fermiers, etc. d'entourer d'une clôture suffisante les puits et les excavations présentant un danger pour la sécurité publique ainsi que les terrains insalubres présentant un danger pour la santé publique.⁴⁰

Pour ce qui concerne la police de la ville, l'article 177 du CGCT précise : « Le maire de la ville est chargé de prendre des arrêtés afin de : ordonner les mesures concernant les objets qui, par la loi, relèvent de sa vigilance et de son autorité ; republier les lois et règlements de police et appeler les citoyens à leur respect. » Bien que l'article 177 du CGCT concerne le maire de la ville, les pouvoirs de police sont comparables voire identiques à ceux du maire de la commune. Ces textes confèrent au maire des pouvoirs relatifs à la police municipale, englobant la sécurité, l'hygiène, le maintien de la paix publique, la gestion du trafic et des routes.

L'article 124 revient sur l'encadrement de la police municipale par le représentant de l'État. Aux termes de cette disposition, « les pouvoirs qui appartiennent au maire, en vertu des articles 118 à 122 du présent Code ne font pas obstacle au droit du représentant de l'État de prendre, pour toutes les communes d'une circonscription ou pour une ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien du bon ordre, de la sécurité, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'État à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat.⁴¹ Ce pouvoir de police ne se limite pas au CGCT. Il est aussi prévu dans d'autres textes.

Paragraphe 2 : Les autres textes légaux reconnaissant le pouvoir de police au maire

Outre les compétences en matière de police prévues par le Code général des collectivités territoriales, le maire a des pouvoirs spécifiques de police municipale en matière d'urbanisme, tels qu'établis par le Code de l'urbanisme sénégalais.⁴²(A) Le maire a également des compétences en matière écologique, tel que prévu dans le Code de l'environnement (B).

³⁹ V. Art 126 du CGCT.

⁴⁰ V. Art 122 du CGCT.

⁴¹ V. Art 124 du CGC

⁴² Loi n° 2023-20 du 29 décembre 2023 portant Code de l'Urbanisme.

A : Un pouvoir de police reconnu dans le Code de l'urbanisme

Le Code de l'urbanisme confère au maire un pouvoir dans plusieurs domaines de ce secteur. Ce pouvoir intervient dans les matières qui se concentrent sur l'autorisation, la réglementation, la protection, la planification et le contrôle des constructions et aménagements urbains, consolidant par conséquent son statut de garant de l'ordre public local.

Le maire dispose de pouvoirs globaux de vérification et d'approbation, en particulier la délivrance des permis de construction et de démolition dans les zones où ces actions sont requises. Au regard de l'article 281 du CU, « L'autorisation de construire est délivrée au demandeur ou à son mandataire par le maire concerné après approbation du représentant de l'État suite à l'instruction par le service chargé de l'urbanisme dans les conditions définies dans la partie réglementaire du présent Code. Toutefois, pour l'État, les services publics, les concessionnaires de service public, les projets d'utilité publique, les missions diplomatiques et consulaires et des organismes ayant un accord de siège avec le Sénégal et les projets à incidence économique ou écologique importante comme les projets industriels, l'autorisation de construire est délivrée par le ministre chargé de l'Urbanisme. Le maire de la collectivité territoriale concernée est obligatoirement informé. »⁴³

Même si certains projets d'État, ayant un impact économique ou écologique considérable, tombent sous la responsabilité directe du ministre de l'Urbanisme, il est impératif que le maire soit constamment tenu au courant, mettant en avant sa fonction de contrôle.

Ces attributions représentent une variante de la police administrative spéciale, car elles ont pour but d'assurer la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques au sein de la commune, tout en s'intégrant dans l'ensemble de la police administrative. Le maire, grâce à son autorité réglementaire, peut établir des normes de construction qui correspondent aux particularités locales par le biais d'un arrêté municipal, après consultation du conseil municipal et validation par le préfet⁴⁴. Ce pouvoir normatif démontre le caractère préventif et structurant de la police administrative, qui cherche à anticiper les troubles urbains avant leur occurrence, en complément des normes nationales. Le maire ne se contente pas d'être un simple exécutant d'autorisations individuelles, il joue également le rôle de « législateur » local dans son champ d'action, dans les limites des compétences qui lui ont été déléguées.

⁴³ L.281 et L. 289 qui reviennent sur le pouvoir général de contrôle et d'autorisation.

⁴⁴ V. Art L.287 du CU qui revient sur le pouvoir réglementaire du maire en matière d'urbanisme.

De plus, le maire a la responsabilité de sauvegarder les lieux sensibles, comme les arbres et les zones proches des cimetières, par l'interdiction de certaines constructions ou l'octroi d'autorisations anticipées.

Ces actions illustrent l'interconnexion entre la police spéciale de l'urbanisme et la police spéciale de l'environnement. Le maire est en charge de la protection des ressources naturelles et du maintien du cadre de vie, tout en adhérant aux principes de proportionnalité et de nécessité liés à son pouvoir de police⁴⁵. Dans le domaine de l'aménagement du territoire, le maire conçoit et actualise le Plan communal d'urbanisme (PCU) et ses documents complémentaires. Il a également la possibilité de lancer des opérations d'aménagement comme le renouvellement urbain ou la transformation de quartiers⁴⁶.

Ces attributions habilitent le maire à anticiper les troubles et à empêcher les violations de l'ordre public, renforçant ainsi l'aspect préventif et prospectif de sa compétence en matière de police. Finalement, le maire a le pouvoir d'infliger des sanctions et de superviser, comme par exemple la suspension des permis de construire lors de l'élaboration des documents d'urbanisme ou encore la démolition de constructions illégales⁴⁷. Ces actions contraignantes reflètent la nature effective et obligatoire de la police spéciale, qui s'ajoute à l'intervention préventive et normative. En somme, le Code de l'urbanisme montre que le maire, en plus des prérogatives consacrées par le CGCT, détient un pouvoir de police spécifique, structuré, régulé et anticipatif. Ce dernier complète sa police générale et contribue à assurer l'ordre public dans un secteur essentiel du développement local et de l'aménagement du territoire.

Outre les prérogatives définies par le Code de l'urbanisme, le maire détient des pouvoirs de police spéciale en matière d'environnement, prévus par le Code de l'environnement.

B. Un pouvoir de police reconnu par le Code de l'environnement

Le Code de l'environnement⁴⁸ prévoit des compétences de police au maire. Ces pouvoirs concernent principalement l'application des règles de propreté, la gestion des déchets et la sauvegarde de l'environnement, dans le but d'assurer l'hygiène, la sûreté et le bien-être public au niveau local. Les articles 71, 91 et 92 du Code de l'environnement donnent au maire la

⁴⁵ V, Art L.41 et L.122 du CU qui revient sur la protection de l'environnement et les espaces sensibles.

⁴⁶ V, les Art L. 142, L. 156, L. 161 du CU qui parlent des gestions des documents d'urbanisme.

⁴⁷ V, Art L.175.

⁴⁸ La loi n°2023-15 du 02 aout 2023 portant code de l'environnement.

faculté d'intervenir directement pour s'occuper des déchets laissés à l'abandon ou déposés en violation des règles.

Ainsi, une fois la mise en demeure effectuée, les services compétents du ministère de l'Environnement ou le maire ont la possibilité de prendre en charge la gestion des déchets, aux dépens du fautif. C'est ce qui ressort de l'article 71 du même code. Aux termes de cet article, « (...) Lorsque les déchets sont abandonnés, déposés ou traités contrairement aux dispositions de la présente loi et des règlements pris pour son application, les services compétents du ministère en charge de l'Environnement ou le maire assurent, après mise en demeure, le traitement desdits déchets aux frais du responsable... »⁴⁹.

Par ailleurs, l'article 91 du Code de l'environnement dispose expressément que l'accumulation de déchets sur la voie publique est interdite et confère au maire le devoir d'assurer le respect de cette interdiction.

L'article 92 du CE élargit ce rôle à la répression de tous les dépôts illégaux, conférant au maire une autorité de police en matière de propreté appliquée directement au sein de sa commune. Ces mesures mettent bien en évidence l'aspect préventif et répressif de la police environnementale, qui s'ajoute à la police générale.

Selon le Code de l'environnement, c'est au maire qu'incombe la charge de gérer les déchets ménagers et assimilés⁵⁰ tout comme il est tenu d'établir un plan communal de prévention et de gestion des déchets (article 87).

L'article 90 du CE étend la compétence des collectivités territoriales à divers types de déchets, tandis que l'article 179 du même code clarifie que l'évaluation environnementale initiale pour toute activité minière artisanale est réalisée par la collectivité territoriale.

Ces attributions illustrent que le maire n'est pas uniquement un agent de l'État, mais un acteur clé dans la prévention et l'aménagement de l'espace communal, renforçant ainsi son rôle en tant que garant de l'ordre public environnemental.

En définitive, le maire possède des compétences de sanction et de vérification qui lui donnent la possibilité d'assigner les contrevenants et de compenser les frais des interventions nécessaires⁵¹. Il est habilité à prendre des mesures d'office via ses agents assermentés, ce qui donne à sa police environnementale un aspect contraignant et opérationnel, nécessaire pour assurer l'application effective des règles et la sauvegarde de la communauté. Le pouvoir de

⁴⁹ V. Art 71 du CE.

⁵⁰ V. Art 85 du CE

⁵¹ V. Art 71 et 183 du CE

police du maire, bien qu'il trouve sa source dans la loi, peut également avoir d'autres sources infralégislatives.

Section 2 : Les sources infra-législatives du pouvoir de police du maire

Outre la loi, le pouvoir de police du maire a d'autres sources, à savoir le règlement (**paragraphe 1**). À côté des sources règlementaires, il y a d'autres sources, notamment la jurisprudence (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Le fondement réglementaire du pouvoir de police du maire

Les sources réglementaires du pouvoir de police du maire qu'il convient de voir sont les décrets d'application des textes législatifs (**A**) et d'autres décrets et arrêtés ministériels. (**B**)

A : Les décrets d'application des lois

Le pouvoir de police du maire est prévu dans certains décrets d'application, notamment le projet de décret portant application de certaines dispositions de la loi n° 2023-15 du 2 août 2023 portant code de l'environnement. Ce décret revient sur le pouvoir de police du maire en matière environnementale pour une gestion de l'ordre public écologique.

L'article 92 de ce décret donne aux collectivités territoriales des compétences en matière de gestion des ordures. Au regard de cette disposition, « la collectivité territoriale peut confier l'exploitation des unités de traitement biologique à une institution privée ou publique dans le respect des normes et de la réglementation en vigueur. Pendant toute la durée de son contrat, l'exploitant est responsable, à l'égard des tiers, des conséquences des actes de son personnel et du fonctionnement de l'unité de traitement biologique⁵². »

L'article 95 du décret précise : « Toute ouverture et exploitation d'une unité de recyclage, de valorisation ou d'élimination de déchets est soumise à l'autorisation du ministre chargé de

⁵² V. Art 92 du décret d'application du code de l'environnement.

l'Environnement et des autres départements concernés et à l'autorisation d'aménager, délivrée par la collectivité territoriale. » Ce qui offre au maire le droit de regard et de contrôle sur toute initiative en matière de gestion de déchets dans sa commune.

D'autres articles, notamment 123, 127, 9, 41, 76, 79 du même décret reviennent largement sur les compétences des collectivités en matière de gestion de déchets pour une meilleure préservation de l'environnement.

Il y a également le décret n° 2011-245 du 17 février 2011 portant décret d'application de la loi portant code de l'assainissement. Dans son rapport de présentation, il est indiqué que le présent décret précise les responsabilités des collectivités locales et des structures de l'État dans la planification de l'assainissement liquide, notamment dans l'élaboration, l'adoption et l'approbation des plans directeurs des eaux usées et des eaux pluviales pour les communes et des plans locaux d'hydraulique et d'assainissement pour les communautés rurales.

On peut citer le décret n° 2025-1194 portant partie réglementaire du Code de l'urbanisme. L'article R.141 et suivants donnent compétence aux collectivités territoriales d'élaborer et mettre en œuvre les documents d'urbanisme de la commune, à savoir le Plan Communal d'Urbanisme (PCU) et le Plan Intercommunal d'Urbanisme (PCUI).

Les articles R.281 à R.295 confirment la compétence du maire en matière de police de l'urbanisme, à savoir la délivrance des autorisations des constructions et de démolitions. Les communes peuvent constater certaines infractions dans le domaine de l'urbanisme et instruire la démolition et la mise en conformité des constructions jugées non conformes.

Les articles R.152 à R.165 reviennent sur le rôle du maire dans la mise en œuvre du plan communal d'urbanisme, à savoir la délivrance des autorisations de construire, de lotir et de démolition des bâtiments menaçant ruine.

Les articles R.191 et suivants attribuent aux communes la compétence de proposer et exécuter certaines opérations d'aménagement urbain, notamment les lotissements et les restructurations urbaines. En somme, les sources réglementaires ne se limitent pas aux décrets d'application. En effet, il peut trouver sa source dans certains arrêtés.

B. Les arrêtés ministériels

Le pouvoir de police peut trouver son fondement dans certains arrêtés. Ainsi, on peut citer l'arrêté ministériel n° 1027 en date du 29 janvier 2016⁵³ portant création du comité de pilotage et du comité technique chargés du suivi du processus de définition et de mise en œuvre de la réforme institutionnelle de seconde génération du secteur de l'hydraulique et de l'assainissement en milieu urbain. Dans son article 3, le décret associe les collectivités à la gestion de l'assainissement urbain en accordant au maire des pouvoirs conséquents en matière d'assainissement.

Il y a également l'arrêté interministériel fixant les conditions de rejets des eaux usées et les normes de rejet NS 05-061. Cet arrêté a pour objet d'appliquer la norme NS 05-061 et ses révisions ultérieures réglementant les rejets des eaux usées dans les milieux récepteurs définis dans les limites territoriales du pays, qu'ils soient sur des milieux récepteurs tels que des eaux de surface, souterraines ou marines. Son article 9 accorde des compétences aux maires en plus d'associer et d'impliquer les collectivités territoriales à l'exécution du décret.

L'arrêté ministériel n° 12551/MCGCV/IAAF⁵⁴ en date du 17 novembre 2011 portant création et organisation de l'unité de coordination de la gestion des déchets solides (UCG) au ministère de la Culture, du Genre et du Cadre de Vie. Cette disposition instaure une collaboration entre UCG et les collectivités territoriales pour une meilleure gestion de la salubrité publique en collaboration avec les communes.

L'arrêté ministériel n° 8998 en date du 17 octobre 2008 portant création d'une Commission nationale du développement durable. Cette disposition offre aux collectivités la possibilité de collaboration avec les services environnementaux en matière de préservation de l'environnement.

On peut évoquer l'arrêté ministériel n° 1500 en date du 09 février 2016⁵⁵ portant création, organisation et fonctionnement du comité de pilotage et du comité de coordination opérationnelle du projet d'assainissement et de restructuration urbaine de *Hann* et de *Petit Mbao*. Cet arrêté instaure une collaboration entre ces deux communes et le comité de pilotage

⁵³ Arrêté n° 1027 en date du 29 janvier 2016

⁵⁴ Arrêté Primatorial n° 8998 en date du 17 octobre 2008

⁵⁵

pour une restructuration urbaine luttant ainsi contre l'occupation anarchique et le désordre public.

L'ensemble de ces arrêtés prévoient des compétences de police au maire dans le domaine d'urbanisme et dans le domaine écologique pour une meilleure gestion de l'ordre public. Néanmoins, le pouvoir de police a d'autres sources infralégislatives.

Paragraphe 2 : Le fondement jurisprudentiel du pouvoir de police du maire

Le juge administratif interprète la législation, c'est-à-dire le droit écrit sur la base duquel il doit statuer. Ainsi le juge dégage des principes essentiels en matière de police (A). D'autres principes ont également été consacrés par le juge en matière de concours de police (B).

A) Les principes essentiels dégagés par le juge

Les textes juridiques qui prévoient le pouvoir de police ne sont pas toujours clairs, parfois il est nécessaire de prendre parti sur sa signification, c'est-à-dire déterminer son contenu. Bien souvent, c'est de l'interprétation retenue que dépendra le sort des décisions dont l'annulation est demandée.

Les tendances de l'interprétation sont diverses. Le juge s'attache à donner une explication à l'esprit de la loi ou du règlement sur sa décision. C'est pour lui une question d'opportunité, du moins de bonne justice. Dans certains cas, le juge estimera préférable, en vue d'une bonne justice, de rétrécir ou au contraire d'étendre le domaine d'application d'une loi ou d'un règlement, ou d'en renforcer la rigueur⁵⁶.

Il peut aussi interpréter un acte administratif contesté, en effaçant l'illégalité qui l'entache. De même, il arrivera que le juge interprète une loi de façon à la rendre compatible avec une disposition supérieure, évitant ainsi un conflit. Il lui arrivera aussi de rappeler et d'appliquer une règle générale selon laquelle les exceptions apportées à un principe doivent être entendues restrictivement (CE, 10 novembre 1999, *Haut-commissaire en Polynésie*).⁵⁷

⁵⁶ R.CHAPUS, *droit administratif général*, tome 1, Montchrestien, 15^e édition, 2001, p91.

⁵⁷ *Ibid*

C'est à partir de la jurisprudence que la notion de police administrative a été conceptualisée et distinguée de la police judiciaire. Les arrêts *Baud* et *Dame Noualek* de 1951 ont consacré un critère finaliste. C'est-à-dire, le but de la mesure de police ou l'opération de police qui détermine la police⁵⁸.

C'est à partir de la jurisprudence que la moralité publique est considérée comme un ordre public, dans l'arrêt du CE, 18 décembre 1959, *Société Les Films Lutetia*. Introduisant ainsi une notion qui a fait évoluer l'ordre public.

Le juge administratif a consacré le principe de proportionnalité des mesures de police administrative. Dans sa décision *Benjamin*, 19 mai 1933. Au Sénégal, la Cour suprême a consacré ce principe dans son arrêt du 13 octobre 2011 *Alioune Tine*. La CS affirme que les mesures ou opérations de police ne peuvent légalement restreindre les libertés publiques que lorsque la mesure est nécessaire au maintien de l'ordre public.

Par conséquent, la jurisprudence ne se limite pas uniquement à interpréter les textes, elle joue un rôle de régulatrice, en contrôlant la légalité des mesures de police, veillant à ce que le pouvoir de police ne se transforme pas en instrument arbitraire. Ainsi, le juge administratif apparaît comme une source importante du pouvoir de police du maire. La jurisprudence ne se limite pas à interpréter les normes. En effet, elle fixe les contours, précise les limites et détermine la portée pratique de ces textes. À côté de ces principes, on peut évoquer d'autres en matière de concours de police.

B) Les principes jurisprudentiels spécifiques aux concours de police

La jurisprudence constitue une source essentielle dans la construction du régime de la police municipale, particulièrement des concours de police. Le droit sénégalais, tout comme le droit français dont il s'inspire, ne comporte presque pas de règle textuelle précise encadrant les conflits de compétences en matière de police administrative. Ainsi, les règles de concours ne sont pas explicitement énumérées par les textes sénégalais et la jurisprudence sénégalaise est quasi inexistante. Raison pour laquelle nous allons plus nous référer à la doctrine et à la jurisprudence française.

⁵⁸ CE, 11 mai 1951 *Baud*. TC 7 juin 1951, *Dame Noualek*.

Ainsi, c'est principalement les décisions du Conseil d'État français, reprises par la doctrine et applicables par analogie au Sénégal, qui ont forgé les grands principes permettant de résoudre les conflits entre le maire et les autres autorités de police.

Dès lors, trois principes structurent historiquement le régime des concours, à commencer par le principe de primauté des mesures prises par les autorités étatiques. Ce principe est consacré par la jurisprudence *Labonne*⁵⁹. Cet arrêt constitue un pilier fondateur. Il consacre la compétence de l'autorité investie du pouvoir réglementaire national pour édicter des mesures de police générale applicables sur tout le territoire. L'autorité étatique reste l'autorité de principe et ses mesures ont une portée nationale.

Toutefois, la primauté nationale n'exclut pas nécessairement l'intervention du maire. En effet, l'arrêt *Commune de Nérès-les-Bains*⁶⁰ fixe un second principe : si l'État édicte une mesure générale, le maire peut adopter une mesure plus sévère, mais jamais plus permissive, en raison des circonstances locales particulières. Cette jurisprudence laisse au maire une "marge de manœuvre" car il est l'autorité la plus proche du trouble local. Cet arrêt souligne que cette primauté n'est pas une simple prééminence hiérarchique, que la logique organique est abandonnée en matière de police et que les relations entre autorités de police ne sont pas déterminées par la hiérarchie mais par les exigences du maintien de l'ordre à chaque échelon territorial. Ce qui constitue l'adaptabilité des mesures de police. La valeur de cet arrêt, transposable au contexte sénégalais, est que le représentant de l'État, autorité étatique, demeure compétent pour édicter des mesures générales lorsque l'ordre public l'exige.

Il y a également le principe gouvernant le concours entre police générale et police spéciale. Dans le cas où une police spéciale existe, la question est de savoir si elle exclut totalement la police générale du maire. La jurisprudence reconnaît au maire la possibilité d'agir lorsque la police spéciale n'a pas été exercée ou est insuffisante et que seul un texte peut exclure expressément la compétence de la police générale, ce qui reste exceptionnel. C'est ce qui ressort de l'arrêt du CE, *Ville de Digne* de 1974.

L'arrêt *Films Lutétia* du CE de 1959 précise que même lorsqu'un film reçoit un visa national (police spéciale), le maire peut l'interdire pour troubles locaux.

⁵⁹ CE 8 août 1919, *Labonne*

⁶⁰ CE 18 avril 1902 *Commune de Nérès-les-Bains*

L'arrêt Commune de Houilles CE, 2005 entre dans ce principe avec l'intervention du maire de Houilles au niveau local malgré la police spéciale des publications destinées à la jeunesse.

Ce principe permet au maire sénégalais d'intervenir en matière de débits de boissons, d'installations classées, de spectacles, ou de protection de l'environnement, à savoir police des installations classées. Après être revenue sur le fondement, nous allons nous intéresser au contenu du pouvoir de police du maire.

CHAPITRE 2 : LE CONTENU DU POUVOIR DE POLICE DÉTENU PAR LE MAIRE

Le pouvoir de police du maire trouve son fondement dans la législation. Le Code général des collectivités à travers l'article 119 donne un contenu significatif au pouvoir de police du maire. Ce catalogue de police énuméré par l'article précédemment cité est diversifié car on y trouve un pouvoir de police général (**section 1**). Dans ce même catalogue, on trouve un pouvoir de police dit spécial que d'autres textes différents du CGCT prévoient (**section 2**).

Section 1 : Le pouvoir de police générale du maire

Au Sénégal, le maire est détenteur d'un pouvoir de police générale qui se définit à travers son but ou sa finalité. Ce critère téléologique repose sur l'ordre public à travers ses composantes, à savoir la sécurité, la sûreté, la salubrité et la tranquillité (**paragraphe 1**). Nous allons nous intéresser également à la nature d'opération des mesures de police générale du maire (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : L'ordre public, objet de la police générale

L'ordre public est une notion fondamentale du pouvoir de police municipale. Il exprime la volonté de l'autorité locale de maintenir un ordre social conforme aux exigences de la vie en société. Or, ces objectifs ne sont pas monolithiques parce qu'ils se traduisent d'une part par des éléments « classiques » qui composent historiquement la mission de police du maire (**A**) et d'autre part par des éléments plus « contemporains », élargissant le champ de l'ordre public, révélateurs des mutations de la société (**B**).

A. L'ordre public classique

Les composantes classiques d'ordre public sont perçues comme une trilogie traditionnelle car elles sont composées de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publique. L'article 119 du CGCT énumère cette trilogie en ces termes : « La police municipale a, sous réserve des

dispositions de l'article 123 du présent code, pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques. » Le bon ordre, c'est la notion globale qui résulte de la réalisation des trois composantes énumérées par l'article. Ce n'est pas une notion à part, il n'y a de bon ordre que parce que la sécurité publique, la sûreté publique, la salubrité publique, sont assurées⁶¹. Cette disposition détermine en trois points ce qu'est l'ordre public en matière de police municipale.

Les composantes visant à maintenir l'ordre public impliquent ainsi de déterminer et d'initier des actions destinées à prévenir les dangers d'accidents, de dommages aux individus et aux biens, notamment en garantissant par des règlements et contrôles appropriés la sécurité routière ; les menaces de troubles, depuis ceux qui mettent en péril la tranquillité publique à cause de nuisances ou tapages nocturnes jusqu'à ceux qui pourraient être causés par le déroulement de manifestations sur la voie publique ; les risques sanitaires, en surveillant la qualité de l'eau et des produits alimentaires proposés sur les marchés, ou encore en empêchant la propagation d'épidémies. La sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, le nettoyage, l'éclairage public, l'enlèvement des encombrements, etc. C'est ce qui ressort de l'article 119 du CGCT qui revient sur le contenu de la police générale du maire.

De ce point de vue, nous partageons la position de Jean WALINE qui considère l'ordre public par son caractère principalement matériel et extérieur. WALINE fait remarquer que la police administrative, dans un État de droit libéral, se différencie radicalement de celle des régimes autoritaires car elle ne cherche pas à surveiller les pensées ou les mœurs, mais uniquement à prévenir et à mettre fin aux troubles visibles et extérieurs. En d'autres termes, le pouvoir de police ne peut intervenir que dans le domaine de l'ordre public matériel, à savoir la sécurité, la tranquillité, la salubrité, et non dans le but de maintenir l'ordre moral en soi⁶².

Cette différence est mise en évidence par la jurisprudence. En effet, le Conseil d'État a estimé que l'immoralité, à condition de ne pas se manifester par des troubles tangibles, ne peut tout simplement pas être un sujet de police. Par conséquent, la censure ne peut cibler une activité que sur la base des dangers concrets qu'elle engendre, comme cela a été démontré dans l'affaire de la *société Zed*⁶³, où des publications susceptibles d'augmenter la criminalité pouvaient être limitées. Ainsi, la prohibition d'un « sex-shop » ne s'est pas fondée sur une morale vague, mais plutôt sur le souci de l'ordre public et de la protection des mineurs⁶⁴.

⁶¹ J.M. Pontier « cours droit administratif » université Numérique juridique francophone.

⁶² J. WALINE, *droit administratif*, 27^e édition Dalloz, 2018, p.394.

⁶³ CE, 29 janv. 1937.

⁶⁴ CE, 8 juin 2005, Commune de Houilles.

Néanmoins, la jurisprudence a également établi des restrictions à ce pouvoir. Dans l'affaire *Commune d'Arcueil* (CE, 8 déc. 1997), le Conseil d'État a souligné que l'immoralité d'un service, en l'occurrence des « messageries roses », ne justifiait pas, en soi, l'interdiction de la publicité affichée. Une telle limitation ne serait justifiée que par la preuve de troubles matériels graves.

Ces décisions démontrent que l'objectif de la police administrative est fermement axé sur la sauvegarde de l'ordre public matériel, et non sur la régulation des normes morales. L'observation de Jean WALINE est donc cruciale pour saisir l'équilibre délicat entre liberté et autorité. La police ne doit pas devenir la sentinelle des mœurs, sauf quand celles-ci engendrent de véritables troubles perturbant l'ordre public.

La police n'a pas vocation à pénétrer la sphère intime ou le for interne des individus, mais seulement à intervenir lorsque des activités privées débordent sur l'espace extérieur et deviennent susceptibles de troubler l'ordre public. La logique est claire, ce n'est pas l'acte privé en tant que tel qui est visé, mais ses répercussions sociales⁶⁵.

En principe, le pouvoir de police générale ne saurait excéder la trilogie composant l'ordre public. Toutefois, la pratique administrative et la jurisprudence ont parfois élargi la notion d'ordre public, notamment à travers l'émergence de polices spéciales, lesquelles peuvent prendre en compte des considérations plus larges.

B. L'ordre public nouvel

À la trilogie originelle, c'est-à-dire les composantes classiques de l'ordre public, sont venus s'ajouter des éléments nouveaux, comme la moralité, la dignité de la personne humaine ou la protection de l'environnement, complétant et élargissant la finalité du pouvoir de police du maire. René CHAPUS considère que l'ordre public peut être considéré dans un cas comme l'ordre public en tant que « bon ordre moral ». Pour lui, l'expression ne tient à rien d'autre qu'à être plus neutre que celle « d'ordre moral » et à échapper à l'acception péjorative dans laquelle celle-ci est communément prise. Si la sauvegarde d'un certain bon ordre moral figure parmi les buts légitimes du pouvoir de police, celui-ci peut être mis en œuvre pour prévenir ou faire cesser

⁶⁵ J. RIVERO & J. WALINE, *Droit administratif*, Dalloz, 20^e édition, 2004, p.291.

le trouble de conscience que peuvent engendrer des faits publics jugés immoraux ou contraires aux bonnes mœurs⁶⁶.

La loi ne lui donne pas (en matière de police générale) un tel objectif. Jean WALINE refusait la légitimité d'un emploi de la police au service de la morale. Il faut se référer à la jurisprudence pour comprendre l'ordre public moral. Ainsi, a été reconnu à l'autorité de police le pouvoir d'interdire un combat de boxe jugé contraire à la morale⁶⁷ ; de refuser d'autoriser un spectacle forain dans l'intérêt, notamment, de la moralité publique⁶⁸ ; de prescrire la fermeture de lieux de débauche portant atteinte à la moralité publique, et par là générateurs de trouble à l'ordre public⁶⁹ ; ainsi que celui d'interdire les dénominations données à des voies privées qui seraient contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs⁷⁰.

Il apparaît, de même, que le caractère immoral d'un affichage publicitaire en faveur de *messageries roses 2* peut justifier son interdiction par le maire (CE 8 décembre 1997), *Commune d'Arcueil*. La jurisprudence sur les interdictions municipales de films cinématographiques est, d'autre part, tout à fait édifiante. Alors même qu'un film a obtenu le visa ministériel nécessaire à son exploitation, les maires, responsables du maintien de l'ordre dans leurs communes, peuvent en interdire la projection dans deux cas. Le premier est celui où la projection du film est susceptible d'entraîner des troubles matériels ; il s'agit alors, en interdisant la projection, d'assurer très classiquement la tranquillité et la sécurité publiques. Le second cas est celui où la projection est de nature à préjudicier à l'ordre public à raison du caractère immoral du film et de circonstances locales⁷¹.

L'ordre public dans notre époque est beaucoup plus élargi, certains ont même parlé de l'ordre public culturel. C'est le cas de Sylvie HUBAC qui, dans son article « ordre public culturel », campe l'ordre public culturel autour de trois piliers, à savoir la liberté de création, la préservation du vivre-ensemble et l'accès au patrimoine.⁷²

Bettina LAVILLE s'intéresse à l'ordre public écologique. LAVILLE propose une lecture historique et prospective de l'ordre public écologique, illustrant comment le droit, initialement

⁶⁶ R. CHAPUS, *Droit administratif Général*, tome I Montchrestien 15^e Ed, p.707.

⁶⁷ CE, 7 novembre 1924, club sportif chalonnais.

⁶⁸ CE 13 février 1953 de Ternay.

⁶⁹ CE 30 septembre 1960.

⁷⁰ CE 19 juin Broutin.

⁷¹ V., arrêt de principe : CE Sect. 18 décembre 1959, Soc. Les films Lutetia. Dans le même sens, CE Sect. 14 octobre 1960 Soc les films Marceau.

⁷² S. HUBAC, « ordre public culturel » *Archive. Philosophique du droit* (2015), p.14.

localisé (voisinage, propriété), s'est universalisé pour embrasser des enjeux planétaires. La tension entre l'ancien ordre public environnemental, encore fragmenté et réparateur, et le nouvel ordre public écologique, porteur d'une responsabilité éthique et intergénérationnelle, est bien disséquée⁷³.

De même que Marie-Anne Frison-Roche nous parle d'ordre public économique. Il propose une nouvelle typologie de l'ordre public économique, non pas comme un bloc opposé à la liberté économique, mais comme un outil aux natures diverses, selon sa fonction et sa finalité. L'auteure confronte deux visions : celle où le Droit n'est que le bras armé de la « Loi du Désir » économique, et celle où il revendique sa propre rationalité et sa prétention à encadrer l'espace économique.⁷⁴ La préservation de l'ordre public se manifeste à travers des opérations bien déterminées.

Paragraphe 2 : La nature des opérations de maintien de l'ordre public

Si l'ordre public se caractérise par ses finalités, il se caractérise également par les modalités de son exercice. En effet, la police municipale n'est pas seulement une liste de finalités, c'est aussi une logique d'intervention. Cette logique imprègne la singularité ou la spécificité des interventions des mesures de police. Ces dernières sont d'abord préventives, car elles cherchent à prévenir les troubles avant qu'ils ne se produisent, mais elles se distinguent aussi de celle de la police judiciaire qui intervient après coup pour réprimer les infractions. (A) Il faut noter également que cette distinction connaît des limites. (B)

A. La nature préventive des opérations de maintien de l'ordre public

La police administrative renvoie de manière générale à une « activité spécifique de prescription, consistant à réglementer des activités privées en vue du maintien de l'ordre public, pouvant donner lieu à des actions matérielles ».⁷⁵ Jacques Petit définit, quant à lui, la police administrative comme « tout encadrement administratif des activités sociales justifié par un

⁷³ B. LAVILLE, « ordre public écologique, des troubles de voisinage à l'aventure de l'anthropogène » Arch. phil. Droit 58 (2015), p.18.

⁷⁴ M. FRISON-ROCHE « Les différentes natures de l'ordre public économique » Archives de philosophie du droit, Tome 58, 2015, p.19.

⁷⁵ A. VAN LANG, G. GONDOUIN, V. INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, Sirey, 6e éd., 2011, p. 315.

impératif d'intérêt général qui autorise une limitation des droits et libertés afin d'en garantir l'exercice ».⁷⁶

De manière générale, la doctrine établit une définition de la police administrative en la comparant à la police judiciaire. En effet, les mesures de police ont une nature préventive. C'est ce caractère qui distingue les mesures de police administrative des mesures de police judiciaire. Les critères qui distinguent la police administrative de la police judiciaire sont nombreux. Il convient de s'intéresser au critère finaliste⁷⁷. Afin de faciliter la distinction entre ces deux types de police, la doctrine utilisait un critère théoriquement simple à appliquer. D'après elle, la police judiciaire serait mobilisée lors de l'application des sanctions, alors que la police administrative serait sollicitée en amont à des fins préventives afin de prévenir la commission d'infractions. Ce critère finaliste découle de deux décisions concordantes émanant du Conseil d'État⁷⁸ et du tribunal des conflits⁷⁹. Conformément à cette jurisprudence, il convient d'appliquer un critère finaliste dérivé de l'objectif de la décision ou de l'opération à qualifier. Une opération de police sera considérée comme judiciaire lorsqu'elle vise la répression d'une infraction pénale spécifique⁸⁰.

Le critère de distinction entre police administrative et police judiciaire n'a été établi que de manière tardive par la jurisprudence. Ce critère ne pouvait pas être basé sur des considérations organiques, étant donné que les mêmes autorités et les mêmes personnels sont impliqués à la fois. De plus, les juges se sont tournés vers un critère de nature téléologique, basé sur l'objectif de l'opération policière, dans les arrêts *Consorts Baud* et *Dame Noualek*. Le critère pris en compte concerne la relation de l'opération avec une infraction spécifique. Il convient donc de prendre en compte la présence de la police judiciaire lorsqu'une opération vise à constater une infraction spécifique (crime, délit, contravention), à identifier ou appréhender ses auteurs. Par exemple, dans l'affaire *Consorts Baud*, le Conseil d'État a qualifié l'intervention en question d'opération de police judiciaire, car elle visait l'appréhension d'individus appartenant à une bande de malfaiteurs. En revanche, si l'intervention n'est pas liée à une infraction spécifique, elle sera considérée comme une opération de police administrative. Dans l'arrêt *Dame Noualek*,

⁷⁶ J. PETIT, « La police administrative », in P. GONOD, F. MELLERAY et Ph. YOLKA, dir., *Traité de droit administratif*, op. cit, p.10.

⁷⁷ J. MOREAU « police et séparation des autorités administrative et judiciaire », in Ch. VAUTROT, dir, *la police administrative*, PUF, coll. « Thémis », 2014, p 25.

⁷⁸ CE 11 mai 1951, *Consorts Baud*, conclusion de Devolve.

⁷⁹ TC, 7 juin 1951, *Dame Noualek*.

⁸⁰ CH-E. MINET, *op cit*, p.71-72.

c'est cette catégorisation qui est retenue, étant donné que l'opération n'avait pas pour but la recherche d'un crime ou d'un délit spécifique⁸¹.

La police administrative se différencie de la police judiciaire par sa vocation préventive. Cette distinction revêt une importance pratique fondamentale. En réalité, la police judiciaire est sous la tutelle du pouvoir judiciaire. Dans cette optique, l'article 14 du Code de procédure pénale du Sénégal stipule que : « La police judiciaire est responsable de rechercher et de constater les violations de la loi pénale, de recueillir les preuves et d'identifier les auteurs jusqu'à l'ouverture d'une information ». ⁸²

Par conséquent, il est plus facile d'impliquer la responsabilité de l'État pour les dommages causés par des actes de police administrative que pour ceux de la police judiciaire. Cette distinction connaît des limites que nous allons voir.

B. Les limites de la distinction entre la nature préventive et la nature répressive des mesures de police

La police judiciaire et la police administrative peuvent se rencontrer sur certains points. D'une part, ces deux types d'opérations sont interconnectés lorsqu'il arrive qu'une mesure de police administrative se transforme en une mesure de police judiciaire, ou inversement, qu'une mesure de police judiciaire se transforme en une mesure de police administrative.

D'autre part, il n'existe pas toujours une différenciation organique claire entre elles. Cela veut dire que les mêmes autorités ou personnels peuvent agir tantôt au nom de l'une, tantôt au nom de l'autre.

En France, il est bien connu que les préfets avaient des pouvoirs de police judiciaire en vertu de l'ancien article 30 du Code de procédure pénale. Les maires, les commissaires et les inspecteurs de police, ainsi que les gardiens de la paix et les gendarmes, exercent des fonctions à la fois d'autorités administratives et d'officiers ou d'agents de police judiciaire.

Ainsi les deux types de police peuvent avoir à la fois une fonction préventive et répressive. Il est indéniable que la police administrative a pour objectif principal de prévenir les troubles à l'ordre public. Cependant, comme cela a été mentionné précédemment, cette mesure peut également être utilisée pour mettre un terme à divers troubles, tels que la dispersion d'une

⁸¹ www.FallaitPasFaireDuDroit.fr « police administrative / police judiciaire : une distinction fondamentale » Date de rédaction : 02/01/2019.

⁸² Loi n° 65-51 du 19 juillet 1965, modifiée.

manifestation, l'élimination d'une situation dangereuse ou insalubre, ou la suppression d'une source de perturbation de l'ordre public.⁸³

La police administrative est généralement décrite comme un outil principalement préventif, tandis que la police judiciaire est considérée comme exclusivement répressive. Il est pourtant nécessaire de remettre en question le caractère exclusivement préventif de la police administrative⁸⁴.

D'après les propos de Jacques Moreau, la nature préventive de la police administrative ne soulevait aucune problématique tant que cette dernière n'avait pas évolué et que la conception de l'ordre public ne s'était pas élargie. Il souligne qu'au milieu du XXe siècle, cette vision était déjà approximative, car la police municipale n'avait pas seulement pour rôle d'anticiper les troubles menaçant l'ordre public dans la commune, mais elle devait également réprimer les atteintes à la tranquillité publique et mettre fin à tous ces dangers⁸⁵.

Le critère finaliste a été l'objet de plusieurs critiques dès les années 1960. Par exemple, selon Jean Rivard, il convient d'interpréter de manière non stricte les notions de prévention et de répression dans la mesure où la police judiciaire n'a pas pour vocation première d'assurer des missions de nature répressive. En ce qui concerne la police administrative, son intervention se prolonge au-delà de la survenance des troubles qu'elle vise à prévenir, afin de rétablir l'ordre. Malgré son caractère perfectible, ce critère demeure en vigueur, aussi bien pour les juridictions administratives que judiciaires. Afin d'améliorer son efficacité, des précisions ont été apportées.⁸⁶

Une opération de police peut revêtir un caractère répressif sans nécessairement viser la répression pénale d'une infraction spécifique ; par exemple, lorsque les forces de l'ordre interviennent pour disperser une manifestation, elles remplissent une fonction de maintien de l'ordre public⁸⁷. Le maire détient à côté de la police générale, une police spéciale.

Paragraphe 1 : Le faible exercice du pouvoir de police par les maires

⁸³ R. CHAPUS, *Droit administratif Général* tome I Montchrestien 15^e 2001, p.736.

⁸⁴ J. MOREAU, « Police administrative et police judiciaire. Recherche d'un critère de distinction », AJDA 1963, p. 73.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ J. RIVERO, *Précis de droit administratif*, Dalloz, 1960, p. 392.

⁸⁷ P. MBONGO, dir, *Traité de droit de la police et de la sécurité intérieure*, Lextenso édition, coll. « LGDJ », 2014, p. 416.

Au Sénégal, les collectivités territoriales font face à des défis multiples, notamment le manque de personnel

Section 2 : Le pouvoir de police spéciale du maire

A côté de la police générale, le maire détient également un pouvoir de police spéciale qui s'intéresse particulièrement à des activités ciblées. Le CGCT et d'autres textes le prévoient, en vue de maintenir l'ordre public ou de prévenir des désordres dans ces domaines, avec des moyens d'intervention plus précis, techniquement adaptés et en général beaucoup plus rigoureux. Ainsi il convient de s'intéresser à la notion de police spéciale (**Paragraphe 1**) avant de revenir sur ses fondements (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : La notion de la police spéciale

Le pouvoir de police spéciale du maire se caractérise par un ordre public spécial qui s'applique à des situations ou activités déterminées et réglementées par des textes législatifs ou réglementaires spécifiques (**A**). Ce pouvoir s'exerce dans des secteurs particuliers comme la circulation routière, l'urbanisme, bâtiments menaçant ruine, la santé publique, la protection de l'environnement, les activités nautiques, les cimetières, etc. Ce qui nous amènera à voir le contenu de la police spéciale qu'exerce le maire au Sénégal (**B**).

A : Les caractéristiques de la police spéciale du maire

Le législateur sénégalais n'a pas procédé à une définition de la police spéciale. Il énumère la typologie de police spéciale dans certains textes et dans l'article 119 du CGCT. Cet article donne un contenu significatif au pouvoir de police spéciale du maire. Pour la définition de la police spéciale nous allons nous référer à la doctrine pour voir ce qu'elle entend par police administrative spéciale.

D'après Etienne Picard, la police spéciale est définie à travers l'ordre public spécial considéré comme une habilitation formelle à traduire en droit positif certaines implications de la proposition de droit. Il y a donc autant d'ordres publics spéciaux que d'habilitations expresses

ou spéciales en matière de police. Cela veut dire qu'un ordre public spécial représente une autorisation officielle visant à incorporer dans la législation certaines conséquences de la proposition de droit. Ainsi, le nombre d'ordres publics spéciaux correspond au nombre d'autorisations explicites ou spéciales en matière de police.

En revanche, le législateur a jugé que certaines activités, en raison de leurs caractéristiques particulières ou des conditions dans lesquelles elles sont exercées, nécessitaient une réglementation spécifique qui était souvent confiée à des autorités spécialisées. C'est ainsi que le code de l'urbanisme octroie un pouvoir de police spéciale au maire en matière des édifices menaçant ruine. En même temps que le code de l'environnement en matière de collecte d'ordure⁸⁸.

Certaines activités sont soumises à une réglementation spécifique en raison de la nature particulière de leurs objectifs. C'est notamment le cas de la régulation de la chasse ou de la pêche, qui vise à garantir la sécurité des individus impliqués, tout en ayant pour objectif principal la préservation des espèces. Un autre exemple de force de l'ordre spécifique, caractérisée par la nature de ses activités, ainsi que par les lieux et les ressources qu'elle mobilise, est la police ferroviaire. Il est également possible de citer la police des jeux, la police des établissements classés pour la protection de l'environnement, parmi d'autres. Chaque police s'applique à un groupe spécifique de personnes pratiquant une activité particulière, généralement dans des endroits spécialement aménagés à cet effet⁸⁹.

Demba SY définit la police spéciale comme une force de l'ordre dédiée à une activité spécifique. Selon lui certains écrits prévoient des mesures plus spécifiques et techniquement adaptées à un domaine particulier afin de prévenir les troubles, ces mesures étant généralement plus strictes. Il existe donc plusieurs polices spécifiques. Ces dispositions s'appliquent à une catégorie spécifique de personnes, telles que les étrangers en cas d'expulsion⁹⁰.

Certaines polices spéciales se distinguent par leur objectif particulier qui va au-delà de la simple notion d'ordre public, que ce soit dans le cadre de la préservation esthétique ou culturelle comme

⁸⁸ L.281 et L. 289 qui reviennent sur le pouvoir général de contrôle et d'autorisation. Art L.287 du CU qui revient sur le pouvoir réglementaire du maire en matière d'urbanisme. Art L.41 et L.122 du CU qui revient sur la protection de l'environnement et les espaces sensibles.

⁸⁹ M. Rousset & O. Rousset, *Droit administratif- Action administratif*, presses universitaires de Grenoble, 2004, p. 92.

⁹⁰ Voir CS 13 décembre 2010 Gil Louis Léon Malvielle c/ État du Sénégal, BACS n° 23; CS 13 janvier 2015 Sidia Bayo c/ État du Sénégal, BACS 9-10, ou d'extradition (CS 25 juillet 2013 Henry James Fitzsimons c/ État du Sénégal, BACS n° 6-7) soit à une branche d'activités déterminées (par exemple la police de la chasse, la police de la pêche ou la police des jeux). Pour la police de la chasse, voir CS 25 août 2009 Serigne Babacar Seck c/ Conseil régional de Kaolack et Gouverneur de la Région de Kaolack, BACS n°1, retrait de l'autorisation d'amodiation de chasse). Cité par Demba Sy.

la protection des sites et des monuments historiques, la régulation du cinéma, la supervision des publications destinées à la jeunesse ou en raison de leur engagement à maintenir un aspect spécifique de l'ordre public (comme la surveillance des bâtiments en ruine, la régulation des débits de boissons, etc. Il convient également de mentionner la police de l'environnement, en particulier la police des installations classées⁹¹. Par conséquent nous allons nous intéresser par les types de polices spéciales prévues dans le CGCT.

B. La typologie de police administrative spéciale du maire

La consécration d'un pouvoir de police spéciale dans le dispositif juridique sénégalais est l'une des expressions les plus fortes de la volonté du législateur de canaliser et de rationaliser l'action des autorités municipales. En effet, si le maire dispose d'un pouvoir de police générale, celui-ci est concurrencé ou précisé dans certains domaines spécifiques par des polices administratives spéciales. Ces dernières, expressément prévues par le CGCT, concernent des domaines où le maintien de l'ordre public nécessite des interventions plus spécifiques et techniques.

À la différence de la police générale, la police spéciale répond à des besoins spécifiques, souvent liés aux évolutions sociales, sanitaires ou économiques. Dans le CGCT ainsi que dans d'autres textes, on peut recenser plusieurs polices spéciales attribuées au maire à savoir la police de la circulation et du stationnement. L'article 121 du CGCT confère au maire une compétence particulière en matière de circulation routière dans la commune. Il peut fixer les règles de circulation, interdire des rues, créer des sens uniques, organiser le stationnement. Cette police a pour objectif de garantir la sécurité des usagers de la route, d'éviter les embouteillages et de réduire les risques d'accidents

La police sanitaire est prévue par l'article 126 du CGCT autorisant le maire à désigner des agents assermentés de police sanitaire (hygiène, déchets). Cette compétence s'apparente à la « police sanitaire » reconnue dans d'autres législations telles que le code de l'environnement, qui répond à un besoin de santé publique de plus en plus pressant. Dans un environnement très urbanisé, cette police spéciale est nécessaire pour combattre l'insalubrité, prévenir les maladies et préserver l'environnement communal.

⁹¹ D.SY, *Droit administratif*, 3^e édition, harmattan, 2021, p. 397.

Cette police est exercée à l'aide du service national d'hygiène qui a pour missions entre autres de concevoir et d'exécuter la politique de santé, en matière d'hygiène et de salubrité publique, de veiller au respect de la législation et de la réglementation en matière d'hygiène⁹².

La police des funérailles et des cimetières est également prévue dans le CGCT à l'article 119 qui confie au maire l'organisation des obsèques et la gestion des cimetières. Cette police spéciale a pour objet tant la salubrité publique que le respect des morts et de leurs familles. Le maire peut réglementer les conditions d'inhumation, de crémation et d'entretien des sépultures. Par cette attribution, l'ordre public se voit doté d'une dimension symbolique et sociale qui va au-delà de la simple sécurité matérielle⁹³.

Enfin nous avons la police des édifices menaçant ruine et des immeubles insalubres. L'attention des pouvoirs publics sur la question des immeubles menaçant ruine s'est traduite depuis 2009 par la loi n° 2009-23 du 8 juillet 2009 portant Code de la Construction. Laquelle, en ses articles L139 à L141, fixe le régime juridique des dispositions relatives aux contrôles des immeubles menaçant ruine. Le CGCT est venue par ailleurs, renforcer le dispositif. L'article L119 du CU.⁹⁴ Ainsi le maire détient une police spéciale de la sécurité des immeubles. Si un immeuble menace les occupants ou les passants, il peut mettre en demeure le propriétaire d'effectuer les réparations et, en cas de carence, faire exécuter d'office les travaux ou la démolition⁹⁵. Cette police spéciale est un exemple de la façon dont la compétence municipale se combine avec la sauvegarde de la sécurité publique.⁹⁶

On peut citer aussi la police des baignades et des plages. A titre d'exemple on peut citer l'arrêté N°61 du 18 juillet 2025 de la commune Malika interdisant la présence d'animaux domestiques au niveau de la Plage de Malika pour réglementer la baignade et garder la salubrité des plages.⁹⁷. Ce qui nous pousse à voir le fondement de la police spéciale.

⁹² Le Service national de l'Hygiène | MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DE L'ACTION SOCIALE <https://share.google/Mu4p08REtb1SYEHpP>.

⁹³ V. Art 119 du CGCT

⁹⁴ V. Art L.119 de la loi n° 2009-23 du 8 juillet 2009 portant Code de la Construction

⁹⁵ L'arrêté n°000534/C.D. P du 24 juin 2021 du maire de la Commune de Dakar-Plateau accordant à J. P. et consorts, l'autorisation de démolir le bâtiment à rez-de-chaussée plus un étage « RDC+1 », à usage d'habitation, sur le TF n°5367/DK, situé à Dakar 6, rue de Thiong Wagane Diouf.

⁹⁶ P.M. DIAO, « Panorama de jurisprudence du droit de l'urbanisme et de la construction au Sénégal » Panorama-de-jurisprudence-du-droit-de-lurbanisme-et-de-la-construction-au-Senegal.pdf <https://share.google/jEcrDUvKUXCrIsa5p>.

⁹⁷ Voir l'arrêté N°61 du 18 juillet 2025 de la commune Malika

Paragraphe 2 : L'objet de la police spéciale

L'étude et l'analyse des ordres publics spéciaux semblent être une étape essentielle pour permettre une bonne compréhension des enjeux et des problématiques découlant des concours de police. La police spéciale est fondée sur un ordre public spécial (A). À l'instar de l'ordre public général, les ordres publics spéciaux possèdent des caractéristiques qui leur sont propres qu'il convient de voir (B)

A. L'ordre public spécial

Les mesures de police spéciale sont toujours fondées sur un texte législatif spécifique, car elles affectent d'une manière ou d'une autre les libertés individuelles ou le droit de propriété. Lorsque la police générale ne semble pas suffisante pour assurer la préservation de l'ordre public, il est nécessaire de revoir les modalités d'intervention des autorités publiques. Ainsi, la police spéciale régit divers aspects tels que la désignation des autorités compétentes, les procédures à suivre pour renforcer les garanties des administrés, le contenu des mesures envisageables, les catégories de personnes concernées et les objectifs visés.

Or la création d'un pouvoir de police spéciale est d'un intérêt particulier pour renforcer les capacités du maire et garantir la sécurité publique de manière globale.

Etienne Picard met en avant la pluralité conséquente d'ordres publics spécifiques qui peuvent être en vigueur. Ce nombre peut potentiellement tendre vers l'infini, du moins en théorie. Par conséquent, il convient d'utiliser systématiquement le pluriel lorsque la notion d'ordre public est abordée dans ses acceptions particulières. Dans cette optique, Picard souligne que les polices de caractère spécial se révèlent être extrêmement variées et nombreuses. Il ajoute que chaque activité, individu ou circonstance pouvant perturber l'ordre public est généralement surveillé par une force de police spécialisée⁹⁸.

Par exemple, dans le domaine économique, l'utilisation d'autres techniques de régulation n'a pas supprimé, mais au contraire renforcé, le rôle de réglementation assumé par le maire, voire par les autorités administratives indépendantes, dans le cadre des politiques économiques.

Lorsqu'un péril imminent tel qu'un immeuble menaçant ruine, le maire est habilité, en vertu de ses pouvoirs de police générale, à mettre en place des mesures restrictives visant à éliminer le danger, telles que l'obligation d'étayer le bâtiment ou l'interdiction d'accès.

⁹⁸ É. PICARD, « Police », in, D. ALLAND et S. RIALS, dir. Dictionnaire de la culture juridique, PUF, coll. « Quadrige », 2003, p. 1168.

La police spéciale des bâtiments menaçant ruine permet d'intervenir préventivement dès l'apparition d'un risque, et autorise la mise en place de mesures plus contraignantes telles que des obligations de réparation ou même de démolition, sous la supervision stricte du juge administratif⁹⁹.

La diversité des ordres publics spéciaux suscite des interrogations chez certains auteurs quant à leur qualification en tant qu'ordre public. On peut trouver, par exemple, Jacques Petit, affirmant que « ces ordres publics spéciaux ne possèdent pas (ou pas systématiquement, étant donné la grande diversité des polices spéciales) la même portée que l'ordre public général, ce qui justifie que leur nature d'ordres publics soit remise en question par la jurisprudence et l'opinion prédominante »¹⁰⁰.

C'est le cas de la police de la chasse, dont la mission principale est d'assurer la protection de certaines espèces en voie de disparition ou des animaux très importants pour l'écosystème. Il en est de même en ce qui concerne la police des étrangers, dont le but est de garantir la sécurité de l'État.

Il est envisageable d'ajouter davantage d'illustrations démontrant que l'ordre public spécial peut englober l'ordre public général, tout en poursuivant d'autres objectifs, parfois très différents des éléments traditionnels de l'ordre public. Toutefois, c'est toujours l'intérêt général qui semble constitué le fondement de la création d'une police spéciale par le législateur. De prime abord, il convient de noter que les principes régissant la mise en place des réglementations administratives spécifiques semblent simples à comprendre. Il est nécessaire qu'un texte confère à une autorité des pouvoirs de police spéciale. Cependant, divers éléments remettent en question cette apparente simplicité. Certaines polices visent effectivement un ordre public indéterminé. Dans ce cas spécifique, il n'est donc pas possible de faire une distinction concrète entre l'ordre public général et l'ordre public spécial en question. Dans ce contexte, la présence d'un texte conférant à une autorité de police une compétence spécifique est nécessaire pour déterminer la portée des pouvoirs de police. L'ordre public peut être déterminé en fonction de l'autorité désignée comme compétente par le législateur.¹⁰¹

Par exemple, l'article 119 du CGCT établit une classification des pouvoirs de police générale et pouvoir de polices spéciales dont le maire dispose. Cependant cette disposition n'a pas précisé la qualification de ces différents pouvoirs attribués au maire. Face à la complexité que peut

⁹⁹ P.L. FRIER & J. PETIT, *Droit administratif*, 12^e édition, précis Domat Droit public ; 2018-2019, p.379.

¹⁰⁰ J. PETIT, « La police administrative », in. P. GONOD, F. MELLERAY et P. YOLKA, dir. *Traité de droit administratif*, Dalloz, t. 2, p. 14-15.

¹⁰¹ R. Demangeon « Les concours de police » thèse soutenue publiquement le 22 janvier 2020 à l'université de Lorraine, p106.

représenter la détermination d'un ordre public spécifique, il est parfois indispensable d'utiliser la méthode du faisceau d'indices pour définir la présence de cet ordre public et les composantes qui le définissent. Jacques Moreau a souligné la difficulté à distinguer les deux types de police en déclarant que « la différenciation entre les deux types de polices est parfois malaisée¹⁰² ». Ce qui nous amène à examiner les caractères généraux de l'ordre public spécial.

B : Les caractères généraux de l'ordre public spécial

En plus de l'ordre public général, il existe des ordres publics particuliers appelés ordres publics spéciaux. L'ordre public général et l'ordre public spécial sont deux concepts distincts mais qui se complètent mutuellement. Marie-France DELHOSTE met en lumière l'importance fondamentale des ordres publics spéciaux lorsque la notion de police administrative est abordée. Selon le législateur a prévu autant d'ordres publics spéciaux qu'il a jugés nécessaires¹⁰³.

Néanmoins, en dépit de cette diversité, l'ordre public spécial présente des caractéristiques générales qui peuvent être regroupées en deux catégories distinctes.

Cela concerne principalement le critère organique ; cependant, de nombreuses autorités de police spéciale ne sont pas dotées du pouvoir de police générale. Par conséquent, ce critère ne peut constituer à lui seul la base de la distinction entre les deux formes de police administrative. Dans ce contexte, René CHAPUS souligne que le caractère spécifique de la police spéciale est plus prononcé lorsqu'elle est placée sous l'autorité qui n'a pas habituellement le pouvoir de police. Ainsi, ce critère peut être considéré comme un élément de preuve de l'existence d'un ordre public spécifique, mais il ne peut en aucun cas le justifier à lui seul. En réalité, les autorités de police générale ont également la possibilité d'exercer des pouvoirs de police spéciale¹⁰⁴.

Sur le second critère, Jacques Petit évoque un critère téléologique. Il affirme que les polices spéciales ciblent toujours une catégorie spécifique de personnes (comme la police funéraire), d'activités (comme le débit des denrées), de situations (comme la police des bâtiments menaçant ruine) ou de lieux (comme la police des aéroports)¹⁰⁵.

¹⁰² J. MOREAU, *Polices administratives*, J- Cl adm, fasc. 200, n° 150.

¹⁰³ M. F. DELHOSTE, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, LGDJ, p. 12.

¹⁰⁴ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, 15e éd., 2001, t. 1, p. 719.

¹⁰⁵ J. PETIT, « La police administrative », in. P. GONOD, F. MELLERAY et P. YOLKA, dir. *Traité de droit administratif*, Dalloz, t. 2, op. Cit., p. 15. Cité par R. Demangeon « Les concours de police » dans sa thèse soutenue publiquement le 22 janvier 2020 à l'université de Lorraine

Christophe FARDET affirme que, « le caractère général ou spécial de l'ordre public n'est pas lié au caractère général ou spécial de la police »¹⁰⁶. La création d'une police spécifique par le législateur ne suffit pas à elle seule pour déterminer la nature particulière de l'ordre public qu'elle est censée protéger.

En ce qui concerne la portée de la mesure de police spéciale, il est important de noter que celle-ci peut servir à caractériser l'ordre public en question. En réalité, le champ territorial d'application de la mesure de police spéciale sera clairement défini dans le texte établissant cette mesure, tandis que pour la police générale, les niveaux d'application territoriale dépendent de l'autorité compétente et sont régis par des règles strictes. Cependant, ce critère présente des faiblesses car il n'est pas possible d'affirmer que la police spéciale est mise en œuvre dans une zone géographique plus limitée que celle où opère la police générale.¹⁰⁷ Bien qu'affirmé dans plusieurs textes, l'exercice du pouvoir de police connaît des limites.

¹⁰⁶ C. FARDET, « Existe-t-il des ordres publics spéciaux ? », in. C. VAUTROT-SCWARZ, La police administrative, PUF, coll. « Thémis », 2014, p. 121.

¹⁰⁷ R. Demangeon « Les concours de police » dans sa thèse soutenue publiquement le 22 janvier 2020 à l'université de Lorraine.

DEUXIÈME PARTIE : UN POUVOIR DE POLICE MUNICIPALE LIMITÉ DANS SON EXERCICE

Il convient d'examiner les contraintes de l'exercice du pouvoir de police par le maire (**chapitre I**) avant de revenir sur la limite portant sur l'action concurrente des autorités déconcentrées de l'État en matière de police (**chapitre II**).

CHAPITRE 1 : LES CONTRAINTES DE L'EXERCICE DU POUVOIR DE POLICE PAR LE MAIRE

Le pouvoir de police dont détient le maire ne s'exerce pas de manière arbitraire. Ce pouvoir est soumis à différents types de contrôle, exercés par des autorités différentes. Ainsi il convient de voir le contrôle de légalité des mesures de police (**section 1**). Ce pouvoir rencontre plusieurs problèmes sociopolitiques dans l'application sur le terrain. Ce qui nous pousse à voir les contraintes liées à l'ineffectivité de l'exercice du pouvoir de police du maire (**section 2**).

Section 1 : Les contraintes liées au contrôle de légalité

Le pouvoir de police du maire est soumis à un contrôle de légalité exercé par le représentant de l'État. Ce contrôle est dit contrôle administratif. (**Paragraphe 1**) Le contrôle des mesures de police du maire ne se limite pas uniquement au contrôle administratif. Il y a également le contrôle juridictionnel exercé par le juge administratif (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Le contrôle administratif des mesures de police du maire

Le représentant de l'État exerce un contrôle de légalité sur les actes de police du maire. Ainsi, il convient de voir les procédés de contrôle du représentant de l'État. (**A**) Ce contrôle connaît plusieurs dysfonctionnements dans son exercice (**B**).

ALes procédés de contrôle du représentant de l'État

Le maire n'est pas la seule autorité qui exerce son pouvoir de police à l'échelle de la commune. Le préfet et le sous-préfet détiennent un pouvoir de police. À l'échelle départementale, de la ville, de la commune chef-lieu de département et de toute autre commune qui lui est rattachée par décret, le préfet exerce les mêmes pouvoirs de police que le gouverneur en matière de police

générale. Il dispose d'un pouvoir de substitution d'action lorsque le maire ne prend pas les mesures prescrites par la loi pour maintenir le bon ordre, la sécurité, la salubrité, la sûreté et la tranquillité publiques¹⁰⁸. En plus de ce pouvoir de police, le représentant de l'État effectue un contrôle des actes du maire.

Ce contrôle est prévu principalement par l'article 118 du CGCT aux termes duquel, « le maire est chargé, sous le contrôle du représentant de l'État, de la police municipale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs. ¹⁰⁹ » Le représentant de l'État, agissant en tant que délégué du Président de la République dans sa circonscription, a pour mission de protéger les intérêts nationaux, de garantir le respect des lois et règlements, ainsi que de maintenir l'ordre public. À ce titre, le CGCT lui confère la compétence d'exercer le contrôle de légalité sur les actes des autorités locales. En 1996, les autorités législatives sénégalaises ont pris la décision de remplacer la tutelle, c'est-à-dire le contrôle centralisé d'approbation *a priori*, par un contrôle de légalité *a posteriori*.

Il convient de souligner que la réforme de 2013 a suivi la même approche. D'autres mesures, telles que celles prises par les autorités locales pour la gestion courante des collectivités ou dans l'exercice de leur pouvoir de police, acquièrent automatiquement force exécutoire dès leur publication ou leur notification aux parties concernées, après avoir été transmises au représentant de l'État.

Les autorités locales doivent transmettre leurs arrêtés de police, mais elles ne sont soumises à aucun délai pour le faire. Dans la réalité, les collectivités locales ne respectent pas toujours cette procédure. Au Sénégal, certains actes qui sont théoriquement inopposables et non exécutoires sont néanmoins exécutés. Le représentant de l'État étudie les aspects relatifs à la légalité externe et ceux relatifs à la légalité interne.

En ce qui concerne la légalité externe, le représentant de l'État s'assure de la conformité aux règles de compétence de l'auteur de l'acte, aux règles de forme et de procédure d'élaboration de l'acte.

En ce qui concerne la conformité interne, il s'assure que les actes qui lui sont soumis respectent les dispositions légales en vigueur, en vérifiant notamment l'absence de violation de la loi ou

¹⁰⁸ V. Art 271 du CGCL.

¹⁰⁹ Voir l'article 118 du CGCT.

de détournement de pouvoir. C'est-à-dire si l'acte a été pris dans un but personnel ou pour servir un intérêt privé, au détriment de l'intérêt public local.¹¹⁰

Ce contrôle se manifeste à travers le déféré du représentant de l'État. Lorsque le représentant de l'État défère un acte au juge administratif, il en informe par écrit sans délai le président du conseil départemental ou le maire et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte incriminé¹¹¹. Il faut noter que le représentant peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution¹¹². Néanmoins, le contrôle administratif connaît des dysfonctionnements.

BLes dysfonctionnements au niveau du administratif

D'après le rapport de la Cour suprême sur son rapport sur le contrôle de légalité, des dysfonctionnements récurrents sont identifiés. Il est nécessaire d'identifier ces dysfonctionnements afin de comprendre leurs causes sous-jacentes.

Les dysfonctionnements peuvent être imputables aux collectivités territoriales. En effet, on constate un manquement au respect de la formalité de publicité des actes. En pratique, la mise en application des décisions prises par les collectivités territoriales est conditionnée, entre autres procédures essentielles, par leur diffusion officielle ou leur communication aux parties concernées. Cependant, le respect de cette obligation de publicité n'est pas systématique dans de nombreuses collectivités territoriales. Il arrive parfois que les registres de délibérations soient absents, ou que, s'ils existent, les actes ne soient pas transcrits. Cette situation peut être attribuée au manque de compétence de certains élus locaux en ce qui concerne le formalisme juridique entourant leurs actions, à leur analphabétisme ou à une gestion administrative inefficace.

Les retards observés dans la transmission et la conservation délibérée d'actes sont également notables. Le rapport souligne que le nombre d'actes transmis au représentant de l'État est insuffisant. Les 557 collectivités territoriales ont transmis un total de 9 397 actes en 2012, ce qui équivaut à une moyenne de 16,87 % d'actes par collectivité locale et 1,40 % d'actes par mois. En 2013, un total de 11 697 actes a été transmis, ce qui équivaut à une moyenne de 1,75

¹¹⁰ V. Art 243 du CGCT

¹¹¹ V. Art 246 du CGCT.

¹¹² V. Art 247 du CGCT.

% d'actes par mois¹¹³.

Certaines autorités locales prennent des décisions mais, pour diverses raisons, choisissent de ne pas les transmettre. En d'autres termes, certains responsables locaux se permettent de décider s'ils doivent transmettre certains actes ou non.

En effet, il est déjà arrivé à des fonctionnaires de l'État, au fil de leur carrière, de découvrir l'existence d'actes administratifs locaux uniquement lors de litiges découlant de leur mise en œuvre. De plus, certains élus locaux pensent que seules les actions nécessitant une approbation doivent être communiquées au représentant de l'État.

Il est exact que les autorités locales ne sont pas soumises à des délais spécifiques pour la communication de leurs décisions. Cependant, la loi dispose clairement l'obligation de transmission. L'absence de contrainte de délai imposée par le législateur aux collectivités locales pour la transmission de leurs actes vise à renforcer la liberté et la responsabilité des élus locaux, en accord avec le principe de la libre administration des collectivités locales.

Dans la réalité, les collectivités locales ne respectent pas toujours cette procédure. Certains actes qui sont théoriquement inopposables et non exécutoires sont néanmoins exécutés. Le premier rapport sur le contrôle de légalité, portant sur la période de 1998 à 2001, a révélé qu'en moyenne seulement sept (07) actes sont transmis chaque année au représentant de l'État, conformément aux catégories d'actes énumérées aux articles 334, 335 et 336 du Code des collectivités territoriales. Selon le rapport, la faible proportion d'actes transmis conformément à la norme est due à l'absence de délai obligatoire pour leur transmission et à la rétention délibérée de certains élus.

Cela soulève donc la question du respect des dispositions concernant la mise en application des actes locaux. Dans tous les cas, il convient de souligner que la mise en place du contrôle *a posteriori* a un effet émancipateur sur les collectivités territoriales.¹¹⁴

Ces difficultés peuvent être associées à la concrétisation de la transmission des actes. Afin de garantir la réception effective de l'acte émis, l'autorité locale responsable de la décision doit disposer, ne serait-ce que pour des besoins de preuve, d'un document attestant de cette réception ; il peut s'agir d'un accusé de réception ou d'un arrêté d'approbation. Il convient de noter que la délivrance d'un accusé de réception dès l'enregistrement de tout acte provenant d'une autorité

¹¹³ Rapport annuel de la cour suprême 2013.

¹¹⁴ Rapport annuel de la cour suprême 2016, Audience solennelle de rentrée des Cours et Tribunaux 2015-2016 mardi 12 janvier 2016 Thème : « Collectivités locales et contrôle de légalité ».

locale n'est pas systématique de la part des représentants de l'État, ce qui constitue une non-délivrance d'accusé de réception. Le non-respect de cette procédure constitue une violation à l'article 243 du CGCT, en plus des conséquences potentielles que cette irrégularité pourrait entraîner en cas de recours pour excès de pouvoir. De plus, la prise d'un arrêté d'approbation n'est pas systématique chez de nombreux représentants de l'État.

Il est également observé un manque de suivi et d'évaluation du contrôle de légalité. En 2005, suite à la création du ministère des Collectivités territoriales et de la Décentralisation, il était devenu impératif pour les autorités de mettre en place la direction de la décentralisation. Cette entité avait pour mission, entre autres, d'évaluer la politique de décentralisation.¹¹⁵ À côté de ce contrôle administratif, on note un contrôle juridictionnel qu'il convient de voir.

Paragraphe 2 : le contrôle juridictionnel des mesures de police du maire

Les mesures de police du maire sont soumises au respect de la légalité comme tout acte administratif. Pour s'assurer de la légalité de ces mesures de police, le contrôle juridictionnel de légalité est instauré, soumis à la compétence exclusive du juge administratif, notamment la Cour suprême (A). Cependant le contentieux en matière de police municipale est très faible (B)

A. Un contrôle relevant de la compétence exclusive du juge administratif

L'encadrement de l'exercice du pouvoir de police du maire doit être complété par un contrôle fait par le juge administratif pour une meilleure garantie des droits et libertés individuelles et collectives des administrés. Le contrôle permet de s'assurer si ces mesures poursuivent réellement les objectifs de la police municipale, à savoir le maintien de l'ordre public. Ce contrôle est prévu par l'article 246 du CGCT qui précise que « le représentant de l'État défère à la Cour suprême les actes mentionnés aux articles 243 et 244 du présent code qu'il estime entachés d'illégalité, dans les deux mois suivant leur transmission. Cette juridiction doit se prononcer dans un délai maximum d'un mois. »¹¹⁶ Cette procédure est dite déférée du

¹¹⁵ Rapport annuel de la cour suprême 2016, Audience solennelle de rentrée des Cours et Tribunaux 2015-2016 mardi 12 janvier 2016 Thème : « Collectivités locales et contrôle de légalité ».

¹¹⁶ V. Art 246 du CGCT.

représentant de l'État. C'est-à-dire que le représentant de l'État peut déférer à la Cour suprême les mesures de police du maire qu'il suppose entachées d'illégalité pour annulation.

Ce pouvoir donné au représentant de l'État n'empêche pas tout particulier de saisir directement la Cour suprême pour annulation d'une mesure de police qu'il estime illégale. C'est ce qui ressort de l'article 250 du même code.¹¹⁷ Ce contrôle est également prévu dans la loi organique portant Cour suprême en son article premier qui dispose : « (...) La Cour suprême est juge, en premier et dernier ressort, de l'excès de pouvoir des autorités administratives ainsi que de la légalité des actes des collectivités territoriales ».

Le juge administratif, en plus de la légalité de l'acte, contrôle la nécessité et la proportionnalité de l'acte de police du maire. Il doit donc exister une proportionnalité entre la mesure de police et les faits qui l'ont motivée. Avec la décision rendue dans l'arrêt *Benjamin*, le Conseil d'État a tranché ce conflit en précisant que l'autorité de police doit trouver un équilibre adéquat entre les impératifs de maintien de l'ordre public et le respect des libertés individuelles. Le juge a souligné l'importance de concilier ces deux aspects pour garantir une application juste et équilibrée de la loi. Il est essentiel que la mesure de police soit en adéquation avec la gravité des faits qui l'ont déclenchée. Cette proportionnalité garantit une application juste et équilibrée de la loi.¹¹⁸

Le juge contrôle, pour les mesures de police, les motifs de l'acte. En d'autres termes, toutes les décisions de police administrative prises par le maire, en tant qu'actes administratifs, doivent être motivées, c'est-à-dire justifiées par la présence de menaces à l'ordre public. En outre, cette menace pour l'ordre public peut être, comme l'a souligné André de LAUBADÈRE, « réelle ou potentielle ». L'absence ou l'inexactitude de cette formalité rendent les mesures prises par le maire illégales. Ces mesures doivent être légitimées par la nécessité de préserver l'ordre public¹¹⁹. C'est ainsi que, dans l'affaire *Abbé Olivier*, le juge a conclu qu'« aucun motif tiré de la nécessité de maintenir l'ordre sur la voie publique ne pouvait être invoqué par le maire ».¹²⁰

De même, dans le cadre du litige opposant *Malick Faye* à *Sakho Cissé*, le maire de la commune de *Bamba Thialéne* a pris l'arrêté n° 08/2015/C/BA pour suspendre des terres de culture à Fass Ndiayéne pour des raisons de sécurité et de maintien de l'ordre public. Ainsi, la CS considère

¹¹⁷ V. Art 250 du CGCT.

¹¹⁸ CE 19 mai 1933, Benjamin.

¹¹⁹ A. D. LAUBADÈRE, J -Claude VENEZIA & Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif, droit administratif général*, tome 1, 17e édition, LGDJ, 2002. p.291.

¹²⁰ C.E, 19 février 1909, Abbé Olivier.

que « la décision attaquée ne caractérise une quelconque menace sur la sécurité (...) et l'ordre public et que le trouble à l'ordre public évoqué n'est pas établi¹²¹ ».

Dans l'arrêt de la CS du 13 octobre 2011 *Alioune Tine c/ État du Sénégal*, le juge considère que « s'il incombe à l'autorité administrative compétente, de prendre les mesures qu'exige le maintien de l'ordre, elle doit concilier l'exercice de ce pouvoir avec le respect de la liberté de réunion garantie par la Constitution ». Bien que prévu, le contentieux des actes de police du maire reste faible au Sénégal.

B. Un faible contentieux des arrêtés de police du maire au Sénégal

En droit sénégalais, le maire détient un pouvoir de police établi dans les dispositions du CGCT et du Code de l'urbanisme. C'est ce qui lui confère la responsabilité de veiller à la sécurité, à la salubrité et à la tranquillité publiques dans un domaine d'intervention au sein de la commune. Cependant, les litiges concernant les arrêtés de police municipale sont peu fréquents devant le juge administratif sénégalais.

Cette rareté est due à plusieurs facteurs, à savoir le manque de connaissance des voies de recours par les citoyens, qui sont souvent mal informés de la possibilité de saisir le juge administratif, les coûts élevés et la lenteur des procédures contentieuses administratives qui dissuadent les citoyens de contester des mesures parfois temporaires (par exemple, des interdictions de manifestations ou des réglementations locales), ainsi que le contrôle préalable exercé par les préfets, qui agit comme un filtre en amont des actes de la police municipale, la plupart des arrêtés étant soumis au contrôle du représentant de l'État. Par conséquent, de nombreux arrêtés municipaux sont mis en œuvre sans opposition ou sont modifiés par l'autorité de tutelle avant d'être contestés devant le juge.

Lorsqu'il survient, le contentieux des arrêtés de police se focalise dans la plupart des cas sur les bâtiments menaçant ruine, laquelle a un impact direct sur la sécurité des résidents et implique des mesures sévères telles que l'évacuation ou la démolition des constructions. La jurisprudence a offert divers exemples significatifs.

Dans l'arrêt du 27 juillet 2014, la Cour suprême a été saisie pour se prononcer sur la compétence du sous-préfet et du maire de Sindia concernant la suspension des travaux entrepris

¹²¹ CS, Arrêt N°03 du 12 janvier 2017

en vertu d'un permis de construire délivré par le maire. En partant du principe que seule l'autorité du maire permet d'annuler cette autorisation, la Cour a jugé que, bien que le sous-préfet ait le pouvoir de prendre des mesures de police administrative limitant l'exercice des droits et libertés, ses décisions ne peuvent pas avoir des effets permanents¹²².

Dans la décision numéro 25 du 13 avril 2023, (*Tran et Thiam c/ Commune de Dakar Plateau*), la Cour suprême a jugé légale une mesure de démolition émise par le maire, suite à la vérification de la légalité d'un permis de démolir¹²³.

En revanche, dans l'arrêt numéro 28 du 23 juillet 2020 (*Hassan Saloumoun c/ commune de Dakar Plateau*), la Cour suprême a invalidé une mesure d'évacuation faute de preuves techniques sérieuses du danger allégué¹²⁴.

L'arrêt rendu le 14 juin 2018, (*Restaurant Mayotti c/Commune de Fann-Point E*) a souligné la nécessité d'une notification préalable et d'une procédure contradictoire en invalidant un arrêté pris en l'absence de ces garanties essentielles¹²⁵.

En dernier lieu, dans l'arrêt rendu le 10 février 2011, (*Ndiogou FALL et autres c/maire de Dakar*), il était question d'un arrêté pris par le maire de Dakar ordonnant l'évacuation d'immeubles jugés en péril. Les demandeurs ont remis en question cette décision devant la Cour suprême en arguant d'une violation disproportionnée de leur droit de propriété tel que garanti par la Constitution et la législation foncière. La Cour suprême, bien qu'ayant admis que la mesure portait atteinte aux droits des individus, a souligné le manque de preuves établissant de manière concluante l'état de danger des bâtiments. Elle a immédiatement demandé une expertise indépendante pour vérifier si les bâtiments en question présentaient effectivement un risque d'effondrement¹²⁶. Cet exemple met en lumière la prudence caractéristique du juge administratif sénégalais. Il ne remet généralement pas en question la légitimité du pouvoir de police du maire, mais requiert que ce dernier soit fondé sur des éléments objectifs et détaillés.

Il faut souligner que le pouvoir de police du maire n'est pas uniquement limité par le contrôle, mais également par des contraintes limitant l'effectivité du pouvoir de police du maire.

¹²² CS, 27 juillet 2034 sous-préfet de Sindia /maire de Sindia.

¹²³ CS, 13 avril 2023, Tran et Thiam c/ Commune de Dakar Plateau.

¹²⁴ CS, 23 juillet 2020 Hassan Saloumoun c/ Commune de Dakar Plateau.

¹²⁵ CS, le 14 juin 2018 Restaurant Mayotti c/ Commune de Fann-Point E.

¹²⁶ CS, le 10 février 2011 Ndiogou FALL et autres c/ Maire de Dakar.

Section 2 : Les contraintes liées à l'ineffectivité du pouvoir de police du maire

Le pouvoir de police, bien que théoriquement prévu par le législateur, reste dans la pratique peu exercé pour des raisons diverses. D'une part, il y a une faible mise en œuvre de police municipale par les maires (**paragraphe 1**). D'autre part ces mesures souffrent d'une faible acceptabilité devant la population (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1

qualifié, c'est-à-dire de vrais administrateurs locaux. En plus, les communes ne mettent pas en place des moyens logistiques et humains pour une meilleure gestion de l'ordre public (**A**). Cependant, l'exercice du pouvoir de police est limité pour des raisons politiques. (**B**).

A. Des moyens logistiques et humains insuffisants

L'exercice du pouvoir de police ne se limite pas simplement à des actes réglementaires. Cela nécessite des moyens et un dispositif suffisants pour l'application de certaines mesures. Parmi ces moyens, on peut noter les moyens humains et matériels. Mais le véritable problème est que l'exercice de ce pouvoir au niveau local semble être plus déconcentré que décentralisé car tous les services de police restent dans les mains de l'État, à savoir les services d'hygiène pour la police sanitaire veillant à la sécurité de la consommation, la Société nationale de gestion des déchets (SONAGED) veillant à la salubrité publique, l'Inspection générale des bâtiments chargée de la police des bâtiments menaçant ruine, l'Agence de sécurité de proximité (ASP) veillant à la sécurité publique au niveau local pour une sécurité de proximité, etc. Tous ces services ayant une mission de police sont sous contrôle des autorités centrales et déconcentrées.

Le maire, investi d'un pouvoir de police, n'a aucune autorité ni de pouvoir sur ces services. Ce qui constitue une véritable limite et un handicap pour l'exercice de ce pouvoir. En effet, le maire n'a pas de moyens suffisants à sa disposition pour veiller au respect de l'ordre public.

Le maire n'a même pas de pouvoir et d'autorité pour mobiliser les forces de défense et de sécurité (FDS) dans l'exercice de son pouvoir de police. Ce pouvoir est confié au représentant de l'État. Si le maire veut, dans le cadre de l'exercice de la police municipale, mobiliser les

FDS, IL doit saisir le représentant de l'État. Comparé à la France, les maires ont à leur disposition une force de police spéciale dite police municipale chargée de veiller à la sauvegarde de l'ordre public, surtout la sécurité publique. Cette force de police municipale est sous la tutelle du maire. Ce qui fait que le maire n'a pas besoin de faire recours aux FDS pour mener à bien sa politique sécuritaire au niveau local.

Il faut noter que cette force de police a existé au Sénégal dans le passé, mais elle est supprimée depuis 2002. Même en Côte d'Ivoire, le décret du 18 février 2015 portant organisation de la Police municipale a créé une force de police et précise dans son article premier qu'il a « pour objet d'organiser la Police municipale, police de proximité placée sous l'autorité du maire, et de l'associer à l'action de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale¹²⁷ ».

Pourtant la réforme de 2013 portant Acte III de la décentralisation a prévu la création de services de police à l'alinéa 2 de l'article 118 du CGCT qui dispose que « la création d'un service de police municipale est autorisée par décret qui en fixe les attributions, les moyens et les règles de fonctionnement¹²⁸ ». Force est de constater que, à part la ville de Dakar, il n'y a aucun service de police dans les autres communes du Sénégal et qu'un décret portant création de services de police au Sénégal est introuvable. Notre entretien avec M. Abdoulaye Sène¹²⁹ révèle que l'ineffectivité de l'exercice du pouvoir de police par le maire est selon lui due à l'absence de force de contrainte derrière le pouvoir réglementaire du maire. Cela se manifeste par le fait que même si le maire prend une mesure de police, par absence de force qui fait respecter les décisions, la population n'obtempère pas. Ainsi, la solution est de mettre à la disposition des maires une force de police capable de contraindre la population de respecter les mesures de police.

Pour ce qui concerne les moyens logistiques, les municipalités font face à une pénurie constante de moyens logistiques, ce qui restreint fortement leur capacité à assurer la sécurité, l'ordre public et la propreté. Tout d'abord, on constate une insuffisance au niveau des équipements essentiels requis pour le déploiement de la police municipale. La majorité des municipalités ne possèdent ni véhicules d'intervention, ni équipements de communication adaptés, ni même des locaux ni de service de police. Par conséquent, en cas d'urgence nécessitant une action

¹²⁷ Décret n° 2015-101 du 18 février 2015 portant organisation de la Police Municipale en Côte-D'ivoire.

¹²⁸ Voir l'article 118 du CGCT.

¹²⁹ Abdoulaye SÈNE est titulaire d'une Maîtrise en Sciences Économiques. Élu local à Sessène depuis 1996, consultant indépendant formateur/facilitateur en décentralisation et en développement local, il est conseiller technique du Maire de Sandiara. Auteur de l'ouvrage : Regard sur la Décentralisation. Entretien tenue le 22/09/2025.

immédiate telle qu'un incendie, un effondrement d'immeuble ou des troubles lors de manifestations publiques, le maire se trouve fréquemment confronté à des difficultés logistiques l'empêchant de mettre en place une réponse efficace. La dépendance des municipalités à l'égard des services de l'État tels que les sapeurs-pompiers, la police nationale et la gendarmerie compromet l'autonomie locale que la décentralisation vise à renforcer.

Ce manque de moyens logistiques a un impact significatif sur des secteurs essentiels tels que l'hygiène publique et la gestion des déchets. Un grand nombre de municipalités ne sont pas pourvues de conteneurs, de décharges aménagées ou d'installations techniques nécessaires pour garantir un service régulier. Ceci entraîne une accumulation de déchets sauvages, qui contribue à la propagation de conditions insalubres, compromettant ainsi la légitimité des initiatives municipales. Les contraintes ne se limitent pas à cela, on note également la politisation du pouvoir de police.

B. Des facteurs politiques inhibant l'exercice du pouvoir de police du maire

Au Sénégal, force est de constater que la politique prend le devant la plupart du temps face à la réglementation, affectée par des interférences politiques qui entravent significativement son efficacité. Ces interférences politiques se reflètent à la fois dans les interactions entre l'État et les municipalités, ainsi que dans les actions des maires eux-mêmes, qui cherchent à maintenir leur légitimité électorale.

L'État central exerce un contrôle étroit sur les communes à travers ses représentants tels que les préfets et les gouverneurs. Si ce contrôle est légalement justifié par la nécessité d'assurer la légalité des actions locales, il peut parfois revêtir une dimension politique. En effet, il arrive que l'État soit peu enclin à fournir aux municipalités les ressources logistiques et financières indispensables pour assurer pleinement leurs fonctions de police. Cette situation peut être expliquée par la peur que l'augmentation des pouvoirs des autorités locales ne soit bénéfique à des acteurs politiques qui pourraient devenir des concurrents électoraux ou des contre-pouvoirs significatifs.

L'autre aspect est que la mise en place de mesures de maintien de l'ordre, en particulier lorsqu'elles sont drastiques comme l'interdiction des activités économiques préjudiciables à l'ordre public, l'expulsion des commerçants informels ou la destruction des constructions illégales peuvent entrer en conflit avec les intérêts immédiats de la population. Cependant, dans

un contexte démocratique où la possibilité de réélection est primordiale, les responsables municipaux sont réticents à mettre en place des mesures impopulaires qui pourraient entraîner la perte de soutien de certains électeurs. Cette approche électoraliste explique en grande partie le laxisme de certaines municipalités face à l'anarchie urbaine, aux occupations illégales de l'espace public ou aux conditions insalubres, plutôt que d'appliquer des mesures de maintien de l'ordre strictes qui pourraient être interprétées comme une forme d'agression par les résidents.

En outre, cette dimension politique est renforcée par la polarisation du paysage partisan au Sénégal. Dans les villes, où les enjeux électoraux sont plus prononcés, il est fréquent que l'opposition au niveau municipal et le gouvernement central entrent en conflit à travers la gestion des compétences décentralisées. Le maire peut rencontrer des obstacles dans l'exercice de son pouvoir de police, en raison du contrôle strict et parfois pointilleux exercé par l'administration déconcentrée sur ses arrêtés.

Par conséquent, l'exercice du pouvoir de police municipale au Sénégal est influencé par une dynamique politique. En effet, d'une part, l'intervention de l'État central qui utilise « la tutelle »¹³⁰. Notre enquête révèle que les actions de police les plus importantes sont effectuées en collaboration avec le sous-préfet. Certaines actions de police, notamment les déguerpissements sur les trottoirs publics ; les démolitions de constructions débordant sur la voie publique, etc., sont toujours faites avec la sollicitation du représentant de l'État pour collaboration¹³¹.

L'exemple de Dakar est particulièrement significatif. La capitale représente un enjeu politique et électoral. La rivalité entre Khalifa SALL, ancien maire de Dakar de 2009 à 2017, et le gouvernement central illustre la volonté de l'État de limiter l'autonomie des municipalités. Les tensions liées à la gestion des marchands ambulants et les commerces de la rue mettent en lumière cette manipulation politique. Malgré la compétence légale des communes en matière de taxation et d'organisation des marchés, l'État a maintenu une implication directe par le biais des préfets, des agences spécialisées comme la Commission nationale d'appui aux jeunes marchands (CONAJEM), puis l'Agence pour la sédentarisation des marchands ambulants (ASMA) et même des forces de sécurité. L'entretien délibéré de cette interconnexion a affaibli l'autorité de la municipalité, entraînant une confusion parmi les acteurs économiques et, *de*

¹³⁰ Y. SANE, « La décentralisation au Sénégal, ou comment réformer pour mieux maintenir le statu quo », Cybergeographie : European Journal of Geography, décembre 2016, p.18.

¹³¹ Enquête menée à la mairie de Pout suite à un entretien avec le Maire Malick NDIAYE

facto, une diminution de l'efficacité de la police municipale¹³².

En outre, la rivalité est étendue au domaine des forces de maintien de l'ordre. Lorsque Khalifa Sall a cherché à mettre en place une police municipale en recrutant des volontaires municipaux, l'État a réagi rapidement en instaurant les agents de sécurité de proximité (ASP). Ces deux entités, ayant des missions semblables, se sont chevauchées, cependant la structure de formation et de commandement est demeurée sous l'autorité de l'État. Ceci met en évidence que, même en matière de maintien de l'ordre, les maires ont une marge de manœuvre politiquement encadrée afin d'éviter qu'ils ne deviennent des contre-pouvoirs effectifs.¹³³ On note également une faible acceptabilité sociale des mesures de police.

Paragraphe 2 : La faible acceptabilité des mesures de police du maire

L'effectivité des mesures de police du maire est remise en cause dans la mesure où ces mesures sont la plupart du temps heurtées par des obstacles sociopolitiques, à savoir un problème de crédibilité des mesures de police du maire (A). L'autre obstacle, c'est l'absence de force de police municipale. (B).

ALa crédibilité des mesures de police du maire

Le pouvoir de police du maire est un pouvoir transféré, c'est-à-dire décentralisé. Mais ce pouvoir souffre d'un manque de crédibilité aux yeux de la population. Cela veut dire que la population n'accorde pas beaucoup d'importance aux mesures de police du maire. D'ailleurs, dans la plupart des cas, elle ne respecte pas ces mesures. Pour comprendre ce manque de crédibilité il faut remonter aux origines de la décentralisation. En effet les réformes de 1972 marquées par la création des communautés rurales ont créé une certaine frustration chez les partisans de la décentralisation notamment sur la question de la gestion des municipalités. En effet, la loi 72-63 du 26 juillet 1972, renforce les attributions de l'administrateur municipal au détriment du Président du conseil municipal car le premier, nommé « exerce, sous l'autorité du

¹³² L. MARFAING, « Dakar 2025 : l'avenir du commerce ambulant face aux stratégies d'aménagement de la municipalité », Métropolitiques, p.16.

¹³³ G. TANVA « Dakar : y a-t-il un pilote dans la ville ? Tensions entre la municipalité et l'État central sénégalais pour la gestion de la vente de rue » Editoriaux de l'Ifri avril 2019, p.21.

Premier ministre et du ministre de l'Intérieur, l'ensemble des attributions confiées au président du conseil municipal en dehors de l'état civil. Ainsi ce représentant de l'État est seul chargé de l'administration de la commune. Toutefois, il ne nomme les agents qu'après avis du président du Conseil. »¹³⁴

Cette loi constitue donc un recul en termes d'autonomisation des communes. Cependant, l'État la justifie, dans l'exposé des motifs de cette dernière, par la nécessité d'asseoir un véritable contrôle sur les actes des communes. Quoi qu'il en soit, le contrôle de l'État a été considéré comme une confiscation du pouvoir local et donc un net recul du processus de décentralisation. Durant toutes ces années, l'administration des collectivités était presque dévolue au représentant de l'État, à savoir l'administrateur municipal, qui concentrait tous les pouvoirs financiers et réglementaires entre ses mains. Il faut attendre jusqu'à 1990 pour redonner le pouvoir financier aux collectivités territoriales et jusqu'à 1996 pour le pouvoir réglementaire¹³⁵.

Cela fait que le pouvoir de police, longtemps détenu par le représentant de l'État, a fini par créer des habitudes et installer une culture chez la population. C'est pourquoi même après le transfert de compétences qui s'est effectué en 1996 en faveur des collectivités territoriales, l'exercice de cette compétence par les maires et PCR continue de souffrir de crédibilité et d'acceptabilité auprès de la population. Car elle n'est pas habituée à voir le maire prendre des mesures visant à mettre en œuvre des politiques de sécurité. Par contre elle ne voyait que le représentant de l'État intervenir sur cette question.

Cela peut être le facteur du faible exercice du pouvoir de police. En ce sens, il est très rare de voir un maire prendre un arrêté de police pour réglementer des activités dans un domaine, interdire des manifestations ou activités, faire déguerpir des occupants anarchiques et fermer des établissements ou locaux. Ce pouvoir est laissé au représentant de l'État. Car les activités soumises au régime d'autorisation ou de déclaration préalable, telles que les manifestations ou occupations de l'espace public, sont directement attribuées au représentant de l'État.

Dans la commune de Pout, la police est exercée à travers des actions directes sur le terrain, à savoir des déguerpissements des occupants anarchiques, la mise en place de services de collecte des déchets ménagers pour la police sanitaire avec la commission environnement pour veiller à

¹³⁴ Loi 72-63 du 26 juillet 1972.

¹³⁵ Cours de A. DIEME « Histoire de la décentralisation » Master 1 UASZ 2024.

la salubrité et au bon cadre de vie. En revanche aucun acte réglementaire de police n'a été pris.¹³⁶

Une autre enquête a révélé qu'aucune mesure réglementaire de police n'est enregistrée dans les archives. Ce qui veut dire qu'il n'en existe pas selon le secrétaire municipal de la commune de *Keur Moussa*. Ce qui montre encore une fois le faible exercice par le maire de son pouvoir de police¹³⁷.

Moustapha Lô DIATTA, nous a aussi confessé n'avoir jamais exercé son pouvoir de police en tant que maire de *DJIMAKY* de (2014 à 2021). C'est cette rareté de mesures de police au niveau local qui rend précaire le pouvoir de police. Par conséquent ce dernier manque de crédibilité devant la population. Ce problème pourra être réglé si l'État rétablit la force de police municipale.

BL'absence de force de police municipale, un frein à l'exercice effectif des mesures de police

Au Sénégal, la force de police municipale a existé en 1993 avant d'être supprimée en 2002. Pour rappel, en 1987, suite aux événements liés à l'affaire Baba Ndiaye, décédé en détention en 1982. Après leur passage devant la commission d'intégration nationale, les 1243 policiers radiés ont été réaffectés à la police municipale en 1993, conformément à la loi n° 93-05 du 4 février 1993. Conformément à cette loi, les membres des forces de l'ordre qui ont été radiés en vertu de la loi n° 87 du 28 avril 1987 peuvent, le cas échéant, être intégrés dans le corps des fonctionnaires municipaux. La police municipale a été instaurée dans les municipalités de Dakar, Pikine et Guédiawaye, ainsi que dans toutes les capitales régionales¹³⁸.

Ces policiers municipaux assuraient la régulation de la circulation, la tranquillité et la sécurité dans les marchés et des places publiques. Toutefois, Boubacar Sadio a fait savoir que les problèmes qui avaient bloqué cet organe de police étaient multiples selon lui au début : « On avait retenu, dans un premier temps, que c'est l'État qui allait prendre en charge les salaires pour une durée, avant de passer le relais aux mairies. Mais il s'est trouvé qu'avec la décentralisation, cette charge était maintenant dévolue aux mairies. Mais il est apparu que ces

¹³⁶ Entretien faite avec Malick Ndiaye le 21/09/2025.

¹³⁷ Visite effectué au niveau de la mairie de Keur Moussa le 24/09/2025

¹³⁸ Loi n°93.05 du 4 février 1993.

dernières n'étaient pas capables de prendre en charge le salaire des policiers municipaux. Des agents sont restés des mois sans percevoir leur salaire et l'État a été obligé de reprendre la gestion de la masse salariale », s'exclame-t-il.

Ainsi, ces difficultés financières ont considérablement entravé la mise en œuvre et l'activité des agents de police municipale sur le terrain, entraînant leur réintégration dans la police nationale en 2002. De nombreuses municipalités ont exprimé leur réticence à l'égard de l'arrivée des agents de police municipale, qu'elles considéraient comme des intervenants extérieurs chargés de les surveiller. De nombreux maires ont passé une année sans rencontrer les policiers municipaux. Seuls les maires de Dakar et de Pikine ont coopéré en mettant à disposition le matériel nécessaire pour faciliter le travail de la police municipale, indique l'ancien directeur de la Police municipale de Dakar.¹³⁹

Force est de constater que le rétablissement de cet organe de police est fortement revendiqué par l'Association des maires du Sénégal, suite à la recrudescence de la délinquance dans les grandes villes. Ainsi, des autorités locales et d'anciens responsables de la police municipale de Dakar réclament le retour de la police municipale, plus de vingt ans après sa disparition. Selon eux, la police municipale, qui se repose sur deux leviers, la prévention et la proximité, pourra constituer un élément décisif dans la lutte contre le banditisme ainsi que la délinquance et les incivilités qui sont de véritables problèmes sur le quotidien des Sénégalais.

Selon eux, les agents de sécurité de proximité (ASP) et les volontaires de la municipalité de Dakar rencontrent des difficultés pour assurer efficacement leur mission de sécurité de proximité au bénéfice des populations locales. Depuis 2010, la municipalité de Dakar a mis en place un programme impliquant des volontaires municipaux chargés de promouvoir la sécurité et la propreté de la ville. Diverses unités de police patrouillent la ville de manière systématique. Le volontariat est une initiative louable, cependant elle ne suffit pas. En raison de l'urbanisation croissante, la mise en place d'une police municipale s'avère nécessaire, comme la force de police municipale opérationnelle qui existait de 1993 à 2002.¹⁴⁰

Cependant, l'ancien directeur de la Police municipale de Dakar met en garde les responsables contre le risque de laisser subsister un vide administratif et institutionnel en ce qui concerne le

¹³⁹ Entretien faite par Enquête+ avec Boubacar Sadio commissaire à la retraite ancien directeur de la police municipal de Dakar <https://www.enquetepius.com/content/lutte-contre-lins%C3%A9curit%C3%A9-%C3%A0-dakar-la-police-municipale-le-chainon-manquant-du-dispositif>

¹⁴⁰ Affirme le maire de la ville de Dakar S. Wardini, à l'occasion du lancement du Programme Collectivités territoriales, défense, sécurité et paix organisé par le Centre des hautes études de défense et de sécurité (CHEDS).

futur statut des policiers municipaux. Selon Boubacar Sadio, le rétablissement de ce corps de police devrait être précédé par une concertation approfondie impliquant les maires, l'État et les responsables de la sécurité publique. Cette démarche vise à éviter les difficultés rencontrées lors de la première tentative d'instauration d'une police municipale au Sénégal (1993-2002).

Dans la même foulée, le commissaire divisionnaire à la retraite, Massamba Camara, insiste sur la nécessité de renforcer l'approche proximité dans la prévention de la délinquance dans nos villes. Sur ce, il estime que le rétablissement de la police municipale serait d'une grande contribution dans la sécurisation de nos quartiers.¹⁴¹. Ces témoignages recueillis d'anciens commissaires et agents de police municipale montrent que la police municipale sera un grand atout pour la préservation de l'ordre public dans les communes. Le pouvoir de police du maire n'est pas simplement limité par le contrôle et des raisons sociales et politiques, mais également par le fait que ce pouvoir est concurrencé par d'autres autorités.

¹⁴¹ <https://www.enqueteplus.com/content/lutte-contre-lins%C3%A9curit%C3%A9-%C3%A0-dakar-la-police-municipale-le-chainon-manquant-du-dispositif> consulté le 13/09/2025.

CHAPITRE 2 : LA CONCURRENCE DES AUTORITÉS DE POLICE DÉCONCENTRÉES DE L'ÉTAT

La création des "concours de police" découle de la croissance significative des diverses polices administratives opérant sur un même domaine ou territoire, avec des domaines d'application parfois superposés et interconnectés. Force est de constater qu'au Sénégal, les règles de concours ne sont pas explicitement énumérées par les textes en plus la jurisprudence concernant ces règles est très faible. C'est pourquoi nous allons nous référer à la doctrine et la jurisprudence française pour apporter une réponse précise à la question des concours de police. Ainsi nous verrons les concours entre les polices administratives ayant un objet identique (**section I**) puis la police administrative ayant un objet distinct (**section II**).

Section 1 : Le concours entre polices administratives ayant un objet identique

La prolifération des mesures de police administrative, qu'elles soient générales ou spéciales, sur un territoire donné ou concernant une problématique similaire, peut engendrer des conflits de compétence. Pour éviter toute perturbation de l'action administrative, il est essentiel d'anticiper ces situations conflictuelles et concurrentielles. Anticiper de telles difficultés permet, dans la mesure du possible, d'éviter les chevauchements d'autorité. Il convient de voir le concours entre mesures de police générale (**paragraphe 1**) et la concurrence entre mesures de police spéciale (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Le concours entre police générale du maire et d'autres polices générales

En matière de police générale, chaque autorité est compétente sur un territoire. L'autorité étatique prend des décisions pour tout le pays, mais des tensions peuvent survenir si les autorités locales prennent des décisions différentes. La question est donc de savoir comment trancher ces conflits de compétences entre autorités de police générale. Cependant les autorités étatiques ont une compétence de principe (**A**). En plus de cela, les mesures de police des autorités locales

doivent être aménagées pour mieux s'adapter à celui de l'État en fonction des exigences du maintien de l'ordre public (B).

A. La primauté de la police générale de l'État sur la police générale du maire

Le principe hiérarchique ne peut s'appliquer dans ce cas. En fait, ce principe ne concerne pas le maire qui est un élu dont la légitimité découle de l'élection. On ne peut parler des concours de police sans évoquer les jurisprudences les plus marquantes et qui sont encore aujourd'hui les fondements de la réglementation des concours. Par son arrêt *Labonne*, le Conseil d'État a estimé que l'autorité détentrice du pouvoir réglementaire général est compétente pour prendre des mesures de police générales et valables sur tout le territoire national¹⁴².

Toutefois cette compétence ne joue qu'en l'absence d'habilitation législative. Cette décision ne tranche pas, à proprement parler, la question des concours de police. Elle les fuit plutôt. En effet, comme l'a souligné Vincent Tchen, « la prévention d'une superposition de réglementations locales justifie la compétence entière des autorités étatiques pour édicter des mesures de police qui doivent, par essence, être appliquées sur tout le territoire. »¹⁴³ Réductrice, cette solution n'en est pas moins efficace dans la mesure où les autorités locales ne font qu'appliquer les décisions prises au niveau supérieur.

En effet, comme le souligne Jacques Petit, « la hiérarchie des actes administratifs étant en principe organique et les polices générales étant attribuées à des organes hiérarchisés, on pourrait penser que leur concours serait régi par la prééminence des décisions prises par les autorités supérieures, c'est-à-dire qu'un arrêté de police du maire ne pourrait contredire un arrêté de police du préfet, l'un et l'autre devant respecter un décret de police ». En fait, c'est un peu plus nuancé. L'auteur continue d'ailleurs en affirmant que « cette logique organique est abandonnée en matière de police car les relations entre les normes de police générale ne sont

¹⁴² CE, 8 août 1919, *Labonne*. La décision concernait l'institution, en France, d'un permis de conduire

¹⁴³ V. TCHEN, « La police administrative », J.-C. adm, fasc. 200, 2013, p. 63.

pas fonction du niveau hiérarchique de leurs auteurs mais des exigences du maintien de l'ordre à chaque échelon territorial. »¹⁴⁴

Cette réflexion pousse Benoît Plessix à affirmer que « dans ce cas, c'est de nouveau le principe d'adaptation qui, conjugué cette fois au principe hiérarchique, permet d'obtenir une règle de résolution des conflits de compétence ».¹⁴⁵ La jurisprudence *Labonne* est un exemple de la difficulté des relations entre les différentes autorités de police administrative générale en cas de concours de compétences. En matière de police générale, les autorités nationales restent les autorités de principe. Elles édictent des règles valables sur tout le territoire national. Mais le maire a une marge de manœuvre car il est l'autorité la plus proche du trouble local. Cette adaptation des mesures par les autorités locales résulte du principe de libre administration des collectivités territoriales posé par l'article 72 alinéas 3 de la Constitution en France et de l'article 102 au Sénégal. Mais les autorités locales sont soumises à des conditions dans l'exercice de leur pouvoir de police générale.

Cette condition se manifeste par « le fait que le maire ne détienne pas, en matière de police générale, une compétence exclusive peut soulever des conflits de compétence, dans l'hypothèse où plusieurs autorités administratives statueraient compétemment mais concurremment sur le même objet.¹⁴⁶ » Cette pensée de Benoît Plessix nous rappelle aussi que l'hypothèse d'un concours entre autorités de police générale n'est envisageable qu'entre une autorité dite supérieure et une autre compétente sur un territoire plus restreint. En effet, le principe de spécialité des autorités de police générale fait obstacle à ce que deux autorités générales de même rang puissent adopter des mesures de police se contredisant entre elles.

En cas de concours de plusieurs mesures de police générale, le respect des règles édictées par l'autorité supérieure doit, en effet, être compris largement. Pour Benoît Plessix, « ne pas contrarier un acte supérieur, c'est ne rien décider de contraire et ne pas entraver la bonne application¹⁴⁷ ». Reste cependant à savoir quelles sont les facultés d'adaptation de la mesure de police de l'État au niveau local.

¹⁴⁴ J. PETIT, « La police administrative », in, P. GONOD, F. MELLERAY et P. YOLKA, dir, *Traité de droit administratif*, Dalloz, coll. « Traités Dalloz », 2011, t. 2, p. 30.

¹⁴⁵ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2^{ème}éd.2018, p.788.

¹⁴⁶ *Ibid*

¹⁴⁷ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, op. cit. p. 788.

B. Possibilité d'aggravation d'une mesure de police générale de l'État par le maire

La possibilité offerte au maire de prendre des mesures plus sévères que celles du représentant de l'État est soutenue par Marcel WALINE. Il soutient que « [...] L'autorité inférieure ne peut pas prendre de dispositions contraires à la réglementation générale, ni dispenser localement de son application. Elle ne peut que superposer, aux mesures générales, les mesures complémentaires adaptées aux nécessités locales¹⁴⁸. » Cette possibilité accordée à l'autorité de police inférieure est déjà ancienne et peut paraître banale. Elle n'en reste pas moins soumise à des conditions. En cas de concours de polices générales, une aggravation au niveau local d'une réglementation prise au niveau supérieur est possible.

Cette possibilité d'aggravation a été admise par le Conseil d'État dans son arrêt *Commune de Nérès-les-Bains* et sera confirmée en 1919 par l'arrêt *Labonne*. D'après cet arrêt, les actes de l'autorité supérieure fixent des normes minimales. Il est donc hors de question, pour l'autorité inférieure, d'adopter des mesures générales moins rigoureuses ou susceptibles d'affaiblir celles édictées par l'autorité supérieure. Il lui sera cependant reconnu la faculté d'aggraver les mesures de police générale aux circonstances spéciales locales.¹⁴⁹

Pour René CHAPUS : « La règle est que les mesures prises, sur le plan national, [...] ne font pas obstacle à ce que les autorités locales prennent, dans les limites territoriales de leur compétence, des mesures plus sévères, c'est-à-dire plus restrictives des libertés des administrés ». Il ajoute : « Il ne peut donc y avoir de libéralisation de la norme supérieure (sauf texte l'y autorisant)¹⁵⁰ ».

L'arrêt *Commune de Nérès-les-Bains* illustre cette articulation des pouvoirs de police. En espèce, le préfet avait interdit tous jeux d'argent dans son département, sauf dans les stations thermales qui avaient une dérogation du ministre de l'Intérieur. Le maire de Nérès-les-Bains prit un arrêté interdisant totalement les jeux d'argent dans sa commune. Cet arrêté fut jugé légal puisque c'est une interdiction plus sévère que celle du préfet. En effet, cela laisse une marge de manœuvre aux polices locales. Permettre à l'autorité locale d'adoucir la mesure de police de l'autorité supérieure reviendrait à détruire sa cohérence.

¹⁴⁸ M. WALINE, *Droit administratif*, Dalloz, 26^{ème} éd., 2016, p. 379-380.

¹⁴⁹ CE, 18 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains*.

¹⁵⁰ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, 15e éd., 2001, t. 2, p. 717.

Par ailleurs, si le Conseil d'État avait accepté une telle règle, que resterait-il de l'uniformité de la règle de droit ? En effet, ce serait admettre que toutes les autorités de police peuvent prendre n'importe quelle mesure de police, contribuant ainsi à rendre le droit plus difficile à connaître pour les administrés. La solution retenue par la Haute autorité de l'ordre administratif permet donc de concilier unité du droit et particularismes locaux¹⁵¹. Le concours de la police spéciale du maire et d'autres polices générales est également envisageable.

Paragraphe 2 : Le concours entre police spéciale du maire et autres polices spéciales

Les règles de concours de police spéciale sont très complexes. Elles sont dégagées dans la plupart des cas par la doctrine. Cette complexité tient à la nature même des polices spéciales, chacune étant créée pour un objet déterminé qui, en principe, ne doit pas en heurter d'autres. Mais si les textes qui organisent ces polices prévoient en général des dispositifs pour éviter les conflits, la question du concours de police spéciale peut se poser dans la pratique. La solution réside dans le principe de l'indépendance des législations **(A)**. Mais ce principe n'est pas sans limite et on va s'intéresser à sa remise en cause **(B)**.

A. Le principe d'indépendance des textes

Selon CHAPUS, « lorsque des polices spéciales se rencontrent, il n'y a pas d'autre règle de jeu que celle-ci : chacune doit être exercée en vue de l'objet et selon les procédures qui lui sont propres. Il ne doit pas y avoir de substitution de l'une à l'autre ou d'empiètement de l'une sur l'autre. »¹⁵² En d'autres termes, la légalité des autorisations délivrées en application d'une loi ne peut être remise en cause sur le fondement d'une autre loi. C'est ainsi que l'on pourrait résumer le principe d'indépendance des législations.

Comme l'indique Etienne PICARD « Dès lors qu'une police spéciale a pour objet de régir telle situation, il est logique que, même si une autre police peut s'intéresser à cette même situation,

¹⁵¹ CE, Sect., 18 avril 1902, Commune de Nérès-les-Bains

¹⁵² R. CHAPUS, *Droit administratif général*, tome1, Montchrestien, 15e édition, 2001, P.722.

le respect des exigences d'un des deux ordres publics spéciaux ne puisse évincer celle de l'autre. Ainsi, par exemple, l'octroi d'une autorisation délivrée au vu des intérêts généraux dont telle police a la garde ne doit pas dispenser de solliciter l'autorisation prévue par telle autre police. »¹⁵³

En d'autres termes, la police spéciale des bâtiments menaçant ruine détenue par le maire en vertu du Code de l'urbanisme ne peut en aucun cas remettre en cause la police spéciale des bâtiments détenue par l'Inspection générale des Bâtiments. Donc l'une des polices ne peut évincer l'autre du fait du principe d'indépendance de la législation qui souhaite que toutes les polices spéciales en jeu soient mises en œuvre sans pour autant que l'une des polices prenne le devant sur l'autre. Ce principe est né à partir de la jurisprudence française. En effet, devant des lois parfois contradictoires et cruellement dépourvues d'harmonisation, le juge doit parfois intervenir dans un souci de rationalisation de l'équilibre juridique et normatif. Ainsi, il lui appartient, à l'occasion, de trancher des situations de fait que le législateur n'avait pas prévues ou n'avait pas cru devoir régler. Il est donc une sorte de dernier rempart de la cohérence juridique nationale. C'est dans cette optique que le Conseil d'État pose, en 1959¹⁵⁴, une règle destinée à s'appliquer pour y remédier et y apporter une solution en cas d'hypothèses de concours entre polices spéciales. Il s'agit, selon l'expression de Marie-France DELHOSTE, « d'une règle de conduite adoptée par le juge¹⁵⁵ ».

Il convient cependant de noter que les opinions doctrinales divergent quant à l'émergence de cette notion en jurisprudence. Un exemple illustratif est fourni par Antoine BOURREL, qui affirme que l'arrêt *Tranchant*, portant sur les permis de construire et les autorisations délivrées pour les établissements dangereux, incommodes et insalubres, semble être le premier à consacrer ce principe¹⁵⁶. Selon d'autres auteurs, les racines de ce principe remonteraient à une époque antérieure. Ibrahim MBOUP nous apprend que selon certains auteurs, la philosophie sous-jacente remonte à une origine plus ancienne. La décision *Pariset*¹⁵⁷ de 1875 est mentionnée à ce sujet, où le juge déclare que le préfet a utilisé ses pouvoirs de police pour un but différent de celui pour lequel ils lui ont été accordés. En exprimant son point de vue sur la notion de détournement de pouvoir, le Conseil d'État semble avoir voulu souligner l'importance

¹⁵³ É. PICARD, *La notion de police administrative*, op. cit. t. 2, p. 727.

¹⁵⁴ CE, 1^{er} juillet 1959, Sieur Picard.

¹⁵⁵ M-F. DELHOSTE, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, op.cit., p.25.

¹⁵⁶ A. BOURREL, « contribution à l'étude du principe d'indépendance des législations en droit administratif français », RJEP n° 626, Décembre 2005, p. 467.

¹⁵⁷ CE, 26 novembre 1875, *Pariset*.

de la question de la restriction du domaine d'application de la loi, qui constitue également un élément central de la réflexion sur la pertinence de recourir au concept d'indépendance des législations¹⁵⁸.

Le concept d'indépendance des législations découle de la nature particulière des polices spéciales. Chaque police spéciale a un objectif spécifique qui lui est propre. Son objectif est de protéger un ordre public spécifique.¹⁵⁹ Il faut noter que ce principe n'est pas absolu car il est remis en cause.

B. La remise en cause du principe d'indépendance des textes

Le concept d'indépendance des législations, bien qu'évoqué actuellement par le Conseil d'État, semble être en déclin, voire obsolète. Initialement, ce principe avait pour objectif d'établir une autonomie complète des normes juridiques les unes par rapport aux autres, en exigeant que chaque législation opère dans son propre domaine, indépendamment des dispositions d'une autre. En d'autres termes, il postulait une stricte étanchéité entre les diverses branches du droit, excluant toute forme de connexion ou d'interaction. Cependant, cette conception est maintenant en opposition directe avec la réalité actuelle des échanges juridiques et des interférences normatives.

En effet, les changements dans la législation montrent que les lois ne sont pas des systèmes clos, mais plutôt des ensembles interconnectés, assujettis à des interactions, des chevauchements et des influences mutuelles. L'autonomie des législations semble de plus en plus relever de la fiction plutôt que de la réalité opérationnelle. Depuis de nombreuses décennies, cette interdépendance a été largement reconnue par la doctrine. Jean-Pierre LEBRETON souligne que les législations se superposent et subissent des influences réciproques significatives¹⁶⁰. Cette déclaration souligne la complexité de maintenir une frontière étanche entre des domaines qui, dans la réalité, interagissent de manière constante.

De nombreux exemples peuvent être cités pour étayer cette observation. Le principe d'indépendance des législations a été largement utilisé par la jurisprudence administrative dans les domaines du droit de l'urbanisme et du droit des installations classées. Selon Martin Guérin,

¹⁵⁸ I. MBOUP, « La notion instrumentale d'indépendance des législations », RDP 2013, n°3, p. 589.

¹⁵⁹ Rapport public du Conseil d'État, L'urbanisme : pour un droit plus efficace, La Documentation française, 1992, p. 41.

¹⁶⁰ J.P. LEBRETON, « L'urbanisme et les législations réputées indépendantes », AJDA 1993, p. 24.

le juge administratif a eu l'occasion d'appliquer le principe d'indépendance des législations dans divers domaines, notamment en comparant les réglementations relatives à l'urbanisme et aux installations classées¹⁶¹.

Cependant, la prolifération des interactions entre ces deux domaines du droit démontre que leur indépendance n'est pas totale. De la même manière, le domaine du droit de l'environnement, qui occupe une place centrale dans la régulation juridique moderne, met en évidence la difficulté de rejeter tout lien entre des législations poursuivant fréquemment des objectifs complémentaires. Peut-on légitimement affirmer que le droit de l'urbanisme, le droit de l'environnement et le droit des installations classées restent distincts alors qu'ils ont tous pour objectif, de manière directe ou indirecte, de structurer l'espace et de garantir la préservation de l'ordre public environnemental. Devant ces interactions manifestes, la doctrine a graduellement admis l'obsolescence du principe d'indépendance des législations tel qu'il avait été formulé en 1959. Selon Marie-France DELHOSTE, le sens fondamental du concept évolue et se perd au sein de la complexité des alliances formées. En d'autres termes, ce principe, initialement conçu pour assurer la clarté et la séparation, apparaît maintenant comme un "voile trompeur" ou une "prétention chimérique", créant l'illusion d'une réalité juridique dépassée¹⁶².

LEBRETON, adoptant une position plus rigoureuse, qualifie l'indépendance des législations d'« artifice », mettant en lumière le caractère illusoire d'un principe vidé de sa substance pratique¹⁶³. Cette critique est partagée par d'autres auteurs, certains allant jusqu'à remettre en question la complexité même de définir le principe de manière précise.

Monsieur Ibrahim MBOUP souligne que la notion d'indépendance des législations manque de clarté, que ce soit dans sa formulation, son origine, son champ d'application, sa nature ou sa définition.¹⁶⁴ La critique revêt ici une importance fondamentale, il est essentiel non seulement de constater le déclin du principe dans la pratique, mais aussi d'affirmer que sa construction théorique est elle-même fragilisée.¹⁶⁵

Les concours de police ne se limitent pas aux polices de nature identique. On note également un concours entre polices de nature distincte.

¹⁶¹ M. GUERIN, « Illustration du principe d'indépendance des législations en matière éolienne », *Gaz. Pal.*, 2017, n° 29, p. 27.

¹⁶² M.F. DELHOSTE, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, op. cit. P.30.

¹⁶³ *Ibid*

¹⁶⁴ I. MBOUP, « La notion instrumentale d'indépendance des législations », *RDP* 2013, n°3, p. 589.

¹⁶⁵ R. Demangeon « Les concours de police » thèse soutenue publiquement le 22 janvier 2020 à l'université de Lorraine, p.201.

Section 2 : Concours entre mesures de police ayant un objet différent

Il convient de voir le concours entre la police générale du maire et la police spéciale de l'État (**paragraphe 1**) ainsi que dans les situations où le maire est seul compétent pour les deux types de police (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Concours entre la police générale du maire et la police spéciale de l'État

Il convient d'examiner la possibilité d'un concours entre le pouvoir de police générale du maire et le pouvoir de police spéciale du représentant de l'État. La règle est la primauté de la police spéciale nationale (**A**). Cependant, il est important de noter que l'autorité de police générale peut intervenir dans certains cas spécifiques, ce qui limite ce principe (**B**).

A. Le principe de primauté de la police spéciale nationale sur la police générale du maire

Le concours entre police spéciale et police générale est une question classique du droit administratif. Selon CHAPUS, l'existence d'une police spéciale n'empêche pas le maire d'exercer sa police générale en se basant sur la décision CE, 22 déc. 1993, *commune de Carnoux-en-Provence*. Les deux régimes peuvent coexister, dès lors que la sauvegarde de l'ordre public l'impose. La jurisprudence reconnaît donc au maire la possibilité d'agir lorsque la police spéciale n'a pas été exercée ou est insuffisante. C'est le cas par exemple pour les projections cinématographiques ; même si un film a obtenu un visa national, le maire peut l'interdire si sa projection est susceptible d'entraîner des troubles graves à l'ordre public local (*CAA Nancy, 9 déc. 1999, Commune de Dreux*). De même, dans des matières comme les publications dangereuses ou les installations classées, la police générale garde un rôle complémentaire (*CE, 8 juin 2005, Commune de Houilles*). Cela traduit une finalité commune aux deux régimes qui est la protection de l'ordre public.

Cependant ce concours n'est pas toujours prévu par les textes, elle est consacrée par la jurisprudence. Le juge rappelle que seule une exclusion expresse pourrait écarter la compétence du maire au profit exclusif de la police spéciale. Or, une telle exclusion est exceptionnelle,

comme l'a rappelé le Conseil d'État dans l'arrêt *Ville de Digne* (CE, 18 mai 1974). En effet, le maire, autorité de proximité, reste compétent pour agir afin d'adapter les règles générales aux nécessités locales. Ce principe témoigne de l'équilibre entre spécialisation des polices et maintien du pouvoir général de police au profit de la sécurité publique¹⁶⁶.

Selon Demangeon, cette position de René CHAPUS semble aujourd'hui quelque peu dépassée. La jurisprudence contemporaine vient, en effet, remettre en cause ce constat¹⁶⁷. Étienne Picard, évoquait clairement l'existence d'un principe de primauté ou d'exclusivité des polices spéciales. D'après l'auteur, « le principe signifie que, face à toute circonstance de fait prévue au texte et appelant, sur la base de ce dernier, telle mesure dont le contenu et le but sont autorisés par ce texte, c'est l'autorité formellement désignée qui, à l'exclusion de toute autre, agit dans les formes éventuellement prescrites. »¹⁶⁸ Selon lui, ce texte constituerait le fondement de l'existence du principe d'exclusivité des polices spéciales. Cependant la jurisprudence joue un rôle important en la matière. En effet, elle semble privilégier, d'une part, une exclusivité renforcée de la police spéciale puisque, selon elle, l'intervention d'une police spéciale nationale interdit, en principe, à l'autorité de police générale locale d'intervenir sur le même objet. Mais tel n'est pas toujours le cas. Plus généralement, la nature des polices spéciales et leur objet semblent également plaider en faveur d'une exclusivité de la police spéciale. L'arrêt du Conseil d'État de 1935¹⁶⁹ reconnaît exclusivement la police spéciale des gares et des chemins de fer.

En espèces, la Haute Juridiction administrative a estimé qu'un maire ne pouvait pas utiliser ses pouvoirs de police générale pour réglementer le stationnement dans la cour d'une gare, qui relève de la seule police spéciale des chemins de fer. On trouve cependant quelques cas jurisprudentiels¹⁷⁰ antérieurs à 1935 et attribuant la police des chemins de fer à une autorité spéciale nationale, évinçant, *de facto*, l'autorité locale de telles prérogatives.

Dans l'affaire précitée, c'est donc le Conseil d'État qui est venu consacrer le principe d'exclusivité de la police spéciale. Ainsi, selon cet arrêt, l'existence d'une police administrative spéciale fait obstacle, en principe, à l'intervention de l'autorité de police administrative générale locale. Il y a cependant des cas où la jurisprudence n'a pas à intervenir pour préciser ou

¹⁶⁶ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, tome1, Montchrestien, 15e édition, 2001, P.721

¹⁶⁷ R. Demangeon « Les concours de police » thèse soutenue publiquement le 22 janvier 2020 à l'université de Lorraine, p.293.

¹⁶⁸ É. PICARD, *La notion de police administrative*, Sirey, 1984, t. 2, p. 713.

¹⁶⁹ CE, 20 juillet 1935, Établissements S.A.T.A.N.

¹⁷⁰ V. par ex. CE, 14 mars 1914, *Gurnez*.

confirmer le principe d'exclusivité de la police spéciale. Il faut maintenant se pencher sur les éventuelles atténuations au principe d'exclusivité.

B. Les limites au principe de la primauté de la police spéciale nationale sur la police générale du maire

La doctrine, majoritairement, reste hostile à la reconnaissance d'un principe d'exclusivité *stricto sensu* de la police spéciale. Jacques Moreau déclare : « Il n'existe pas de police spéciale par nature¹⁷¹. » René CHAPUS ajoute pour sa part : « Il est exceptionnel que cette concurrence soit écartée (par les textes, ou en vertu de leur interprétation jurisprudentielle), et que seule la police spéciale puisse être exercée¹⁷² ».

Étienne Picard, semble également nier l'existence d'un tel principe qui méconnaîtrait la nature et la consistance de la fonction de police. L'auteur a, au-delà de cette critique, évoqué la possibilité de déroger au principe d'indépendance des polices spéciales. Ainsi une intervention de la police générale est possible lorsque l'exercice de la police spéciale n'a pas réussi à préserver l'ordre public. Il faudra alors que des circonstances locales spéciales justifient l'emploi de la police générale à la place de la police spéciale.¹⁷³

En effet, par un arrêt de section Société « *Les Films Lutetia* » de 1959¹⁷⁴, le Conseil d'État précise que la présence d'une police spéciale n'empêche pas l'intervention de la police générale, si cette intervention est justifiée par des circonstances locales particulières. Par ailleurs, la Haute Juridiction administrative a précisé, par un arrêt de 1995¹⁷⁵, que l'autorité de police générale ne peut fonder son intervention sur le souci de faire respecter une décision de police spéciale.

Cet arrêt Société « *Les Films Lutetia* » n'est cependant pas le fondateur de la condition d'existence de circonstances locales particulières. Elle se situe, en effet, dans des arrêts plus anciens et tout aussi emblématiques du droit administratif¹⁷⁶.

¹⁷¹ J. MOREAU, *La police municipale, Encycl. Dalloz des collectivités territoriales* (ante 2011), n° 207, p.189.

¹⁷² R. CHAPUS, *Droit administratif*, Montchrestien, 15e Ed., 2001, t. 1, n° 925, p. 721.

¹⁷³ É. PICARD, *La notion de police administrative*, thèse Paris II, 1978, LGDJ 1984, t. 2, p. 722 : « un principe d'exclusivité des polices spéciales, c'est méconnaître la nature et la consistance de la fonction de police »

¹⁷⁴ CE, sect., 18 déc. 1959, Sté Les films Lutétia.

¹⁷⁵ CE, 29 déc. 1995, Ville de Nancy.

¹⁷⁶ V., par ex : CE, 18 avril 1902, Commune de Nérès-les-Bains ; CE, 25 janvier 1924, Chambre syndicale de la cinématographie.

L'arrêt Société « *Les Films Lutetia* » : le Conseil d'État ne fait qu'étendre les solutions des arrêts Commune de *Néris-les-Bains* et *Labonne*¹⁷⁷ à l'hypothèse d'un concours entre plusieurs polices administratives spéciales.

Rappelons aussi les conclusions du commissaire du Gouvernement sur l'affaire Société *Les films Lutetia* : « L'exercice d'un pouvoir de police par l'autorité supérieure n'empêche pas l'intervention de l'autorité locale, et notamment du maire, lorsque des circonstances locales justifient qu'une mesure plus restrictive que celle qui vaut sur le plan national soit prise¹⁷⁸ ».

En l'espèce, et bien que le ministre de la Culture soit l'autorité de police spéciale en matière de délivrance des visas de diffusion cinématographique, le maire, autorité de police générale, peut intervenir plus sévèrement que l'autorité de police spéciale, à condition qu'il justifie de circonstances locales particulières. Le concours des polices distinctes ne se limite pas simplement à la police spéciale et générale. Il peut y avoir un concours entre la police spéciale et la police générale que détient le maire.

Paragraphe 2 : Concours entre police générale et police spéciale du maire

« Les polices administratives spéciales portent souvent sur un objet proche de l'ordre public général. Lorsque les deux compétences sont détenues par la même autorité, celle-ci peut-elle choisir la police qu'elle préfère exercer ? »¹⁷⁹ La problématique soulevée par Charles Édouard Minet met en lumière la nécessité de différencier les concours de police générale et spéciale du maire. Il convient de noter en premier lieu que la police spéciale a primauté sur la police générale (**A**). Cependant, rétrospectivement, il existe certaines hypothèses dans lesquelles le recours à la police générale demeure la solution la plus appropriée pour répondre aux exigences de la préservation de l'ordre public (**B**).

¹⁷⁷ CE, 8 août 1919, Labonne.

¹⁷⁸ CE, Sect., 18 décembre 1959, Société « Les films Lutetia », concl. Mayras.

¹⁷⁹ Ch. -É. MINET, *Droit de la police administrative*, op. cit. p. 118.

ALa primauté de la police spéciale municipale sur la police générale municipale

La police spéciale a été créée spécifiquement par le législateur et placée sous l'autorité du maire. Si le maire possède en même temps des compétences en matière de police générale, il est cohérent que le domaine spécial l'emporte sur le domaine général.

Cette primauté est justifiée par nature et les objectifs de la police spéciale. En effet, la création de cette entité par le législateur est conditionnée et justifiée par la nécessité de protéger un ordre public particulier. La distinction sur les polices spéciales réside dans le fait que, dans le contexte actuel, le législateur a décidé de conférer une compétence de police spéciale à une autorité locale qui possède également un pouvoir de police générale¹⁸⁰.

Une police est considérée comme spéciale lorsqu'elle a une finalité qui diffère, en tout ou en partie, de celle de la police générale correspondante. Initialement, il semble que cette finalité puisse être plus étendue et dépasser les seules considérations liées à la protection de l'ordre public. C'est ce que souligne Pierre TIFFINE, prenant l'exemple de la fonction de police cinématographique, qui pouvait être mise en œuvre "pour la sauvegarde de l'ensemble des intérêts généraux". L'auteur souligne cependant que cette catégorie particulière de police aura généralement un champ d'application plus limité que la conception traditionnelle de l'ordre public. Il cite notamment la police de la chasse, qui a pour but de protéger le gibier, ainsi que la police de l'affichage, de la publicité et des enseignes, qui vise à préserver l'esthétique et l'environnement¹⁸¹.

Par conséquent, l'utilisation d'une police spécifique plutôt que d'une police générale apparaît comme une solution logique et évidente. Selon Charles-Édouard Minet, lorsqu'une autorité de police générale détient également un pouvoir de police spéciale concernant un objet spécifique, elle ne peut exercer, à l'égard de cet objet, que les pouvoirs qui lui sont conférés par le texte spécial. Cette compétence à la fois générale et spécifique, détenue par le maire, semble être présente chez toutes les autorités de police générale.¹⁸²

Comme l'indique Delphine BURRIEZ : « C'est dans l'hypothèse où les pouvoirs de police générale sont exercés dans le champ d'action de la police spéciale, que le risque de

¹⁸⁰ R. DEMANGEON dans sa thèse « Les concours de police » soutenue publiquement le 22 janvier 2020 à l'université de Lorraine, p.192-194.

¹⁸¹ P. TIFFINE, *Droit administratif français*, Cinquième Partie, Chapitre 1 : Police administrative, Revue Générale du droit [en ligne], 2013, numéro 464.

¹⁸² Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, op. cit. p. 119.

méconnaissance des procédures apparaît et que la nécessité de préserver la police spéciale intervient. En effet, lorsque l'autorité entend adopter une mesure de police qui est accessible dans le cadre de la police spéciale et qui répond à l'ordre public préservé par cette dernière, l'exercice des pouvoirs de police spéciale devrait être privilégié¹⁸³ ». En dépit de la rigueur du principe d'exclusivité des polices spéciales, il peut exister des situations où l'utilisation préférentielle ou simultanée de la police générale pourrait être acceptée, à condition de remplir certains critères.

BLes limites de la primauté de police spéciale municipale sur la police générale municipale

La présence d'une police spéciale du maire n'élimine pas complètement le rôle de la police générale. En pratique, bien que le maire soit encouragé à utiliser les compétences spécifiques qui lui sont reconnues, il y a des cas où la police générale reste efficace. En effet, les mesures de police générale restent en vigueur dès lors que les mesures spécifiques s'avèrent inadéquates ou insuffisantes compte tenu des circonstances. En d'autres termes, la compétence exclusive de la police spéciale est limitée, car il subsiste toujours des compétences résiduelles attribuées à la police générale.

Dans cette optique, Didier TRUCHET souligne que bien que la jurisprudence n'exclue pas totalement la possibilité de cumuler des pouvoirs de police, elle encadre cependant cette pratique de conditions strictes et restrictives¹⁸⁴.

Cette conception est justifiée par la nécessité d'optimiser l'efficacité. Lorsqu'un risque imminent de perturbation de l'ordre public se présente, il est impératif que l'autorité administrative ne reste pas inerte, même si la police spéciale n'a pas anticipé une réponse adéquate. Ainsi, la police générale maintient un rôle complémentaire afin de compenser les éventuelles lacunes des dispositifs spécifiques. En d'autres termes, son rôle est de servir de dispositif de sauvegarde assurant la protection des objectifs fondamentaux liés au maintien de l'ordre public.

Un exemple significatif peut être observé dans le domaine de la santé publique. Le maire se voit attribuer des compétences de police spéciale dans le domaine de la lutte contre les nuisances

¹⁸³ D. BURRIEZ, « De la spécificité de l'articulation des pouvoirs de police spéciale et générale détenus par une même autorité administrative. L'exemple des pouvoirs de police du maire en matière d'établissements recevant du public », JCP A, n° 48, 5 décembre 2013, p. 2310. Cité par R. Demangeon dans sa thèse « Les concours de police » soutenue publiquement le 22 janvier 2020 à l'université de Lorraine.

¹⁸⁴ D. TRUCHET, « Les concours de police », in. C. VAUTROT-SCHWARZ, La police administrative, op. Cit. p. 147.

sonores par le Code de la santé publique. Toutefois, en cas de perturbation de l'ordre public due à des nuisances sonores de voisinage qui ne relèvent pas directement de dispositions spécifiques, le maire est habilité à agir en vertu de son pouvoir de police générale pour renforcer les mesures prévues par le Code¹⁸⁵. Par ailleurs, en ce qui concerne la réglementation des bâtiments menaçant ruine, le juge fait une distinction selon que la menace provienne de facteurs internes ou externes à la propriété. Dans le premier cas, le maire doit recourir à sa police spéciale. Ensuite, il est de sa responsabilité d'utiliser sa force de police générale pour garantir la sécurité publique¹⁸⁶.

Ces exemples montrent que la coexistence de la police générale et de la police spéciale ne conduit pas à une situation de concurrence, mais s'inscrit plutôt dans une logique de complémentarité. Les deux polices ne poursuivent pas toujours des objectifs identiques car la police spéciale vise une finalité particulière tandis que la police générale se tourne vers la protection globale de l'ordre public. Par conséquent, en cas d'insuffisance des prescriptions spécifiques, la police générale est autorisée à agir, en respectant toutefois les critères plus stricts établis par la jurisprudence¹⁸⁷.

¹⁸⁵ V. notamment : Art. L. 1311-2 CSP français.

¹⁸⁶ CE, 8 janvier 1997, Hugenschmitt.

¹⁸⁷ V. la décision CE, 2 juillet 1997, Bricq.

CONCLUSION

L'étude du pouvoir de police du maire au Sénégal a mis en exergue le rôle crucial de cette compétence dans le bon fonctionnement des collectivités territoriales et dans la gouvernance locale. Le maire, en tant qu'autorité locale élue, est l'un des principaux acteurs de la décentralisation. Il est chargé de maintenir l'ordre public, qui englobe traditionnellement la sécurité, la tranquillité et la salubrité publique¹⁸⁸, mais également des aspects modernes tels que la moralité, la dignité humaine¹⁸⁹ et la préservation de l'environnement qui prennent une importance croissante.¹⁹⁰ Cependant, bien que les lois et règlements affirment et reconnaissent clairement l'importance centrale du maire dans le domaine de la police administrative, néanmoins leur mise en œuvre est confrontée à diverses limites. Tout d'abord, il convient de souligner que le contrôle exercé par le représentant de l'État entrave l'autonomie locale. Ce contrôle de légalité peut prendre une dimension politique, limitant ainsi l'impact des actions entreprises par les municipalités.¹⁹¹

L'étude a montré un manque de ressources humaines, techniques et financières à la disposition des municipalités, affaiblissant significativement la capacité du maire à remplir intégralement ses fonctions de police. La disparité entre la reconnaissance du pouvoir de police au maire et les ressources effectives pour sa mise en œuvre est mise en évidence à travers la gestion des déchets, la lutte contre l'insalubrité, la régulation de la circulation, ainsi que la prévention des catastrophes naturelles et sanitaires.

En outre, il faut reconnaître que la compétence de police du maire est caractérisée par une grande complexité due aux concours de police. La présence simultanée de réglementations générales et spécifiques ne contribue pas toujours à une clarification des compétences, mais peut au contraire engendrer une confusion de ces dernières. Cette situation compromet la cohésion de l'action publique et renforce le sentiment d'impuissance du maire parmi les administrés.

Le contrôle juridictionnel effectué par le juge administratif assure le respect de la légalité, de la proportionnalité et de la nécessité des mesures prises¹⁹². Toutefois, ce processus de contrôle,

¹⁸⁸ Comme l'indique art 119 du CGCT.

¹⁸⁹ Voir CE 18 décembre 1959, Société les films lutétia et CE 27 octobre, Commune de mor sang sur orge.

¹⁹⁰ CE, 12 novembre 1997, commune d'Arcueil.

¹⁹¹ Voir l'article 245 du CGCT qui revient sur le contrôle administratif.

¹⁹² Voir l'art 1^{er} de la loi organique de 2017 portant Cour suprême, qui revient sur la compétence de la cours de contrôler les actes de CT.

en mettant fréquemment en lumière les abus ou les lacunes, met en évidence l'incapacité structurelle de certaines municipalités à garantir une gestion efficace de la sécurité publique locale.

Par ailleurs, le faible nombre de litiges concernant les arrêtés municipaux de police, témoigne tant d'une absence de contentieux que du manque de vigueur et de cohérence de cette compétence dans la réalité sénégalaise.

D'autre part, il est évident que la mise en œuvre actuelle du pouvoir de police du maire ne saurait permettre d'atteindre pleinement les objectifs de la décentralisation. Les efforts du législateur visant à rapprocher l'action publique des citoyens se heurtent à des obstacles institutionnels, matériels et politiques.

L'étude montre que les maires n'exercent pratiquement pas leur pouvoir de police. C'est le représentant de l'État qui se substitue à cette carence. Ainsi, l'exercice du pouvoir de police par le maire au Sénégal met en lumière les contradictions de la décentralisation car légalement établi mais opérationnellement restreint, théoriquement essentiel mais parfois inefficace dans la réalité.

Afin de remédier à cette situation, diverses mesures doivent être prises, à savoir le transfert substantiel de ressources financières et matérielles aux municipalités, une coordination accrue entre l'État et les autorités locales, une clarification normative des compétences en cas de concours de police ; un renforcement de la formation des élus locaux en droit et en gestion de l'ordre public ; le rétablissement de la force de police municipale qui existait de 1993 à 2002.

Dès lors, cette étude encourage à adopter une approche comparative. Dans divers pays tels que le Maroc ou la Côte d'Ivoire, ainsi qu'en France où l'exercice du pouvoir de police municipale est mis en œuvre correctement. Dans ces pays les entités décentralisées sont dotées de moyens et de ressources suffisants. Il serait bénéfique d'analyser ces expériences afin de concevoir des réformes spécifiquement adaptées à la réalité sénégalaise.

Le renforcement du pouvoir de police du maire est considéré à la fois comme une obligation légale et comme un élément crucial pour consolider l'État de droit, favoriser le développement local et garantir la sécurité.

L'étude ne saurait se clore sans pour autant évoquer les perspectives prévues par l'acte IV de la décentralisation en gestation au Sénégal. Cette politique de décentralisation après l'acte III pourrait redynamiser en profondeur les rapports entre l'État et les collectivités territoriales.

Notre préoccupation centrale est de savoir si l'exercice du pouvoir de police du maire, limité la plupart du temps par des contraintes juridiques, logistiques et politiques, pourra connaître un renforcement effectif dans cette réforme à venir afin de clarifier la répartition des compétences entre le représentant de l'État et le maire. Tout en garantissant aux CT des moyens matériels et financiers indispensables à l'exercice de leurs pouvoirs de police.

À défaut, cette politique risque de demeurer une réforme « inachevée », vidée de sa substance, où le pouvoir du maire resterait affirmé mais non effectif. Dès lors, l'avenir du pouvoir de police du maire dépendra largement de la capacité du pouvoir public à traduire, dans la pratique, l'ambition constitutionnelle d'une véritable autonomie locale au service de la population.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages

- SÈNE, A., *Regard sur la décentralisation au Sénégal*, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2022.
- DIOUF, A., *Guide pratique de l'élu local pour la gestion d'une collectivité territoriale*, Dakar, 2022.
- SY, D., *Droit administratif général*, 3e éd., Paris, L'Harmattan, 2019.
- GEORGES, P. & Siat, G., *Droit public*, 15e éd., Paris, Dalloz, 2006.
- DEVILLERS, J.-M., *Cours de droit administratif*, 9e éd., Paris, Montchrestien, 2005.
- DIALLO, I., *Le droit des collectivités locales au Sénégal*, Paris, L'Harmattan, 2007.
- MINET, Ch.-É., *Droit de la police administrative*, Paris, Vuibert, 2007.
- MALAURIE, P., *La police municipale : droit et pratique*, Paris, Dalloz, 2009.
- MARY, P., *La police municipale en France*, Paris, PUF, 2011.
- PAUVERT, J., *La police administrative : théorie et pratique*, Paris, Berger-Levrault, 2015.
- CHAPUS, R., *Droit administratif général*, t. 1, 15e éd., Paris, Montchrestien, 2001.
- ROUAULT, M.-C., *L'essentiel du droit administratif général*, 14e éd., Paris, Gualino, 2016.
- ROUSSET, M. & Rousset, O., *Droit administratif – Action administrative*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2004.
- RIVERO, J., *Précis de droit administratif*, Paris, Dalloz, 1960.
- MBONGO, P. (dir.), *Traité de droit de la police et de la sécurité intérieure*, Paris, Lextenso-LGDJ, 2014.
- WALINE, J., *droit administratif*, 27^e édition Dalloz, 2018.
- DE VISSER, J., *Developmental Local Government: A Case Study of South Africa*, Anvers, Intersentia, 2005.
- CHAPPELL, D., *Policing in Comparative Perspective: The Evolution of Police Systems in Europe and America*, Londres, Sage, 2010.
- RIVERO, J. & J. Waline, *Droit administratif*, Dalloz, 20^e édition, 2004.

II. Articles et Revues

- PETIT, J « Les aspects nouveaux du concours entre police générale et police spécial » *RFDA*, 2013, pp.187.
- DIOP, I., « Les défis de l'exercice des pouvoirs de police municipale dans les communes sénégalaises », *Journal africain de gouvernance locale*, vol. 3, n° 1, 2019, pp. 118.
- BERLIOZ, C., « Les enjeux de la police municipale : une analyse comparative », *Revue française d'administration publique*, 2016.
- HUILIER, D., « Police municipale et sécurité publique : évolution et perspectives », *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2018.
- SOYKURT-MACAIRE. S, « L'expansion des pouvoirs de police administrative des maires à travers la notion de circonstances locales particulières ? », *Droit administratif*, n° 7, 2009, étude 13.pp.693.
- SANÉ. Y., « La décentralisation au Sénégal, ou comment réformer pour mieux maintenir le statu quo », *Cybergeog : European Journal of Geography*, décembre 2016.pp.22.
- ADAM, M., « réflexions sur les pouvoirs de police des maires en droit camerounais de la décentralisation » 2022, pp.87.
- HUBAC. S., « ordre public culturel » *Archive. Philosophique du droit* (2015), pp.13.
- LAVILLE, B, « ordre public écologique, des troubles de voisinage à l'aventure de l'anthropocène » *Arch. phil. Droit* 58 (2015), pp.20.
- TANVÉ. G, « Tensions entre la municipalité et l'État central sénégalais pour la gestion de la vente de rue », *Editoriaux de l'Ifri* 29 avril 2019, pp.6.
- FRISON-ROCHE.M « Les différentes natures de l'ordre public économique » *Archives de philosophie du droit*, Tome 58, 2015, pp.126.
- MOREAU. J., « police et séparation des autorités administrative et judiciaire », in Ch. VAUTROT, *dir, la police administrative*, PUF, coll. « Thémis », 2014, pp 25.
- MBOUP. I., « La notion instrumentale d'indépendance des législations », *RDP*, 2013, n°3, pp.589.
- GUERIN. M., « Illustration du principe d'indépendance des législations en matière éolienne », *Gaz. Pal.*, 2017, n° 29.pp27.

III. Thèses et Mémoires

- DEMANGEON, R., *Les concours de police*, thèse de doctorat, Université de Lorraine, 2020.
- FAYE, B., *La police municipale et la sécurité publique au Sénégal : Étude comparative des communes de Dakar et Thiès, mémoire de maîtrise*, Université Gaston Berger de Saint-Louis, 2020.
- DUBOIS, L., *L'évolution des missions de la police municipale en France : une analyse socio-juridique*, thèse de doctorat, Université Paris II Panthéon-Assas, 2015.
- MARTIN, P., *Police municipale et politiques locales de sécurité : le cas des grandes métropoles françaises*, mémoire de maîtrise, Université de Lyon, 2017.
- PICARD, É., *La notion de police administrative*, thèse, Paris II, 1978, LGDJ, 1984, 2 vol.

IV. Textes juridiques

- Loi n° 2001-03 du 22 janvier 2001 portant Constitution, modifiée, JO, 22 janvier 2001.
- Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités territoriales. (CGCT), JO, 28 décembre 2013.
- Loi n° 78-02 du 29 janvier 1978 relative aux réunions, JO, 25 février 1978.
- Loi n° 2023-20 du 29 décembre 2023 portant Code de l'Urbanisme, JO, 22 janvier 2024.
- Loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 portant code des obligations de l'administration, modifiée.
- La loi n° 2009-23 du 8 juillet 2009 portant Code de la Construction, JO, 23 juillet 2009.
- Loi 72-63 du 26 juillet 1972 fixant régime municipale de la commune de Dakar, JO, 26 juillet 1972
- Loi n°93.05 du 4 février 1993 portant création de la police municipale, JO, 4 février 1993.
- Loi N° 2023-15 du 02 août 2023 portant Code de l'environnement, JO, 02 août 2023.

V. Jurisprudence

Sénégal

- Cour de cassation du Sénégal, 22 décembre 2016, *Société italo-sénégalaise des machines Europe*.

- CS 5 juillet 1961 *Doudou Kane*
- CE 27 octobre 1993 *Seydou Mamadou Diarra*
- CE 22 avril 2004, *Bruno Batrel c. État du Sénégal*
- CE 27 avril 1994 *Ousmane Kane Kamara et autres*
- CE 25 novembre 1999 *Ligue Démocratique/ Mouvement pour le Parti du Travail*
- CE 24 novembre 1993 *Madame Grava née Henriette René Lavis*
- CE 27 avril 1994 *Ousmane Kane Kamara.*
- CS no 12 du 17 mars 2010, *La Prévoyance Assurances c/ Bocar Samba Dièye.*
- CS 13 octobre 2011 *Alioune Tine c/ État du Sénégal*
- CS 13 janvier 2015 *Sidia Bayo c/ État du Sénégal*
- CS 25 juillet 2013 *Henry James Fitzsimons c/ État du Sénégal*
- CS 25 août 2009 *Serigne Babacar Seck c/ Conseil régional de Kaolack et Gouverneur de la Région de Kaolack*
- CS, 27 juillet 2034 *sous-préfet de Sindia /maire de Sindia*
- CS, 13 avril 2023, *Tran et Thiam c/ Commune de Dakar Plateau*
- CS, 23 juillet 2020 *Hassan Saloumoun c/ Commune de Dakar Plateau*
- CS, le 14 juin 2018 *Restaurant Mayotti c/ Commune de Fann-Point E*
- CS, le 10 février 2011 *Ndiogou FALL et autres c/ Maire de Dakar*
- CS, le 12 janvier 2017 *Malick FAYE c/ Maire de Bamba Thialène*

France

- CE, 19 mai 1933, *Benjamin.*
- CE, 18 déc. 1959, *Société Les films Lutétia.*
- CE, 29 déc. 1995, *Ville de Nancy.*
- CE, 27 oct. 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge.*
- CE, 8 déc. 1997, *Commune d'Arcueil.*
- CE, 11 mai 1951, *Consorts Baud.*
- CE, 7 juin 1951, *Dame Noualek.*
- CE, 18 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains.*
- CE, 8 août 1919, *Labonne.*
- CE, 14 mars 1973, *Amela*
- CE 15 décembre 1961, *Chiaretta*
- CE 16 novembre 1977, *Sevin*
- CE 26 1987, 1987, *Guyot*

- CE 29 juin 1990, *Bedat*
- CE, 1er février 1978, *Coing* ;
- CE, 17 mars 1982, *Société Transports Robinet*.
- CE, 6 octobre 1982, *Vincent*.
- CE, 6 janvier 1997, *Société AS Conseil Formation*.
- CE, 22 juin 1951, *Fédération nationale des photos filmeurs*.
- CE, 5 février 1960, *Commune de Mougins*.
- CE, 12 novembre 1997, *Association Communauté tibétaine en France*.

VI. Documents numériques et rapports

- www.FallaitPasFaireDuDroit.fr « police administrative / police judiciaire : une distinction fondamentale » Date de rédaction : 02/01/2019
- <https://encyclopedie.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/bin/view/fiches/Les%20pouvoirs%20de%20police%20du>
- <https://www.asp.gouv.sn/wp-content/uploads/2017/11/BOUCLAGE-REVUE> consulté le 30/08/20
- <https://www.facebook.com/share/v/16rbUi45eX/> consulté le 30/08/2025
- <https://www.facebook.com/share/p/1A1sMj4aUJ/> Consulté le 31/08/2025
- <https://share.google/Mu4p08REtb1SYEHpPP> consulté le 02/9/2025
- <https://share.google/jEcRDUvKUXCrIsa5p> Consulté le 05/09/2025
- C.KOUASSI « les maires africains face au dictat du pouvoir central » avril 2024
<https://fr.africanews.com/2018/01/21/les-maires-africain>
- <https://www.enqueteplus.com/content/lutte-contre-lins%C3%A9curit%C3%A9-%C3%A0-dakar-la-police-municipale-le-chainon-manquant-du-dispositif> consulté le 13/09/2025
- Rapport annuel de la cour suprême 2016, Audience solennelle de rentrée des Cours et Tribunaux 2015-2016 mardi 12 janvier 2016 Thème : « Collectivités locales et contrôle de légalité »

TABLE DES MATIÈRES

DEDICACE.....	Erreur ! Signet non défini.
REMERCIEMENTS	Erreur ! Signet non défini.
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	V
SOMMAIRE	VII
INTRODUCTION.....	1
PREMIERE PARTIE : Un pouvoir de police affirmé par les textes	10
chapitre 1 : Le fondement juridique du pouvoir de police du maire	11
Section 1 : Les sources législatives du pouvoir de police du maire.....	11
Paragraphe 1 : Un pouvoir décentralisé par le législateur	11
A : Le CGCT, cadre légal de transfert de compétence de police	11
B. L’encadrement du pouvoir de police par le CGCT	13
Paragraphe 2 : Un pouvoir de police affirmé dans d’autres textes	14
A : Un pouvoir prévu dans le code de l’urbanisme	15
B. Un pouvoir affirmé dans le code de l’environnement	16
Section 2 : Les sources extra-législatives du pouvoir de police du maire	18
Paragraphe 1 : Les sources réglementaires du pouvoir de police du maire	18
A : Les décrets d’application des lois.....	18
B. Les arrêtés ministériels	20
Paragraphe 2 : Les autres sources extra législatives	Erreur ! Signet non défini.
A. Les sources jurisprudentielles du pouvoir de police du maire	Erreur ! Signet non défini.
B.La réflexion doctrinale autours du pouvoir de police du maire	Erreur ! Signet non défini.

Chapitre 2 : Le contenu du pouvoir de police détenue par le maire	25
Section 1 : Le pouvoir de police générale du maire.....	25
Paragraphe 1 : L'ordre public, fondement de la définition de la police générale	25
A. L'ordre public classique	25
A. L'ordre public nouvel	27
Paragraphe 2 : La nature des opérations de maintien de l'ordre public	29
A. La nature préventive des opérations de maintien de l'ordre public	29
B. Les limites de la distinction entre la nature préventive et la nature répressive des mesures de police	31
Section 2 : Le pouvoir de police spéciale dans certains domaines	33
Paragraphe 1 : La notion de la police spéciale.....	33
A : Les caractéristiques de la police spéciale du maire	33
B. La typologie de police administrative spéciale du maire	35
Paragraphe 2 : Le fondement de la police spéciale	37
A. L'ordre public spécial.....	37
B : Les caractères généraux de l'ordre public spécial	39
Deuxième partie : Un pouvoir de police municipale limité dans son exercice	41
Chapitre 1 : Les limites d'ordre juridique et extrajuridique du pouvoir de police du maire	42
Section 1 : Les contraintes liées au contrôle de légalité	42
Paragraphe 1 : Le contrôle administratif des mesures de police du maire.....	42
A .Les procédés de contrôle du représentant de l'État	42
B .Des dysfonctionnements au niveau du contrôle préfectoral	44
Paragraphe 2 : le contrôle juridictionnel des mesures de police du maire	46
A. Un contrôle relevant de la compétence exclusive du juge administratif.....	46
B .Un faible contentieux des arrêtés de police du maire au Sénégal.....	48
Section 2 : Les contraintes liées à l'ineffectivité dans l'exercice du pouvoir de police du maire	50
Paragraphe 1 : Le faible exercice de la police municipale par les maires	32

A. Des moyens logistiques et humains insuffisants	50
B. Des facteurs politiques inhibant l'exercice du pouvoir de police du maire.....	52
Paragraphe 2 : La faible acceptabilité des mesures de police du maire	54
A La crédibilité des mesures de police du maire	54
B. L'absence de force de police municipale, un frein à l'exercice effective des mesures police	56
Chapitre 2 : La concurrence des services et autorités déconcentrés de l'état.....	59
Section 1 : Le concours entre police administrative ayant un objet identique.....	59
Paragraphe 1 : Le concours entre police générale du Maire et d'autres polices générales	59
A. La primauté de la police générale de l'État sur la police générale du maire.....	60
B. Possibilité d'aggravation d'une mesures de police générale de l'État par le maire	62
Paragraphe 2 : Le concours entre police spéciale du maire et autres polices spéciales....	63
A. Le principe d'indépendance des Textes	63
B. La remise en cause du principe d'indépendance des textes.....	65
Section 2 : Concours entre mesures de police ayant un objet différent	67
Paragraphe 1 : Concours entre police générale du maire et la police spéciale de l'État...	67
A. Le principe de primauté de la police spéciale nationale sur la police générale du maire	67
B. Les limites au principe de la primauté de la police spéciale nationale sur la police générale du maire.....	69
Paragraphe 2 : Concours entre police générale et police spéciale du maire	70
A. La primauté de la police spéciale municipale sur la police générale municipale	71
B .Les limites de la primauté de police spéciale municipale sur la police générale municipale	72
CONCLUSION	74
BIBLIOGRAPHIE.....	77