L'ordre public constitue-t-il une matière en souffrance au Sénégal ?

Tidiane BA
Doctorant à la Faculté des Sciences juridiques et politiques
de l'université Cheikh Anta DIOP de Dakar

Introduction

De prime abord, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et du Citoyen s'avère être la référence des développements que nous serons amené à faire. Au sein de ce texte révolutionnaire, il est loisible de constater en substance qu'une association politique possède le but de la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Lesquels droits demeurent la liberté, la propriété, la sureté, et la résistance à l'oppression[1]. Dans l'hypothèse de se focaliser sur la seule liberté au détriment des autres droits précités, elle « *consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui* »[2]. En plus, J-J. ROUSSEAU a écrit que : « *Il n'y a point de liberté sans lois, ni où quelqu'un est au-dessus des lois : dans l'état même de nature, l'homme n'est libre qu'à la faveur de la loi naturelle qui commande à tous* »[3]. Cette liberté cadre parfaitement avec la situation de non soumission à une volonté autre, ni à une contrainte extérieure. En plus, elle peut carrément se déployer en libertés civiles et politiques, à l'instar de la liberté d'opinion, la liberté d'expression, la liberté de la presse, la liberté d'association, la liberté de réunion, la liberté de déplacement et la liberté de manifestation[4]. Cette dernière, formant une part essentielle de l'ossature du sujet, est un outil de contestation très attractif à raison du cadre physique qui sous-tend son exercice[5]. Cet exercice-là renvoie à la rue[6].Cependant, dans tous les cas, la liberté se doit d'être encadrée pour un maintien adéquat de l'ordre public. Ce faisant, nous nous proposons de traiter le sujet suivant : l'ordre public constitue-t-il une matière en souffrance au Sénégal ?

L'ordre public est un concept souvent employé par les juristes sans lui procurer une définition précise. Le définir relève plus d'un casse-tête que d'une partie de plaisir, tant ses

[1] Article 2 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.
[2] *Idem.*
[3] J-J. ROUSSEAU, *Lettres écrites, de la Montagne* (1764) dans Œuvres III éd. Gallimard, Collection Bibliothèque de la pléiade 1966, p. 841.
[4] Article 8 de la Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001.
[5] F. MBODJ, « Réflexion sur la dénaturation de la liberté de manifestation en droit africain », *in* Conflictualité en Afrique francophone, Droit Sénégalais, n° 10-2011-2012, p. 265.
[6] Selon F. MBODJ, la rue est un cadre d'expression et de conversion des demandes politiques. Elle est le support d'une extériorisation des sentiments qui peut avoir une forme harmonieuse. La rue est alors un cadre de communication politique. Elle peut revêtir une forme conflictuelle. C'est alors le support d'une résolution violente des contradictions inhérentes à la société. A tout point de vue, la rue a une fonction sociale. C'est un vecteur de socialisation politique. Parallèlement à cette approche sociologique de la rue, cette dernière est appréhendée par le droit comme une voie publique dominée en principe par un régime juridique de la précarité. C'est l'explication essentielle à donner à la règlementation réductrice concernant la voie publique. D'ailleurs, le doyen Georges Burdeau note à cet égard, que « *La rue est faite pour circuler et pour stationner selon la convenance des usagers, sous réserve des réglementations de police utiles à la sauvegarde de cette destination* ».

occurrences sont nombreuses, et ses tentacules longs[7].Elle fait partie des notions les plus usitées en droit[8]. Elle est présente dans tous les pans du droit, en droit pénal[9] et en droit administratif. Donc, il est incontournable dans une étude juridique. Chaque branche lui reconnaissant une réalité et une définition propres et distinctes si bien que « *malgré une identité d'appellation, elle parait quelquefois étrangère, dans telle branche du droit, à ce qu'elle est dans une autre* »[10]. Deux appréhensions peuvent suffire pour dénicher les contraintes de l'ordre public. D'une part, le droit privé dit qu'il renvoie à l'ensemble des « *règles qui s'imposent avec une force particulière* »[11]. D'autre part, dans le cadre du droit public, l'ordre public présente un certain nombre de différences fondamentales par rapport aux autres branches du droit. Ainsi, il est d'origine jurisprudentielle ; au départ réducteur au droit administratif, il est devenu, selon Maurice HAURIOU un moyen de protection d'un ordre matériel et extérieur[12].

L'ordre public doit faire l'objet de maintien de la part de la police administrative générale gérant la paix sociale. Par conséquent, l'ordre public regroupe officiellement trois composantes, auxquelles la jurisprudence insère encore deux autres. Dans le premier cas, il faut compter avec la tranquillité publique, nommée aussi bon ordre ; la sécurité publique ou sureté et la salubrité publique[13]. Dans le deuxième cas, nous mettons en exergue la moralité publique s'appelant autrement le quatrième mousquetaire de l'ordre public et le respect de la dignité de la personne humaine[14].

L'ordre public, qui pourrait s'apprécier en une harmonie de la collectivité sociale et politique, en une assurance de la tranquillité publique, constitue-t-il une matière en souffrance ici, au Sénégal ? La réponse qui pourrait mériter une certaine attention, se décline en une double partie.

En premier lieu, la puissance publique administrative s'occupe normalement de sa fonction régalienne d'édiction d'actes administratifs pour la satisfaction de l'intérêt général poursuivi. De ces normes juridiques, on peut retenir entre autres, la délivrance d'autorisation de tenir des réunions publiques ou d'organiser des manifestations publiques. En second lieu, l'autorité publique servie de la mission d'assurer le maintien de l'ordre public passe pour devenir une institution distributrice d'actes qui freinent à tout bout de champ les libertés publiques consacrées fondamentalement, aux yeux des citoyens.

---

[7] E-A. GATSI, « L'ordre public en droit public français et camerounais : regards croisés sur un labyrinthe juridique », *in*: *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 69 n°4, 2017, p. 962.

[8] D. TOUNKARA, « L'ordre public procédural ouest-africain: contribution à la théorie du procès équitable en Afrique de l'Ouest », p. 2.

[9] A. CERF, « Ordre public, droit pénal et droits fondamentaux », *in* M.-J. Redor (dir.), *L'ordre public : Ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 63.

[10] E. PICARD, « L'influence du droit communautaire sur la notion d'ordre public », AJDA, 20 juin 1996, n° spécial, p. 56.

[11] G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, coll. « Quadrige », Paris, PUF, 2002, p. 619.

[12]A. V. LANG, G. GONDOUIN, V. INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, 8e édition, Sirey, 2021, p. 390.

[13] G. LEBRETON, *Droit administratif général*, 6e édition, Dalloz, 2011, p. 185 ; C.E., 8 août 1919, *Labonne*, GAJA.

[14]*Idem.*

La quintessence de l'analyse du thème donne l'opportunité de voir dans une première partie que le maintien de l'ordre public place foncièrement l'autorité administrative compétente dans une situation de compétence liée (I). En revanche, dans une seconde partie, notre traitement sera consacré au fait que l'ordre public suive une pente de souffrance catégorique au Sénégal à cause des obstructions manifestes aux libertés publiques (II).

I/ L'ordre public à maintenir au Sénégal, motif suffisant de la compétence liée de l'autorité administrative pour la régulation des libertés publiques

Le maintien de l'ordre public au Sénégal a toujours été une matière dont les appréciations qui lui sont affectées sont multiples. Mais, au-delà de tout, l'autorité administrative compétente prend ses décisions favorables ou défavorables d'après les prescriptions plausibles des sources juridiques appropriées.

De ce fait, cette autorité assure le maintien de l'ordre public selon l'arsenal juridique de la récurrence des actes administratifs (A), mais aussi de sa volonté exclusive de se conformer aux principes de cet ordre public (B).

A/ L'arsenal juridique de la récurrence des décisions administratives pour maintenir l'ordre public

De prime abord, le droit international, à l'instar du paragraphe 5(b) de la Résolution 15/21 du Conseil des Droits de l'Homme, invite les États membres à lui soumettre des informations sur les meilleures pratiques et les acquis des États, susceptibles de promouvoir et protéger le droit de réunion et d'association pacifiques[15].

L'ordre public est concédé par maintes ressources ou sources juridiques reconnues. En effet, à travers les lignes de la Constitution du Sénégal, un certain nombre d'exigences ont été imprimé au profit du citoyen ayant un droit d'expression plausible de ses opinions sans porter atteinte ni à l'honneur et à la considération d'autrui, ni à l'ordre public[16]. La charte constitutionnelle prohibe fondamentalement les groupements s'activant contrairement aux lois pénales ou faisant des activités dirigées contre l'ordre public[17]. Inversement, le déploiement des libertés publiques s'effectue naturellement par rapport à la direction établie par les textes en vigueur. Les libertés publiques comportant un nom et un adjectif qualificatif épithète, s'entendent, selon L. FAVOREU, comme « *une faculté d'agir et une sphère d'autonomie, ce qui semble orienter prioritairement sur certains droits de l'homme. Quant à l'épithète public, il rend surtout compte de la dimension verticale des libertés publiques dévoilant l'intervention de la puissance publique* »[18]. M. M. SY abondera dans le même sens lorsqu'il est possible de lire dans ses écrits ceci « *le caractère public de ces libertés présuppose l'intervention de l'Etat,*

[15] « Contribution du Ministère de la Justice au questionnaire du Rapporteur spécial sur la liberté de réunion et d'association pacifiques », Genève, 2012, p. 1.
[16] Article 10 de la constitution, *op.cit.*
[17] Article 12, *idem.*
[18] F. MBODJ, « Réflexion sur la dénaturation de la liberté de manifestation… », citant L. FAVOREU et autres, *Droits des libertés fondamentales*, Dalloz, 5e édition, octobre 2009, p. 63.

ou plus exactement des pouvoirs publics. On assiste à une sorte de collusion de la liberté et de la loi avec pour cause le rapprochement de la liberté et du pouvoir »[19].

Au niveau du texte légal, l'exercice de la liberté de réunion est soumis à un régime dont l'encadrement provient des dispositions de la loi n°78-02 du 29 janvier 1978 relative aux réunions. Les conditions d'exercice de cette liberté fondamentale sont justifiées par les nécessités de maintien de l'ordre public. Ladite loi distingue foncièrement deux types de réunions. Les réunions privées qui se font dans des lieux privés mais qui ne requièrent aucune formalité particulière. Les réunions publiques demandant une déclaration préalable car elles constituent des attroupements sur la voie publique. Au sein de la doctrine, une frange, à l'instar de G. BURDEAU, distingue les notions de manifestation et d'attroupement. Selon l'auteur, « *tandis qu'en matière de manifestation, la répression n'intervient que si la police préventive a été insuffisante, en matière d'attroupement le régime répressif s'applique seul* »[20]. Aussi, la loi pénale sénégalaise a procédé à cette distinction, car suivant les dispositions de l'article 97 du Code pénal, « *sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes et d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique* »[21]. Dans tous les cas, la déclaration préalable doit être faite à l'autorité administrative chargée du maintien de l'ordre public sur le territoire dans lequel la manifestation doit avoir lieu, trois jours francs au moins et quinze jours francs au plus avant la date de la manifestation[22]. Cette dernière est érigée de telle façon qu'il faut la ranger dans le régime des libertés publiques comme en atteste le contenu du régime de la manifestation en tant que liberté[23]. La déclaration préalable, lorsqu'elle est instituée par la loi signifie que l'exercice de la liberté concernée est libre[24]. Les personnes qui ont l'intention de faire l'exercice de la liberté doivent procéder à la déclaration auprès de l'autorité administrative compétente pour lui permettre de prendre toutes les dispositions utiles à l'exercice de la liberté[25]. Le régime de la déclaration préalable en cette matière permet à l'autorité administrative compétente, en l'occurrence le préfet, de faire prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public. La mise en place d'un dispositif policier dans le cadre d'un encadrement de la manifestation vise la protection des nombreux manifestants pacifiques des attaques d'éventuels contre-manifestants. Comme conséquences, il y a la prévention de toute atteinte à l'intégrité physique sur la personne d'autrui et la destruction de biens privés.

L'invocation effective de toutes ces sources qui justifient l'ordre public donne l'opportunité de faire triompher l'intérêt général sur les intérêts particuliers des citoyens. On

---

[19] M.M. SY, *La protection constitutionnelle des droits fondamentaux en Afrique. L'exemple du Sénégal*, l'Harmattan 2007, p. 31.
[20] G. BURDEAU, *Libertés publiques*, LGDJ/1966, p. 211.
[21] Loi n° 65-60 du 21 juillet 1965 portant Code pénal (Crimes et délits), JO n° 3767 du 6 septembre 1965, p. 1009 à 1045 modifiée par la loi n° 74-13 du 24 juin 1974.
[22] Article 92 de la loi portant Code pénal du Sénégal.
[23] D. NDOYE, « La liberté d'opinion et d'expression au Sénégal », EDJA 2001, p. 32 et s.
[24] F. MBODJ, « Réflexion sur la dénaturation de la liberté de manifestation… », *op.cit*., p. 310.
[25] *Idem.*, p. 310 ; R. CHAPUS, *Droit administratif général*, 2e édition, Paris Montchrestien 1986, p. 517. Voir également, P. LIGNEAU, « Le procédé de la déclaration préalable », *RDP* 1976, p. 679 ; P. LIVET, *L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques*, LGDJ 1974.

aperçoit également une logique de confrontation entre l'État et l'individu[26]. Dans un régime démocratique, dont la prérogative est de veiller au respect du principe d'équilibre entre les droits de l'État et ceux du citoyen, l'opposition entre l'intérêt général et les intérêts particuliers est rendue quasiment moindre, car « *la liberté du citoyen est limitée par les nécessités de l'ordre et de la sécurité publique dont le maintien incombe à l'Administration, en vertu de la loi et conformément à elle* »[27].De ce fait, la liberté de l'individu n'est pas infinie et totale, cela peut engendrer qu'il réponde des actes au nom de l'ordre public, et dans les cas déterminés par la loi.

Sûrement, les actes pris par l'autorité administrative, dans le cadre des mesures de police, s'appliquent inexorablement sur les administrés. Cela met en exergue les exigences de l'État de droit, dont la présence de trois acteurs est plausible : l'Administration, l'administré et l'autorité judiciaire qui tranchera les éventuels différends. Sur le même référentiel, les écrits du Professeur Meissa DIAKHATE nous édifient excellemment, lorsqu'il dit que « *la germination de l'État de droit donne sens à l'existence d'un système juridique dans lequel le juge est garant de la sécurité juridique dans la double perspective d'un raffermissement de l'État de droit et du confort démocratique* »[28]. Il cite dans son article et sur le même registre Jacques CHEVALLIER, pour qui « *alors qu'il s'agissait d'une notion juridique, au contenu éprouvé, il a été mis au centre des débats politiques concernant le rôle de l'État et le jeu des mécanismes démocratiques. La référence à l'État de droit est indissociable d'un double mouvement de réévaluation de la logique démocratique et de juridisation des rapports sociaux, qu'elle contribue à légitimer et à alimenter* »[29]. Le concept d'État de droit est tellement lourd de sens pour inciter les spécialistes du droit administratif à faire savoir qu'il est caractérisé par le respect des règles de droit par l'Administration et le contrôle de l'action administrative par le juge, avec pour objectif le fait que les gouvernants ne soient pas placés au-dessus des lois mais exercent une fonction encadrée et régie par le droit[30].

A/ La volonté exclusive de l'autorité compétente de se conformer aux principes de l'ordre public

Il est du rôle normal de l'Administration de maintenir l'ordre public, à travers la police administrative. La gestion administrative de l'ordre public pour maintenir la paix sociale consacre traditionnellement les principes officiels. D'abord, le principe de la tranquillité publique signifie le principe de bon ordre. La tranquillité est la plus malléable des composantes de l'ordre public, elle s'est progressivement affirmée en tant que garantie d'un certain ordre social républicain. Elle est difficile à saisir. Elle passe pour désigner principalement un état, celui du repos public ou un état non perturbé de l'ordre public. La notion de tranquillité publique n'est donc pas figée mais dynamique et réactive aux demandes des différents acteurs sociaux

[26] M. B. CAMARA, «L'État de droit au Sénégal », Séminaire, World Justice Project, 2015, p. 7.
[27] *Idem.*
[28] M. DIAKHATE, « La motivation des décisions des juridictions administratives en Afrique subsaharienne francophone », *Afrilex*, 2019, p. 2 ; http://afrilex.ubordeaux4.fr/la-motivation-des-decisions-des.html?var_mode=calcul (consulté le 20 mars 2024).
[29] *Idem.*
[30] M. B. CAMARA, «L'État de droit au Sénégal »…, *op.cit*., p. 2.

concernés en fonction des conceptions des missions de la police ou encore du sentiment d'insécurité[31].

En matière de tranquillité publique, il peut être judicieux d'encadrer les troubles de voisinage. Ce faisant, les troubles de toute nature causés à un voisin constituent un abus de droit qui se résout par des interdictions ou des obligations de faire que le juge peut prononcer notamment par la voie de la procédure d'injonction contre la personne qui les cause et par la condamnation à des dommages-intérêts[32]. Ces types sont les bruits, les odeurs, les fumées, les servitudes de passage, les empiétements, les plantations à proximité des habitations. Spécifiquement au Sénégal, les troubles de voisinage, à l'instar du tapage nocturne et de la pollution sonore sont des infractions pénales. Sont punis « *les auteurs ou complices de bruits, tapages ou attroupements injurieux ou nocturnes, troublant la tranquillité des habitants* »[33].Les sanctions peuvent constituer une peine d'emprisonnement d'un mois ou d'une amende. En revanche, les troubles de voisinage sont un phénomène insensé au Sénégal, les individus qui s'adonnent à ces infractions ne sont jamais inquiétés. Selon Maitre Amadou Aly KANE, avocat de son état, « *cette infraction n'a aucun sens au Sénégal parce que nous sommes dans un pays de tapage nocturne. C'est une infraction qui a lieu tous les jours et dans tous les lieux* »[34].

Ensuite, la sécurité publique est assimilable à la sureté publique. La sécurité publique n'est pas strictement définie mais constitue un des objectifs qui légitime les pouvoirs de police[35]. La sécurité publique est le second élément de l'ordre public[36]. De même, la sécurité publique n'est pas une notion statique, elle est évolutive selon les besoins de la société. Elle apparait comme un motif suffisant pour l'interdiction d'une activité ou la règlementation de l'utilisation d'une portion d'une collectivité territoriale[37].

Le principe de la sécurité publique de l'ordre public chemine avec l'activité numérique. Il a fallu un temps très long pour que la personne comprenne les dessous de l'internet qui est n'est pas une utopie libertaire et mondialisée hors-sol, n'est pas gracieusement mis à notre service. Sa matrice et son moteur sont l'industrie du renseignement. Sa fonction première est la collecte d'informations[38]. Les réseaux sociaux constituent présentement un milieu de toutes les permissions, allant de la divulgation de vie privée, d'injures graves, de vols bancaires, de caricatures de dignitaires, d'exposition de confidentialité, de divulgation de données personnelles ou d'ironie. Ils peuvent être des lieux d'organisation de troubles à l'ordre public.

---

[31]A. DYJAK, « La tranquillité publique est une notion complexe », Actu experts prévention sécurité, France, 2016, https://www.lagazettedescommunes (consulté le 27/04/2024).

[32] S. BRAUDO, « Définition de troubles de voisinage », dictionnaire du droit privé, https://www.dictionnaire-juridique.com (consulté le 27/04/24).

[33] Article 8-13 de la loi n° 65-557 du 21 juillet 1965 portant Code des contraventions au Sénégal ; article 101 de la loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'Environnement au Sénégal.

[34] Y. DIOP, « Pollution sonore et tapages nocturne : quelles sont les sanctions pénales », seneweb.com, 22 juin 2022.

[35] CH. LEBIGOT, «Évolution de la sécurité publique dans le cadre de la police administrative », in *Revue juridique de l'Ouest*, 2000-3, p. 328 ; https://www.persee.fr/doc/juro_0990-1027_2000_num_13_3_2586 (consulté le 20 mars 2024).

[36] P. BERNARD, *La notion d'ordre public en droit administratif*, LGDJ, 1962, p. 107.

[37] *Idem.*

[38] P. BELANGER, « Souveraineté numérique et ordre public », *in Archives de philosophie du droit*, 2015/1, Tome 58, pp. 285-296.

Les évènements au Sénégal de 2021 jusqu'aux périodes électorales de 2024 sont des preuves tangibles. La contrainte est aussi de réguler juridiquement les réseaux sociaux. De toutes ces insuffisances face aux activités sur les réseaux numériques, Pierre BELANGER a émis ceci : « *il n'y a pas d'ordre public sans souveraineté numérique* »[39]. Le fondement de ses propos est le fait qu'une part croissante de nos vies passe par les réseaux et systèmes informatiques. L'utilisation des machines, des réseaux, des programmes et des services ne répond guère des lois nationales[40]. Le domaine numérique, avec les nouvelles techniques de l'information et de la communication, a constitué une redoutable menace pour l'ordre public.

Enfin, il y a la salubrité publique. Il s'agit d'un élément de l'ordre public, correspondant à l'absence de maladie et de risques de maladie, assuré et maintenu grâce à des prescriptions administratives relatives à l'hygiène des personnes, des animaux et des choses. Le concept peut être même entendu comme le caractère de ce qui est favorable à la santé des hommes et qui concourt à la préservation de l'hygiène corporelle et publique. Ainsi, la propreté, c'est qui est exempt de la saleté et qui s'applique à plusieurs domaines du cadre de vie et de l'environnement.

La déclinaison du principe de la salubrité publique cadre avec le traitement de la crise du covid-19. Depuis son apparition décembre 2019, le monde est tombé dans un choc sanitaire et psychologique, provoquant une véritable crise du multilatéralisme[41]. La quasi-totalité des sphères nationales étaient touchées en moins de quatre mois et les limites de la gestion collective des fléaux apparentes. L'ordre mondial[42] avait pris une tournure inexplicable. Avant 2019, les individus qui évoquaient la fin des frontières du fait de la mondialisation, ont subitement noté leur fermeture pour une période plus ou moins longue. Les grandes puissances cherchaient des coupables parmi elles au lieu de trouver les remèdes adéquats pour les populations[43].

Au Sénégal, comme partout en Afrique, la pandémie du covid-19 a laissé des séquelles. En effet, l'ordre public était véritablement transgressé par la survenance de la maladie, changeant farouchement les habitudes individuelles des citoyens. Le pays entrait dans un régime d'exception difficile, donc, dans un état d'urgence[44] sanitaire. Dans la loi n°69-29, le législateur dit que l'état d'urgence constitue un régime de légalité destiné, en cas de période de crise intérieure ou de tension extérieure grave, à mettre à la disposition du gouvernement les pouvoirs nécessaires au maintien de l'ordre. L'application de régime d'exception existait déjà au Sénégal avant la crise de 1962. L'état d'urgence a comme conséquences de permettre au

[39] *Idem.*
[40] *Idem.*
[41] P. BONIFACE, « Cinquante idées reçues sur l'état du monde », édition 2022, p. 25.
[42] La crise du covid-19 aura-t-elle constitué un virage stratégique majeur qui nous fait rentrer dans un monde radicalement différent de celui qui existait encore fin 2019. Le monde entier a été saisi de stupeur d'être stoppé brutalement, lui qui était toujours en mouvement. Les avions ont été cloués au sol. Les frontières se sont redressées de façon hermétique. L'illusion d'un avenir toujours meilleur et d'un monde toujours plus prospère a brutalement pris fin.
[43] *Idem.*
[44] Article 69 de la Constitution du Sénégal ; loi n° 69-29 du 29 avril 1969 organisant l'état d'urgence et l'état de siège au Sénégal.

gouvernement et aux autorités administratives de prendre des mesures restrictives de la liberté individuelle. Le pouvoir d'ordonner certaines de ces mesures leur est conféré de plein droit[45].

Les principes classiques de l'ordre public ont relevé de la police administrative générale. En revanche, la jurisprudence Labonne, qui fonde le pouvoir de police administrative générale du chef du gouvernement reprend à son compte cette forme de composition tripartite[46]. Dans sa décision, le Conseil d'État rejette la requête de Monsieur Labonne au motif « *qu'il appartient au chef de l'État en dehors de toute habilitation législative et en vertu de ses pouvoirs propres, de déterminer celles des mesures de police qui doivent, en tout état de cause, être appliquées dans l'ensemble du territoire* »[47]. Par conséquent, les autorités de police administrative seront en mesure de prendre l'ensemble des règles qui se rapportent à l'un des trois objets de l'ordre public. De ce fait, le respect de la tranquillité publique amène les autorités compétentes à lutter contre le bruit et à veiller au bon ordre des manifestations publiques. Pour la sécurité publique, elles sont susceptibles d'agir pour l'empêchement de la divagation des animaux et pour la prévention de tout risque d'accident, surtout à la circulation routière. Au niveau du maintien de la salubrité publique, ces autorités publiques règlementent le ramassage des ordures et préviennent les épidémies et les pollutions de toute nature[48].

Hormis ces principes traditionnels de l'ordre public, deux autres, non moins importants sont usuellement employés par les ordres juridiques. Le premier s'avère être la moralité publique. Elle est généralement surnommée le quatrième mousquetaire de l'ordre public. La prise de conscience par rapport au phénomène de la moralité publique a invité à la distinction entre le respect de la moralité publique, tant du simple respect de l'ordre matériel, que de l'instauration d'un ordre moral. Il a été démontré que l'ordre public doit rester un ordre matériel et extérieur. Cependant la jurisprudence avait pris ses distances sur cela, pour inclure la moralité publique dans l'ordre public[49]. Le cas échéant, l'immoralité d'un film est un motif valable d'interdiction, si elle est accompagnée de circonstances locales. La disposition de l'arrêt Lutétia a permis de signifier que l'autorité administrative « *peut interdire la représentation d'un film dès lors que sa projection est susceptible d'entrainer des troubles sérieux dans la commune* »[50]. Ainsi, les troubles matériels que l'on peut dénombrer sont, entre autres, les manifestations sur la voie publique, les échauffourées devant les cinémas, les saccages. Pour procurer une compréhension effective de la notion de moralité publique, le juge la définit comme le minimum d'« *idées morales communément admises à un moment donné par la moyenne des citoyens* »[51].

Le deuxième autre principe est le respect de la dignité de la personne humaine, étant une composante de l'ordre public[52]. Ce dernier principe est parcimonieusement admis à juste titre,

[45] Loi n° 69-29 du 29 avril 1969 organisant l'état d'urgence et l'état de siège au Sénégal.
[46] C.E., 8 août 1919, *op.cit.*
[47] *Idem.*
[48] G. LEBRETON, *Droit administratif général*, *op.cit.*, pp. 185-186.
[49] C.E., 18 décembre 1959, *société Les films Lutétia, Rec*. 693.
[50] *Idem.*
[51] C.E., 20 décembre 1957, *société nationale d'éditions cinématographiques*, S. 1958. 3, 73.
[52] C.E., ass. 27 octobre 1995, *Cne de Morsang-sur-Orge*, Rec. 372, concl. Frydman : affaire du « lancer de nains ».

car l'atteinte à la dignité humaine commande l'interdiction de certaines activités en cause[53]. Le principe de dignité est distinct de celui de la moralité publique[54]. La dignité, érigée en concept absolu, est placée au-dessus de tout débat démocratique. Le respect de la dignité humaine est un principe de droit naturel, dont il est déterminé le contenu, indépendamment de la conscience collective et au besoin contre elle, et cède à la tentation de l'ordre moral[55].

La totalité des principes de l'ordre public offrant substantiellement les instruments idoines à l'autorité administrative compétente pour agir, produisent un référentiel juridique et social dans le cadre de la démocratie. En tout cas, les citoyens sont tous soumis aux mêmes normes juridiques sous le contrôle de l'autorité judiciaire[56]. Le déroulement de tous ces agissements concernant l'ordre public avec ses principes se fait ipso facto dans le cadre de la République dans un État de droit. La République est qualifiée lucidement par la Constitution du Sénégal, en son article premier, comme « *laïque, démocratique et sociale* ». En somme, les règles principielles de l'ordre public renvoient aux outils entre les mains de l'Administration pour agir ou pour autoriser des activités.

II/ L'anéantissement sournois des libertés publiques au Sénégal, socle de la souffrance de l'ordre public

Bien que l'ordre public soit pris comme un concept qui demande être maintenu pour la quiétude des particuliers et des institutions régaliennes, il signifie en général l'objet d'étouffement des libertés publiques, qui met en place un malaise juridique inexplicable. Surement l'anéantissement sournois des libertés publiques se justifie par la prohibition de la liberté constitutionnelle de manifester érigée en règle principielle (A). De même, l'analyse du sujet portera sur les motifs problématiquement controversés de l'autorité administrative compétente pour interdire une manifestation publique (B).

A/ La prohibition de la liberté constitutionnelle de manifestation érigée en règle principielle

La liberté de manifestation se trouve essentiellement dans le texte constitutionnel du Sénégal, spécifiquement en son article 8. Mais, dans l'article 25 du même corpus, le citoyen garde plusieurs obligations intéressantes. Par conséquent, en s'exécutant pour ce qui concerne ses droits fondamentaux, le citoyen doit au préalable respecter scrupuleusement les prescriptions de la charte fondamentale, des lois et des règlements. Aussi, il doit respecter et de faire respecter le bien public, mais également il ne doit nullement adopter une attitude de compromettre l'ordre, la sécurité, la salubrité et la tranquillité publics[57]. La liberté de manifester ou le droit de manifester fait partie des moyens d'expression collective traditionnels dans la vie politique et sociale. La liberté de manifester est reconnue comme une liberté fondamentale dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, elle est inscrite dans le droit français depuis 1935. De même, la prévention des troubles à l'ordre public renvoie au fait que la

[53] C.E., 9-10-11 janvier 2014, *Dieudonné*, nos 374508, 374528, 374552, AJDA 2014, p. 866.
[54] *Idem.*, p. 191.
[55] *Idem.*
[56] M. B. CAMARA, «L'État de droit au Sénégal »…, *op.cit.*, p. 3.
[57] Article 25-3 de la Constitution du Sénégal.

manifestation à exécuter doit être déclarée. La déclaration préalable doit préciser le parcours de la manifestation et indiquer les organisateurs. Au-delà de tout, « *la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* »[58]. Cette disposition ne cite pas explicitement le droit de manifester.

Le droit de manifester au Sénégal, malgré sa consécration dans la loi fondamentale qui fixe son encadrement, subit maintes limites. Les menaces qui pèsent sur le droit de manifester portent en premier lieu sur les interdictions abusives des manifestations. Normalement, une manifestation publique bien organisée doit être autorisée par l'autorité administrative compétente. La répétition des interdictions des manifestations constitue une agression réelle pour le droit de manifester, de la part de l'Administration. Pour illustration, la manifestation initiée par la coalition de partis politiques YEWI ASKAN WI, le 17 juin 2021, avait été interdite par un arrêté du Préfet de Dakar pour risque de troubles à l'ordre public. Egalement, les autorités administratives interdisent souvent les réunions pacifiques inscrites dans la Constitution et dans le droit international. La preuve est servie par l'acte règlementaire portant les empreintes de l'ancien Ministre de l'Intérieur, Ousmane NGOM[59]. En effet, cet acte intervenait lors des manifestations contre les révisions constitutionnelles pavant la voie à une 3e candidature consécutive du Président Abdoulaye WADE. Interdisant toutes les manifestations à « caractère politique » au centre-ville de Dakar, où sont localisées la majorité des institutions gouvernementales, l'arrêté a été à la base de plusieurs interdictions de manifestations d'organisations de la société civile et de partis politiques[60], surtout les « manifestations à caractère politique » dans l'espace compris entre l'avenue El Hadj Malick SY et le Cap Manuel, et prescrivant un périmètre de protection. L'arrêté Ousmane NGOM avait fait l'objet de recours devant le juge de la cour de la CEDEAO qui ordonne du coup son abrogation. Cela fait suite à la plainte introduite par la section Sénégal d'Amnesty International et la Ligue sénégalaise des droits de l'homme contre l'État du Sénégal le 14 septembre 2020. Dans sa motivation, le juge dit que l'État du Sénégal a violé les droits à la liberté d'expression et la liberté de réunion pacifique du peuple sénégalais via cet arrêté du Ministère de l'Intérieur, communément appelé « arrêté Ousmane NGOM » qui contrevient aux articles 9 et 11 de la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, protégeant ces droits. La décision de la Cour de justice est claire sur le fait que « *l'arrêté a contrevenu aux libertés fondamentales pendant une décennie au Sénégal. Il incombe à l'État du Sénégal de respecter la décision de la Cour en abrogeant cet arrêté au plus vite* »[61]. En revanche, le juge de la Cour suprême du Sénégal avait auparavant déclaré l'irrecevabilité d'un recours en annulation introduit par la section Sénégal d'Amnesty International contre le même acte du Ministre de l'Intérieur le 4 septembre 2019.

Par-contre, l'acte administratif du Ministre de l'intérieur d'alors, Ousmane NGOM, passe pour être en contradiction flagrante avec les dispositions du Code électoral[62]. Celui-ci, à travers son article L.59 marque une dérogation aux dispositions des articles 10 à 16 de la loi

[58] Article 11de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.
[59] Arrêté n° 7580 du 20 juillet 2011, interdisant les manifestations à caractère politique au centre-ville de Dakar.
[60] Décision de la CEDEAO du 30 mars 2022 ordonnant l'abrogation de l'arrêté Ousmane Ngom.
[61] *Idem.*
[62] Loi n° 2021-35 du 12 juillet 2021 portant Code électoral au Sénégal.

n°78-02 du 28 janvier 1978 sur les réunions publiques et aux articles 96 à 100 du Code pénal sénégalais[63]. Aux termes de l'article L.59, il est possible de constater que « *les réunions électorales qui se font pendant la campagne officielle électorale se tiennent librement sur l'ensemble du territoire national* ». En conséquence, la sacralité du droit électoral subit un sacré coup dans la mesure où l'autorité administrative arrive à restreindre les prescriptions législatives. Le dernier rapport de l'Organisation des droits de l'Homme, Amnesty International a clairement justifié que « *les autorités ont refusé de lever l'interdiction Ousmane NGOM, en vigueur depuis 2011, des manifestations politiques dans le centre de Dakar, malgré une décision de la Cour de justice de la CEDEAO* »[64].

Comme précédemment relaté, l'article 4 de la loi n° 78-02 du 29 janvier 1978 élucide parfaitement le contenu des réunions publiques. Mais, les exceptions se réfèrent aux réunions se conformant à la coutume ou à la religion telles que les assemblées des communautés villageoises, les chants religieux, les rassemblements ordonnés par l'Administration. En revanche, hormis les réunions tenues dans un lieu privé qui sont publiques car convoquées par des moyens comme des cartes d'invitation distribuées avec grande facilité. En plus, ce sont des réunions publiques, celles organisées par les parties politiques légalement constitués, dans un lieu privé, lorsqu'il y est admis un nombre indéterminé d'adhérents ou de responsables, ou que l'accès est ouvert à tous les citoyens[65]. Par ailleurs, plusieurs manifestations publiques, surtout en 2022, avaient été initiées par des partis politiques de l'opposition sénégalaise aux fins de dénoncer le rejet par une décision du Conseil constitutionnel de la liste nationale de cette opposition pour les élections législatives passées.

Les interdictions tous azimuts des manifestations publiques ont souvent engendré des conséquences désastreuses. Lesquelles prohibitions répétées de manifester constituent des moments propices de brimades policières, d'agressions physiques et morales de citoyens, de pillages de biens publics et privés, de violations graves du droit, de déviance, de défiance, de méfiance, de menaces et de nombreux morts. Dans son interpellation forte, adressée aux autorités judiciaires, lors des évènements de 2021-2022, Seydi GASSAMA, Directeur exécutif d'Amnesty Sénégal, « *appelle celles-ci à ouvrir une enquête sans délai sur ces incidents, et la conduire de manière indépendante et impartiale. S'il y a des éléments de preuves de violences illégales et de meurtres commis par des membres des forces de sécurité, ces personnes doivent être poursuivies et jugées* »[66]. De manière plus spécifique, la période précédant l'élection prévue de 2024 a été marquée par de multiples tensions politiques, amenant les partis d'opposition et les organisations de la société civile à organiser plusieurs manifestations. Les illustrations qui attestent ces difficultés ne sont rien d'autres que la condamnation du leader de l'opposition, Ousmane SONKO, à six mois d'emprisonnement avec sursis pour injure publique et diffamation envers un ministre du gouvernement ; sa condamnation par un tribunal de Dakar à deux ans d'emprisonnement « pour corruption à la jeunesse », à la suite d'accusation de viol ;

[63] Loi n° 2016-29 du 8 novembre 2016 modifiant la loi n° 65-60 du 21 juillet 1965 portant Code pénal au Sénégal.
[64] « La situation des droits humains dans le monde », Amnesty International, avril 2024, p. 427.
[65] M. SENE, « Quelles sont les conditions d'exercice du droit de réunion au Sénégal », https://www.dakaractu.com (consulté le 5 avril 2024).
[66] S. GASSAMA, *in Sénégal. Interdictions, violences, arrestations arbitraires : le droit de manifester est menacé*, 2022, https://www.amnesty.org (consulté le 10 avril 2024).

l'inculpation en appel à l'insurrection et au complot contre l'autorité de l'Etat, entre autres chefs ; la dissolution par le ministère de l'Intérieur de son parti politique PASTEF, pour motifs de participation de ses membres à des « mouvements d'insurrectionnels »[67].

Egalement, la jurisprudence ne saurait accepter les prohibitions ou les interdictions générales et absolues des réunions publiques. Aucune légalité ne pourrait cautionner ce genre de fait. Deux types de raisons existent pour expliciter la réticence jurisprudentielle. D'une part, selon l'arrêt Benjamin[68], une interdiction générale parait trop disproportionnée par rapport aux nécessités de l'ordre public, parce qu'une mesure plus douce est toujours possible. D'autre part, selon une radicalité juridique évidente, la constatation d'une prohibition absolue signifie la suppression de l'exercice d'une liberté publique[69]. En conséquence, le Directeur d'Amnesty International Afrique a laissé entendre clairement que « *les décisions administratives abusives, telles que des interdictions de manifester générales, non limitées dans le temps ou non justifiées par un but légitime, entravent la jouissance de la liberté de réunion pacifique* »[70]. En sus de cela, lors des interdictions générales et absolues, et sans pour autant faire connaitre les différents motifs, l'autorité administrative pourrait ne pas permettre au juge administratif d'exercer un contrôle normal[71]. Dans l'affaire Bruno BATREL, le juge administratif avait seulement annulé l'acte pris par le Ministre de l'intérieur, en se fondant sur les moyens suivants : l'autorité administrative n'a pas indiqué les motifs dans l'acte d'expulsion du territoire national ; il était tenu d'indiquer les éléments de fait et de droit sur lesquels il s'est fondé en l'espèce. Dans ce cas d'espèce, la mesure de police était défavorable[72]. Dans une autre affaire, concernant la police des étrangers, le juge de l'excès de pouvoirs avait considéré que l'Administration s'était soustraite à l'obligation de motiver sa décision en se bornant à viser les nécessités d'ordre public sans qu'aucun élément contenu dans la décision elle-même ou dans un document annexé à celle-ci ne renseigne sur lesdites nécessités. En conséquence, ce « défaut de motivation » entraîne l'annulation de l'acte par le juge. Ici, l'on rappelle à l'autorité administrative que le défaut de motivation prive le juge de la possibilité de « vérifier la matérialité des faits », pourtant nécessaire à un procès équitable[73]. Que la référence vague aux nécessités de service qu'aucun élément du dossier n'établit, ne permet pas au juge d'exercer son contrôle normal; qu'il s'ensuit que la décision attaquée encourt l'annulation[74].

B/ Les motifs problématiquement controversés de l'autorité administrative compétente pour interdire une manifestation publique

[67] « La situation des droits humains dans le monde »…, *op.*cit., p. 427.
[68] Pour la jurisprudence Benjamin de 1933 toute disproportion même légère entraine l'illégalité d'une mesure, donc son annulation. De ce fait, le droit administratif respecte la maxime selon laquelle « *la liberté est la règle et la restriction de police l'exception* ».
[69] G. LEBRETON, *Droit administratif général, op.cit.*, p. 210.
[70] S. DAOUD, *idem.*
[71] O. KHOUMA, « La démocratie administrative au Sénégal, à la recherche d'un couple improbable », p. 9.
[72] C.E. Sénégal, 22 avril 2004, *Bruno Batrel* (inédit).
[73] *Idem.*, p. 9.
[74] C.E. Sénégal, 27 octobre 1993, *Seydou Mamadou Diarra c/ État du Sénégal*, *BACE*, n° 1, p. 19.

La démocratie rime bien avec les réunions publiques. Ces dernières ont toujours existé et continueront à avoir lieu. Pour interdire une manifestation publique normalement organisée, l'autorité administrative compétente doit juridiquement motiver ses décisions. Par conséquent, les arguments ou motifs qui nous ont la plupart du temps été servis par l'Administration s'avèrent être essentiellement : une menace réelle de troubles à l'ordre public ; l'autorité ne dispose pas de forces de sécurité nécessaires pour protéger les personnes et les biens. Il est d'une certaine nécessité de signifier au préalable la notion d'autorité administrative. C'est une expression ambigüe qui peut, tout d'abord, désigner une forme de pouvoir (le pouvoir administratif) confié à un ensemble d'organes. Ainsi, cette autorité est chargée d'agir, notamment en prenant des décisions administratives, au nom d'une personne publique[75]. L'autorité est investie d'une compétence administrative qu'elle doit exercer elle-même sans se remettre à une autre autorité. L'autorité supérieure ne peut pas prendre à la place de son subordonné la décision que celui-ci doit prendre. L'autorité administrative ne peut demander à un juge de prendre la décision qu'elle peut prendre. L'autorité administrative se trouve dans une Administration qui mène des activités d'intérêt général lui permettant d'user des procédés exorbitants de droit commun.

De ce fait, le principe de légalité impose à l'autorité administrative de se conformer à la loi. L'agissement de l'autorité administrative est surveillé à la fois par des juridictions, des autorités politiques ou administratives et, de plus en plus, par des autorités administratives indépendantes[76]. La surveillance dont il s'agit ici permet d'empêcher tout arbitraire administratif offrant une force certifiée aux propos de Gorges BURDEAU qui émet qu'il « *est souvent plus redoutable que l'arbitraire politique parce que se prêtant moins à ces vastes mouvements de protestations qui parviennent parfois à arrêter le législateur. L'arbitraire administratif est plus secret, plus quotidien, plus individualisé dans ses effets* »[77].

Pour ce qui concerne notre sujet, les autorités administratives à énumérer sont celles des circonscriptions administratives territorialement compétentes, à savoir le gouverneur, le préfet, le sous-préfet. Du coup, elles jouent le rôle capital de représentant de l'État. Celui-ci est amené parfois à prendre un acte administratif dont la motivation fait constater toute l'importance de la décision administrative prise. Juridiquement, la motivation d'une décision consiste à en exprimer les raisons[78] ; « c'est par la même obliger celui qui la rend à en avoir »[79]. Lesdites raisons sont les motifs servis par l'Administration pour étayer son acte. En conséquence, Claude-Joseph de FERRIERE souligne, dans *le Dictionnaire de droit et de pratique* (1704), que « *les motifs étant l'âme du jugement, se servir d'un arrêt sans en rapporter le motif, c'est se servir d'un corps sans âme* »[80]. Donc, l'autorité administrative compétente, au moment de prendre son acte administratif, peut faire constater, dans sa pièce, les motifs juridiquement

[75] A. V. LANG, G. GONDOUIN, V. INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif, op.cit*., p. 60.
[76] A. DIEYE, « Le juge face à la matière administrative au Sénégal », *in* EDJA n° 81, juin 2009, p. 14 et s.
[77] *Idem*., G. BURDEAU, *Les libertés publiques*, Paris L.G.D.J, 1966, p. 74.
[78] M. DIAKHATE, « La motivation des décisions des juridictions administratives…, *op.cit*., p. 3.
[79] *Idem.*, T. SAUVEL, « Histoire du jugement motivé », *RDP*, 1955, p. 5.
[80] Cité par M. DIAKHATE, *idem.*

cumulatifs suivants, étant la menace réelle de troubles à l'ordre public et l'indisponibilité ou l'insuffisance de forces de sécurité pour protéger les personnes et les biens.

Pour ce qui concerne la première branche, donc, la menace réelle de troubles à l'ordre public, une explicitation cohérente va s'imposer. En effet, une menace équivaut à un risque, c'est une éventualité. La menace constitue même un délit lié à l'expression d'un projet nuisible par atteinte aux personnes ou aux biens. Les anomalies pouvant découler de la menace lors d'une réunion publique, peuvent inciter l'autorité à se conformer aux dispositions de la loi n° 78-02 du 29 janvier 1978 pour interdire purement l'activité envisagée. Dans ladite loi, il est permis « *à l'autorité administrative d'interdire toute réunion publique, s'il existe une menace réelle de troubles à l'ordre public et si elle ne dispose pas de moyens nécessaires pour assurer la sécurité des citoyens* »[81]. A travers cet article, deux conditions essentielles et cumulatives sont exigées pour que l'autorité administrative puisse arriver à l'interdiction de la réunion publique. Suivant, uniquement, la lettre de cet article, l'autorité peut, ne pas chercher autres arguments pour passer à l'interdiction de la réunion publique. Mais, l'autorité administrative compétente doit-elle toujours prétendre interdire une manifestation publique, se fondant sur une menace de trouble à l'ordre public ?

Le seul motif de menace de trouble à l'ordre public constitue un argument juridique très insuffisant, une condition insuffisante pour interdire une manifestation publique. Ce motif n'est pas un marqueur pour cette fin. Sous cet angle, la loi est claire, nette et précise au point que le seul motif de trouble à l'ordre public est insuffisant pour justifier l'interdiction d'une réunion publique[82].En effet, depuis 2011, le juge administratif de la Cour suprême du Sénégal frappe de nullité tout arrêté du Préfet qui interdit un rassemblement pacifique, invoquant le risque d'atteinte à la libre circulation des biens et des personnes, le risque de trouble à l'ordre public ou d'atteinte à la sécurité et à la tranquillité publique, sans justifier l'indisponibilité ou l'insuffisance des forces de sécurité pour y remédier[83].Quelques décisions jurisprudentielles peuvent être des illustrations patentes. Dans la jurisprudence opposant Amnesty international Sénégal et État du Sénégal, le juge administratif annulait la décision n° 196/P/D/DK du 29 avril 2015, du Préfet du département de Dakar qui interdisait le rassemblement pacifique, d'Amnesty international Sénégal, qui devait se tenir devant les locaux de l'ambassade de la République du Congo pour réclamer la libération de jeunes militants arrêtés dans ce pays. Selon le juge, « *encourt l'annulation, l'arrêté du préfet qui, pour interdire un rassemblement pacifique, invoque uniquement le risque d'atteinte à la libre circulation des personnes et des biens et le risque d'atteinte à la sécurité, sans justifier l'indisponibilité ou l'insuffisance des forces de sécurité pour y remédier* »[84]. Dans l'arrêt Eglise du Christianisme Céleste « Paroisse Jehovah Elyon » contre État du Sénégal, la Cour suprême a annulé l'arrêté n°27/P/D/DK du Préfet du département de Dakar, qui ordonnait la fermeture de la « Paroisse Jéhovah Elyon », invoquant des risques permanents de troubles à l'ordre public, et d'affrontements entre communautés

[81] Article 14 de la loi n° 78-02 du 29 janvier 1978, *op.cit*.
[82] S. SOUGOU, « La liberté de réunion est une liberté fondamentale garantie par l'article 8 de la constitution », *Hebdomadaire Le Témoin,* 14/06/2022.
[83] *Idem.*
[84] C.S.C.A., 9 juin 2016, *Amnesty International Sénégal c/ État du Sénégal,* arrêt n°37.

religieuses. La chambre administrative de la Cour suprême a balayé le motif de trouble à l'ordre public, précisant que la liberté de culte doit être protégée au besoin, avec le concours des forces de sécurité[85]. Enfin, dans une autre décision importante, le juge administratif a annulé l'arrêté n°0305 P/D/C du 31 août 2018 du Préfet du Département de Dakar portant interdiction du sit-in devant les locaux du ministère de l'Intérieur, au motif que le Préfet, s'est borné à invoquer les menaces de trouble à l'ordre public, sans justifier une insuffisance des forces de sécurité nécessaires pour le maintien de l'ordre[86].

Pour la deuxième branche, dont le contenu est l'indisponibilité ou l'insuffisance de forces de sécurité pour protéger les personnes et les biens, la démarche empruntée sera productive. Cela est la seconde condition textuelle que la loi n°78-02 met à la disposition de l'autorité administrative compétente pour l'interdiction de réunion publique. Les forces de l'ordre ou forces de sécurité doivent permettre de maintenir l'ordre public dans les manifestations publiques règlementées. Le maintien de l'ordre public est l'ensemble des comportements et des actions visant à maintenir une paix civile. Le maintien de l'ordre peut se définir encore comme l'ensemble des opérations de police administrative et judiciaire mises en œuvre par des forces de sécurité à l'occasion des manifestations sur la voie publique. Il s'agit de mettre en place des mesures adaptées pour permettre l'exercice de la liberté de manifester tout en assurant la sécurité des personnes et des biens. Il peut s'agir aussi d'opérations de rétablissement de l'ordre public par les forces de sécurité quand les manifestations présentent un risque de violences ou de débordements. Mais le maintien de l'ordre peut être un prétexte pour restreindre les libertés individuelles et, dans une démocratie, il doit garantir les droits des individus et notamment le droit à l'expression, le droit à la sûreté de la personne (art. 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme), le droit de circulation (art. 13), le droit à la liberté d'opinion et d'expression (donc de manifestation pacifique, art. 19) et le droit à la propriété (art. 17). L'arrêt Benjamin du 19 mai 1933 l'a explicité, en indiquant que *« s'il incombe au maire de prendre les mesures qu'exige le maintien de l'ordre, il doit concilier l'exercice de ses pouvoirs avec le respect de la liberté de réunion »*.Dans leurs différentes actions sur le terrain, les forces de sécurité gardent plusieurs prérogatives. Elles sont dans la logique de la prévention, dans la médiation préalable entamée avec les organisateurs de l'activité. Exceptionnellement, elles peuvent utiliser la répression de la manifestation pour canaliser les manifestants et les disperser.

L'indisponibilité des forces de sécurité peut être motif normal pour interdire une manifestation publique ?

La loi est claire et limpide là-dessus[87]. L'autorité administrative, plus particulièrement le préfet de département, ne peut passer à l'interdiction d'une réunion publique que s'il existe une menace réelle de trouble à l'ordre public et l'indisponibilité de forces de sécurité pour

[85] C.S.C.A., 28 juin 2018, *Eglise du Christianisme Céleste « Paroisse Jehovah Elyon » contre État du Sénégal*, arrêt n°41.
[86] C.S.C.A., 23 mai 2019, *Assane Ba, Birane Barry et Djiby Ndiaye c/ État du Sénégal*, arrêt n° 19.
[87] S. SOUGOU, « La liberté de réunion est une liberté fondamentale garantie par l'article 8 de la constitution »…, *op.cit*.

protéger les personnes et les biens. Par conséquent, la défaillance de la dernière condition donne l'opportunité valable au juge administratif d'annuler la décision prise. Dans la jurisprudence Assane BA et deux autres contres État du Sénégal précitée, le juge annule l'acte administratif du Préfet de Dakar qui met en avant les moyens de menaces de troubles à l'ordre public, d'entrave à la libre circulation des personnes et des biens et de risque d'entrave à la continuité du service public, tout en faisant fi totalement de l'insuffisance de troubles à l'ordre public[88]. De même, la Cour suprême avait annulé l'arrêté n° 3284 du 23 décembre 2010 de l'autorité administrative interdisant le rassemblement pacifique prévu le 24 décembre 2010 à la Place de l'Obélisque, au motif « *que le Préfet pour interdire le rassemblement pacifique s'est borné à invoquer la difficulté de l'encadrement sécuritaire* »[89].

Le juge administratif sénégalais a toujours été attentif pour ce qui concerne les motifs de la mesure de police[90]. Dans la jurisprudence LD/MPT, le Conseil d'État a considéré que « *la marche étant la manifestation d'une liberté publique soumise à une simple déclaration, l'autorité administrative, chargée du maintien de l'ordre, en l'occurrence le Préfet de Dakar, ne saurait l'interdire sans qu'il y ait d'une part, un risque de perturbation de l'ordre public et, d'autre part, une insuffisance des moyens nécessaires pour le maintien de l'ordre ; qu'en interdisant de manière générale et absolue la marche programmée le 30 juin 1999, sans pour autant faire connaître les motifs sur lesquels il s'est fondé, le Préfet de Dakar ne permet pas au Conseil d'État d'exercer un contrôle normal* »[91]. C'est une décision novatrice qui fonde les règles d'encadrement de la manifestation envisagée comme la marche publique. Avec cette jurisprudence, le juge enferme l'interdiction dans des conditions précises. L'interdiction est une mesure grave, qui doit être exceptionnelle et ne se justifie qu'au regard de la loi telle que rappelée par le juge de l'excès de pouvoir[92]. Les conditions renvoient au risque de préjudicier l'ordre public et l'insuffisance de « moyens nécessaires pour le maintien de l'ordre public »[93]. La principale innovation apportée par la jurisprudence LD/MPT est que l'obligation de motivation est mise à la charge de l'autorité de police, malgré le silence adopté par le Code pénal sur la question[94].

Conclusion

Les décisions prises par l'Administration et destinées aux particuliers, le sont selon les principes de l'État de droit. Celui-ci doit minutieusement répondre à l'impératif de sécurité juridique, étant une exigence fondamentale de cet État de droit en tant garantie contre l'arbitraire[95]. La sécurité juridique est distinguée de la sécurité judiciaire, reposant sur la compétence, l'indépendance et l'intégrité des juges. Manifestement, l'ordre public a pour

[88] C.S.C.A., 23 mai 2019, *Assane Ba*, *op.cit.*
[89] C.S.C.A., 13 octobre 2011, *Alioune TINE, Président de la Rencontre Africaine des Droits de l'Homme (RADDHO), C/ État du Sénégal*, arrêt n°35.
[90] O. KHOUMA, « La démocratie administrative au Sénégal,…, *op.cit.*, p. 9.
[91] C.E., 25 novembre 1999, *Ligue démocratique/Mouvement pour le Parti du Travail (LDMPT)*, *BACE*, n°2, p. 26.
[92] F. MBODJ, « Réflexion sur la dénaturation de la liberté de manifestation… », *op.cit.*, p. 303.
[93] *Idem.*
[94] *Idem.*
[95] M. B. CAMARA, «L'État de droit au Sénégal »,…, *op.cit.*, p. 5.

conséquence de faire triompher l'intérêt général sur les intérêts particuliers des citoyens. D'où une certaine logique de confrontation entre l'État et l'individu[96].

L'autorité compétente, investie de plusieurs missions régaliennes, ne doit nullement rentrer dans un terrain poreux et glissant d'interdictions abusives de réunions publiques légalement organisées. Les arguments de l'Administration face à l'ordre public sont, dans la majorité des cas, appréciés illégalement par les citoyens qui en sont les véritables destinataires. Particulièrement, sur le plan politique, les interdictions de manifestations publiques sont légion au Sénégal. Pour preuve, depuis l'année 2021 jusqu'aux périodes préélectorales des joutes de 2024, maintes demandes de manifestations publiques de la société civile et de l'opposition ont été prohibées par l'Administration. Ces situations ont brouillé tous les plans juridiques, économiques, judiciaires et sociaux du pays. Tout cela renvoie au fait que la consécration de la liberté de manifestation en droit sénégalais demeure équivoque[97]. Pendant les situations électorales, l'ordre public subit de nombreuses agressions, de la part des acteurs en jeu. Ceux-ci sont les autorités étatiques qui détiennent les pouvoirs régaliens et les forces qui s'opposent et deviennent exigeantes pour plusieurs décisions. L'abrogation[98] du décret présidentiel convoquant le corps électoral pour la présidentielle du 25 février 2024[99] a manifestement troublé l'ordre public, entrainant du coup un nombre croissant de situations malheureuses. Ces dernières se résument en actes de pillages, d'agressions physiques et morales, de destruction de biens publics et privés, des morts d'hommes[100]. *Grosso modo*, le caractère inégalitaire et l'exorbitance du droit administratif deviennent un grand refuse des autorités administratives pour prendre des décisions au nom de l'ordre public. L'absence de motivation de la part des autorités constitue surtout une problématique certaine. En droit sénégalais, le principe est qu'il n'y a pas une obligation de motivation des actes administratifs sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires[101]. Cependant, si l'autorité administrative estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par un arrêté motivé[102].

---

[96] *Idem*., p. 7.
[97] F. MBODJ, « Réflexion sur la dénaturation de la liberté de manifestation… », *op.cit*., p. 284.
[98] Décret n°2024-106 portant abrogation du décret n°2023-2283 portant convocation du corps électoral pour l'élection présidentielle du 25 février 2024.
[99] Décret n° 2023-2283 portant convocation du corps électoral pour l'élection présidentielle du 25 février 2024.
[100] Ces morts sont estimés à presque 100 selon les organisations de la société civile.
[101] F. MBODJ, « Réflexion sur la dénaturation de la liberté de manifestation… », citant A. DIEYE, « Le juge et la motivation des actes administratifs au Sénégal », p. 299.
[102] *Idem*., p. 300 ; Administration territoriale, Ministère de l'Intérieur/ENA, année 2001, p. 127 ; J. M. NZOUANKEU, *Cours de Libertés publiques*, année 1987, p. 32.