

REPUBLIQUE DU SENEGAL

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT
SUPERIEUR

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE

ANNEE ACADEMIQUE 1990-1991

DIVISION JUDICIAIRE

3e ANNEE

De la responsabilité publique en cas de dommages causés à l'occasion des manifestations et attroupements

Mémoire présenté par

AMATH DIOUF

REPUBLIQUE DU SENEGAL

PRIMATURE

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

DE LA RESPONSABILITE PUBLIQUE EN CAS DE DOMMAGES
CAUSES A L'OCCASION DES MANIFESTATIONS ET ATTROUPEMENTS

Mémoire de fin d'études

présenté par

Amath DIOUF

Division Judiciaire

Année Académique

1990 - 1991

+= D E D I C A C E =+
-o-o-o-o-

A vous qui m'avez inculqué des valeurs inestimables et apporté un soutien permanent dans les moments les plus difficiles, je dédie ce travail avec toute ma reconnaissance.

A mon père pour la foi et le sens de l'honneur

A ma mère pour la bravoure et le sens du dépassement

A mes frères Karim, Bruno, Diadji pour leur sens élevé de la famille

A mon épouse Aminata pour sa patience

A ma fille Penda.

+=R E M E R C I E M E N T S=+
-o-o-o-o-o-o-o-o-

Je voudrais exprimer ma gratitude à :

- Monsieur Cheikh Tidiane COULIBALY Magistrat au
Ministère de la Justice
- Monsieur FOFANA Magistrat au Ministère de la Justice
- Me Fatou Binetou NDOYE et Me Guédel NDIAYE Avocats
à la Cour.

Mes remerciements vont également à :

- Monsieur Katim TOURE Jr pour son sens aigu de la
parenté et son esprit de sacrifice avec lesquels il
a donné le meilleur de lui même pour la confection
de ce mémoire.
- Monsieur Yaguemar NDIAYE dont la serviabilité et la
constante sollicitude ont permis la mise en forme
définitive de ce travail.

+= P L A N =+

\$£= I N T R O D U C T I O N £\$=
-o-o-o-o-o-o-o-o-o-

1^{ere} Partie : Etude analytique de la responsabilité publique en cas de dommages causés à l'occasion des manifestations et attroupements.

CHAPITRE 1. Sources et fondements juridiques de cette responsabilité.

Section 1. Une responsabilité tirant sa source du Code de l'Administration Communale.

Paragraphe:1. La Commune est civilement responsable.

Paragraphe:2. L'Etat est tenu en contribution au paiement

Section 2. Une responsabilité fondée sur les notions de risque social et d'egalité des citoyens devant les charges publiques.

Paragraphe 1. La responsabilité de la Commune est une responsabilité sans faute.

Paragraphe 2. La responsabilité de la Commune est fondée sur les notions de risque social et d'egalité des citoyens devant les charges publiques.

CHAPITRE 2. Régime Juridique de cette responsabilité.

Section 1. L'engagement de la responsabilité Communale et les rapports créés.

Paragraphe 1. Les faits générateurs de cette responsabilité

Paragraphe 2. Les rapports entre la victime, la Commune, l'Etat et les auteurs du dommage.

Section 2. La mise en oeuvre de cette responsabilité.

Paragraphe 1. Un recours gracieux préalable obligatoire.

Paragraphe 2. Un recours contentieux devant le Tribunal
Régional.

2^e Partie : Etude critique de la responsabilité Communale.

CHAPITRE 1. La responsabilité communale dans le contexte juridique et social sénégalais.

Section 1. L'inadéquation entre les pouvoirs de police des autorités Communales et la consécration de cette responsabilité.

Paragraphe 1. Les pouvoirs de police du maire: une exclusion en matière de maintien de l'ordre.

Paragraphe 2. Les pouvoirs de police des autorités administratives déconcentrées : un pouvoir exclusif en matière de manifestation et de maintien de l'ordre

Section 2. L'inadaptation des dispositions du C.A.C. au contexte sénégalais.

Paragraphe 1. Une législation inadaptée

Paragraphe 2. Une jurisprudence tatillonne, voire laconique

CHAPITRE 2. Pour une réforme du système de responsabilité.

Section 1. L'impératif d'une réforme de la responsabilité des Communes.

Paragraphe 1. L'Etat doit être seul responsable.

Paragraphe 2. La Commune peut être tenue en contribution au paiement.

Section 2. Le rôle du juge dans l'évolution du système de responsabilité.

C O N C L U S I O N

+= I N T R O D U C T I O N +=
-o-o-o-o-o-o-o-o-o-

A une époque où la société sénégalaise connaît des soubresauts de plus en plus fréquents, la rue est devenue le terrain de prédilection de mouvements de masses s'exprimant par des manifestations de diverses natures.

Le problème n'est pas nouveau, certes il faut en convenir, mais sa recrudescence commande que l'on y réfléchisse davantage.

Les événements intervenus avant et après les élections de Février 1988 ont permis de constater de visu le nombre élevé de voitures incendiées ou endommagées, de magasins et essenceries saccagés de commerces pillés, de personnes physiques agressées, et molestées voire lynchées par des foules dont les agissements frisent parfois l'hystérie.

Et les victimes de tels actes irresponsables, le calme intervenu après l'ouragan humain s'interrogent sur leur sort.

Mais lorsqu'elles estiment, la mort dans l'âme que leur seule faute a été que leurs biens ou elles mêmes se sont trouvés sur le théâtre des troubles, elle doivent légitimement se demander qui doit réparer les dommages qu'elles ont subi.

Ainsi toute la problématique de la Responsabilité Publique en cas de dommages causés aux personnes et aux propriétés publiques ou privées à l'occasion des manifestations et des attroupements se trouve posée.

L'acuité du problème et l'actualité de la question interpellent les Juristes de façon générale, les pouvoirs publics et les magistrats en particulier.

Il s'agit en fait d'un cas particulier de responsabilité publique posée pour la première fois en France par une loi du 16 Avril 1914 dont les dispositions s'incorporant dans les articles 106 à 109 de la loi du 5 Avril 1884 portant Code des Communes.

Au terme de cette loi, la responsabilité des Communes est engagée pour les dégâts et dommages résultant des crimes et délits à force ouverte ou par violence sur leur territoire par des rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées.

A l'origine, la mise en jeu de cette loi était liée à l'existence d'une émeute c'est - à - dire un soulèvement spontané populaire et tumultueux accompagné de violences et dirigé contre l'autorité et les forces de l'ordre pour la satisfaction de revendications politiques, sociales ou économiques mettant en danger la sécurité et l'ordre publics.

Mais elle a connu une évolution dans son application par la jurisprudence française.

La responsabilité communale n'est plus limitée aux dommages causés au cours de troubles à caractère d'émeute, mais ceux causés par les manifestations, les rassemblements et les attroupements.

En fait, ces concepts ne recouvrent pas les mêmes réalités juridiques.

Car si la manifestation peut être définie par le fait pour un groupe d'hommes d'utiliser la voie publique afin d'exprimer une opinion par leur présence, leurs gestes ou leurs cris, elle peut être statique ou mobile.

Elle consiste alors en un rassemblement si elle ne se déplace pas et prend le nom de cortège ou de défilé si elle se déplace.

En effet, la loi 74-13 du 24 Juin 1974 relative aux réunions et rassemblements sur la voie publique parle de "tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes sur la voie publique et d'une façon générale toute manifestation sur la voie publique".

Ainsi, la manifestation suppose un accord préalable entre l'autorité Administrative chargée du maintien de l'ordre public sur le territoire de laquelle elle doit avoir lieu, et les organisateurs, à l'exception des sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux.

L'attroupement se distingue cependant de la manifestation.

Divers sens ont été donnés à ce vocable.

La première définition est celle d'assemblée illégale de personnes en rebellion contre l'autorité.

Une autre définition peut être extraite du Dalloz. Est réputée attroupement, toute réunion illicite et tumultueuse d'un certain nombre d'individus ayant pour but d'exercer des actes hostiles soit contre le gouvernement, soit contre les personnes, soit contre les propriétés.

Enfin, la jurisprudence française, notamment dans les arrêts de la Cour de Lyon du 25.7.1927 et de la Cour de Bordeaux du 12.2.1934 affirme que l'attroupement au sens légal est un rassemblement occasionnel ou prémédité sur la voie publique ou dans un lieu public pour la poursuite d'un but illégal, susceptible d'amener des désordres ou des dommages.

Contrairement à la manifestation, l'attroupement ne peut être autorisé par l'autorité administrative chargée du maintien de l'ordre public et parfois même procède d'une génération spontanée.

Par conséquent, toute manifestation non déclarée, interdite, déclarée mais n'ayant pas respecté le contenu de la déclaration (changement de lieu de rassemblement, d'itinéraire, de lieu de dislocation), ou déclarée mais source de troubles graves à l'ordre public devient un attroupement.

La manifestation et l'attroupement ainsi définis peuvent être armés ou non armés.

Au terme de l'article 92 de la loi 74.13 du 24 Juin 1974, l'attroupement est armé si l'un des individus qui le composent est porteur d'armes apparentes, d'armes cachées ou d'objets quelconques apparents ou cachés ayant servi d'armes ou apportés en vue de servir d'armes.

Sont compris dans le mot arme au sens de la loi précitée toutes machines, tous instruments ou ustensiles tranchants, perçants ou contondants.

Il est intéressant de noter cependant que pour la qualification de l'attroupement, la doctrine et la jurisprudence considèrent que l'intention du porteur suffit et non l'usage qui est fait de l'arme.

Ces deux notions clés ainsi cernées nous ouvrent la voie à une étude de ce régime spécial de responsabilité publique.

Par une approche pluridisciplinaire, nous allons examiner d'abord la question dans son aspect purement juridique à travers une analyse de cette responsabilité.

Ensuite dans une perspective de sociologie juridique et critique, une deuxième partie portera sur les insuffisances du système et nous permettra d'apporter notre contribution quant à une application plus efficace de la question.

1^{ère} PARTIE

ETUDE ANALYTIQUE DE LA RESPONSABILITE PUBLIQUE EN CAS DE
DOMMAGES CAUSES A L'OCCASION DE MANIFESTATIONS ET D'ATTROU
PEMENTS.

Le légistateur sénégalais, à l'instar de celui français a prévu la responsabilité de la Commune siège des faits dommageables.

L'analyse de ce régime spécial de responsabilité passe par l'examen de ses sources et fondements juridiques d'une part, de son régime juridique d'autre part.

C H A P I T R E I SOURCES ET FONDEMENTS JURIDIQUES DE CETTE RESPONSABILITE.

Cette responsabilité trouve sa source ou son siège dans les dispositions du Code de l'Administration Communale.

Elle se fonde essentiellement sur les notions de risque social et d'égalité des citoyens devant les charges publiques.

S E C T I O N 1 UNE RESPONSABILITE TIRANT SA SOURCE DU CODE DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE.

Le Code de l'Administration Communale a repris textuellement la loi Communale Française du 16 Avril 1916 en ses articles 214-215-216 et 217.

Ces dispositions comportent deux éléments importants qu'il n'est pas superflu de mettre en exergue:

- Le premier élément est que la Commune est seule responsable.
- La deuxième élément est que l'Etat est tenu de contribuer au paiement des dommages et intérêts.

PARAGRAPHE 1 LA COMMUNE CIVILEMENT RESPONSABLE.

Ainsi, au terme de l'article 214, les Communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire, par les habitants de la commune à l'occasion des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées.

Mais il faut savoir qu'en dernier ressort, ce sont les habitants de la Commune qui indemnisent les victimes et ceci par le biais d'une augmentation des Impôts

En effet, les indemnités, les dommages-intérêts et les frais dont la Commune est responsable sont répartis en vertu d'un rôle spécial entre toutes les personnes inscrites au rôle d'une des contributions directes à l'exception des victimes des auxquelles auront été allouées ces indemnités proportionnellement au montant en principal de toutes les contributions directes.

Et si le montant des dommages intérêts et des frais mis à la charge de la Commune excède le quart du produit en principal des contributions directes, le paiement en est effectué au moyen d'un emprunt qui est remboursé à l'aide d'une imposition extraordinaire perçue chaque année en vertu d'un rôle établi comme dans le cas précédant.

Cependant, la responsabilité de la Commune n'est pas engagée conformément aux dispositions prescrites lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre.

L'article 215 envisage la responsabilité de plusieurs Communes lorsque les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de dites Communes.

Dans ce cas, chacune d'elle est responsable des dégâts et dommages causés dans la proportion fixée par les Tribunaux.

P A R A G R A P H E 2 L'ETAT EST TENU EN CONTRIBUTION AU
PAIEMENT.

Si la responsabilité de l'Etat n'est pas engagée, il lui est fait obligation conformément aux dispositions de l'article 216 de contribuer pour moitié au paiement des dommages intérêts et frais.

Cependant, la Commune dispose du droit d'exercer un recours contre l'Etat à concurrence de 60% des sommes mises à sa charge si celui ci a manqué à ses devoirs pour quelque cause que ce soit.

De même, s'il est prouvé que la Commune est de connivence avec les émeutiers, l'Etat peut exercer un recours contre elle dans les mêmes proportions.

Enfin, au terme de l'article 217, l'Etat, la Commune ou les Communes déclarées responsables peuvent exercer un recours contre les auteurs ou les complices du désordre.

Ce recours s'exerce par le biais d'une action recursorie même devant le juge pénal en ayant recours aux dispositions du Code Pénal (Art 98 à 100 CP) dite loi "anti casseurs", laquelle institue une sorte de responsabilité collective.

Ainsi, si ces dispositions précitées du Code de l'Administration Communale constituent le siège de la responsabilité Communale, son fondement juridique doit être recherché dans les notions de risque social et d'égalité des citoyens devant les charges publiques.

S E C T I O N 2 UNE RESPONSABILITE FONDEE SUR LES NOTIONS
DE RISQUE SOCIAL ET D'EGALITE DES CITOYENS DEVANT LES CHARGES
PUBLIQUES.

Il est intéressant de noter que la responsabilité de la commune est une responsabilité sans faute. C'est pour ces raisons que les notions évoquées, empiriques et mouvantes expliquent voire justifient cette responsabilité.

PARAGRAPHE 1 LA RESPONSABILITE DE LA COMMUNE EST UNE RESPONSABILITE SANS FAUTE.

Le principe de la faute de service ou plus exactement du fonctionnement défectueux du service public ne savait établir le bien fondé de ce régime de responsabilité.

En effet, la faute de service, pour reprendre la définition de la Cour d'Appel de DAKAR dans l'arrêt Mor DIAW c/ Commune de DAKAR du 9.1.1970 est un fonctionnement défectueux du service public par rapport à son fonctionnement normal présentant un certain degré de gravité variable en fonction des activités de l'Administration et compte tenu des difficultés présentées pour l'exercice de cette activité et des moyens dont disposerait l'Administration pour éviter le dommage.

La responsabilité de la Commune se caractérise fondamentalement par une absence de faute.

Cette notion de responsabilité sans faute se définit ainsi par opposition à la responsabilité pour faute. Elle s'inscrit à ce titre dans le cadre des hypothèses où la responsabilité publique est engagée sans que la commission d'une faute soit nécessairement à l'origine du dommage.

Pour que celle ci puisse être engagée, il faut que le dommage subi ait une relation directe de causalité avec le comportement d'un rassemblement ou d'un attroupement de personnes.

Par conséquent, le préjudice commercial né de la fermeture d'un établissement commercial à titre préventif pour éviter de subir des actes de vandalisme n'engage pas la responsabilité de la Commune et n'est donc pas indemnisable.

PARAGRAPHE 2 LA RESPONSABILITE DE LA COMMUNE EST FONDEE SUR LES NOTIONS DE RISQUE SOCIAL ET D'EGALITE DES CITOYENS DEVANT LES CHARGES PUBLIQUES.

Le fondement de cette responsabilité est essentiellement une oeuvre de la jurisprudence.

Les Juges admettent l'engagement de la responsabilité dans certaines situations particulières lorsqu'ils estiment souhaitable ou légitime que le litige soit ainsi résolu.

Le législateur de 1966 en consacrant la responsabilité de la Commune en raison des dommages causés par les attroupements ou rassemblements fonde cette responsabilité sur l'idée suivante: Les manifestations licites ou illicites, dès lors qu'elles mettent les personnes et les propriétés publiques ou privées dans des conditions telles qu'elles comportaient des risques, engagent la responsabilité de la Commune en cas de survenance de faits dommageables et ceci, indépendamment de toute faute.

Ce système de responsabilité peut s'expliquer également par référence au principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.

En effet, les dispositions de l'article 214 C.A.C. sauvegardent ce principe démocratique en envisageant la répartition des dommages intérêts et frais au titre de réparation des préjudices entre toutes les personnes contribuables à l'exception des victimes des troubles auxquelles ces indemnités auront été allouées.

Il apparaît ainsi que les dégats et dommages occasionnés créent une rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.

Ces principes constituent ce que la doctrine a appelé une Jurisprudence d'équité selon laquelle le juge applique la "norme d'équité" lorsqu'il estime nécessaire que la situation de la victime le rend nécessaire.

C H A P I T R E II LE REGIME JURIDIQUE DE LA RESPONSABILITE COMMUNALE.

L'étude du régime juridique de la responsabilité de la Commune se ramène à deux interrogations :

- d'abord dans quelles conditions cette responsabilité est elle engagée ?
- ensuite comment mettre en oeuvre cette responsabilité?

SECTION 1 L'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITE DE LA COMMUNE.

Il convient de distinguer:

- Les faits générateurs de cette responsabilité
- Les rapports juridiques issus de ces faits.

PARAGRAPHE 1 LES FAITS GENERATEURS DE LA RESPONSABILITE.

Il apparaît au terme des dispositions du C A C que la Commune est civilement responsable des dégats et dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence commis à l'occasion d'attroupements ou de rassemblements.

Ce texte semble cantonner cette responsabilité aux dommages occasionnés au cours de troubles à caractère d'émeutes. En effet, ces dispositions envisagent trois conditions cumulatives:

- La première est que les faits doivent être des crimes ou des délits commis par un rassemblement ou un attroupement;

- La deuxième est que ces actes aient eu lieu à force ouverte c'est à dire sans rencontrer de résistance de la part de l'autorité publique ou par violence;

- La troisième condition est qu'ils aient occasionné des dommages ou des dégâts.

Cependant, il convient de noter que la jurisprudence a étendu le principe de la responsabilité, quelle que soit la raison de la manifestation, serait - ce une manifestation de soutien au gouvernement ou simplement des réjouissances populaires.

Mieux, elle a admis que les dommages causés par les forces de police à l'occasion du rétablissement de l'ordre engage la responsabilité de la Commune.

C'est ainsi par exemple que le Tribunal de 1^{ère} Instance de DAKAR en 1982 a déclaré la Commune de DAKAR responsable dans l'affaire Mouhamed M. Abdoulaye DIOP contre Commune de DAKAR.

Dans cette espèce, le demandeur avait assigné la Commune en réparation à la suite des incidents qui se sont produits dans l'enceinte du Stade Demba DIOP lors de la Finale de la Coupe du Sénégal de 1980 et qui ont occasionné au jeune Papa Babacar Ben Mouhamed DIOP des blessures par éclat de grenade lancée par les forces de l'ordre.

Cette décision s'est inspirée de celle du T.C. du 24.5.1965 Roche contre Préfet de la Somme et relative aux dommages causés par les forces de sécurité à un manifestant.

Par ailleurs si les dommages résultant de ces manifestations sont normalement subis par des tiers, les dispositions du C A C demeurent applicables lorsque la victime est un manifestant.

Il convient de signaler la nécessaire relation de causalité entre les faits imputables aux membres de l'attroupement ou du rassemblement et les dégats occasionnés. Ce lien doit être certain et direct.

Mais il n'est pas nécessaire que les dommages soient dus à une destruction volontaire et active des biens par les individus attroupés; il suffit que les délits commis par ceux ci aient empêché la cousevration normale des biens.

Cependant, les dommages qui sont le résultat d'un fait de guerre sont exclus de la loi. Le fait de guerre doit être interprété dans son sens restrictif.

PARAGRAPHE 2 LES RAPPORTS ENTRE LA VICTIME, LA COMMUNE, L'ETAT ET LES AUTEURS DU DOMMAGE.

Les relations qui naissent de la loi sont d'une complication rare et se manifestent à deux points de vue:

- D'abord elles sont compliquées en raison du nombre de personnes mises en cause;

- Ensuite, elle le sont en raison de l'hétérogénéité des principes qui les régissent.

Du point de vue des relations entre la victime et la Commune dès lors que les conditions analysées plus haut sont réunies, et sans avoir d'autres preuves à rapporter que celle tendant à établir la réalisation du préjudice, la victime peut demander réparation à la Commune. Cette responsabilité de la commune fondée sur le risque social n'exclut que les dommages résultant d'un fait de guerre.

Ainsi, si l'on met à part ces faits de guerre qui constituent davantage des évènements étrangers aux notions de rassemblement et d'attroupement que des faits exonératoires, on observera que seule la faute de la victime est de nature à supprimer ou à atténuer la responsabilité de la Commune.

Par conséquent, aucun évènement, fut-il constitutif de la force majeure n'est de nature à exonerer la Commune de sa responsabilité.

De ce point de vue, la jurisprudence française dans un arrêt de la Cour de Cassation du 22.1.1951 Etat Français contre Ville de Firminy a distingué trois circonstances :

- celle où la victime est absolument étrangère à l'attroupement;
- celle où elle s'y est mêlée comme curieux ou comme manifestant;
- celle où elle a provoqué les actes de violence collective.

La Commune n'est pas admise dans ses rapports avec la victime à rapporter la preuve qu'elle n'a commis aucune faute.

Bien plus, elle ne peut même pas prouver qu'elle ne disposait pas de force de police nécessaire pour empêcher la commission des dommages, ou qu'elle n'est ni propriétaires des installations ou des lieux théâtre des troubles, ni organisatrice de la manifestation, ni qu'aucune obligation légale de maintien de l'ordre ne pèse sur elle. (Affaire Mouhamed Abdoulaye DIOP c/ Commune de DAKAR précitée).

Dans les rapports entre la victime et l'Etat, celui ci contribue pour moitié en vertu du risque social, au paiement des dommages-intérêts alloués aux victimes.

Cette proportion peut certes être augmentée ou réduite par le juge au vu des éléments évoqués dans les développements précédents.

Mais il s'agit pour l'Etat d'une simple obligation contributive et par conséquent ne crée point de lien de droit direct entre la victime et l'Etat. Il s'ensuit que la victime ne dispose pas d'action directe contre l'Etat et ne peut assigner celui ci ni isolément ni en même temps que la Commune. De même l'Etat ne peut relever appel des dispositions d'un jugement relatives à l'action de la victime contre la Commune.

Entre la Commune et l'Etat, il faut distinguer l'obligation de contribution au paiement dévolue à l'Etat de la possibilité offerte à la Commune d'exercer un recours contre l'Etat s'il est prouvé que celui ci a manqué à ses obligations pour quelque cause que ce soit et ceci à concurrence de 60%.

Il appartient à la Commune d'appeler l'Etat en garantie pour voir fixer la part contributive de celui ci dans le cas où elle prétend la voir majorer au delà de la moitié de l'indemnité, mais en tout état de cause, le juge ne peut condamner l'Etat solidairement avec la Commune à indemniser la victime.

L'Etat est cependant admis à intervenir dans l'instance et user de la possibilité que la loi offre la loi de demander une majoration à concurrence de 60% de la réparation à la charge de la Commune. Mais pour ce faire, il devra prouver que la Commune était de connivence avec les auteurs des faits dommageables, qu'elle a commis une faute qui est en relation avec le rassemblement comme par exemple la participation de Conseillers municipaux au désordre ou l'existence d'un appel adressé par les autorités municipales à la population pour l'engager à manifester.

En ce qui concerne les relations entre les personnes publiques et les auteurs ou complices des dommages, elles sont analogues à celles du débiteur principal et de la caution.

En effet, l'état et la commune peuvent exercer une action recoursoire contre les auteurs ou complices du désordre en ayant recours même aux dispositions du Code Pénal (art 98 à 100).

La loi anti casseur prévoit non seulement des condamnations pénales très sévères contre les instigateurs, organisateurs et participants à des violences ou voies de fait commises contre des personnes et des dégradations et destructions causées aux biens au cours d'actions diverses et de rassemblements licites ou illicites, mais aussi des condamnations pécuniaires pour les dommages corporels ou matériels causés.

S E C T I O N 2 LA MISE EN OEUVRE DE CETTE RESPONSABILITE

Les dispositions du C A C sont très laconiques en ce qui concerne la mise en oeuvre de la responsabilité de la commune.

Elles disposent simplement que "les actions tant principales qu'en garantie sont portées devant les tribunaux régionaux dont les décisions sont toujours susceptibles d'appel."

Or, il est important de savoir que la victime d'un dommage ne peut engager la responsabilité de la Commune qu'en respectant une procédure en deux étapes :

- Un recours gracieux préalable,
- Un recours contentieux devant le tribunal régional

PARAGRAPHE 1 UN RECOURS GRACIEUX PREALABLE OBLIGATOIRE

Ce recours gracieux préalable est prévu par les art 729 et 39 C P C et 210 C A C.

Ainsi, il ressort de l'art 729 que toute action en justice doit être précédée d'une demande adressée à l'autorité administrative désignée pour recevoir l'assignation aux termes de l'art 39. Le silence gardé plus de quatre mois par l'autorité saisie vaut décision de rejet.

L'article 39 C P C dans la nomenclature des personnes qui doivent être assignées cite la Commune en la personne du Maire à son domicile ou au siège de la municipalité.

L'assignation doit, à peine d'irrecevabilité être servie dans le délai de deux mois qui suit, soit l'avis donné de la décision de l'administration, soit l'expiration du délai de quatre mois valant décision implicite de rejet.

Elle doit à peine de nullité, viser la réponse implicite ou explicite donnée par l'Administration à la demande préalable.

Par ailleurs, l'art 210 C A C évoque qu'aucune action judiciaire autre que les actions possessoires ne peut, à peine de nullité être intentée contre une Commune qu'autant que le demandeur a préalablement adressé à l'autorité de tutelle par lettre recommandée avec accusé de réception un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation.

L'action ne peut alors être portée devant les tribunaux qu'un mois après que l'autorité de tutelle ait reçu le mémoire sans préjudice des actes conservatoires.

La présentation du mémoire interrompt toute prescription ou déchéance si elle est suivie d'une demande en justice dans le délai de trois mois.

Il existe entre ces deux dispositions des contradictions quant au délai imparti au requérant.

En effet si l'art 729 prévoit un délai de deux mois après la décision explicite de rejet de l'Administration ou après le délai de quatre mois en cas de décision implicite de rejet, l'art 210 C A C accorde au requérant un délai d'un mois après que l'autorité de tutelle ait reçu son mémoire et un délai maximum de trois mois, la présentation de ce mémoire interrompant toute prescription ou déchéance.

Devant ces dispositions contradictoires et en dépit du manque de clarté de l'art 210 C A C par rapport à l'art 729 C P C, nous pensons que les dispositions du C A C doivent prévaloir sur celles du C P C pour la raison bien simple que si le premier procède d'une loi (Loi 66-64 du 30 Juin 1966 portant Code de l'Administration Communale), le second est un décret, notamment le décret 64-572 du 30 juillet 1964.

Par conséquent, en vertu du principe de la hiérarchie des normes juridiques, l'art 210 C A C demeure applicable et que par conséquent le demandeur dispose d'un délai d'un mois à compter de sa demande gracieuse et dispose en cas de silence de l'autorité administrative d'un délai de trois mois.

En fait, la jurisprudence sénégalaise ne fait application que des dispositions du C P C.

A ce titre, le T.R. de DAKAR dans les affaires TOTAL-SENEGAL contre la Commune de DAKAR en date du 24.5.1989 et ESSO-SENEGAL contre Commune de DAKAR du 6.6.1990 a déclaré irrecevables ces deux actions pour inobservations des dispositions du C P C.

Dans ces espèces, les Sociétés demanderesses dont certaines de leurs essenceries, ont subi des dommages à cause des actes de vandalisme, ont assigné la Commune en réparation directement devant le juge au mépris des dispositions précitées.

PARAGRAPHE 2 UN RECOURS CONTENTIEUX DEVANT LE TRIBUNAL REGIONAL.

La victime après avoir fait constater les dommages par un Huissier, préalable nécessaire pour apporter la preuve des faits dont elle réclame réparation et après avoir respecté le recours gracieux prévu aux art 210 C A C et 729 C P C, doit assigner la Commune devant le Tribunal Régional qui est seul compétent en la matière.

En ce qui concerne le caractère de ce contentieux, il convient de préciser que si en France, la compétence des Tribunaux Judiciaires a été consacrée, cela s'explique par le fait qu'à l'origine, le législateur a voulu instituer une responsabilité collective des habitants de la Commune pour les inciter au maintien de l'ordre public.

Au Sénégal, compte tenu de l'unité de juridiction et de la compétence de droit commun dévolue au tribunal régional aussi bien en ce qui concerne le contentieux Civil que le contentieux Administratif, il est important de préciser le caractère administratif de ce contentieux eu égard à la procédure particulière à ce contentieux qui est consacrée et en vertu de l'article 148 C O A relatif aux régimes spéciaux au terme duquel les dispositions du C O A ne s'appliquent que sous réserve des règles posées par des textes spéciaux au sujet de la responsabilité de l'administration ou de ses agents.

Or, les dispositions du C A C consacrent un régime spécial de responsabilité publique.

Par ailleurs, il convient de préciser que la victime doit engager son action devant le T. R. du ressort de la Commune sur le territoire de laquelle le dommage a été subi.

C'est ainsi que le T P I de DAKAR dans l'affaire Mouhamed Abdoulaye DIOP ès qualité Commune de DAKAR de 1982 a eu à déclarer la Commune de DAKAR responsable du préjudice corporel dont a été victime le Jeune Babacar Ben Mouhamed DIOP au Stade Demba DIOP.

De même dans l'affaire TOTAL-SENEGAL c/ Commune de DAKAR du 28.7.1990, le T.R. de DAKAR a déclaré la Commune de DAKAR responsable des détériorations de cinq essenceries sises dans la Commune qui ont été saccagées par les vandales lors des événements post - électoraux des 29 Février et 1^{er} Mars 1988 et l'a condamnée à lui payer la somme de 9. 081. 322 Francs à titre de réparation.

Il est intéressant de noter que ^{dans} cette affaire, le juge a non seulement rejeté l'appel en cause de l'Etat du Sénégal demandé par le Conseil de la Commune qui exigeait le partage de responsabilité mais surtout a déclaré que la Commune est seule civilement responsable et l'a condamnée à payer la totalité sans se prononcer sur l'obligation de ^{contribution} pour moitié au paiement qui pèse sur l'Etat.

Nous pensons que conformément à l'art 216 C A C, il devait appeler l'Etat en contribution mais pas condamner la Commune au paiement in globo de la réparation.

2^e P A R T I E

E T U D E C R I T I Q U E D E L A R E S P O N
S A B I L I T E D E S C O M M U N E S .

Si les dispositions du C.A.G. qui régissent la responsabilité des Communes paraissent claires, il convient de constater qu'à la lumière des événements, elles n'ont pas permis de résoudre de façon heureuse les problèmes qui se sont posés.

En fait, pour mieux appréhender la question il nous faut l'envisager dans le contexte dans lequel elle s'inscrit.

Une telle approche est de nature à apporter un nouvel éclairage de la problématique de la responsabilité et doit nous amener à réfléchir sur les voies et moyens par lesquels, en tant que de besoin, des solutions souhaitables et heureuses seront trouvées.

C H A P I T R E 1 LA RESPONSABILITE COMMUNALE DANS LE CONTEXTE JURIDIQUE ET SOCIAL SENEGALAIS.

La détermination des pouvoirs de police entre les autorités communales et celles étatiques et la question de l'adaptation des dispositions du C A C relatives à la responsabilité des Communes au contexte social sénégalais vont être les problèmes qui focaliseront notre attention.

A ce titre, nous allons mettre en exergue l'inadéquation entre les pouvoirs de police dévolus à ces autorités et la consécration de la responsabilité communale d'abord, l'inadaptation de la législation en vigueur au contexte sénégalais et par voie de conséquence les problèmes de son application par le juge, ensuite.

SECTION 1 L'INADEQUATION ENTRE LES POUVOIRS DE POLICE
ADMINISTRATIVE ET LA CONSECRATION DE LA RESPONSABILITE COMMUNALE.

La notion de police administrative désigne l'ensemble des pouvoirs donnés d'une façon générale aux autorités pour le maintien de l'ordre, de la sécurité et de la salubrité.

Elle consiste à prendre et à faire respecter les mesures nécessaires dans ces divers domaines.

La police administrative dans le cadre de notre étude ne concerne que celle qui s'exerce au niveau des communes.

Il convient alors de distinguer les pouvoirs de police du Maire, de ceux des gouverneurs et préfets.

PARAGRAPHE 1 LES POUVOIRS DE POLICE ~~DU~~ MAIRE

Le maire est chargé, sous la surveillance de l'Administration supérieure de la Police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs.

Il ordonne à ce titre les mesures locales sur les objets confiés par la loi à sa vigilance et à son autorité.

La Police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques.

Elle consiste notamment

- à la propreté et au nettoyage de la voie publique, à l'enlèvement des ordures, à l'éclairage public, au dépôt des matières encombrantes sur la voie publique, à la réparation ou démolition des édifices menaçant ruine.

- à la réglementation du transport des personnes
décédées et au maintien du bon ordre dans les cimetières

- à l'inspection sur la fidélité du débit des denrées
qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des co-
mestibles exposés en vente;

- aux mesures de lutte contre les incendies et autres
fléaux calamiteux tels que les inondations, ou tous autres accidents
naturels ou encore les maladies épidémiques ou contagieuses;

- aux mesures provisoires nécessaires contre les
aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la
Sécurité des personnes ou la conservation des propriétés, ainsi que
celles concernant la divagation d'animaux domestiques ou dangereux.

- à la réglementation de la circulation des véhicules
à l'intérieur des agglomérations;

- à la lutte contre le bruit.

Comme il est aisé de la constater, les autorités municipales
ne disposent d'aucun pouvoir en matière de maintien de l'ordre
encore moins du pouvoir d'autoriser ou d'interdire une manifestation.

La responsabilité de la Commune en matière de rassemblement
ou d'attroupement devrait s'accompagner de pouvoirs dévolus aux
autorités communales de prévenir les désordres et le cas échéant de
rétablir l'ordre public troublé ou d'empêcher que les manifestations
ne dégénèrent en actes de vandalisme.

Par ce moyen, les objectifs escomptés qui sont de faire davantage prendre conscience aux habitants des communes de leur responsabilité collective de tous dommages ou dégâts occasionnés au cours de leurs manifestations licites ou illicites, mais aussi de les inciter au maintien de l'ordre public seraient plus facilement atteints et la prévention de tels actes dommageables l'emporterait sur la répression.

Au contraire, il ressort des dispositions du C.A.C. que ce sont les autorités administratives déconcentrées qui disposent de la plénitude de ces pouvoirs.

PARAGRAPHE 2 LES POUVOIRS DE POLICE DES GOUVERNEURS ET
PREFETS.

Ces autorités disposent en vertu de l'art 97 C A C notamment les Gouverneurs dans les chefs lieux de région et les Préfets dans les autres Communes du pouvoir de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et de tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique.

Elles sont également chargées de maintenir le bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, les marchés, rejoissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, lieux de culte et autres lieux publics.

En application de l'art 98 C A C les autorités administratives déconcentrées peuvent prendre des règlements généraux à l'égard de plusieurs Communes, même dans les domaines qui sont de la compétence habituelle du maire.

Mieux, la loi donne à ces autorités un pouvoir de substitution lorsque le maire, après une mise en demeure, refuse ou néglige de prendre les actes qui s'imposent à lui en matière de police administrative.

En somme, les autorités représentant l'Etat disposent exclusivement du pouvoir de maintenir l'ordre et la tranquillité publics.

Elles sont à ce titre les seules habilitées à autoriser une manifestation.

Mieux, les forces de police chargées de l'exécution des mesures tendant à assurer l'ordre et la sécurité publics ou à les rétablir en cas de trouble constituent des services de l'Etat sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur au niveau national et des autorités administratives déconcentrées au niveau territorial.

La commune ne dispose pas à proprement parler de forces de police, quand bien même, le maire peut faire appel à elles pour exécuter des opérations entrant dans le cadre de la compétence de la police.

Compte tenu de ces considérations, il convient de souligner que la responsabilité de la Commune pour les dommages causés à l'occasion des manifestations et des attroupements n'est pas en adéquation avec les pouvoirs dévolus à ses autorités et par rapport à ceux des autorités administratives déconcentrées.

Un tel constat pose encore une fois la question fondamentale de l'adaptation de ce système de responsabilité au contexte sénégalais.

SECTION 2 L'INADAPTATION DES DISPOSITIONS DU C.A.C. AU
CONTEXTE SENEGALAIS.

Les agitations sociales sporadiques depuis 1988 avec leurs cortèges de détériorations et destructions de biens publics et privés de dommages corporels, immobiliers ou mobiliers ont posé d'énormes problèmes quant à l'application des dispositions du C.A.C.

Elles ont surtout mis à nu l'inadaptation de la législation et son application par le juge a conduit à une jurisprudence tatil-
lonne, voire laconique.

PARAGRAPHE 1 UNE LEGISLATION INADAPTEE

Il n'est pas superflu de rappeler que le législateur du C.A.C. a repris textuellement les dispositions de la loi française du 5 Avril 1884 modifiée par la loi du 16 Avril 1916.

Le caractère "vieillot" de cette loi n'est plus à démontrer pour reprendre le terme du Doyen Alain BOCKEL.

Conçue dans un contexte particulier avec ses spécificités sociales, juridiques et financières, une telle législation est inadaptée au contexte sociologique sénégalais.

2 En effet, non seulement aucun pouvoir n'est conféré à la commune en ce qui concerne les manifestations, mais de surcroît les Communes sénégalaises ne sont pas suffisamment nanties pour se décharger du fardeau des indemnités.

Par ailleurs, les Communes de la région de DAKAR se sont regroupées en une communauté urbaine ayant des attributions bien définies n^ugère dévolues aux Communes telles que l'entretien de la voirie et le ramassage des ordures.

Mais ce qui nous préoccupe le plus, c'est que cette situation rend encore plus compliquée la détermination de la responsabilité parceque l'application des dispositions du Code se fera de façon imprécise.

En effet, lorsque les dommages sont imputables à un groupe de personnes, il est très difficile, voire impossible de savoir si ce sont les habitants de la Commune qui en sont les auteurs, s'ils n'ont pas été identifiés.

L'expression "les habitants de la Commune" est on ne peut plus imprécise.

En effet, s'il faut admettre par habitants toutes les personnes ayant leur résidence dans la Commune, qu'en sera-t-il lorsque les dommages sont le fait de prisonniers en révolte ou des agents publics ayant quitté leur travail et manifestant dans la rue ou enfin des étudiants ou élèves comme c'est souvent le cas ayant abandonné leurs cours et se livrant à des dégradations collectives?

Pire encore, les Communes sénégalaises ne disposent pas comme en France de Police municipale chargée du maintien de l'ordre public, au niveau local, ce qui à la limite justifierait la responsabilité de la commune.

Mais lorsque la Commune est privée de façon permanente de la disposition de la force publique, la police étant étatisée, qui doit assurer le risque social ?

L'ampleur et l'étendue territoriale des dégâts causés à l'occasion des émeutes du 29 Février 1988 a permis aux autorités de se rendre compte de l'inadaptation de cette législation et par voie de conséquence de l'inopportunité de se référer aux dispositions du Code Communal surtout en faisant appel aux contribuables pour procéder aux réparations que les victimes ne vont pas manquer de réclamer en ayant recours notamment aux tribunaux.

Une telle démarche est apparue à l'évidence illusoire et de nature à encombrer les services du contentieux de l'Etat et des Communes.

C'est pour ces raisons que dans la recherche de solutions adéquates pour atténuer le poids des dégâts enregistrés par des personnes et des propriétés, une ^{démarche} ~~la V. M. S.~~ avait été envisagée qui sur le plan pratique s'articulerait autour des axes suivants :

- La création d'un fonds de solidarité à alimenter par des contributions volontaires ou des subventions provenant des entreprises du secteur parapublic (établissements publics, Sociétés nationales et Sociétés d'Economie Mixte et dont le montant minimum de la contribution par entreprise est fixé à deux millions de francs (2.000.000 F); des entreprises du secteur privé dont le montant de la contribution sera laissé à leur appréciation, et par des personnes de bonne volonté.

De même une contribution substantielle de la Communauté Urbaine avait été souhaitée.

En ce qui concerne la collecte des fonds, elle devra se faire par une commission gouvernementale.

- Le second axe consisterait en la création d'une Commission d'enquête chargée de recenser, d'examiner et d'évaluer les préjudices des victimes.

Cette Commission comprendrait entre autres membres :

- Un représentant de la Présidence,
- Un représentant du Ministère de l'Intérieur;
- Un représentant du Ministre du Développement Social ;
- Un représentant du Ministre du Développement Industriel ;
- Un représentant du Ministre de la Communication;
- Un représentant du Ministre du Commerce,
- Un représentant du Ministre de l'Urbanisme,
- Un représentant du Ministre de l'Economie et des Finances;
- Un représentant de la Cour Suprême,
- Un représentant de la Communauté Urbaine de Dakar.

Elle peut inviter à ses séances toute personne dont la présence est jugée utile.

Cependant, le choix s'est porté sur le second point. En effet, par arrêté n° 006126/PR en date du 1^{er} Juin 1988 portant création d'une Commission d'évaluation des dommages causés par les événements et troubles du 29 Février 1988 et pendant l'état d'urgence, l'Etat a été amené à prendre en charge la totalité de la réparation des préjudices causés par ces perturbations sociales.

Mais force est de constater que jusqu'à présent, les victimes n'ont pas été dédommagées après que la Commission ait traité des dossiers et établi un état.

Une telle situation traduit l'embarras dans lequel se trouvent les pouvoirs publics face à un phénomène social de plus en plus fréquent et d'une grande ampleur et auquel l'arsenal juridique mis en place n'est pas de nature à lui apporter une solution appropriée.

Cette inadaptation est particulièrement ressentie sur le plan judiciaire où l'on assiste à une jurisprudence tatillonne, voire laconique.

PARAGRAPHE 2 UNE JURISPRUDENCE TATILLONNE, VOIRE LACONIQUE

Il faut tout d'abord constater que jusqu'aux événements post électoraux de 1988, les justiciables sénégalais à quelques exceptions près, ignorent complètement les voies de droit qui leurs étaient ouvertes lorsqu'ils étaient victimes de dommages du fait de manifestants.

Pour la plupart, une simple plainte contre X déposée à la Police ou à la Gendarmerie était la voie royale pour obtenir réparation de leurs préjudices.

Le Président de la République, au cours d'une interview à la presse a eu à cette occasion à déclarer que les victimes des dommages avaient la possibilité d'engager la responsabilité publique.

C'est précisément à partir de ce moment que l'on a assisté à une inflation des demandes en réparation gracieuses pour la plupart devant l'Agence Judiciaire de l'Etat ou la Commune de DAKAR, parfois directement contentieuses devant le tribunal régional.

C'est ce qui explique la quasi-inexistence d'une jurisprudence sur la question.

Exception faite de la décision rendue par le T.P.I. de DAKAR en 1982 dans l'affaire Mouhamed Abdoulaye DIOP c/ Commune de DAKAR, nous n'avons enregistré que les demandes en réparation des compagnies TOTAL SENEGAL et ESSO SENEGAL.

A ce propos, les premières actions des dites sociétés en date du 24 Mai 1989 et 6 Juin 1990 ont été déclarées irrecevables pour défaut de recours gracieux préalable.

Mais TOTAL SENEGAL est revenue à la charge requête préalable-ment faite devant l'autorité de tutelle et l'autorité communale pour obtenir une condamnation de la Commune par jugement en date du 28 Juillet 1990.

Cependant la jurisprudence est loin d'être établie. Elle est encore fluctuante et tatillonne.

L'explication est que la position du juge est d'autant plus inconfortable que lorsque c'est la Commune qui est assignée, elle réplique qu'elle ne dispose d'aucun pouvoir pour empêcher les dégâts ou prévenir les manifestations et que c'est l'Etat qui disposant de toutes ces attributions qui aurait dû être poursuivi.

L'argument est pertinent comme nous l'avons évoqué précédemment.

Mais de l'autre côté, l'Agence Judiciaire de l'Etat excipait les dispositions du C.A.C. pour se prévaloir de son irresponsabilité.

Devant cette situation, les juges tranchent la question non sans quelques difficultés.

C'est ainsi par exemple que le tribunal régional de Dakar par jugement du 17.12.1988 et la Cour d'Appel par arrêt confirmatif du 7.4.1989 ont eu à déclarer l'Etat du Sénégal responsable sur le fondement de l'art 142 C O A des faits dommageables survenus le 22. 1. 1987 à la cité universitaire dans l'affaire Coordination des Etudiants de DAKAR c/ Etat du Sénégal.

Il s'agissait dans cette espèce d'affrontements entre Etudiants et forces de l'ordre ou plus exactement au cours d'une opération de rétablissement de l'ordre à la Cité Universitaire, les forces de Police ont occasionné des dommages à des chambres et à des Etudiants.

Dans une affaire beaucoup plus récente, le T.R. de DAKAR avait eu à trancher la question de la responsabilité de la Commune ou de l'Etat de la mort de la Dame Victorine NASSALAN.

En effet, le 28 Août 1989, à l'occasion d'un Match de Football entre Sandial du plateau et Santhiaba de la Médina, des incidents se sont produits au Stade Iba Mar DIOP.

Les policiers chargés du maintien de l'ordre et de la sécurité pour mettre fin aux agitations ont lancé une grenade lacrymogène dans les tribunes, ce qui a provoqué une panique générale au cours de laquelle la victime fut piétinée jusqu'à ce que mort s'en suive.

Sur une action en réparation des héritiers de la victime en date du 9.3.1990, le Tribunal ne s'est pas encore prononcé.

Nous estimons que dans cette affaire, l'Etat doit être condamné sur le fondement de l'art 142 C O A pour fonctionnement défectueux du service d'ordre.

Dans ces espèces évoquées, le Juge n'a pas fait application des dispositions du C A C contrairement à l'affaire Mouhamed Abdoulaye DIOP, pour dommages causés par les forces de police du fait des mesures prises pour rétablir l'ordre.

S'il est vrai que les deux décisions précitées semblent plus conformes au droit et à l'équité, il est permis de constater que le juge sénégalais rencontre énormément de difficultés pour engager la responsabilité de la Commune.

C H A P I T R E 2 POUR UNE REFORME DU SYSTEME DE RESPONSABILITE.

Compte tenu de l'inadaptation du système de la responsabilité des Communes au contexte sénégalais pour les raisons invoquées dans les développements précédents, l'impérieuse nécessité se fait sentir de réformer ce régime.

Cette oeuvre d'adaptation se situe à deux niveaux :

- Au niveau législatif, par une refonte des dispositions du C.A.C. et du C.O.A.

- Au niveau jurisprudentiel par une interprétation et partant une application par le juge de cas de responsabilité publique à la lumière des paramètres juridiques, sociologiques et économiques.

S E C T I O N 1. UNE REFORME LEGISLATIVE DE LA RESPONSABILITE DES COMMUNES.

Cette réforme consisterait en un déplacement de la responsabilité publique d'une part, en une révision des modalités de la charge de la réparation d'autre part.

De ce point de vue, l'Etat doit être déclaré seul responsable et la Commune peut être tenue à contribution.

PARAGRAPHE 1. L'ETAT DOIT ETRE DECLARE ~~SEUL~~ RESPONSABLE

Lorsque les forces de police sont à la disposition de l'Etat et que les autorités administratives déconcentrées détiennent exclusivement le pouvoir de maintien de l'ordre, la logique commande que le risque social soit supporté davantage par l'Etat.

Cette responsabilité de l'état peut s'inscrire dans le cadre de l'art 142 C O A et revêtir ainsi un double fondement.

- Elle peut être une responsabilité pour fonctionnement défectueux du service public, étatique ou communale, car elle doit être appréciée compte tenu de la nature du service, des difficultés qu'il rencontre et des moyens dont il dispose.

- Elle peut consister également en une responsabilité sans faute pour dommage normal et spécial.

L'art 142 al 2 prévoit en effet que les tiers peuvent obtenir réparation d'une partie du dommage anormal et spécial qui leur est causé par l'intervention d'une loi ou d'un règlement administratif sauf exclusion implicite ou explicite du législateur, ou par le refus de prêter main forte à une décision de justice.

Il s'agit alors d'adjoindre un troisième cas de figure prévoyant le droit à la réparation aux victimes de dommages causés par les attroupements et les rassemblements. Le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques serait ainsi davantage sauvegardé.

De même dans le cadre du C.A.C , l'Etat peut être déclaré seul responsable à la place des Communes tel que cela est prévu par l'art 214 C.A.C.

Le législateur en prévoyant ce renversement de la responsabilité ferait oeuvre novatrice en ce qu'il consacrerait une rupture d'avec des dispositions conçues en d'autres temps et en d'autres lieux compte tenu des spécificités françaises et élaborerait ainsi des solutions sur le plan juridique beaucoup plus conformes au contexte national. Mais cela n'enlèverait pas à la Commune sa participation à la réparation des préjudices.

PARAGRAPHE 2. LA COMMUNE PEUT ETRE TENUE A CONTRIBUTION

Lorsque le dommage résulte d'une faute de service comme par exemple d'un fonctionnement défectueux du service de sécurité, l'Etat supporte l'intégralité de la réparation.

Mais lorsqu'il s'agit d'une responsabilité pour dommage anormal et spécial qui sont le fait d'habitants de la Commune ou d'une responsabilité pour risque social, la Commune peut être tenue à contribution au paiement mais à concurrence de 20% compte tenu des faibles moyens dont elle dispose.

Cependant, l'Etat disposerait tout de même d'une action récursoire contre la Commune s'il est avéré que les conseillers municipaux ont incité ou participé à la manifestation illicite.

Dans ce cas, la part contributive de la Commune pourra être majorée jusqu'à concurrence de 60%.

De même, si la commune peut apporter la preuve que ce ne sont pas ses habitants qui sont les auteurs des faits, elle peut être déchargée du fardeau de la contribution.

Mais autant que le législateur, le juge a un rôle déterminant à jouer dans l'application de ce régime de responsabilité publique.

SECTION 2. LE ROLE DU JUGE DANS L'APPLICATION DU REGIME
DE RESPONSABILITE PUBLIQUE.

S'il est vrai qu'en France, la responsabilité sans faute est essentiellement l'oeuvre de la jurisprudence, il n'en demeure pas moins que le juge sénégalais, en dépit de la codification des régimes de responsabilité a un rôle prépondérant à jouer dans l'application et partant l'évolution du système compte tenu des spécificités nationales.

Il n'est certes pas juge de la qualité des lois. Mais il en est le gardien et en même temps le défenseur des droits et libertés. En tant que tel, il est le serviteur du droit vivant plutôt que de sa règle imparfaite, voire sclérosée.

Il est impérieux par conséquent pour lui d'user de tous les moyens en son pouvoir, moyens intellectuels et psychologiques essentiellement afin d'infléchir le sens de cette règle vers une solution équitable. C'est précisément à ce moment qu'il exerce sa fonction sociale de juge chargé d'appliquer la norme d'équité.

Or, appliquer n'est pas stéréotyper.

Appliquer la loi, c'est l'adapter dans sa généralité au cas particulier qui lui est soumis en tenant compte des paramètres sociaux et juridiques.

C'est pour cela que la jurisprudence occupe un rang privilégié parmi les sources de droit, car elle adapte la loi au présent.

A ce propos, engager la responsabilité de l'Etat pour dommages causés par les attroupements et les manifestations serait pour le juge la meilleure manière de se libérer du caractère figé du droit administratif de la responsabilité du fait de sa codification.

Et si l'on tient compte du fait que la vie n'attend pas mais se caractérise essentiellement par sa mouvance, il appartient au droit de s'y adapter pour remplir effectivement sa fonction de régulation sociale.

Et les réformes législatives pour autant qu'elles soient nécessaires ne sont pas à cause de leurs lenteurs de nature à s'adapter aux situations nouvelles.

Mais le juge, par les moyens juridiques dont il dispose, est en mesure de pallier les insuffisances de la loi.

Les principes généraux de droit tenant à l'idée de risque et à l'égalité des citoyens devant les charges publiques lui permettent à défaut de retenir une responsabilité pour faute de service, d'envisager cette solution.

En effet, une manifestation même licite peut comporter des risques et l'autorité chargée du maintien de l'ordre est tenue de prévenir tout acte dommageable aux personnes et aux propriétés publiques ou privées.

La survenance d'actes de violence ou de dégradations serait par conséquent de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

Le propre de cette jurisprudence est de se prononcer sur des cas d'espèces en tenant compte des situations nouvelles engendrées par les manifestations et de la situation des victimes.

C O N C L U S I O N
-o-o-o-o-o-o-

Etudier la responsabilité publique lorsque des dommages ont été causés aux personnes et aux propriétés au cours de manifestations diverses, licites et illicites, tel était notre entreprise.

Cette entreprise, compte tenu de l'actualité du phénomène et de sa gravité, il fallait la mener sur deux fronts:

- celui de la légalité qui consacre la responsabilité de la Commune et l'obligation contributive de l'Etat à la réparation des préjudices;

- celui de la critique des dispositions légales pour mettre en exergue leurs insuffisances, leur inadaptation à la Société Sénégalaise et par voie de conséquence . la nécessité de les adapter.

Car devant les multiples problèmes que pose l'application de la réglementation, l'urgence de procéder à une toilette de la législation a été ressentie même par les pouvoirs publics.

Nous avons pour notre part tenté d'apporter une modeste contribution quant à l'adaptation de ce régime de responsabilité au contexte national et surtout le rôle déterminant que la jurisprudence doit y jouer.

Car s'il est vrai que les grandes constructions et les grands remèdes juridiques ne dépendent pas seulement des juges car l'action des tribunaux ne peut porter que sur des cas particuliers ou sur une série d'entre eux, on ne peut que réaffirmer avec insistance leur nécessité.

Force est cependant de constater que les actes de vandalisme à la lumière des perturbations sociales sont davantage tendus vers la destruction des biens publics tels que les Cabines téléphoniques, les Bus de la SOTRAC, les véhicules administratifs, ce qui fait que l'Etat passe ainsi comme la victime désignée des vandales.

Cependant, devant la quasi impossibilité d'éviter la Commission de tels actes irresponsables, l'effort doit être davantage porté vers la prévention par une sensibilisation des populations sur le fait que ce sont les contribuables, c'est à dire elles mêmes qui paieront les dégâts et dommages causés.

En d'autre termes, au lieu de faire supporter par l'administration les mouvements de foules, les embrigadements commandés par des personnes qui recherchent des agitations sociales avec son cortège de destructions, il est impérieux d'organiser le changement de mentalité par l'incitation et l'intéressement des citoyens au maintien de l'ordre public.

Il est en effet plus judicieux de diriger un phénomène de ce genre afin de le canaliser que de le subir et se faire surprendre éventuellement par la survenance pour finalement s'y résoudre par voie d'improvisation ou de recherche laborieuse de solutions amiables pour éviter les solutions contentieuses.

Mais pour ce faire, l'information et la formation civique sont de nature à contribuer davantage à juguler ce qui paraît aujourd'hui être un véritable fléau social.

Car en définitive, une insuffisance de communications, d'informations, d'explications ne peut conduire qu'à une rupture complète et à rendre encore plus inextricable l'incompréhension qui sépare l'Administration de la population et par voie de conséquence le problème des destructions et dégradations collectives.

+= B I B L I O G R A P H I E +=
-o-o-o-o-o-o-o-o-o-

1. Ouvrages Généraux

- Alain BOCKEL " Droit Administratifs Sénégalais"
- Marc GJIDARA " La Fonction Administrative Contentieuse"
- René CHAPUS " Responsabilité Publique et Responsabilité Civile".

2. Thèses et Articles

- GINOT " La responsabilité des Communes en cas d'émeutes"
LYON 1947
- VEDEL. G. " Caractère évolutif des conditions de mise en
cause de la responsabilité des Communes en
cas d'attroupements" JCP 1951.1.923.
- MBACKE Mouhamadou M " Les régimes particuliers de la res-
Agent Judiciaire de " ponsabilité des personnes publiques"
l'Etat. 4^e Colloque sur l'Administration au
Sénégal 1988.

3. Jurisprudence.

- Affaire Mouhamed Abdoulaye DIOP ès-qualité c/ Commune
de DAKAR T.P.I. de Dkr 1982.
- T.R.H.C. de Dakar C.E.D. c/ Etat du Sénégal 17.12.1989
- C.A. Dakar 7.4.1989 Arrêt confirmatif du jugement précité.
- TOTAL-SENEGAL c/ Commune de Dakar T.R.H.C. de dakar du 24.5.89
- ESSO-SENEGAL c/ Commune de Dkr T R H C de DAKAR du 6.6.90
- TOTAL-SENEGAL c/ Commune de Dakar du 28.7.1990
- Héritiers Victorine NIASSALAN c/ Etat du Sénégal et Commune
de Dakar (en délibéré).

