

REPUBLIQUE DU BENIN

VICE PRIMATURE CHARGE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE  
SCIENTIFIQUE



UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCES POLITIQUES

**MEMOIRE EN VUE DE L'OBTENTION DU DIPLÔME D'ETUDES  
APPROFONDIES (DEA) EN DROIT PUBLIC FONDAMENTAL**

**THEME**

**LA RUE EN DROIT ADMINISTRATIF  
BENINOIS**

Présenté et soutenu publiquement par :

**Gloria SOSSOU**

Sous la direction de :

**Professeur Ibrahim D. SALAMI**  
*Agrégé des Facultés de Droit  
Avocat au Barreau du Bénin  
Université d'Abomey-Calavi  
(Bénin)*

**Promotion : 2013-2014**

**Juin 2016**



LA FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCES POLITIQUES DE L'UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES DANS LES MEMOIRES. CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES COMME PROPRES A LEURS AUTEURS.

## **DEDICACE**

A mes chers parents, remarquables artisans de ma formation, source inépuisables de mes motivations.

## **REMERCIEMENTS**

Que tous ceux qui ont contribué à l'aboutissement de ce travail trouvent ici l'expression de ma profonde gratitude. Je pense particulièrement à :

- A mon Directeur de mémoire, Professeur Ibrahim David SALAMI : votre disponibilité et votre simplicité ont été nécessaires pour l'aboutissement de ce travail ;
- Au Professeur Noël GBAGUIDI ;
- Au Professeur Georges Barnabé GBAGO ;
- Au Professeur Arsène Joël ADELOUI ;
- A Monsieur Hilaire AKEREKORO ;
- A mes collègues et amis de la faculté ;
- A tous ceux qui m'ont soutenu de quelque manière que ce soit.

## SIGLES ET ABREVIATIONS

ADJA	: Actualité Juridique de Droit Administratif
Al.	: Alinéa
Art.	: Article
Ass.	: Assemblée
CAA.	: Cour Administrative d'Appel
Concl.	: Conclusion
CE.	: Conseil d'Etat
DCC.	: Décision de Cour Constitutionnelle
DENP	: Directeur de l'Ecole Nationale de Police
DGPN	: Directeur Général de la Police Nationale
ENP	: Ecole Nationale de Police
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
Op.Cit.	: Ouvrage déjà cité
Ord.	: Ordonnance
P.	: Page
PP.	: Page.....à Page.....
PRD	: Parti du Renouveau Démocratique
Sect.	: Section
TC.	: Tribunal des Conflits
V.	: Voir

## SOMMAIRE

<b><u>INTRODUCTION GENERALE</u></b> .....	1
<b><u>PREMIERE PARTIE : UN ESPACE DE LIBERTE</u></b> .....	6
<b><u>Chapitre I : Une liberté promue par le Droit domanial</u></b> .....	8
<u>Section 1</u> : Une utilisation collective convenable.....	8
<u>Section 2</u> : Une occupation privative possible.....	15
<b><u>Chapitre II : Une liberté pluridimensionnelle</u></b> .....	26
<u>Section 1</u> : Une floraison des libertés.....	26
<u>Section 2</u> : Une diversité d’opportunités d’affaires.....	37
<b><u>SECONDE PARTIE : UN ESPACE D’ORDRE</u></b> .....	44
<b><u>Chapitre I : Une contrainte justifiée par le maintien de l’ordre public</u></b> .....	46
<u>Section 1</u> : Un ordre public au service de la sécurité et de la tranquillité : composantes traditionnelles.....	47
<u>Section 2</u> : Un ordre public garant de la salubrité publique et de la dignité humaine : nouvelles composantes.....	54
<b><u>Chapitre II : Un ordre public garanti par la police administrative</u></b> .....	59
<u>Section 1</u> : Une police organisée.....	59
<u>Section 2</u> : Une police encadrée.....	66
<b><u>CONCLUSION GENERALE</u></b> .....	74

INTRODUCTION GENERALE

L'histoire des civilisations humaines nous enseigne que toutes les formes de pouvoir politique (des plus traditionnels aux plus modernes) tirent leurs racines du peuple et plus précisément de la rue. Une éminence politique allemande l'avait si bien compris qu'il disait dans ses propos : « celui qui peut régner sur la rue règnera sur l'Etat ». C'est dire que la rue loin de constituer la pièce de plus dans l'architecture sociale, représente comme le dit Victor Hugo, « le cordon ombilical qui relie l'individu à la société » et qu'on ne peut donc appréhender la société dans ce qu'elle a d'intrinsèque sans observer la rue.

C'est bien la rue qui engendre et qui porte les révolutions. C'est par la rue que le peuple exerce son pouvoir souverain en situation de trouble. C'est dans la rue que les héros de notre civilisation ont fait échec à l'arbitraire, la tyrannie et à toute forme de négation des valeurs morales, culturelles et religieuses qui portent nos sociétés. La rue est donc plus qu'un espace public. Elle est une force, une puissance politique à la disposition du peuple qui selon le besoin, va s'en servir soit pour s'exprimer ou sanctionner. .

Au Bénin, l'apport de la rue au processus de démocratisation et de développement ne s'enseigne plus. Il est présent dans la mémoire des témoins de la révolution démocratique des années 1990 et se révèle encore avec force à la conscience des plus jeunes. Toutefois, l'engagement de la rue dans la gestion de la cité béninoise n'est pas à situer en 1990, car à la fin des années 1970, l'on enregistrait déjà des manifestations de protestation et de dénonciation dans les rues béninoises. C'est à travers la rue que le pouvoir arbitraire et l'impérialisme international étaient défiés en dépit de la forte répression. Le peuple se mettait sur la voie publique pour protester contre les dérives et les abus des gouvernants. Mais la rue, c'est également, si l'on n'y prend garde, le milieu du désordre. Elle peut conduire facilement au chaos lorsque les activités qui s'y mènent ne sont pas encadrées.

C'est le besoin de comprendre comment cet espace de tous les enjeux est organisé dans la société béninoise qui est à l'origine de ce travail qui porte sur la rue en Droit

administratif béninois. Il s'agira donc à travers ce travail d'ausculter la rue pas seulement à l'aune du Droit mais surtout du Droit Administratif béninois.

Mais qu'est-ce que la rue ?

Polysémique, le terme « rue » désigne d'abord un espace aménagé, bordé d'immeubles qui constitue le cadre habituel de vie. Elle est ensuite le lieu privilégié des échanges, du commerce et des solidarités de voisinage<sup>1</sup>.

Pendant longtemps, la rue a été présentée comme un espace privé, le moyen d'accès à d'autres espaces privatifs, propriétés privées bâties ou non. Deux éléments furent indispensables pour que s'opère le changement, transition très lente, avant d'être généralisée: le premier est la révolution du mode d'habiter, la naissance du logement et de l'appartement, dont les avatars actuels, des îlots d'insalubrité, témoignent encore aujourd'hui de la précarité<sup>2</sup>. L'usage de la rue s'est profondément modifié lorsque l'habitat individuel est devenu la norme majoritaire. Le second, d'ailleurs lié à la continuité du tissu urbain, aux modifications de l'architecture des immeubles de logement, est l'appropriation des rez-de-chaussée des maisons par les activités d'affaires, et la transformation de celles-ci. Le terme « *rue* » a surtout été employé par les pouvoirs publics au cours du XIXe siècle<sup>3</sup>.

Plusieurs vocables peuvent désigner les lieux de passage affectés à la circulation publique : chemins, routes, voies publiques, et autres encore, mais la rue se distingue de celles-ci en ce qu'elle renvoie à l'idée d'urbanité, de ville, et de toutes les activités qui y prennent place. En ce sens, la notion de rue est plus large que celle de voie publique. Elle a constitué le contexte ou encore de socle à de nombreuses décisions importantes rendues par le juge administratif. Dans la jurisprudence administrative, la rue est souvent désignée par la « *voie publique* ». C'est pourquoi, dans la présente étude, le terme rue sera utilisé comme synonyme de voie publique

---

<sup>1</sup> M. GARDEN, « Histoire de la Rue », in *Pouvoirs*, n° 116, p. 17.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>3</sup> Voir, par exemple, la loi du 25 juin 1841 autorisant les communes à établir des taxes pour frais de pavage des rues.

et de route en ce sens qu'elle est un espace ouvert à la circulation et au stationnement des personnes et des choses.

Elle sera aussi étendue aux voies privées en ce qu'elles sont susceptibles d'être ouverte à la circulation générale par le consentement des propriétaires<sup>4</sup> et les pouvoirs publics peuvent y exercer leur pouvoir réglementaire le cas échéant<sup>5</sup>. Nous étudierons la rue en droit administratif, en retenant deux approches: d'abord la rue comme un espace matériel aménagé, un espace social, un lieu d'habitation, de fréquentation et d'usage, de commerce, d'échange, des rencontres, des solidarités parfois d'exclusion ; ensuite, la rue comme un espace symbolique, celui de la démonstration, de l'étalage et de l'affrontement des pouvoirs, la rue de l'apparence, du défilé, de la manifestation, de la révolte<sup>6</sup>.

Quid du Droit administratif ?

Deux écoles se sont historiquement affrontées sur la définition du Droit administratif. En effet, la première dite Ecole de Bordeaux du doyen Léon DUGUIT considère que le critère de service public est la pierre angulaire du droit administratif. La seconde, celle de Maurice HAURIOU considère que seul le critère de la puissance publique peut servir de fondement au Droit administratif. Si cette controverse n'a aujourd'hui qu'un intérêt historique<sup>7</sup>, il est aujourd'hui reconnu que les écoles du service public et de la puissance publique ont laissé leurs empreintes sur la définition du Droit administratif. On retiendra in fine que dans un sens large, le Droit administratif regroupe l'ensemble des règles juridiques applicables à l'administration qu'elles soient de droit public ou de droit privé. Cette conception rejoint celle de Gustave PEISER qui le définit comme étant « *l'ensemble des règles déterminant l'organisation et le fonctionnement de l'administration* ». Dans un sens strict, Jean RIVERO le présente comme étant « *l'ensemble des règles juridiques distinctes de celles du droit privé qui régissent l'activité administrative des personnes publiques* ».

<sup>4</sup> CE. 15 février 1989, Commune de Mouvaux, CJEG 1990, p.55.

<sup>5</sup> CE. 29 mars 1989, Fradin, AJDA 1989, n°316.

<sup>6</sup> M. GARDEN, loc. cit., p. 6.

<sup>7</sup> I.D. SALAMI, Droit Administratif, éditions CeDAT 2015, P.2.

Il s'agit d'un Droit national qui se décline également à toutes les échelles infra étatiques selon les compétences de ses diverses composantes et qui se conjugue aussi dans des domaines spécialisés où des mécanismes et des règles particulières se mettent en place (droit de l'environnement, droit de l'immigration, droit fiscal, etc.)<sup>8</sup>.

Juridiquement, la rue met en cause deux théories essentielles du droit administratif : la théorie des utilisations du domaine public et celle de la police administrative. En effet, les protestations dans la rue, même pour des motifs parfaitement honorables et légitimes n'apportent pas moins une perturbation souvent sérieuse à la circulation. Des incidents de toutes sortes peuvent émailler leur déroulement. En réaction à ces manifestations parfois dangereuses, les forces de l'ordre interviennent pour disperser les manifestants. Dans ces conditions, l'autorité de police est amenée à concilier les nécessités de l'ordre avec les exigences de la liberté<sup>9</sup>.

Alors, en considérant la rue à la fois comme voie affectée à l'usage du public et canal d'expression d'idées, **comment le Droit administratif et plus précisément le Droit administratif béninois l'appréhende-t-il ? Comment y concilie-t-il les exigences de libertés publiques avec celles de l'ordre public ?** En considérant la rue dans son double acception de voies affectées à l'usage du public et le canal d'expression d'idées, il s'agira d'examiner comment elle est saisie par le Droit administratif béninois.

Le questionnement des normes et décisions relatives à la rue en Droit béninois nous permet de constater que le Droit administratif béninois consacre et garantit l'exercice des libertés publiques dans la rue. Mais, la puissance publique<sup>10</sup> tout en garantissant la jouissance et le paisible exercice des libertés reconnues à tous est appelée à veiller sur la sécurité de tout citoyen. Un adage

---

<sup>8</sup> M.-C. PREMONT « Droit administratif », in L. COTE et J.-F. SAVARD (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [en ligne], [www.dictionnaire.enap.ca](http://www.dictionnaire.enap.ca), 2012, p.1.

<sup>9</sup> E. D'ALMEIDA, « Les agents des forces de sécurité publique face aux libertés publiques », in *Les droits de la personne humaine et maintien de l'ordre*, séminaire organisé par la Chaire Unesco des Droits de la Personne Humaine et de la Démocratie avec le soutien de la Fondation Konrad Adenauer, Cotonou du 09 au 10 octobre 2000, p. 43.

<sup>10</sup> Il convient ici d'entendre par puissance publique : « l'Etat et les autres personnes publiques ». Cf. G.CORNU, op. cit, p.831.

populaire illustre d'ailleurs parfaitement cette double exigence lorsqu'il énonce : « *La liberté des uns s'arrête là où commence celle des autres* ». Pour éviter donc que la société ne sombre dans l'anarchie, l'Etat, en vertu de son pouvoir de contrainte est amené à canaliser chacun dans son élan à l'occasion de l'exercice de ses libertés. Alors, par des mécanismes tant normatifs qu'institutionnels, il veille à la préservation de l'ordre public même dans la rue. C'est pourquoi, nous retiendrons qu'en Droit administratif béninois, la rue se présente à la fois comme un **espace de liberté** (première partie) et un **espace d'ordre** (deuxième partie).

**PREMIERE PARTIE**

**UN ESPACE DE LIBERTE**

La rue est un terrain fertile pour l'exercice de nombreuses libertés. Elle constitue une véritable ode aux libertés. Mais, la disponibilité du domaine public est requise pour assurer l'exercice de ces libertés<sup>11</sup>. L'expression des libertés n'est donc que le reflet de la liberté d'utilisation domaniale. C'est pourquoi, avant de démontrer que la rue offre un climat adéquat pour l'expression des libertés multidimensionnelles (Chapitre 2), il faut constater que la liberté d'usage de la rue n'est rendue possible que par le truchement d'un régime domanial adéquat (Chapitre 1).

Le domaine public constitue la partie inaliénable du patrimoine de l'Etat ou des collectivités territoriales. Il est soumis à un régime juridique et au contentieux de droit administratif<sup>12</sup>.

## **CHAPITRE 1**

### **UNE LIBERTE PROMUE PAR LE DROIT DOMANIAL**

Le régime juridique applicable à la rue est celui du domaine public de l'Etat.

La disponibilité du régime domanial constitue un facteur primordial pour l'expression des libertés. Le domaine désigne l'ensemble des biens immobiliers appartenant à l'Etat ou aux collectivités territoriales. Il est constitué du domaine public et du domaine privé immobilier de l'Etat et des collectivités territoriales. Pour ce qui est de la domanialité publique, elle renvoie aux biens qui font partie du domaine des personnes publiques. Ayant un régime juridique spécifique marqué par l'existence de règles législatives et règlementaires, ainsi que des solutions jurisprudentielles, elle est régie par des règles exorbitantes du droit commun et a une fonction protectrice<sup>13</sup>. Le domaine public répond à une double affectation des biens à l'usage du public. Selon le besoin, le domaine public peut faire l'objet soit d'une utilisation collective (A), soit d'une utilisation privative (B).

#### **SECTION 1 : UNE UTILISATION COLLECTIVE CONVENABLE**

L'utilisation collective du domaine public est celle qui profite à l'ensemble des administrés. Elle est réalisée, anonymement, par le public en général, sans nécessité d'un titre juridique particulier<sup>14</sup>. L'usage commun est donc anonyme et impersonnel<sup>15</sup>. Il profite à tous les citoyens dans les mêmes conditions. L'administration se doit d'assurer dans un intérêt collectif une meilleure exploitation du domaine public et de protéger tous les usagers du domaine public et donc permettre à tous de profiter de la rue. C'est justement pour cela que l'utilisation collective du domaine public est soumise à des méthodes bien définies.

---

<sup>13</sup> H. AKEREKORO, *Droit administratif des biens*, Cotonou, la différence, 2013, p. 43.

<sup>14</sup> P. SUBRA BIEUSSES, J. MOREAU, *Droit public, tome 2 : droit administratif*, Paris, Economica, 3<sup>ème</sup> édition, 1995, p. 1030.

<sup>15</sup> J. DUFAU, *Le domaine public*, Paris, le moniteur, 5<sup>ème</sup> édition, 2001, p. 317.

### **PARAGRAPHE 1 : LES METHODES D'UTILISATION**

En vue de permettre une utilisation collective convenable du domaine public, le législateur a défini plusieurs méthodes qui en conditionnent l'exploitation. Il s'agit en réalité de principes ayant pour but de garantir à tous les citoyens un accès équitable au domaine public. Les usagers sont soumis à ces principes dont le respect est assuré par l'Etat. Ces principes sont au nombre de trois et concernent les utilisations effectuées par l'ensemble des administrés nationaux et étrangers<sup>16</sup>. Il s'agit des principes de : "*liberté, égalité, gratuité*"<sup>17</sup>.

#### **A- LE PRINCIPE DE LIBERTE**

L'utilisation des dépendances domaniales affectées au public est libre, en ce sens qu'elle n'est, en principe, soumise à aucune autorisation. Il en est ainsi notamment de l'usage des voies publiques. Ce principe se justifie du fait qu'en général, l'usage commun du domaine public correspond à l'exercice d'une liberté publique<sup>18</sup>. En effet, les utilisations communes du domaine public correspondent à des libertés publiques comme la liberté d'aller et de venir, la liberté de circulation, l'accès aux Eglises grâce la liberté de culte<sup>19</sup>. Qu'on se déplace à pied, en voiture, ou même à cheval, il n'y a pas nécessité d'autorisation pour se rendre d'une ville à une autre, aller ou venir dans une agglomération ou se promener sur les routes de campagne<sup>20</sup>. Il convient cependant de noter que cette liberté n'a pas un caractère absolu. Il n'implique pas non plus que tous les utilisateurs soient traités de la même manière<sup>21</sup>. Des discriminations sont admises, lorsqu'elles correspondent à des réalités différentes. A certaines heures, l'accès à certaines voies ou de certaines portions de voie peut être interdit ou réservé

---

<sup>16</sup> H. AKEREKORO, op.cit., p. 63.

<sup>17</sup> J. LAJOUS, « La rue : généalogie et modélisation des normes », in *Les Petites Affiches*, 14 juin 1991, n° 71, p. 16.

<sup>18</sup> J. DUFAU, op.cit., p. 322.

<sup>19</sup> H. AKEREKORO, op.cit., p. 63.

<sup>20</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, tome 2, Paris, Montchrestien, 11<sup>ème</sup> édition, 1998, p. 457.

<sup>21</sup> J-M. AUBY, P. BON, J-B. AUBY, P. TERNEYRE, *Précis de droit administratif des biens*, Paris, Dalloz, 6<sup>ème</sup> édition, 2011, p.122.

à diverses catégories d'usagers ou de véhicules<sup>22</sup>. Les véhicules poids lourds peuvent se voir interdire la circulation sur certaines voies ou à certaines heures. L'exercice de la liberté d'usage de la rue, en raison du développement de la circulation automobile et des exigences de l'ordre public est soumis au respect de nombreuses prescriptions édictées par les autorités détentrices du pouvoir de police administrative au plan national. Les autorités locales et spécialement les maires, peuvent réglementer l'exercice de cette liberté. Les interdictions à caractère général et permanent sont néanmoins prohibées<sup>23</sup>.

Au principe de liberté, s'ajoutent ceux d'égalité et de gratuité.

#### **B- LES PRINCIPES D'EGALITE ET DE GRATUITE**

Le principe d'égalité des usagers du domaine public a été consacré explicitement par la jurisprudence administrative<sup>24</sup>. Elle se traduit par l'égalité des personnes effectuant une même utilisation d'une dépendance domaniale. Il est perçu comme un corollaire du principe d'égalité des citoyens devant la loi consacré par la constitution<sup>25</sup>. C'est un principe particulièrement accommodant. Sa nature même s'oppose à ce qu'il soit aisément méconnu. Il convient toutefois de distinguer entre égalité et uniformité. Des traitements préférentiels ou désavantageux ne sauraient être envisagés pour différentes personnes faisant un même emploi du domaine public. Tous les usagers du domaine public doivent en effet être traités de la même manière. La règle d'égalité s'applique aussi aux essais automobiles sur route ainsi qu'aux services de transport en commun soumis à autorisation<sup>26</sup>. D'une manière générale, même lorsque le domaine public est utilisé pour l'exercice d'activités professionnelles, l'administration doit veiller au respect de la règle d'égalité qui doit exister entre usagers de la voie publique<sup>27</sup>. Le principe d'égalité est renforcé par celui de la gratuité.

---

<sup>22</sup> Art. 7 du décret n°2009-027 du 04 février 2009 portant modalités d'exercice des pouvoirs de police administrative du maire dans les communes à statut particulier en République du Bénin.

<sup>23</sup> J. DUFAU, *op.cit.*, p. 327.

<sup>24</sup> CE, Sect. 2 novembre 1956, *Biberon*, concl. C. Mose.

<sup>25</sup> Cf. à propos du principe d'égalité de tous devant la loi, l'art. 26 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990.

<sup>26</sup> Cf. à propos des essais automobiles, CE 27 juillet 1928, *SA des usines Renault, Lebon* p. 969 ; à propos des transports en commun, CE 11 juillet 1934, *Meley*, D. 1934, III, 48 ; S. 1935, III, 33.

Le principe de gratuité, est le troisième principe gouvernant les utilisations collectives du domaine public. Elle tient au fait que l'exigence d'une redevance limiterait l'existence de la liberté d'utilisation. La gratuité de l'usage commun du domaine public est une règle traditionnelle applicable de plein droit aux administrés. L'administration propriétaire ou affectataire du domaine ne peut porter atteinte à cette règle que ce soit directement, ou indirectement sous peine d'illégalité<sup>28</sup>. L'usage commun du domaine public ne saurait donc, en principe, être assujéti au paiement de taxes ou redevances<sup>29</sup>. L'opinion publique est particulièrement sensible aux dérogations apportées à ce principe largement respecté, lesquelles dérogations ne représentent que des exceptions encore limitées<sup>30</sup>.

Ces exceptions ont notamment rapport aux couloirs de circulation sur les voies publiques, aux privilèges de stationnement pour les véhicules des services publics, aux différenciations tarifaires applicables aux usagers des ouvrages de voirie, et aux droits

---

<sup>27</sup> Cf. à propos des auto-écoles, CE 5 janvier 1968, *Préfet de police c/ Chambre syndicale patronale des enseignants de la conduite des véhicules à moteur, Lebon* p. 14 ; AJDA 1968, I, p.221, et II, p. 239 ; RDP 1968, p. 916, concl. Fournier ; JCP 1968, II, 15529, note Vincent.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p.340.

<sup>29</sup> Ce principe est bien reconnu par le conseil constitutionnel, même s'il ne l'a pas rangé au nombre de ceux qui ont valeur constitutionnelle. (CC. 12 juillet 1979, *Ponts à péage*, p. 31, AJ 1979, n° 9, p.46, RDP 1979, p.1726) et est traditionnellement consacré par le conseil d'Etat (Cf. CE, 22 janvier 1991, *Commune de Bagnères-de-Luchon, Rec.*, 63).

<sup>30</sup> Dans un arrêt du 27 juillet 1928 « *Société des automobiles Renault* », le conseil d'Etat a précisé que l'autorisation de procéder à des essais d'automobiles sur route ne pouvait pas être subordonnée à l'engagement de participer à la répartition des voies dégradées. (Lebon p. 969 ; S.1929, II, 103) ; pour la cour de cassation, de tels engagements sont dépourvus des sanctions pénales attachées aux mesures de police. (Cf. Cass. crim.

### LA RUE EN DROIT ADMINISTRATIF BENINOIS

26 janvier 1924, DH 1924, p. 165.). De même, le maire ne peut pas interdire la circulation des véhicules poids lourds sur les voies publiques afin d'éviter à la commune les frais de réfection des chaussées résultant du passage de ces véhicules. (Cf. CE 12 février 1892, *Roger, Lebon* p. 128 ; CE 12 novembre 1927, *De Bellescize, Lebon* p. 1048, III, 48, note Montserrat.).

particuliers des riverains des voies publiques (aisances de voirie telle que le droit d'accès<sup>31</sup>, le droit de vue<sup>32</sup> et le droit de déversement des eaux<sup>33</sup>).

Les *principes* sus développés appellent une modération d'usage.

## **PARAGRAPHE 2 : LA MODERATION DE L'USAGE**

Le principe de la liberté de se déplacer, si général qu'il soit, se heurte, dans la pratique à quelques situations particulières, à des limites. Celles-ci pour être régulières, doivent avoir une base légale et être conçues comme des mesures nécessaires dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé publique ou de la morale ou de la protection des libertés d'autrui. Ces limites sont liées notamment à la création de voies réservées, mais concernent aussi d'autres situations.

### **A- LES VOIES RESERVEES**

Tout usager de la voie publique doit, sauf cas de force majeure, emprunter exclusivement les chaussées, pistes ou trottoirs affectés à la circulation des usagers de sa catégorie<sup>34</sup>. En outre, certains véhicules peuvent ou doivent bénéficier d'emplacements réservés à leur stationnement. Le maire peut par un arrêté motivé, institué à titre permanent ou provisoire, pour les véhicules affectés à un service public et pour les be-

---

<sup>31</sup> Ce droit donne à son bénéficiaire la possibilité d'entrer et de sortir de l'immeuble à pied ou à véhicule. Il englobe également « la desserte » qui offre aux occupants des immeubles la possibilité d'immobiliser momentanément leur véhicule pendant le temps nécessaire à la montée ou à la descente des occupants, ainsi qu'au chargement et au déchargement des marchandises.

<sup>32</sup> Le droit de vue permet de maintenir ou d'ouvrir des fenêtres sur les voies publique, cf. CE 30 mai 1962, Ferret, Lebon p. 357.

<sup>33</sup> Ce droit accorde aux riverains, la possibilité de déverser sur la voie publique les eaux pluviales et les eaux de source qui s'écoulent naturellement de leur fond, ainsi que les eaux en provenance de l'égout des toits. Ce droit a été étendu par la jurisprudence aux eaux ménagères (cf. Cass. Req. 15 mars 1887, D. 1887, I, 448 ; Cass. Req. 21 juin 1909, D. 1913, I, 59.).

<sup>34</sup> Art. 47 de l'arrêté général du 24 juillet 1956 portant réglementation de l'usage des voies routières ouvertes à la circulation publique en République du Bénin.

soins exclusifs de ce service, des stationnements réservés sur les voies publiques de l'agglomération. Il peut également réserver des emplacements sur ces mêmes voies pour faciliter la circulation et le stationnement des transports publics de voyageurs et des taxis<sup>35</sup>. Des emplacements peuvent également être réservés à des véhicules de livraison. Dans ce cas, les maires prennent des arrêtés prévoyant que seuls les véhicules approvisionnant les commerces pourront stationner sur ces aires de livraison pendant le temps nécessaire au déchargement<sup>36</sup>. Le maire peut en outre interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies aux véhicules de transport de matières dangereuses ou de nature à compromettre la sécurité publique<sup>37</sup>. Certaines zones, sont interdites à certains types de véhicules<sup>38</sup>, certains couloirs réservés aux autobus, taxis et ambulances<sup>39</sup> et certaines rues sont également réservées aux piétons<sup>40</sup>. C'est dans cette dynamique qu'en octobre 2013, au Bénin, le Directeur général de la police nationale a en vertu des dispositions des décrets n°2008-817 du 31 décembre 2008 et n°2008-194 du 08 avril 2008 pris des mesures en vue de réprimer la violation des règles de circulation sur les voies traversant les villes d'Abomey-Calavi et de Cotonou. L'opération « *à chacun son couloir de circulation ou piste cyclable* » mise en œuvre par la hiérarchie policière a permis de réduire considérablement les cas d'accidents à Cotonou et à Calavi<sup>41</sup>. Cette mesure a d'ailleurs été que-  
rellée par plusieurs citoyens qui estimaient que « cette opération entreprise par la police nationale ainsi que sa mise en application ne repose sur aucun texte notamment sur une loi. A cet effet, la décision rendue par la cour qui a été saisie de l'espèce est

---

<sup>35</sup> Art. 8 du décret n°2009-027 du 04 février 2009 portant modalités d'exercice des pouvoirs de police administrative du maire dans les communes à statut particulier en République du Bénin.

<sup>36</sup> Cass., crim., 27 novembre 1991, Bull. crim., n° 442.

<sup>37</sup> Art. 10 du décret n°2009-027 du 04 février 2009 portant modalités d'exercice des pouvoirs de police administrative du maire dans les communes à statut particulier en République du Bénin.

<sup>38</sup> CE, 22 février 1961, *Lagoutte et Robin*, Rec., 134.

<sup>39</sup> CE, 15 mars 1968, *syndicat national des automobiles*, Rec., 188.

<sup>40</sup> CE, 8 décembre 1972, *Ville de Dieppe*, Rec., 794.

<sup>41</sup> En témoignent les propos des usagers de la route, des sapeurs-pompiers et des services de la police en charge des accidents de la circulation. Avec cette séparation dans la circulation, les accidents de circulation ont diminué. (*Bulletin d'Informations Générales de la Police Nationale*, n° 002, août 2014, p.10).

assez édifiante. Dans son dispositif, la cour constitutionnelle fonde sa décision sur l'article 100 de la constitution béninoise en affirmant: « les matières qui doivent être réglées par la loi ayant été limitativement citées par l'article 98 de la constitution, il en résulte que celles relatives à l'organisation de la circulation routière en vue de faciliter sa fluidité dans les centres villes, de même que la sanction de certaines contraventions y relatives, ne relèvent pas de la loi, la loi étant entendue comme un texte voté par le parlement et promulgué par le Président de la République. ». La cour a donc à juste titre considéré qu' « il résulte de l'analyse du dossier que plusieurs textes réglementaires, notamment le décret n°2008-817 du 31 décembre 2008 et le décret n°2008-194 du 08 avril 2008 ont donné compétence à la police nationale pour organiser la circulation routière et percevoir les frais de fourrière ; que dès lors, l'argument des requérants selon lequel l'opération « pistes cyclables » ne reposerait sur aucun texte n'est pas fondé. Elle ne manque pas non plus de base juridique. Elle se trouve justifiée par l'ensemble des dispositions de l'article 100 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990 ; du décret n°2008-817 du 31 décembre 2008 et du décret n°2008-194 du 08 avril 2008. Les décrets sus-énumérés fondent la compétence de la Police Nationale, qui en l'espèce est prise en la personne du Directeur Général de la Police Nationale, pour organiser la circulation routière et percevoir les frais de fourrière.

En dehors des voies réservées, il existe des voies dont l'usage est soumis au paiement des frais de péage. Il s'agit des voies à usage onéreux.

## **B- LES VOIES A USAGE ONEREUX**

Les concessions d'autoroutes peuvent autoriser le concessionnaire à percevoir des péages en vue d'assurer d'une part le remboursement des dépenses éventuelles effectuées, l'entretien et l'extension de l'autoroute et d'autre part la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le concessionnaire.

Sont également visés les ouvrages d'art<sup>42</sup>. Ceux-ci sont susceptibles de donner lieu à des péages. La possibilité de percevoir des péages pour l'utilisation de ces ouvrages

---

<sup>42</sup> Il s'agit essentiellement ici des ponts, tunnels et des tranchées couvertes.

remonte à une date relativement récente<sup>43</sup>. L'autorisation de percevoir les péages est décrétée en Conseil des ministres. Les règles applicables à l'institution du péage varient selon qu'un ouvrage d'art doit être intégré à la voirie nationale, départementale ou communale. Des taxes spéciales (« *taxe à l'essieu* »)<sup>44</sup> peuvent également être perçues pour l'usage des routes par certains véhicules afin de compenser les dépenses supplémentaires d'entretien et de renforcement de la voirie occasionnées par la circulation des véhicules routiers à fort tonnage<sup>45</sup>. De même, les collectivités locales dans le but d'assurer une utilisation normale des voies publiques, peuvent obliger les usagers qui causent des dommages anormaux à ces voies à participer aux frais de réfection des voies dégradées<sup>46</sup>.

Le domaine public en dehors de l'utilisation collective, peut également faire l'objet d'une libre utilisation privative mais conditionnée.

### **SECTION 2: UNE OCCUPATION PRIVATIVE POSSIBLE**

Les règles régissant l'occupation privative des voies publiques ou de leurs dépendances sont celles applicables au domaine public artificiel de l'état ou des collectivités locales<sup>47</sup>. Cette forme d'occupation est centrée sur une autorisation préalable accordée à l'usager bénéficiaire de l'autorisation par l'administration<sup>48</sup>. Il ressort des dispositions de l'article 282 de la loi n° 2013-01 du 14 Août 2013 portant code foncier et domanial en république du Bénin que les occupations du domaine public peuvent

---

<sup>43</sup> Les ponts à péage, qui avait été institués par la féodalité, furent supprimés à l'époque de la révolution (décrets des 15 mars 1790 et 25 août 1792), puis rétablis avec la loi du 14 floréal an X.

<sup>44</sup> Cette taxe a été créée par l'art. 16 de la loi de finances pour 1968.

<sup>45</sup> Art. 87 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998.

<sup>46</sup> Art. L. 131-3 et L. 141-9 du Code de la voirie routière.

<sup>47</sup> Art. 265 de la loi n° 2013-01 du 14 Août 2013 portant code foncier et domanial en république du Bénin.

<sup>48</sup> Selon que le domaine en cause fasse partie du domaine de l'état ou d'une collectivité locale, cette autorisation est donnée respectivement par le ministre en charge du foncier, des ministres sectoriels ou du maire. Il n'est toutefois pas exclu que la gestion d'une voie faisant partie du domaine public de l'état soit confiée à une collectivité territoriale (cf. Art. 278 et 279 de loi n° 2013-01 du 14 Août 2013 portant code foncier et domanial en république du Bénin.).

répondre aussi bien à un besoin individuel qu'à un besoin collectif. Ce droit d'occupation est rigoureusement accordé pour ce qui est du besoin individuel pour l'ouverture d'un chemin d'accès aux cours d'eau, l'appontement pour extraction d'agrégats notamment pierres, sables, les petites installations commerciales provisoires comme les échoppes, les kiosques, les abris. Il s'agit d'une occupation précaire qui ne saurait donner lieu à un bail commercial ou à un contrat visant l'implantation d'un fonds de commerce<sup>49</sup>.

Si le législateur Béninois a pris soins d'organiser des formes d'occupation du domaine public: occupations de droit, il est remarqué dans la pratique, des formes d'occupations qui s'écartent du cadre fixé par la loi : il s'agit des occupations sans titre.

### **PARAGRAPHE 1 : L'OCCUPATION PRIVATIVE DE DROIT**

L'usage privatif du domaine public est soumis à une autorisation préalable accordée à l'usager bénéficiaire par la collectivité. Cette autorisation prend diverses formes. Selon la formule choisie, l'autorisation d'occupation privative du domaine public confère à l'occupant et à l'administration des droits ainsi qu'elle leur impose des obligations. L'autorisation d'occupation privative peut être accordée unilatéralement ou faire l'objet d'un contrat.

#### **A- LES AUTORISATIONS UNILATÉRALES**

Les autorisations d'occuper temporairement un domaine public sont accordées par les ministres et les maires<sup>50</sup>. Ce droit est strictement limité aux besoins indiqués et est essentiellement révocable à première réquisition pour tout motif d'intérêt public<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> T. Confl ; 03 déc 1979, ville Paris : Rec. C. E., p.578.- Cass. 3<sup>eme</sup> Civ., 19 nov. 1985 : Bull. Civ, III. Civ, n° 145. Mais le caractère précaire de l'autorisation d'occupation n'exclut pas la possibilité du paiement de l'indemnité d'éviction lorsque la commune se méprend en concluant un bail commercial qu'elle laisse durer longtemps sur le domaine public (Stéphane BRACONNIER et autres, Les collectivités territoriales et leurs contrats, Editions du Juris-classeur, Editions 2002, Paris, 2001, p. 665.).

<sup>50</sup> Art. 281 de la loi n°2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin.

<sup>51</sup> Art. 282 al.3 de la loi n° 2013-01 du 14 Août 2013 portant code foncier et domanial en république du Bénin.

De toutes les manières, les modalités de cette occupation sont fixées par décret pris en conseil des Ministres ainsi qu'il ressort de l'article 281 de la loi n° 2013-01 du 14 Août 2013 portant code foncier et domanial en république du Bénin. Il existe deux formes principales d'occupation unilatérale du domaine public en général et de la voie publique en particulier. Il s'agit de la permission de voirie et du permis de stationnement qui dans le code foncier et domanial n'ont pas été formellement distingués par le législateur béninois.

La permission de voirie est une forme d'occupation privative d'une portion de la voie publique ou de ses dépendances par un particulier contre paiement d'une redevance<sup>52</sup>. Cette forme d'utilisation du domaine public se caractérise par une emprise sur ce domaine<sup>53</sup>. En effet, depuis l'avis du conseil d'Etat de 1882, l'autorisation d'occupation est appelée " permission de voirie " lorsque « l'occupation autorisée est une occupation avec emprise, c'est-à-dire supposant une pénétration dans le sous-sol à la suite de travaux portant sur l'infrastructure » érigée. Une permission de voirie est par exemple nécessaire pour la construction de kiosques à journaux sur une dalle de béton encastrée dans les trottoirs ou pour l'implantation du mobilier urbain. Elle constitue un mode d'utilisation privative qui relève des attributions domaniales des autorités administratives<sup>54</sup>, qui en raison des impératifs de sécurité, de commodité et d'harmonie peuvent restreindre la liberté du commerce et de l'industrie. En cette occurrence, c'est à l'autorité investie du pouvoir de conservation du domaine qu'il appartient de délivrer l'autorisation. Au Bénin, la compétence du maire est requise pour délivrer les permissions de voirie sur les dépendances du domaine public de la commune<sup>55</sup>. Toutefois, en cas de refus non motivé par l'intérêt général, les permissions sur les voies publiques placées dans les attributions de celui-ci peuvent être accordées par le

---

<sup>52</sup> H. AKEREKORO, *op. cit*, p. 65.

<sup>53</sup> CE, 15 juillet 1964, Longuefosse, Leb., p. 423.

<sup>54</sup> CE, 11 février 1998, Ville de Paris, Leb., p. 46 ; Art

<sup>55</sup> Art.77 et 78 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en république du Bénin et Art. 272 de la loi n° 2013-01 du 14 Août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin.

préfet de département<sup>56</sup>. Sur les « traverses » des routes nationales et départementales à l'intérieur des agglomérations, les permissions de voirie ne sont pas délivrées par le maire, mais par le ministre en charge du foncier<sup>57</sup> ou le préfet<sup>58</sup>.

La permission de voirie comme toute forme d'autorisation est subordonnée aux termes des dispositions de l'article 283 de la loi 2013-07 à une enquête de commodo et d'incommodo déroulée, conformément aux règles régissant une telle forme d'enquête administrative.

Le permis de stationnement constitue une autorisation unilatérale d'occuper privativement le domaine public sans emprise sur celui-ci<sup>59</sup>. C'est une occupation superficielle<sup>60</sup> qui ne modifie pas l'assiette du domaine public. On considère généralement, que la compétence pour octroyer ou refuser le permis de stationnement relève de l'autorité chargée de la police de la circulation, c'est-à-dire du maire dans les communes. Cette considération se trouve être bien exacte en ce qui concerne les voies publiques. Pour les autres dépendances du domaine public, il n'existe aucune corrélation entre les pouvoirs de police de la circulation et la compétence pour délivrer les permis de stationnement<sup>61</sup>. Avant d'accorder l'autorisation dite « *permis de stationnement* », l'autorité apprécie si l'installation, qui ne saurait en rien nuire à l'état du domaine, est conciliable avec l'exigence de commodité de la circulation des piétons sur les trottoirs.

Les autorisations contractuelles constituent aussi des modalités d'utilisation des portions du domaine public.

---

<sup>56</sup> Art. 78 al. 2 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en république du Bénin.

<sup>57</sup> Art 278 et 281 de la loi n°2013-01 du 14 Août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin.

<sup>58</sup> J. DUFAU, *op. cit.*, p. 388.

<sup>59</sup> A. VAN LANG, G. GONDOUIN, V. INSERGUET-BRISSET, *op. cit.*, p. 286.

<sup>60</sup> J. DUFAU, *op. cit.*, p. 385.

<sup>61</sup> Le maire a qualité pour accorder des permis de stationnement sur des dépendances où il n'existe pas de prérogative de police. S'il est chargé de la police générale de l'ordre public sur le domaine public maritime, il n'est cependant pas compétent pour délivrer les permis de stationnement sur ce domaine.

## B- LES AUTORISATIONS CONTRACTUELLES

Les contrats comportant occupation du domaine public constituent des contrats administratifs assujettis à un régime juridique de droit public. Ce sont des contrats administratifs par détermination de la loi. Les contrats comportant occupation du domaine public, sont de contenu très divers. Il s'agit par exemple de concessions funéraires et de certaines concessions de travaux ou de services publics, telles les concessions d'aéroport, ou les concessions de chemins de fer. Mais quel que soit la forme du contrat, il exige le paiement d'une redevance de la part du bénéficiaire.

Les occupations d'origine contractuelle se définissent par opposition aux autorisations à caractère unilatéral. Pour parler de contrat d'occupation, il faut tout d'abord que l'on se trouve en présence d'une occupation privative, que cette occupation résulte d'un accord de volontés entre l'administration et l'occupant ; et que le contrat ait été passé par l'Etat, un département, une commune, un établissement public ou un concessionnaire de service public<sup>62</sup>. Mais, il en va différemment lorsque le contrat d'occupation porte sur des dépendances domaniales spécialement affectées à un service public. Dans ce cas, le contrat est conclu par l'exploitant du service public. La forme la plus connue d'autorisation contractuelle est la concession de voirie. Ce type de contrat de droit administratif confère à son bénéficiaire, le droit d'utiliser privativement une partie plus ou moins étendue du domaine public<sup>63</sup>. Ici, il est nécessairement tenu compte de l'accord de volonté de l'occupant. Ainsi, l'occupant discute librement des termes du contrat. Les contrats d'occupation ne sont assujettis à aucun formalisme particulier<sup>64</sup>.

Tout comme en matière d'autorisation à caractère unilatéral, l'administration dispose des pouvoirs les plus étendus pour passer ou refuser le contrat, ou encore pour agréer

---

<sup>62</sup> Selon l'arrêté communale portant réglementation de l'occupation temporaire du domaine public aux d'activités lucratives dans la commune d'Abomey-Calavi par exemple, « *toute occupation du domaine public aux fins d'activités lucratives est subordonnée à une autorisation préalable du maire ou de son représentant délégué. Cette autorisation est subordonnée à une demande du requérant adressée au maire.*

<sup>63</sup> H. AKEREKORO, op. cit, p. 65.

<sup>64</sup> En France, lorsque le contrat s'accompagne d'une délégation de service public, la passation de contrat est soumise aux formalités prévues par la « loi Sapin » du 29 janvier 1993.

la cession du contrat. De manière générale, l'administration peut prendre toute mesure pour contrôler l'exécution du contrat. Elle dispose d'un droit de modification unilatérale du contrat, ce qui lui permet de réduire, d'augmenter les obligations du cocontractant, ou encore de résilier le contrat toutes les fois que l'intérêt public l'exige<sup>65</sup>. Tout comme pour les permissions de voirie, l'administration n'est pas tenue de renouveler un contrat d'occupation venu à expiration. Le refus de renouvellement peut être justifié par un manquement de l'occupant à ses obligations contractuelles<sup>66</sup>, par un souci de maintien de l'ordre public<sup>67</sup> ou par une meilleure utilisation du domaine occupé<sup>68</sup>, ou encore par des motifs d'ordre purement financier<sup>69</sup>. Bien que les contrats d'occupation soient conclus pour une durée déterminée, l'administration contractante peut à tout moment y mettre fin<sup>70</sup>. Cette mesure ne doit pas être confondue avec la résiliation-sanction qui intervient en cas de faute reprochée au cocontractant<sup>71</sup>. Le titulaire d'un contrat d'occupation ne peut pas céder son droit d'occupation sans l'autorisation de l'administration propriétaire, laquelle autorisation est donnée « *au coup par coup* ».

En vertu de son pouvoir de police et de gestion, le maire peut se fonder sur des considérations d'ordre esthétique ou économique ou purement financier pour résilier un contrat d'occupation du domaine avant le terme du contrat.

L'occupation privative du domaine public sur la base d'un contrat n'est pas gratuite. Elle donne lieu au paiement d'une redevance. Le montant de cette redevance est fixé gré à gré ou par arrêté du ministre en charge des domaines<sup>72</sup>. Les collectivités locales

---

<sup>65</sup> A cet effet, l'art. 20 de l'arrêté n° 21/258/C-AC/SG/DR/SREM/SAC portant réglementation de l'occupation temporaire du domaine public dans la commune d'Abomey-Calavi dispose en son alinéa3 : «... *l'autorisation de l'occupation temporaire du domaine public est un acte essentiellement précaire... il peut être retiré à tout moment par l'administration communale... dans ce cas, un préavis est accordé au bénéficiaire...* ».

<sup>66</sup> TA, Paris 17 mai 1961, *AJDA* 1962, II, p.239, note J.D.

<sup>67</sup> CE 6 novembre 1964, *Ville d'Ivry*, *AJDA* 1965, II, p.168, note J. Moreau.

<sup>68</sup> CE 18 janvier 1963, *Baud, Lebon* p. 32.

<sup>69</sup> CE 2 mai 1969 « *Société d'Affichage Giraudy* », 1970, II, p.110, note A.de L.

<sup>70</sup> CE 4 janvier 1954, *Leroy, D*, 1954, p. 647.

<sup>71</sup> CE, 2 mai 1958, « *Distillerie de Magnac-Laval* ».

<sup>72</sup> Art. 283 de la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin.

peuvent également instituer des redevances et en encaisser le produit dans le cas des transferts de compétences et dans le cas de concession de travaux et de services publics pour les dépendances domaniales comprises dans le périmètre de la concession. Le montant des redevances est alors fixé par l'organe délibérant de la collectivité. En revanche, le maire peut moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, donner des "autorisation d'occupation" du domaine public, sous réserve que cette autorisation n'entraîne aucune gêne pour la circulation, la navigation et la liberté du commerce<sup>73</sup>. Les redevances sont, en générale encaissées par l'administration propriétaire du domaine occupé. A moins que l'occupation ait été consentie par l'Etat sur le domaine public concédé auquel cas la redevance profite au concessionnaire<sup>74</sup>. Les redevances sont exigibles même lorsque le domaine a été occupé en l'absence de toute autorisation<sup>75</sup>. Dans les cas d'occupation sans titre<sup>76</sup>, l'administration est non seulement en droit de mettre l'occupant sans titre en demeure de vider les lieux mais aussi de prononcer des sanctions d'ordre pécuniaire<sup>77</sup>. Si les conditions sont réunies, elle pourra procéder à l'exécution d'office<sup>78</sup>. Ces redevances ne sont pas des redevances pour services rendus, en ce sens que leur fixation n'est pas équivalente au coût des prestations fournies à l'utilisateur : d'une façon générale, la redevance est fixée en fonction de l'importance de la parcelle occupée, de sa valeur locative, de la nature de l'activité du bénéficiaire, de l'autorisation et des profits dont elle est la source<sup>79</sup>». Elles doivent toujours être fixées en argent et non en nature<sup>80</sup>. Le domaine public

---

<sup>73</sup> Art. 6 du décret n° 2009-027 du 04 février 2009 portant modalités d'exercice des pouvoirs de police administrative du maire dans les communes à statut particulier en République du Bénin.

<sup>74</sup> CE 8 décembre 1950, *Compagnie générale des eaux*, S. 1951, III, 33, note A.P.

<sup>75</sup> Cass. 1<sup>er</sup> civ. 21 janvier 1992, DS 1992, IR p. 161.

<sup>76</sup> Dès lors qu'une dépendance est occupée privativement sans autorisation, qu'elle n'ait jamais été délivrée, qu'elle soit venue à expiration ou qu'elle ait été retirée, il y a occupation sans titre.

<sup>77</sup> Art. 24 de l'arrêté n° 21/258/C-AC/SG/DR/SREM/SAC portant réglementation de l'occupation temporaire du domaine public dans la commune d'Abomey-Calavi.

<sup>78</sup> Toutefois, en cas d'urgence et si la prétention ne se heurte pas à une contestation sérieuse, l'expulsion peut être prescrite par le juge du référé administratif. (Cf. CE, 15 février 1989, *Port autonome de Dunkerque*, RDP, 1989, p. 1492).

<sup>79</sup> CE, 7 mai 1980, *SA les marines de cogolin*, Rec., 215.

<sup>80</sup> CE 8 mars 1929, *Bonneton*, S. 1929, III, 41, note Bonnard.

n'est donc plus le simple lieu d'exercice de libertés publiques essentielles, mais s'apparente progressivement à un instrument d'optimisation et de rentabilité au profit du service public et plus particulièrement du concessionnaire bénéficiaire.

## **PARAGRAPHE 2 : L'OCCUPATION PRIVATIVE IRREGULIERE**

L'occupation irrégulière se rapporte à la situation des occupants sans titre. Il s'agit d'une occupation purement volontaire dénuée de tout fondement juridique<sup>81</sup>. On retiendra d'une doctrine largement partagée qu' « *il y a occupation sans titre du domaine public lorsque l'occupant est dépourvu de toute autorisation d'occupation, lorsqu'il est titulaire d'une autorisation irrégulière, ou encore lorsque son autorisation est périmée (non renouvelée après expiration), ou résiliée s'il s'agit d'une autorisation contractuelle ou retirée s'il s'agit d'une autorisation unilatérale* ».

L'occupation irrégulière des voies publiques au Bénin prend différentes formes (A) et donne quelque fois lieu à un contentieux dont la procédure conduit généralement au déguerpissement de l'occupant irrégulier (B).

### **A- LES FORMES D'OCCUPATION SANS TITRE**

Les formes d'occupation irrégulière les plus courantes au Bénin sont : l'érection à l'emporte-pièce de garages mécaniques de motos ou d'autos et autres formes d'ateliers et d'artisans le long des voies publiques et leurs dépendances ; l'implantation tous azimuts de baraques, créant des fois un pseudo marché qui s'anime au mépris des droits des administrés riverains, notamment le droit à la libre circulation sur les voies publiques; l'implantation anarchique et sans aucun confort des panneaux publicitaires et d'autres affiches, notamment à certains carrefours et obstruant des fois la vue aux conducteurs; l'installation irrégulière des vendeurs d'essence frelatées sur les artères des voies publiques; le stationnement anarchique des camions poids lourds sur les voies publiques ; l'abandon définitif d'épave de camions gros porteurs à des endroits peu indiqués, surtout sur les dépendances des voies publiques<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> G. Cornu, *op. cit.*, p.704.

<sup>82</sup> R. SOGLO, Le déguerpissement des occupants illégaux du domaine des collectivités territoriales décentralisées : cas de la commune de Cotonou, Université d'Abomey-Calavi, 2009-2010, p.26.

Le spectacle désolant qu'offre cette occupation anarchique ne se comprend pas lorsqu'on sait qu'il est fait obligation au maire, en sa qualité d'autorité chargée de la gestion de la domanialité de la commune, d'entretenir les domaines de cette dernière. L'explication qui en est donnée est que le maire, dans l'application des textes, est confronté à des considérations d'ordres politiques qui l'amènent à privilégier la préservation de l'électorat.

Mais le laxisme de l'autorité communale ne saurait suffire à justifier ce phénomène dans la mesure où le législateur béninois a institué au profit du préfet un droit de substitution au maire en cas de défaillance de ce dernier. En effet, la loi portant organisation des communes en République du Bénin a disposé qu' « *en cas d'inexécution par les autorités communales des mesures prescrites par les lois et règlements, l'autorité de tutelle, après mise en demeure restée sans suite, se substitue à elles et prend toutes mesures utiles*<sup>83</sup> ». De même, il est reconnu au contribuable un droit d'action qui devra lui permettre de dénoncer l'inaction du maire à l'autorité de tutelle et la passivité de cette dernière s'il échec à l'autorité judiciaire<sup>84</sup>. On peut donc dire que le laxisme de l'autorité communale n'est pas la raison absolue de l'occupation illégale des rues au Bénin. A cette cause déplorable, il conviendrait de joindre le manque de détermination des autorités de tutelle et la méconnaissance par les citoyens de leur responsabilité en matière de gestion des domaines publics.

Au nombre des raisons qui expliquent l'occupation anarchique des voies publiques, il faut relever dans la politique d'urbanisation des villes béninoises, le déficit notoire de prévision d'espaces destinées à accueillir les différents artisans remplissant les conditions d'ouverture de leur atelier. La conséquence directe de cette carence est que ces derniers se voient obligés pour s'installer, de prendre d'assaut les artères des voies publiques.

<sup>83</sup> Art. 149 de la loi N° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin.

<sup>84</sup> Art. 161 et 162 de la loi N° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin.

L'incivisme de certaines populations qui, généralement, s'entêtent à se maintenir dans ce désordre pour des intérêts particuliers n'est pas non plus à occulter. Une meilleure éducation des citoyens à l'utilisation du bien public pourrait aider à corriger cette situation qui donne quelque fois lieu à un contentieux qu'il n'est pas superflu d'examiner.

## **B- LE CONTENTIEUX DE L'OCCUPATION ILLICITE**

L'occupation illicite est une situation de faite qui porte gravement atteinte à la sécurité et à la salubrité publique et qui, de ce fait mérite d'être découragée. Les moyens légaux dont dispose l'administration pour en arriver à bout aboutissent généralement au déguerpissement qui peut être ordonné par le juge ou sur recours à l'exécution d'office.

Dans la première hypothèse, le juge compétent pour connaître du litige est a priori le juge administratif puisqu'il est par principe le juge du contentieux du domaine public<sup>85</sup>. Lorsqu'il est saisi d'une demande d'expulsion, ce juge peut non seulement ordonner le déguerpissement de l'occupant, mais également le condamner à une amende allant de 500.000 FCFA à 3.000.000 de FCFA<sup>86</sup>.

En droit Français, il peut même ordonner le paiement des redevances ou loyers non versés par l'occupant sans titre<sup>87</sup> ou le condamner à verser des dommages intérêts à la collectivité publique à laquelle l'occupation a causé un dommage.

Il convient de rappeler qu'en cas de laxisme ou de négligence de l'administration propriétaire du domaine public, les tiers peuvent exercer un recours contre le refus d'engager des poursuites.

Le juge judiciaire peut exceptionnellement intervenir dans le contentieux de l'occupation illicite du domaine public de l'Etat. Pour ce faire, il faut qu'un texte de loi l'y

<sup>85</sup> TC. 24 septembre 2001, Société B.E. Diffusion/ RATP et Société Promo Métro, Contrats et marchés public. 2001, n°242, note G, Eckert.

<sup>86</sup> Art. 513 de la loi n° 2013- 01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin.

<sup>87</sup> CE. 13 février 1991, Thomas, RDI, 1991, p.184.

habilite expressément<sup>88</sup>. Le cas échéant, le juge judiciaire pourra prendre toute les mesures précédemment exposé, dans les mêmes conditions que le juge administratif.

Le juge civil statuant au fond pourra ordonner, à la demande de l'administration ou d'un occupant du domaine public en situation régulière, l'expulsion des occupants sans titre dans le cadre des actions possessoires<sup>89</sup>.

Le juge des référés, juge judiciaire, est aussi compétent pour ordonner l'expulsion des occupants sans titre du domaine publique<sup>90</sup> à la condition de ne pas interpréter le titre d'occupation, ni apprécier sa validité. Le régime domanial en vigueur au Bénin permet au citoyen d'envisager de plusieurs manières l'usage qu'on peut faire de la rue. Les libertés publiques y sont garanties au moyen de limitations qui visent à permettre une équitable jouissance du bien public qu'elle constitue.

En dehors du régime domanial qui est propice à l'expression des libertés, il convient de remarquer que le climat qui y règne dans les rues béninoises favorise également l'éclosion des libertés.

## **CHAPITRE II**

### **UNE LIBERTE PLURIDIMENSIONNELLE**

La rue est le lieu d'expression par excellence des libertés publiques, notamment des libertés collectives et des libertés individuelles. L'usage de la rue est très diversifié. Cette diversité tient au fait que les besoins des uns et des autres sont divergents. Alors que certains citoyens utilisent la rue pour se déplacer ou s'exprimer à travers des réunions ou des manifestations, d'autres l'utilisent pour des opportunités d'affaires.

---

<sup>88</sup> Y. BRARD, Domaines publics et privé des personnes privées, Editions DALLOZ, Paris, 1994, 117, p. 51.

<sup>89</sup> Cass. Civ. , 31 Déc. 1855, S. 1856, I, 209 ; cass. Civ. 09 Janv. 1882, S. 1882, I, 225.

<sup>90</sup> J. DUFAU, op. cit. p. 302.

## **SECTION 1 : UNE FLORAISON DE LIBERTES**

La rue constitue un véritable terreau des libertés. Les garanties assorties à ces libertés face aux pouvoirs publics laissent vraisemblablement penser que le droit de la rue est une véritable ode aux libertés<sup>91</sup>. Le droit d'usage de la voie publique en tant qu'élément du domaine public se traduit d'une part par son utilisation prioritaire qu'est la liberté d'aller et venir et d'autre part par la liberté d'opinion.

### **PARAGRAPHE 1 : LE PRIVILEGE D'ALLER ET VENIR**

La voie publique a, dans l'ordre des libertés, une affectation première et fondamentale : elle est, prioritairement, destinée à l'exercice de la liberté du déplacement. Toutes les personnes qui entendent utiliser la voie publique sont subordonnées au respect de cette finalité impliquant inéluctablement celui de stationnement.

#### **A- LE DROIT DE DEPLACEMENT**

L'« *action de se déplacer* » constitue une forme de liberté individuelle, comportant notamment le droit de circuler sur les voies publiques<sup>92</sup>. La liberté de se déplacer est le droit pour chacun de circuler librement sans aucune formalité administrative, et sans aucun contrôle, quelle que soit l'ampleur du trajet ou l'objet du voyage dans le pays dont il est le citoyen<sup>93</sup>. Mais tout usager doit, sauf cas de force majeure, emprunter exclusivement les chaussées, pistes ou trottoirs affectés à la circulation des usagers de sa catégorie<sup>94</sup>.

#### **La circulation du piéton**

---

<sup>91</sup> M. B. TCHALIM, *La rue en droit administratif*, Université de Lomé, 2008-2009, p. 13.

<sup>92</sup> R. ROUQUETTE, *Dictionnaire du droit administratif*, Paris, le Moniteur, 2002, p. 53.

<sup>93</sup> S. GUINCHARD, T. DEBARD, *lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 21<sup>ème</sup> édition, P.562.

<sup>94</sup> Art. 47 de l'arrêté général du 24 juillet 1956 portant réglementation de l'usage des voies routières ouvertes à la circulation publique.

La circulation des piétons sur les voies publiques est fortement protégée car elle correspond à l'exercice d'une liberté publique fondamentale<sup>95</sup>. Le maire doit s'assurer que les voies publiques placées sous son autorité restent librement ouvertes à la circulation des piétons. En cas d'obstruction, il doit prendre les mesures de police de nature à assurer la commodité du passage sur ces voies<sup>96</sup>. Les piétons doivent normalement se tenir sur les trottoirs. Le trottoir désigne la partie latérale d'une rue, surélevée par rapport à la chaussée, réservée aux piétons qui en sont considérés comme les utilisateurs privilégiés<sup>97</sup>. Ce privilège ne vaut toutefois que pour les trottoirs réservés au seul usage des piétons<sup>98</sup>.

De même que la décision de se déplacer, le choix du mode de déplacement est libre.

### **La circulation de l'automobiliste et du motocycliste**

La liberté de circuler avec un véhicule ou une moto sur la voie publique constitue également une manifestation de la liberté d'aller et de venir. C'est pourquoi aucune autorisation administrative préalable ne peut être exigée ni aux automobilistes<sup>99</sup> ni au motocycliste. Sans doute, nul ne peut conduire un véhicule s'il n'est porteur d'un permis de conduire établi en son nom et valable pour la catégorie de véhicules à laquelle appartient le véhicule qu'il conduit<sup>100</sup>. Avant d'être mis en circulation, tout véhicule neuf ou d'occasion introduit en République du Bénin doit être immatriculé ou ré-immatriculé<sup>101</sup>. En raison des risques que l'automobiliste fait courir aux autres usagers de la voie publique, la présence et l'état des accessoires comme le rétroviseur

---

<sup>95</sup> En revanche une atteinte tout aussi grave à une liberté non fondamentale est constitutive d'une simple illégalité. Cf. sur cette distinction, CE 18 novembre 1949, *Carlier*, RDP 1950, p. 172, note Waline.

<sup>96</sup> Art. 76 Al. 1 et art. 77 Al. 1 de la loi N° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

<sup>97</sup> Art. R.37-1 du Code de la route.

<sup>98</sup> Un arrêt du 24 janvier 1964 « *Taltec* », le conseil d'Etat avait admis la légalité d'un garage mobile pour bicyclettes situé sur un trottoir (AJDA 1964, II, p. 188, note A. de L.).

<sup>99</sup> CE 22 février 1991, *Bagnères-de-Luchon*, *droit administratif* 1991, n° 179.

<sup>100</sup> Art. 101 de l'arrêté général du 24 juillet 1956 portant réglementation de l'usage des voies routières ouvertes à la circulation publique.

<sup>101</sup> Art. 3 du décret n° 2013-349 du 04 septembre 2013 portant réforme du système d'immatriculation et de ré-immatriculation des véhicules en République du Bénin.

intérieur, les feux de signalisation et les pneus sont contrôlés et attestés par un livret de bord. Le croisement et le dépassement des véhicules doivent également se faire de manière à éviter les accidents de route<sup>102</sup>. Lorsqu'une voie ferrée est établie sur une route ou la traverse à niveau, la priorité de passage appartient aux matériels circulant normalement sur cette voie ferrée<sup>103</sup>.

En dehors de la liberté de circulation, le stationnement constitue aussi un mode d'utilisation collectif de la voie publique.

## **B- LE DROIT DE STATIONNEMENT**

Le stationnement des véhicules sur la voie publique a été longtemps considéré comme un fait anormal. Avec le temps, cette conception a été assouplie et le droit au stationnement a été reconnu<sup>104</sup>, sous la condition de ne pas être abusif<sup>105</sup> ou anormal. En effet, le stationnement des véhicules sur la voie publique peut se faire suivant trois modalités que sont : le stationnement momentané encore appelé arrêt, le stationnement prolongé non privatif et le stationnement privatif.

### **Le stationnement momentané et le stationnement prolongé non privatif**

Le stationnement momentané est défini comme étant « l'immobilisation momentanée d'un véhicule sur une route durant le temps nécessaire à la montée ou la descente des personnes, le chargement ou le déchargement du véhicule, le conducteur restant aux commandes de celui-ci ou à proximité pour pouvoir, le cas échéant, le déplacer<sup>106</sup>. Ce type de stationnement n'a pas de durée déterminée et se rattache au droit d'accès et de desserte des occupants des immeubles situés en bordure des voies publiques et

---

<sup>102</sup> Art. 14 à 25 de l'arrêté général du 24 juillet 1956 portant réglementation de l'usage des voies routières ouvertes à la circulation publique.

<sup>103</sup> Art. 33 de l'arrêté général du 24 juillet 1956 portant réglementation de l'usage des voies routières ouvertes à la circulation publique au Bénin.

<sup>104</sup> Crim, 21 février. 1957. S. 1957. 138 : « *Le stationnement des véhicules sur la voie publique est libre* »

<sup>105</sup> Art. 40 de l'arrêté général du 24 juillet 1956 portant règlement de l'usage des voies routières ouvertes à la circulation publique applicable au Bénin.

doit être se faire de manière à gêner le moins possible la circulation et à ne pas entraver l'accès des immeubles riveraines<sup>107</sup>.

Le stationnement prolongé non privatif est défini comme étant « *l'immobilisation d'un véhicule sur la route hors des circonstances caractérisant l'arrêt* »<sup>108</sup>. Il s'analyse en une immobilisation d'un véhicule en un point quelconque de la voie publique pour une durée définie. Le conducteur n'est pas tenu dans ce cas de rester au volant et les portières du véhicule sont généralement gardées fermées. Toutefois, avant de s'éloigner du lieu de stationnement, le conducteur doit prendre toutes les précautions utiles pour prévenir tout risque d'accident du fait de son absence<sup>109</sup>. Tous les automobilistes sans distinction peuvent bénéficier de ce type de stationnement qui n'a pas pour but l'accès à des immeubles.

Le stationnement privatif, contrairement aux deux précédents constitue un mode d'utilisation privatif du domaine public.

### **Le stationnement privatif**

Ce type de stationnement est réservé seulement à certaines catégories d'automobiles et se pratique sur des domaines précis réservés à des particuliers nommément désignés. Il s'agit généralement des emplacements réservés par des entreprises de transport en commun ou les exploitants de taxis pour le stationnement de leurs véhicules. Aucun autre véhicule ne peut stationner à ce même endroit. Le principe général selon lequel les usagers de la voie publique peuvent gratuitement emprunter celle-ci ne trouve pas à s'appliquer lorsque l'occupant est autorisé à stationner sur la voie publique à titre privatif.

Le stationnement des véhicules bien qu'étant une liberté peut faire l'objet de limitation, à la fois restrictive et libérale dans le temps. Il est susceptible d'être règlementé quant à sa durée et quant à ses modalités. Lorsque des véhicules ou épaves de véhi-

---

<sup>107</sup> Art .41 de l'arrêté général du 24 juillet 1956 portant règlement de l'usage des voies routières ouvertes à la circulation publique applicable au Bénin.

<sup>108</sup> Art. R1 du Code de la route.

<sup>109</sup> Art .42 de l'arrêté général du 24 juillet 1956 portant règlement de l'usage des voies routières ouvertes à la circulation publique en République du Bénin.

cules abandonnés sur la voie publique entravent la circulation, les autorités compétentes peuvent faire procéder au dégagement de la voie publique et à la mise en fourrière de ces véhicules ou épaves lorsque la mise en demeure adressée au propriétaire de les enlever sans délai reste sans effet ou lorsque celui-ci reste inconnu<sup>110</sup>.

Dès lors que le stationnement n'est ni dangereux, ni gênant, ni abusif<sup>111</sup>, tout véhicule a le droit de stationner sur la voie publique.

La liberté d'expression dans la rue resterait un simple énoncé théorique si elle n'était pas mise en œuvre concrètement par la consécration au profit des usagers du droit d'en exiger le respect et la sanction.

## **PARAGRAPHE 2 : LA GARANTIE DE LA LIBERTE D'EXPRESSION**

La liberté d'expression s'exerce de plusieurs manières dans les rues. Elle se manifeste tantôt dans le cadre d'une réunion, tantôt dans le cadre d'une manifestation publique. Au plan national, elle a pour ancrage la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 qui énonce : « *Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion et d'expression dans le respect de l'ordre établi par la loi et les règlements* »<sup>112</sup>, « *L'Etat reconnaît et garantit, dans les conditions fixées par la loi, la liberté d'aller et de venir, la liberté d'association, de réunion, de cortège et de manifestation* »<sup>113</sup>.

Parmi les libertés constitutionnelles ci-dessus évoqués, celles qui retiennent l'attention de l'usager de la rue sont la liberté de réunion (A) et celle de manifestation (B).

---

<sup>110</sup> Art .41 de l'arrêté général du 24 juillet 1956 portant règlement de l'usage des voies routières ouvertes à la circulation publique en République du Bénin.

<sup>111</sup> Art.40 de l'arrêté général du 24 juillet 1956 portant règlement de l'usage des voies routières ouvertes à la circulation publique applicable au Bénin.

<sup>112</sup> Art. 23 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

<sup>113</sup> Art. 25 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

## A- LA LIBERTE DE REUNION

La réunion constitue une rencontre organisée et temporaire de plusieurs personnes en vue d'entendre l'exposé d'idées ou d'opinions, de se concerter sur la défense d'intérêts ou d'entreprendre une action commune (licite ou illicite)<sup>114</sup>. La liberté de réunion est le droit reconnu à chaque individu de s'assembler avec autrui<sup>115</sup>. Il s'agit d'une liberté fondamentale consacrée tant par la charte africaine des droits de l'homme<sup>116</sup> que par la constitution béninoise<sup>117</sup>. La liberté de réunion a deux déclinaisons : la réunion peut être publique auquel cas elle est ouverte à toute personne qui le désire comme elle peut être privée c'est-à-dire sur invitation nominative.

Les réunions publiques sont libres. Elles peuvent avoir lieu sans autorisation préalable et sont accessibles à des personnes non nominativement désignées à l'avance<sup>118</sup>. Le principe de la liberté de réunion opère même en période électorale. A cet effet, l'article 57 de la loi n°2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électorale en République du Bénin dispose expressément : « *les réunions électorales sont libres...* ». Les réunions publiques ne sont pas à confondre avec les réunions tenues sur la voie publique. Alors que les premières sont autorisées et sont libres, les secondes sont interdites<sup>119</sup>. Cette interdiction ne joue que lorsque la finalité principale du rassemblement est d'y entendre des discours, ceci à cause de la perturbation occasionnée à la circulation et du danger pour l'ordre public. En revanche, il est permis de se réunir sur la voie publique, lorsque la finalité principale du rassemblement est l'expression d'idées ou d'opinions.

Chaque réunion publique doit avoir un bureau composé de trois personnes au moins. Le bureau est chargé de maintenir l'ordre, d'empêcher toutes infractions aux lois, de

---

<sup>114</sup> G. CORNU, op. cit. p.926.

<sup>115</sup> D. CHAGNOLLAUD, G. DRAGO, *Dictionnaire des droits fondamentaux*, Paris, Dalloz, 2010, p.657.

<sup>116</sup> Art. 11 de la charte africaine des droits de l'homme.

<sup>117</sup> Art. 25 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990.

<sup>118</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la loi du 30 juin 1881 sur les réunions publiques.

<sup>119</sup> Art. 6 de la loi du 30 juin 1881 portant sur les réunions publiques. Cf. également le décret-loi français du 23 octobre 1935 réglementant les manifestations sur la voie publique

conserver à la réunion le caractère qui lui a été donné par la déclaration ; d'interdire tout discours contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs, ou contenant incitation à un acte qualifié crime ou délit. A défaut de désignation par les signataires de la déclaration, les membres du bureau sont élus par l'assemblée<sup>120</sup>.

Il convient de distinguer « les réunions publiques » qui sont régies par les lois de 1881 et de 1907, des « réunions privées » dont la protection est assurée par la jurisprudence.

Les réunions privées se démarquent des réunions publiques par le fait qu'elles ne concernent que des personnes nominativement invitées. Elles se caractérisent par la conjugaison de trois éléments :

- Elles se tiennent dans un lieu privé,
- Elles se tiennent sur invitation individuelle et nominative,
- Il se fait un contrôle rigoureux des invités à l'entrée du lieu de la réunion en raison du caractère privé de ces réunions.

Au Bénin, les réunions privées ne font pas l'objet d'une législation particulière, leur protection relève des garanties constitutionnelles de liberté énoncées à l'article 25 de la constitution et de la protection de la liberté de la vie privée.

Ces réunions ne peuvent être interdites que dans certaines circonstances exceptionnelles telles que : la gravité particulière des troubles attendus ; la transformation prévisible en réunions publiques ; la simultanéité de plusieurs réunions tenues en des points très déterminés d'une circonscription administrative donnée...<sup>121</sup>. La réunion privée bénéficie d'un régime juridique très libéral<sup>122</sup>. Elle échappe en principe à toute réglementation<sup>123</sup>. C'est pourquoi, les organisateurs d'une réunion publique, désireux de se soustraire aux obligations légales tentent de la faire passer pour une réunion privée.

La liberté de réunion est accompagnée en Droit béninois du droit de manifester.

---

<sup>120</sup> Art 58 de la loi n°2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électorale en République du Bénin.

<sup>121</sup> Lettre circulaire du Ministre de l'intérieur de sécurité et de l'administration territoriale sur les réunions et manifestations susceptibles de troubler l'ordre public du 29 juin 1993.

<sup>122</sup> D. CHAGNOLLAUD, G. DRAGO, *op. cit.*, p.657.

<sup>123</sup> D'ailleurs, la loi française du 30 juin 1881 s'intitule loi sur les réunions publiques et ne s'applique qu'à elle.

## B- LA LIBERTE DE MANIFESTATION

La manifestation est l'« *action de se rassembler en groupe dans un lieu, pour formuler des revendications, exprimer son opinion, fêter ou commémorer un évènement, etc.* »<sup>124</sup>. Lorsque la manifestation est mobile, on parle de cortège, mais lorsqu'elle est immobile, on parle de rassemblement<sup>125</sup>. La liberté de manifestation est considérée comme une forme de la liberté de réunion, de rassemblements organisés ayant un but défini, mais qui contrairement à elle, a lieu sur la voie publique

Les fondements juridiques de la liberté de manifestation au Bénin sont à situer aussi bien dans les textes internationaux<sup>126</sup> (dont le Bénin a ratifié les conventions) que dans des textes pris au plan national<sup>127</sup>.

Au plan national, la liberté de manifester avant d'être élevée au rang des libertés constitutionnellement protégées avait d'abord été un héritage colonial. Un héritage porté par le décret-loi du 23 Octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public, texte toujours en vigueur en république du Bénin.

Le régime d'exercice de la liberté de manifestation au Bénin est celui de la déclaration préalable qui impose au citoyen de faire connaître à l'administration son intention de manifester<sup>128</sup>. L'autorité compétente pour recevoir ladite déclaration est l'autorité civile responsable de l'ordre public. Il s'agit selon les dispositions du décret N° 2005-377 du 23 Juin 2005 du Préfet ; du Maire et ses adjoints<sup>129</sup> sous l'autorité du Ministre chargé de l'intérieur. Cette autorité se borne à délivrer immédiatement un récépissé à

---

<sup>124</sup> R. ROUQUETTE, *op. cit.*, p.493.

<sup>125</sup> J.J. ISRAEL, *droit des libertés fondamentales*, Paris, L.G.D.J., 1998, pp.499-500.

<sup>126</sup> Déclaration Universelle des droits de l'Homme du 10 Déc. 1948, Art. 20 Al 1<sup>er</sup> ; Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP) de 1966, Art. 21.

<sup>127</sup> Art 25 de la constitution Béninoise du 11 Déc. 1990

<sup>128</sup> Art. 1<sup>er</sup> al. 2 du décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public.

<sup>129</sup> Décret N° 2005-377 du 23 Juin 2005, article 04.

celui qui fait la déclaration. Le formalisme de la déclaration préalable vise deux objectifs: Il permet d'une part d'informer l'administration afin qu'elle prenne des mesures adéquates pour le bon déroulement de la manifestation, et permet de situer les responsabilités en cas de trouble à l'ordre public observé pendant la manifestation<sup>130</sup> d'autre part.

Mais dans la pratique, la déclaration préalable se mue en un régime d'autorisation débouchant sur un filtrage politique des manifestations, car les autorités chargées de recevoir la déclaration sont les mêmes à être investies du pouvoir discrétionnaire de maintien et de rétablissement de l'ordre public. Ces derniers peuvent donc en raison du pouvoir discrétionnaire dont ils disposent décider d'interdire une manifestation en motivant cette interdiction par le risque d'un trouble à l'ordre public.

Selon une certaines doctrines, cette remise en cause insidieuse du régime de la déclaration est davantage cautionnée par le juge constitutionnel béninois qui a accepté de statuer à plusieurs reprises sur les cas de limitation des libertés de manifestation en décidant dans certains cas que le refus par l'autorité administrative d'exercice de la liberté de manifestation est conforme à la constitution du Bénin<sup>131</sup>. Il résulterait de l'analyse des décisions de la cour constitutionnelle que, de la conciliation du droit de manifester, un droit fondamental et de l'ordre public, ce dernier prévaut<sup>132</sup>.

Par ailleurs les manifestations se déroulent généralement sur les voies publiques lesquelles voies constituent le cadre d'expression d'autres libertés fondamentales telles que la liberté d'aller et venir et la liberté d'entreprendre. Il se fait, qu'au cours des dites manifestations, les manifestants ont tendance à empêcher la libre circulation des personnes et des biens et contraignent parfois les non manifestants à intégrer leur rang. C'est en effet le cas des manifestations à l'occasion desquelles des étudiants occupent

---

<sup>130</sup> S. K. HONVOU, le droit de manifester au Bénin, Librairie Africaine d'Etudes juridiques, Vol.17, P.29.

<sup>131</sup> S. K. HONVOU, loc. cit. , P.29.

<sup>132</sup> Ibid.

longuement la voie publique et brulent des pneus<sup>133</sup>. Dans ces cas, la prise de mesure d'interdiction par l'administration se justifie d'autant qu'aucune liberté ne doit constituer une entrave à une autre<sup>134</sup>. En même temps qu'il faut protéger la liberté de manifester, il importe de préserver le droit des autres personnes qui ne participent pas à la manifestation et partant, l'ordre public, d'où la nécessité de conciliation de la liberté de manifestation et de circulation avec les exigences de l'ordre public.

Lorsque les manifestations pacifiques se transforment en acte de vandalisme ou de violence caractérisée<sup>135</sup>, l'autorité civile est tenue de prendre les mesures de police qui urgent afin d'assurer un retour à l'ordre et la sécurité des usagers de la route. La loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin a d'ailleurs en cette occurrence responsabilisée le maire en disposant : « *Le maire est chargé de la police administrative dans la commune. Il sollicite pour ce faire, le concours des services compétents de l'Etat. Les actes de police du maire ont pour objet d'assurer l'ordre, la tranquillité, la sûreté et la salubrité publique....* »<sup>136</sup>.

De même, la quasi absence du juge administratif du contentieux de la manifestation est à déplorer. Alors que dans des pays partageant la même tradition juridique que le Bénin, le juge administratif joue un rôle central dans la régularisation et la moralisation des libertés dans la rue, il est malheureusement constaté au Bénin que ce dernier est quasiment absent en ce qui concerne la résolution des litiges naissant dans le cadre de l'exercice de la liberté de manifestation dans la rue, les citoyens préférant s'en remettre au juge constitutionnel ou au juge judiciaire selon l'objet du litige. Toute les

---

<sup>133</sup> A-J. ADELOUI, « *le maintien de l'ordre public et la liberté de manifestation* », in Police, Droits de l'Homme et droits des Réfugiés, Recueil de cours, 15<sup>ème</sup> session régionale de formation sur les droits de l'homme et le droit des réfugiés, Cotonou, Bénin Royal Hôtel, du 07 au 18 juillet 2014, p.207.

<sup>134</sup> Idem.

<sup>135</sup> A-J. ADELOUI, « *ordre public et droit de manifester dans les Etats africains de démocratie pluraliste : mariage et / ou divorce, à partir des expériences du Bénin et du Togo*, communication présentée au colloque scientifique international de l'université de Kara, du 12 au 16 mai 2014.

<sup>136</sup> Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin en son article 76.

fois que des citoyens ont estimé que l'interdiction d'une manifestation a été arbitraire, ils ont saisi le juge constitutionnel en vue de constater et sanctionner la violation d'un droit constitutionnellement protégé. Alors qu'il est bien envisageable qu'une telle décision soit déférée devant la juridiction administrative par le moyen d'un recours en annulation pour excès de pouvoir<sup>137</sup>. Inversement, le contentieux de la répression sanctionne les atteintes portées à certaines dépendances du domaine public (contravention de grande voirie)<sup>138</sup>.

En dehors des libertés publiques, la rue favorise l'émergence de nombreuses opportunités d'affaires.

### **SECTION 2 : UNE DIVERSITE D'OPPORTUNITES D'AFFAIRES**

La rue offre diverses opportunités d'affaire à ces usagers. Plusieurs activités économiques font en effet de la rue leur siège. Alors que certains utilisent la rue pour leur commerce, d'autres l'utilisent pour des activités professionnelles autre que le commerce.

#### **PARAGRAPHE 1 : LA PRATIQUE DU COMMERCE**

Malgré la diversification et la création des grandes surfaces commerciales<sup>139</sup>, la rue n'a pas cessé d'être le lieu privilégié du commerce. En réalité, la rue est l'endroit où se font les achats quotidiens, de nourriture comme de vêtements, et dont chaque quartier se doit d'offrir l'échantillon le plus complet possible. Le commerce dans la rue peut prendre la forme d'une activité sédentaire ou ambulante.

---

<sup>137</sup> Le détournement de pouvoir qui est une modalité du recours en annulation censure l'usage, par une autorité, de ses pouvoirs dans un but autre que celui pour lequel ils lui ont été attribués (CE, 26 Nov. 1875, Pariset) cité par I.D. SALAMI in Droit Administratif, éditions CeDAT 2015, P.317.

<sup>138</sup> I.D. SALAMI, *op. cit.*, P., P.317.

<sup>139</sup> Il s'agit notamment de la création des marchés publics, marchés aux fruits et légumes, mais aussi marchés aux poissons, aux fleurs, les halles couvertes le plus souvent dans l'Europe du nord-ouest sont une des solutions pour le désengorgement de la rue, qui ne retrouve qu'à quelques moments cette agitation ancienne. M. GARDEN, *op. cit.*, p.11.

## A- LE COMMERCE SEDENTAIRE

L'exercice des activités commerciales et les prestations de services réputés commerciaux sont libres en République du Bénin sous réserve de l'application des incapacités et incompatibilités prévues par les lois et règlement en vigueur<sup>140</sup>. Les activités commerciales sédentaires désignent les activités économiques qui se déroulent en un lieu fixe préalablement délimité<sup>141</sup>. Il s'agit notamment des marchés publics, des kiosques, boutiques, etc. En raison de sa forte fréquentation, la rue se trouve être le lieu par excellence où se font ces activités.

Il appartient alors à l'autorité municipale de prendre les mesures nécessaires, afin d'assurer le libre passage sur les voies publiques et d'interdire l'exercice de quelque commerce que ce soit dans certaines rues ou à certaines heures, de fixer des emplacements réservés à la vente et, dans des circonstances exceptionnelles de limiter le nombre de personnes admises à occuper ces emplacements. L'autorité ne doit pas prendre des mesures qui portent atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. Elle doit éviter les interdictions à caractère général ou absolu qui sont considérées comme attentatoires à la liberté de commerce et d'industrie<sup>142</sup>. Les mesures d'interdiction doivent être justifiées par la préservation de l'ordre public. Même les mesures de police très rigoureuses ne sont légales que lorsqu'elles s'appliquent à des voies qui présentent des difficultés particulières de circulation. Sont considérées comme illégales les mesures de réglementation motivées par le souci de protéger les intérêts des commerçants de la localité et qui portent ainsi atteinte au principe de l'égalité des citoyens devant la loi<sup>143</sup>.

En dehors du commerce sédentaire, des activités commerciales ambulantes peuvent s'exercer sur la voie publique.

---

<sup>140</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la loi 90-005 du 15 mai 1990 fixant les conditions d'exercice des activités du commerce en République du Bénin.

<sup>141</sup> M. B. TCHALIM, *op.cit.*, p. 21.

<sup>142</sup> CE 28 mars 1979, *Commune de Strasbourg, Lebon* p. 652.

<sup>143</sup> CE 15 mars 1996, *Syndicat des fabricants de pizza non sédentaires*, Rec. P.78.

## **B- LE COMMERCE AMBULANT**

Est considérée comme commerce ambulants, toute activité commerciale qui s'exerce sur la voie publique soit dans le cadre d'un marché, d'une foire ou d'une fête ; soit directement dans la rue ou sur le bord d'une route nationale ou départementale et qui implique le déplacement de celui qui l'exerce. Les personnes qui s'adonnent à cette activité se promènent également de maison en maison pour faire couler leurs marchandises. Les vendeurs ambulants se retrouvent généralement dans les grandes villes où ils se tiennent dans les feux tricolores. Lorsque dans l'exercice du commerce ambulants, l'utilisation du domaine public de l'Etat ou des collectivités locales et leurs établissements se fait dans des conditions irrégulières, l'administration intervient par des mesures restrictives en vue de règlementer. L'exercice d'une telle activité peut dans de telles hypothèses être soumis à une autorisation préalable. Ainsi donc selon l'article L.310-2 du code de commerce, « la vente au déballage, c'est-à-dire à des emplacements non-destinés à la vente au public de ces marchandises, les « foires aux brocantes », sont soumises à une autorisation préalable ».

L'existence d'une liberté du commerce et de l'industrie garantie et protégée par la constitution n'empêche pas que des limitations soient faites à l'exercice d'activités commerciales ambulantes lorsqu'il y a d'urgentes nécessités d'ordre public. Mais si l'administration peut légalement imposer des restrictions aux activités commerciales ambulantes se déroulant sur la voie publique, ces limitations doivent être justifiées par l'intérêt général et être proportionnelles à l'objectif poursuivi.

En France, le Conseil d'Etat a déclaré légal un arrêté préfectoral interdisant les ventes ambulantes le long de certaines routes du département particulièrement fréquentées.

## **PARAGRAPHE 2 : LE PHOTO FILMAGE ET LA PUBLICITE**

La rue est un véritable centre d'affaires<sup>144</sup>. Ainsi, en dehors du commerce, plusieurs autres activités se pratiquent dans la rue. Il s'agit des professionnels du photo-filmage et de la publicité qui peuvent exercer librement leurs activités dans la rue.

### **A- LE PHOTO-FILMAGE**

Les photofilmers sont des professionnels qui photographient spontanément les passants dans les rues en leur offrant, sans engagement de leur part, l'achat de l'épreuve. A ce titre, ils n'utilisent pas les voies publiques dans les mêmes conditions que les simples piétons ; et surtout, leur activité peut gêner la circulation des autres usagers de ces voies et porter atteinte aux droits des usagers de la rue.

Le photo-filmage est soumis à des règles particulières comportant notamment l'obligation d'une déclaration préalable ainsi qu'en d'autres obligations dont la méconnaissance est sanctionnée.

En effet, toute personne a un droit exclusif sur son image et l'usage qu'on peut en faire<sup>145</sup>. Ce droit implique que l'image d'une personne ne peut être reproduite ni utilisée à une fin quelconque sans le consentement préalable de la personne prise en image. Toute personne dont l'image est ainsi exploitée sans son autorisation est fondée à réclamer des dommages et intérêts par le seul fait de la reproduction et de l'utilisation de cette image<sup>146</sup>.

Cette autorisation n'est pas requise pour la simple reproduction à des fins d'information de l'image d'un homme assumant des fonctions ou un rôle politique, d'une vedette de spectacles ou encore d'une personne qui participe à une manifestation publique ou qui se trouve mêlée à l'actualité judiciaire<sup>147</sup>. De même, la reproduction ou

---

<sup>144</sup> M. GARDEN, loc. cit., p. 10.

<sup>145</sup> Art.50 Al 1 de la loi n° 2015-07 du 20 Mars 2015 portant code de l'information et de la communication en république du Bénin.

<sup>146</sup> Art.50 Al 5 de la loi n° 2015-07 du 20 Mars 2015 portant code de l'information et de la communication en république du Bénin.

<sup>147</sup> Art.51 Al 5 de la loi n° 2015-07 du 20 Mars 2015 portant code de l'information et de la communication en république du Bénin.

l'exposition de l'image d'un groupe de personne photographiées ou filmées dans un lieu public n'est pas répréhensible.

Le régime d'autorisation préalable ne s'applique pas aux photographes filmeurs<sup>148</sup> qui ne peuvent non plus voir leurs activités interdites. Les autorités de police ne peuvent que prendre des mesures de réglementation dans l'intérêt de la circulation. Toute mesure de portée générale visant l'interdiction d'une telle profession sera considérée comme nulle<sup>149</sup>. En France, C'est l'interdiction illégale faite à un photographe d'exercer sa profession dans la rue qui a été à l'origine de l'affirmation du principe de la liberté du commerce et de l'industrie<sup>150</sup> dans la rue par le juge. Cette activité peut néanmoins être interdite dans certaines rues, à des périodes de l'année et aux heures où la circulation est particulièrement intense et difficile. L'interdiction serait légitime sur toutes les voies qui présentent des difficultés particulières de circulation.

Les distributions d'imprimés sur les voies publiques sont soumises au même régime que le photo-filmage. Le colportage et la distribution sur la voie publique de livres, écrits, brochures, dessin, etc., sont subordonnés à une déclaration préalable.

## **B- LA PUBLICITE**

La publicité désigne l'ensemble des procédés et moyens employés pour faire connaître une entreprise, vanter un produit ou un service ou en stimuler la consommation par la publication et la diffusion de messages<sup>151</sup>. En matière commerciale, la publicité désigne l'action de faire connaître un produit dans le but d'inciter le public à l'acquiescer ou à l'utiliser. Elle désigne également, l'ensemble des moyens qui concourent à cette action. Comme moyen, nous pouvons citer les affiches, enseigne, véhicules d'annonce etc. Faire de la publicité pour un produit, c'est le lancer ou le promouvoir.

---

<sup>148</sup> CE 22 juin 1951, *Daudignac, Lebon* p. 362 ; D. 1951, p. 589, concl. Gazier.

<sup>149</sup> CE 20 février 1960, *Ville de Rouen, Lebon* p. 150.

<sup>150</sup> CE, 22 juin 1951, *Daudignac, Leb.*, p. 362.

<sup>151</sup> Art. 5 de la loi n°2015-07 du 20 mars 2015 portant code de l'information et de la communication en République du Bénin.

En raison de sa forte fréquentation, la rue constitue le cadre idéal de la publicité où elle se présente sous forme de distribution d'imprimés, d'affichages etc.<sup>152</sup>.

En République du Bénin, le colportage et la distribution des écrits et publications licencieux ou pornographique sur la voie publique sont interdits<sup>153</sup>. Les modalités, les conditions d'apposition des affiches et les normes techniques sont déterminées par les mairies. Il est également institué sur toute l'étendue du territoire, une redevance d'autorisation et une redevance annuelle sur les publicités ou les indications faites à l'aide d'affiche<sup>154</sup>. Le montant des taxes d'affiches est fixé tous les (03) ans par un arrêté communal ou municipal, en tenant compte notamment de la surface du panneau, de l'objet de l'affiche et du niveau de vie de la collectivité locale concernée<sup>155</sup>.

En droit français, la jurisprudence retient que *le maire a le pouvoir de réglementer, en application de l'article 97-1 du code français de l'administration communale, et en vue de maintenir la sûreté de passage sur les voies publiques, l'implantation en bordure des voies de portiques, panneaux et autres installations publicitaires* »<sup>156</sup>.

La rue constitue également pour les véhicules d'annonce, l'instrument d'une exploitation lucrative. La jurisprudence a également décidé que le maire avait simplement le droit de réglementer la circulation de ces véhicules sur la voie publique et qu'en tout état de cause, il ne pouvait assujettir ces véhicules à un régime d'autorisation préalable<sup>157</sup>. Seules les mesures de réglementation nécessaires peuvent être prises en vue de remédier aux inconvénients que ces véhicules peuvent présenter pour l'écoulement normal du trafic sur la voie publique.

---

<sup>152</sup> M. B. TCHALIM, *op.cit*, p. 24.

<sup>153</sup> Art 196 AI 2 de la loi n°2015-07 du 20 mars 2015 portant code de l'information et de la communication en République du Bénin.

<sup>154</sup> Art. 201 de la loi n°2015-07 du 20 mars 2015 portant code de l'information et de la communication en République du Bénin.

<sup>155</sup> Art. 202 de la loi n°2015-07 du 20 mars 2015 portant code de l'information et de la communication en République du Bénin.

<sup>156</sup> TA Grenoble, 22 mars 1978.

<sup>157</sup> Annulation du refus par le préfet de police de Paris d'autoriser « *l'emploi d'un engin de publicité permettant d'effectuer des projections lumineuses sur les nuages lors de la fête du petit vin blanc à Nogen* ».

## LA RUE EN DROIT ADMINISTRATIF BENINOIS

Il est incontestable que la rue, lieu privilégié pour l'exercice des libertés humaines est encadrée par une réglementation qui vise à garantir l'ordre public qui est l'une des missions principales du droit administratif en général et du droit administratif béninois en particulier.

**DEUXIEME PARTIE**

**UN ESPACE D'ORDRE**

La mise en œuvre simultanée des libertés par des citoyens est susceptible d'engendrer du désordre. Il serait alors illusoire voire dangereux de croire que les libertés sont sans limite<sup>158</sup> car il n'existe aucun droit qui puisse s'exercer sans limite ni aucune liberté qui soit absolue<sup>159</sup>.

Alors, la rue, terreau des libertés, est également le lieu où sont imposés aux usagers des restrictions diverses visant le bien commun.

En générale, qu'elle appartienne ou non au domaine public de l'Etat, la rue est un espace sur lequel l'administration garde une forte emprise. Un espace où la plupart des activités humaines sont règlementées, soumises à autorisation sans que les libertés qui s'y expriment ne soient pour autant compromises. Les restrictions imposées par les pouvoirs publics sont fondées sur le besoin de préservation de l'ordre public. Lequel ordre ne peut parfois être assuré qu'au moyen des mesures de contrainte dont l'effectivité est assurée par la police administrative.

---

<sup>158</sup> E. D'ALMEIDA, loc. cit., p. 43.

<sup>159</sup> D. LOCHAK, « Les bornes de la liberté », in *Pouvoirs*, n° 84, 1998.

## **CHAPITRE I : UNE CONTRAINTE JUSTIFIEE PAR LE MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC**

« *L'ordre, c'est la disposition régulière des choses les unes par rapport aux autres, l'équilibre des rapports, l'ensemble des valeurs juridique que l'Etat viendra ensuite expliciter et garantir dans son droit positif* »<sup>160</sup>. La notion d'ordre public résulte d'une construction jurisprudentielle tendant à assurer la garantie effective de droits et principes constitutionnels. Si PORTALIS disait dans une envolée lyrique saluant la naissance du Code civil, que « *le maintien de l'ordre public dans une société est la loi suprême* », c'est sans doute parce que l'ordre public est la garantie de la sécurité des personnes et des biens, le « bouclier »<sup>161</sup> de certaines des plus fondamentales de nos libertés. L'ordre n'est donc pas un « cimetière des libertés »<sup>162</sup>, il n'en est qu'« un agencement »<sup>163</sup> qui vise à « véhiculer une idéologie sécuritaire favorable aux libertés »<sup>164</sup>. Concrètement, la notion d'ordre public n'apporte de limitation aux libertés individuelles qu'au travers de ses composantes matérielles<sup>165</sup>, lesquelles sont évolutives. A l'appui des exigences matérielles traditionnelles de l'ordre public, viennent de nouvelles exigences dont la prise en compte n'est pas moins importante sur les voies publiques.

---

<sup>160</sup> J.-F. ROMAIN, « L'ordre public (notion générale) et les droits de l'homme », in *Les conférences du centre de droit privé et de droit économique*, collection de la faculté de droit de l'université libre de Bruxelles, Bruyant, 1995, p. 10.

<sup>161</sup> Libertés et ordre public, « Les principaux critères de limitation des droits de l'homme dans la pratique de la Justice constitutionnelle », 8ème séminaire des cours constitutionnelles tenu à Erevan du 2 au 5 octobre 2003, p. 4.

<sup>162</sup> G. BURDEAU, *Libertés Publiques*, Paris, LGDJ, 1966, p.33.

<sup>163</sup> Ibid.

<sup>164</sup> A.-J. ADELOUI, loc. cit., p.199. »

<sup>165</sup> L'ordre public défini sous la trilogie classique sécurité, salubrité, tranquillité, qui désigne matériellement la partie la plus importante de son contenu, ne s'y limite pas. Il faut ajouter aux exigences matérielles aussi bien les exigences juridiques (protection des droits essentiels : intégrité physique – droit à la vie – interdiction de torture et de traitement inhumains et dégradants ...) que constitutionnelles (protection de la sûreté de l'Etat, intérêts essentiels de la nation...).

## **SECTION 1 : UN ORDRE PUBLIC AU SERVICE DE LA SECURITE ET DE LA TRANQUILITE : COMPOSANTES TRADITIONNELLES**

Les impératifs traditionnels de l'ordre public sont relatifs à ses composantes historiques que sont la « *sécurité et la tranquillité publique* ». Ces composantes ont été évoqués par la jurisprudence administrative afin de mettre la société à l'abri des situations de risques concrets d'accident, d'agression, d'atteintes matérielles etc... Il peut également s'agir de la prévention de tels risques, de mesures et moyens de protection tendant à prévenir la réalisation de ces risques, soit l'ensemble des précautions incombant à certaines personnes vis à vis d'autres personnes. Des mesures de sécurité et de tranquillité peuvent donc justifier une limitation des libertés fondamentales mises en œuvre dans la rue.

### **PARAGRAPHE 1 : LES MESURES DE SECURITE PUBLIQUE**

La sécurité publique est sûrement la composante la plus naturelle de l'ordre public. Selon R. CHAPUS, à la sécurité correspond la prévention des risques d'accident, de dommages aux personnes et aux biens<sup>166</sup>. La préservation de la sécurité publique sur les voies publiques s'entend non seulement de la protection des conducteurs de véhicule mais également de tout autre usager de la voie.

#### **A- LES MESURES VISANT LA SECURITE DES CONDUCTEURS**

Le port de ceinture de sécurité par les automobilistes et le port de casque par les conducteurs et les passagers des véhicules à deux roues et assimilé a été institué pour réduire les accidents sur les voies publiques. La ceinture de sécurité vise à atténuer les conséquences d'accidents de véhicules. Malheureusement, sur nos routes, la ceinture de sécurité n'est quasiment jamais utilisée. En dépit des nombreuses pertes en vie humaine enregistrées, le Bénin ne dispose pas à ce jour de texte juridique sur le port de ceinture. En France par contre, le Conseil d'Etat a reconnu par un arrêt en date du 4 juin 1973, la légalité du décret de 1973 relatif à l'obligation du port de

---

<sup>166</sup> V. R. CHAPUS, *op. cit.*, p. 702.

ceinture de sécurité<sup>167</sup>. Un décret du Premier Ministre français en date du 28 juin 1973 impose aux conducteurs des voitures automobiles, le port de ceinture de sécurité. Jugant cette mesure trop contraignante et contraire à la liberté individuelle, plusieurs automobilistes avaient refusé de boucler leur ceinture et protestèrent contre cette mesure. Mais, le Conseil d'Etat a Considéré qu'il appartient au Gouvernement, en vertu des dispositions de la Constitution, de prendre les mesures de police applicables à l'ensemble du territoire, notamment celles qui ont pour objet la sécurité des conducteurs des voitures automobiles et des personnes transportées ; et qu'en faisant obligation aux conducteurs de voitures automobiles, de porter une ceinture de sécurité attachée, le décret attaqué n'a pas excédé les pouvoirs conférés à l'autorité réglementaire. Les motivations de l'arrêt précité sont appliquées aussi au port de casque pour les conducteurs de véhicules à deux roues.

Le casque est un équipement de protection individuelle destiné à protéger la tête de la victime contre les conséquences d'un traumatisme crânien. Le casque protège également contre le vent, les insectes et autres. En République du Bénin, le port de casque est une prescription du décret n° 72-113 du 27 avril 1972 relatif au port obligatoire de casque par les conducteurs et les passagers des engins à deux roues munis d'un moteur thermique. Ledit décret dispose que cet équipement doit être porté avec sa jugulaire pour éviter que le casque ne quitte la tête du porteur en cas de chute de ce dernier. Ce décret est resté longtemps inappliqué avant d'être remis en vigueur dans plusieurs départements du Bénin<sup>168</sup>. Dès lors, le port de casque est devenu une obligation légale pour tout usager de la voie publique au Bénin. La violation de cette mesure sécuritaire est sanctionnée par une contravention dont le montant varie d'une

---

<sup>167</sup> Arrêt « *Bouvet de la Maisonneuve* » du 4 juin 1975.

<sup>168</sup> Arrêté N° 05/083/PDBA/SG/SAG portant remise en vigueur dans les départements du Borgou et de l'Alibori des prescriptions du Décret N°72-113 du 27 Avril 1972 relatives au port obligatoire du casque pour les conducteurs et les passagers des engins à deux roues munis d'un moteur thermique pour les départements du Borgou et de l'Alibori ; et Arrêté-préfectoral N°02/0321/DEP-ATL/SG/SPAT portant remise en vigueur dans les départements de l'Atlantique et du Littoral des prescriptions du Décret N°72-113 du 27 Avril 1972 relatives au port obligatoire du casque pour les conducteurs et les passagers des engins à deux roues munis d'un moteur thermique pour les départements de l'Atlantique et du Littoral ...

commune à l'autre. Mais malheureusement, cette disposition salubre pour les usagers des voies publiques n'est rigoureusement suivie qu'à Cotonou où les autorités de police se sont fortement impliquées dans sa mise en œuvre en sensibilisant et en réprimant les contrevenants.

Les mesures de sécurité prises dans la rue ne visent pas que la protection des conducteurs car ces derniers ne sont pas les seuls usagers de la voie publique. La sécurité des riverains est-elle aussi assurée au moyen des contrôles et autres mesures préventives dans la rue.

## **B- LES MESURES VISANT LA SECURITE DES RIVERAINS**

La prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens donne lieu dans les rues à des fouilles de véhicule et toute autre forme de contrôles légaux. Le contrôle peut consister en une vérification du contenu des véhicules ou en un simple contrôle d'identité<sup>169</sup>. Le contrôle en vertu de son caractère quelque peu contraignant doit se faire dans le strict respect des dispositions qui le régissent. Les mesures de prévention ne peuvent par exemple excéder quatre (04) heures<sup>170</sup>. Les voitures particulières sont exclues de ces opérations de contrôle et les opérations impliquant une immobilisation du véhicule pour une durée maximum de quatre heures, doivent être réalisées « *sous la direction et le contrôle permanent du procureur de la République* ». La fouille des véhicules n'est possible, en cas de refus du conducteur, que sur instructions du procureur de la République.

La préservation de la sécurité sur la voie publique peut être également assurée au moyen de l'installation d'un système de vidéosurveillance. La vidéosurveillance est la transmission et l'enregistrement d'images prises sur la voie publique. Une telle installation peut être possible à condition que sa mise en œuvre soit assortie de garanties de nature à sauvegarder l'exercice des libertés individuelles. Au nombre de ces garanties, nous avons l'interdiction de filmer l'intérieur des immeubles et leurs entrées de façon spécifique, le droit d'accès aux images enregistrées, l'obligation de

---

<sup>169</sup> Art. 82 Al3 de la loi Loi n° 2012-15 portant code de procédure pénale en République du Bénin.

<sup>170</sup> Art. 84 Al 1<sup>er</sup> de la loi Loi n° 2012-15 portant code de procédure pénale en République du Bénin.

détruire les images après un délai d'un mois, l'obligation d'informer le public de l'existence de caméras de vidéosurveillance, etc. La vidéosurveillance permet également d'assurer la protection des bâtiments publics, le respect des règles de la circulation ou la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans les lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol, la sauvegarde des installations utiles à la défense nationale, etc. A l'heure actuelle, ce système de surveillance n'existe dans aucune rue béninoise. Il est à souhaiter que l'Etat intègre à sa politique de sécurité, les méthodes modernes telle que celle de la vidéo-surveillance qui dans plusieurs pays a contribué à une meilleur sécurisation des personnes et des biens.

L'autre composante de l'ordre public qui complète la sécurité publique est la tranquillité publique qui, au Bénin est assurée de manière plus ou moins satisfaisante.

## **PARAGRAPHE 2 : LES MESURES DE TRANQUILLITE**

La tranquillité publique consiste à préserver le « *calme des citoyens* ». Il s'agit pour l'administration de prendre des mesures pouvant permettre par exemple de lutter contre les tapages nocturnes ou les troubles que peuvent créer le déroulement de manifestations. La tranquillité pourra justifier toute mesure visant à empêcher les désordres sur la voie publique.

### **A- L'INTERDICTION DE MANIFESTER**

Certaines manifestations peuvent être interdites par l'autorité de police administrative parce qu'elles sont susceptibles de nuire à la tranquillité publique. C'est le cas des attroupements qui ne bénéficient pas du même régime protecteur que les manifestations sur la voie publique. La définition de l'attroupement prête à controverse. Il semble en effet que deux conceptions différentes de l'attroupement sont possibles. Pour certains, l'attroupement serait simplement un rassemblement inorganisé de personnes sur la voie publique ; pour d'autre, il entrerait dans la définition de l'attroupe-

ment un élément d'illégalité qui proviendrait du but poursuivi<sup>171</sup>. Après avoir été visée à l'article 104 du code pénal français, qui résultait d'une ordonnance du 4 juin 1960 largement inspirée elle-même d'une loi du 7 juin 1848, la matière est désormais régie par l'art 431-3. Celui-ci indique : «*constitue un attroupement tout rassemblement de personne sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public* ». Il ressort de cette définition qu'un attroupement peut être constitué par un rassemblement qui tourne mal et qui vise volontairement à troubler l'ordre public.

A la lecture de la jurisprudence, il semble se dégager trois indices qui, lorsqu'ils sont réunis, sont susceptibles de caractériser un attroupement. D'abord, il doit s'agir d'un groupement de personnes assemblées. L'attroupement doit avoir un caractère visible, parfois autorisé et légitime<sup>172</sup>. Enfin, le rassemblement ne doit pas avoir pour but exclusif de s'en prendre aux personnes et aux biens. Que l'attroupement soit considéré comme un simple rassemblement spontané ou au contraire comme une manifestation séditieuse, il n'est pas douteux qu'il devienne illégal lorsque, invités à se disperser par l'autorité de police qui jouit sur ce point d'un pouvoir discrétionnaire, les participants s'y refusent<sup>173</sup>. Un attroupement peut être armé ou non armé<sup>174</sup>. L'attroupement est dit armé lorsque « l'un des individus qui le compose est porteur d'une arme apparente ou lorsque plusieurs d'entre eux sont porteurs d'armes cachées ou objets quelconques, apparents ou cachés ayant servi d'armes ou apportés en vue de servir d'armes. Il peut s'agir d'armes par nature ou d'armes par destination. Par contre, un attroupement non armé est un attroupement qui peut dégénérer en violence ou en dégradation.

Les autorités publiques peuvent faire usage de la force publique pour disperser des manifestants.

---

<sup>171</sup> J. ROBERT, J. DUFFAR, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Paris, Montchrestien, 8<sup>ème</sup> édition, 2009, p. 907.

<sup>172</sup> J. MOREAU, note sous TC, 4/ 11/ 1985, n° 2411, *Electricité de France c/ Etat*, AJDA, 1986, p. 51.

<sup>173</sup> J. ROBERT, J. DUFFAR, *op. cit.*, p.907.

<sup>174</sup> L. AHOUANNOU, *op. cit.*, p. 25.

## **B- LA DISPERSION DE MANIFESTATANTS**

Il n'est pas rare que des manifestations ne présentant aucun danger pour la paix sociale au départ dégénèrent et exposent la population à de véritables dangers. Lorsqu'une manifestation pacifique se transforme en un acte de vandalisme ou de violence caractérisée, les forces de police se trouvent dans l'obligation de réagir promptement pour préserver la sécurité et la tranquillité perturbées des individus<sup>175</sup>. Dans cette hypothèse et en cas de résistance à une interdiction de manifester, l'autorité en charge de la police administrative est en droit de disperser les manifestants. Pour ce faire, il a recours à la force publique selon les conditions fixées par la loi.

La force publique désigne l'ensemble des agents armés placés sous l'autorité des pouvoirs publics pour assurer, au besoin par la force, l'exécution des actes juridiques et le maintien de l'ordre<sup>176</sup>.

L'usage de la force publique consiste donc en l'emploi des agents armés utilisant en cas de besoin, les bâtons de police, les matraques, les armes à feu non chargée, les grenades fumigènes et lacrymogènes, les grenades offensives et les lances d'incendie.

Pour éviter que leur intervention n'engendre plus de désordre que n'en générerait le simple attroupement, le droit positif encadre à travers une procédure stricte la mise en œuvre de la force en vue de la dispersion. Il est de principe que l'usage de la force ne doit pas être spontané<sup>177</sup>.

Aux termes de l'article 23 du décret n° 2005-377 du 23 Juin 2005 portant réglementation du maintien de l'ordre public en République du Bénin, « l'usage de la force en vue de la dispersion des attroupements doit être précédé de deux sommations effectuées par l'autorité civile responsable, ou son représentant, identifiable par sa tenue d'uniforme, par le port de l'écharpe officielle ou par tout autre insigne de fonction

<sup>175</sup> A.-J. ADELOUI, « ordre public et droit de manifester dans les Etats africains de démocratie pluraliste : mariage et / ou divorce, à partir des expériences du Bénin et du Togo, communication présentée au colloque scientifique international de l'université de Kara, du 12 au 16 mai 2014.

<sup>176</sup> G. CORNU, *op. cit.*, p.470.

apparent ». Cette sommation est faite par « ...haut-parleur ou par porte-voix en Français et dans la langue présumée comprise par la majorité des personnes présentes qui reçoivent l'ordre de se disperser immédiatement et sont avisées que la force va être employée<sup>178</sup>».

L'usage de la force pour disperser un attroupement peut être fait sans recourir aux sommations lorsque des violences et des voies de fait sont exercées sur les forces du maintien ou du rétablissement de l'ordre.

La dispersion des rassemblements illégaux au Bénin est également soumise aux principes dégagés par les Nations Unies adoptés à la Havane lors du 8<sup>ème</sup> congrès pour la prévention du crime et le traitement des délinquants tenu à la Havane du 27 Août au 7 septembre 1990<sup>179</sup>.

Sur réquisition du commandant d'une unité et après usage de la force, l'emploi des armes peut être autorisé pour disperser<sup>180</sup>. Cet usage ne peut être commandé qu'après que l'usage de la force se sera révélé inopérant et que les forces de l'ordre auront fait preuve jusqu'aux dernières limites du calme, du sang froid et de la patience compatibles avec les obligations de leur mission. Mais, dans le cas où les forces de l'ordre sont l'objet de violences graves et généralisées et ne peuvent défendre autrement les lieux, les personnes et les matériels qu'elles ont reçu mission de garder ou assurer autrement leur propre sécurité, ceux-ci peuvent exceptionnellement faire usage des armes sans réquisition ou sans ordre exprès<sup>181</sup>.

Mais, l'ordre public comporte des exigences nouvelles.

---

<sup>178</sup> Art. 24 du décret n° 2005-377 du 23 Juin 2005 portant réglementation du maintien de l'ordre public en République du Bénin.

<sup>179</sup> Selon ce texte (Principes N° s13 et 14), « les responsables de l'application des lois doivent s'efforcer de disperser les rassemblements illégaux mais non violents sans recourir à la force, et lorsque cela n'est pas possible, limiter l'emploi de la force au minimum nécessaire »

<sup>180</sup> Art. 26 du décret n°2005-377 du 23 juin 2005 portant règlement du maintien de l'ordre public.

<sup>181</sup> Art. 27 du décret n°2005-377 du 23 juin 2005 portant règlement du maintien de l'ordre public.

## **SECTION 2 : UN ORDRE PUBLIC GARANT DE LA SALUBRITÉ PUBLIQUE ET DE LA DIGNITÉ HUMAINE : NOUVELLES COMPOSANTES**

L'ordre public a connu des évolutions qui laissent intégrer de nouveaux éléments. Ces évolutions concernent le périmètre de la notion d'ordre public et n'ont cependant pas modifié la fonction première de l'ordre public. En effet, les deux premiers composants sont complétés par un troisième élément pour former le triptyque classique de tranquillité, sécurité et salubrité. Sont venus s'ajouter des notions moins matérielles telles que la moralité publique qui est selon le professeur René CHAPUS « la quatrième composante de la notion d'ordre public » et le respect de la dignité de la personne humaine.

### **PARAGRAPHE 1 : LES MESURES DE SALUBRITÉ PUBLIQUE**

La salubrité publique constitue une exigence qui est imposée par les pouvoirs publics, nationaux et locaux. La prévention des risques classiques d'hygiène relatifs à la salubrité de l'eau ou aux denrées alimentaires et l'apparition de fortes préoccupations de santé publique a poussé la notion à devenir centrale dans l'activité de l'État. C'est dans ce sens que l'entretien des voies publiques est du ressort des pouvoirs publics mais requiert également la participation des riverains.

#### **A- LE RÔLE DES POUVOIRS PUBLICS**

C'est aux pouvoirs publics qu'incombe l'entretien de la voie publique. Dans ce cadre, des mesures sont prises à tous les niveaux afin de préserver la santé des populations. La commune veille à la préservation des conditions d'hygiène et de la salubrité publique<sup>182</sup>. Le maire est chargé de l'entretien des routes, pistes et ouvrages d'art sur son territoire. Sont également de son ressort l'entretien des voies urbaines et de leurs réseaux d'assainissement en zones agglomérées. Il assure en outre la signalisation

---

<sup>182</sup> Art. 95 de la loi n° 97-029 DU 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

routière et l'entretien des réseaux d'éclairage public<sup>183</sup>. Dans les agglomérations urbaines, les autorités communales doivent placer des dépotoirs en bordure des rues pour le dépôt des ordures ménagères, afin que ces ordures puissent être enlevées par les soins du service de voirie<sup>184</sup>. Lorsqu'il existe des excavations ou des déformations de la voie publique, il revient aux autorités locales compétentes, dès lors que ces excavations atteignent une certaine profondeur et une certaine longueur, de signaler leur existence, puis de procéder à leur comblement. Il s'agit du préfet pour les routes départementales et du maire pour les voies communales. Ce dernier détient en effet, sur la base de ses pouvoirs de Police, le pouvoir d'ordonner le balayage des trottoirs et des caniveaux, des voies ouvertes au public par les riverains de ces voies<sup>185</sup>. Ils prennent généralement dans ce cadre des arrêtés ayant pour objet d'instituer des mesures de propreté, dont la méconnaissance sera sanctionnée par des contraventions.

Les pouvoirs publics sont également tenus d'entretenir certaines voies privées, lorsqu'elles sont ouvertes à la circulation générale et donc mises par leurs propriétaires privés à la disposition directe du public.

En dehors des actions que l'administration est amenée à poser dans le sens de la salubrité publique, les riverains peuvent également contribuer à la salubrité de leur cadre de vie.

## **B- LE DEVOIR DES RIVERAINS**

Les riverains de la voie publique, à l'exception des autoroutes et des routes expresses, bénéficient de certains droits tels que le droit de vue, le droit d'accès, le droit d'égout, et le droit de déversement des eaux pluviales et ménagères qu'il est convenu d'appeler «aisances de voirie». En contrepartie de ces droits, ils peuvent se voir imposer des participations à l'entretien de la voie publique. Cette participation peut être matérielle, elle peut aussi être financière. Matériellement, Les usagers de la voie et

---

<sup>183</sup> Art.88 de la loi n° 97-029 DU 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

les occupants des propriétés riveraines sont tenus d'éviter toute cause de souillure des dites voies<sup>186</sup>. Ceux-ci doivent éviter tout dépôt d'immondices, ou de débris sur les trottoirs, chaussées, rues et places publiques<sup>187</sup> ; les eaux usées, les graisses, les huiles de vidange ou les excréments ne doivent pas être jetés sur la voie publique. Ils ne doivent pas se servir des voies publiques pour se laver et laver à grande eau les engins, voitures, linges, ustensiles et autres<sup>188</sup> ; ils doivent aussi éviter d'uriner ou de déféquer aux abords des voies publiques<sup>189</sup>. Les cadavres d'animaux, les ordures ménagères, les pierres, graviers, bois ne doivent être ni jetés ni enfouis sur les voies publiques<sup>190</sup>. Aucun riverain n'a le droit de construire sur la voie publique des puisards, fosses septiques ou tout autre ouvrage d'assainissement<sup>191</sup>. Tout occupant d'une habitation ayant une façade sur une rue est tenu d'assurer la propreté des abords immédiats<sup>192</sup>. Des barrières ne doivent pas être dressées sur une voie publique et sur les canaux d'écoulement des eaux en vue de protéger le domaine d'un riverain<sup>193</sup>. Les propriétaires riverains de la voie publique, sont tenus, lorsqu'ils résident dans des voies livrées à la circulation publique où le service du balayage n'est pas assuré par la municipalité, de balayer le trottoir situé devant leur façade, aux jours et heures fixés par le maire.

Bien que les dépenses d'entretien des voies communales fassent partie des dépenses obligatoires des communes, les communes peuvent mettre à la charge des propriétaires riverains les frais de premier établissement ou d'entretien du pavage des rues.

---

<sup>186</sup> Sont par exemple interdits par les textes le fait de jeter ou de déposer sur les voies publiques : les poussières collectées dans les immeubles ; les eaux usées ; les cadavres d'animaux ; les graines, miettes de pain ou de nourriture quelconque...

<sup>187</sup> Art. 2 et suivant de la loi n°87-015 du 21 septembre 1987 portant code de l'hygiène publique.

<sup>188</sup> Art. 5 de la loi n°87-015 du 21 septembre 1987 portant code de l'hygiène publique.

<sup>189</sup> Art. 12 de la loi n°87-015 du 21 septembre 1987 portant code de l'hygiène publique.

<sup>190</sup> Art. 6 de la loi n°87-015 du 21 septembre 1987 portant code de l'hygiène publique.

<sup>191</sup> Art. 10 de la loi n°87-015 du 21 septembre 1987 portant code de l'hygiène publique.

<sup>192</sup> Art. 13 de la loi n°87-015 du 21 septembre 1987 portant code de l'hygiène publique.

<sup>193</sup> Art. 11 de la loi n°87-015 du 21 septembre 1987 portant code de l'hygiène publique.

## **PARAGRAPHE 2 : L'EXTENSION DES MESURES D'ORDRE PUBLIC**

L'ordre public a connu des évolutions qui laissent penser que l'ordre moral ne lui est plus si étranger. Le concept d'ordre public intègre plus aisément des éléments qui lui sont annexes. Ces concepts, s'ils justifient des interdictions, n'en demeurent pas moins des extensions de la notion d'ordre public. En effet, au triptyque classique de tranquillité, sécurité et salubrités publiques sont venus s'ajouter des notions moins matérielles telles la moralité publique<sup>194</sup> et le respect de la dignité de la personne humaine.

### **A- LA MORALISATION DE L'ORDRE PUBLIC**

La morale désigne l'ensemble de normes et de règles de conduite propres à une société ou « *universellement valables* ». La moralité publique a été reconnue officiellement comme composante de l'ordre public grâce au fameux arrêt Société « *Les films Lutétia* »<sup>195</sup>. Selon le code béninois de l'information et de la communication, sont considérés comme contraire à la morale publique, les écrits, jeux et programmes ayant un caractère licencieux, pornographiques ou contraires aux bonnes mœurs et aux valeurs communément admises dans le corps social. Il s'agit généralement des actes de banditisme, de vol, de haine, de violence, d'usage de drogue, de mensonge, de lâcheté, de paresse ou tous actes qualifiés de crimes ou délits. Les organes de presse, les éditeurs et les imprimeurs ainsi que les services de communication audiovisuelle en ligne ou non doivent veiller à la protection de la morale publique. Pour ce faire, lorsque que les écrits, les jeux et les programmes, des périodiques, des services de radiodiffusion sonore et de télévision et des autres services de communication audiovisuelle contiennent des scènes d'incitations à la haine ou à la violence pour des raisons de race, d'ethnie, de région, de sexe, de mœurs, de religion ou de nationalité, ils ne doivent pas être mis à la disposition du public.

---

<sup>194</sup> La moralité publique est « *la quatrième composante de la notion d'ordre public* » selon le professeur CHAPUS.

<sup>195</sup> Dans l'arrêt Société « *Les films Lutétia* » et syndicats français des producteurs de films, arrêt de Section du Conseil d'État en date du 18 décembre 1959, le juge administratif a estimé que cette mesure est légale.

Il appartient au président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et au procureur de la République territorialement de constater la circulation frauduleuse de ces écrits, jeux ou périodique<sup>196</sup>. Mais dans le cas contraire, on demande aux acteurs de veiller à ce qu'ils soient précédés d'un avertissement au public et qu'ils soient identifiés par la présence d'un symbole visuel tout au long de leur durée<sup>197</sup>.

Le mouvement de « *moralisation* » de l'ordre public s'est poursuivi par l'ajout du respect de la dignité humaine comme composante de l'ordre public.

## **B- L'AJOUT DE LA DIGNITE HUMAINE**

La dignité est à la personne humaine en droit administratif ce que l'intérêt général est à l'administration, à savoir sa substance même.

Au Bénin, sa sauvegarde est un objectif de valeur constitutionnelle. En effet, dès le préambule de la constitution Béninoise déjà, le constituant Béninois a affirmé son attachement à ce principe qui, à le lire, devrait ensemble avec les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, et la justice être garantis, protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque Béninois tant dans sa dimension temporelle, culturelle que spirituelle<sup>198</sup>.

Ce principe a été consacré comme étant une composante de l'ordre public en France, grâce à l'*arrêt Commune de Morsang-sur-Orge*<sup>199</sup>. Dans cet important arrêt, le conseil a affirmé solennellement que « *le respect de la dignité humaine est une des composantes de l'ordre public...* ». Cet ajout a été très critiqué tant sur la forme que sur le fond. Sur la forme, le Conseil d'État a en effet créé de toute pièce une nouvelle composante de l'ordre public, même si celle-ci repose en partie sur une juris-

---

<sup>196</sup> Art. 47 de la loi n° 2015-07 du 20 mars 2015 portant code de l'information et de la communication en République du Bénin.

<sup>197</sup> Art. 46 de la loi n° 2015-07 du 20 mars 2015 portant code de l'information et de la communication en République du Bénin.

<sup>198</sup> Constitution Béninoise du 11 Décembre 1990 en son préambule.

<sup>199</sup> CE, Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge et Aix-en-provence*, GAJA n°96.

prudence constitutionnelle relative à la «*sauvegarde de la dignité de la personne humaine* » contre toute forme d'asservissement et de dégradation. Malgré les critiques, le respect de la dignité humaine a connu d'autres concrétisations jurisprudentielles par la suite<sup>200</sup>. Néanmoins les autorités ne peuvent pas utiliser ce motif pour justifier toutes les interdictions qu'elles souhaitent en matière de mœurs<sup>201</sup>. Ce n'est plus l'ordre matériel et extérieur qui est en cause mais le trouble dans les consciences qui motivent directement la mesure de police. La police administrative étant l'organe qui assure l'effectivité de la protection de l'ordre public.

## **CHAPITRE II**

### **UN ORDRE PUBLIC GARANTI PAR LA POLICE ADMINISTRATIVE**

Le maintien de l'ordre public est très capital pour la paix sociale. La présence de la police administrative s'avère indispensable pour assurer l'ordre public dans la rue. La police administrative se définit par la finalité d'ordre public qu'elle poursuit. Elle est le moyen utilisé par l'administration pour faire respecter l'ordre public. Elle a un caractère préventif. Elle se distingue ainsi de la police judiciaire qui est une activité répressive visant la recherche et la constatation des infractions pénales. Au Bénin, les communes à statut particulier peuvent se doter de force de police municipale dans les conditions prévues par la loi.

#### **SECTION 1 : UNE POLICE ORGANISEE**

La police administrative est appelée à remplir plusieurs missions. Cette multiplicité de missions implique une diversification des acteurs. La répartition des compétences, gage de l'efficacité et de l'efficience des mesures de police est alors assurée au moyen d'une organisation matérielle pour le moins acceptable.

---

<sup>200</sup> CE, 9 octobre 1996, *Association « Ici et Maintenant »*.

<sup>201</sup> CE 8 décembre 1997, *Commune d'Arcueil*.

## **PARAGRAPHE 1 : UNE DIVERSITE DE MISSION**

Le but de la police administrative est le maintien de l'ordre public. Elle se doit notamment d'assurer l'ordre, la tranquillité, la sûreté et la salubrité publique. Pour ce fait, elle s'est assigné diverses missions. Certaines de ces missions concernent la police administrative générale et d'autres la police administrative spéciale.

### **A- LE POUVOIR DE POLICE ADMINISTRATIVE GENERALE**

La police administrative dite générale est une activité de surveillance qui vise à maintenir la paix sociale. Elle est constituée du pouvoir de prendre toute mesure applicable à l'ensemble des administrés sur un territoire déterminé et destinée à protéger l'ordre public dans sa dimension la plus large<sup>202</sup> et dans ses différentes composantes<sup>203</sup>. La police administrative générale s'exerce sur un territoire donné à l'égard de tous les administrés qui s'y trouvent et de toutes les activités qui s'y déroulent. Les autorités qui disposent du pouvoir de police administrative générale sont ceux responsables de l'ordre public. Ainsi, Le Président de la République, le Premier Ministre, le Préfet et le Maire sont investis d'une compétence de police administrative générale.

Les mesures prises par une autorité au titre de la police générale doivent remplir deux conditions, sous peine d'illégalité. Premièrement, elles doivent être plus restrictives que les mesures édictées au titre de la police spéciale et deuxièmement, elles doivent être justifiées par les circonstances locales<sup>204</sup>. La police administrative générale a toujours pour but l'ordre public, la police administrative spéciale a pour but soit certains aspects ou compartiments de l'ordre public avec un régime juridique spécifique, soit des buts totalement différents<sup>205</sup>.

Comme la police administrative générale, les polices administratives spéciales sont des activités de surveillance qui visent le maintien de la paix sociale.

---

<sup>202</sup> M. LOMBARD, G. DUMONT, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 9<sup>ème</sup> édition, 2011, p. 345.

<sup>203</sup> Il s'agit des trois composantes traditionnelles à savoir : tranquillité, sécurité, salubrité.

<sup>204</sup> CE, 18 décembre 1959, *Sté des films Lutétia*.

<sup>205</sup> I.D. SALAMI, op. cit, P., P.189.

## **B- LE POUVOIR DE POLICE ADMINISTRATIVE SPECIALE**

Les polices administratives spéciales ont également pour objet le maintien de l'ordre public, mais ne vise que l'un des éléments qui le constituent. A l'inverse, les polices administratives spéciales n'existent que pour autant qu'elles aient été instituées par un texte particulier. Chacune de ces polices intervient dans un domaine particulier. On peut citer, la police de la navigation, la police des cultes, la police des établissements dangereux, la police de la pêche, la police de la protection des animaux, la police de la chasse, la police des eaux, la police des chemins de fer, la police des débits de boissons...

Les ministres sont les principales autorités de police spéciale. Les préfets sont également investis de pouvoir de police spéciale notamment en matière de grands rassemblements. Outre les compétences du maire en matière de police générale, divers textes spécifiques confient également au maire des compétences particulières de police qui fondent "*les polices spéciales*". Celles-ci visent des situations spécifiques et peuvent rechercher des objectifs plus précis, en prévoyant le cas échéant des procédures spécifiques. Leur organisation et leur fonctionnement sont déterminés par des textes particuliers. Fort de cette compétence, le maire exerce la police de la circulation des routes nationales, départementales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au préfet sur les routes à grande circulation. Il convient aussi de signaler que la présence d'un pouvoir de police spéciale n'exclut pas l'utilisation d'un pouvoir concurrent de police générale. En effet une autorité de police générale peut intervenir dans une matière de police spéciale en cas d'urgence.

La possibilité est donnée aux communes en cas de besoin de se doter d'une police. Cette police est assumée par un corps d'agents municipaux constitué dénommé Police Municipale<sup>206</sup>.

---

<sup>206</sup> Art.2 du décret 2009-027 du 04 février 2009 portant modalités d'exercice des pouvoirs de police administrative du maire dans les communes à statut particulier en République du Bénin.

Elle a pour objet d'assurer le bon ordre, la tranquillité publique, la sécurité publique et la salubrité publique. Les communes peuvent, par elles même, créer les services appropriés et embaucher des agents appelés « policiers municipaux ». Et, comme toute action de l'administration, l'exercice du pouvoir de police est soumis au principe de la légalité et au contrôle juridictionnel<sup>207</sup>.

Au Bénin, seules les communes à statut particulier peuvent se doter des policiers municipaux<sup>208</sup>. En effet, le policier municipal exerce ses fonctions après avoir reçu une formation professionnelle initiale. Cette formation des élèves agents de la police municipale est organisée par l'Ecole Nationale de Police (ENP)<sup>209</sup> et dure neuf (9) mois<sup>210</sup>.

Les policiers municipaux assurent la mise en œuvre des arrêtés du maire. Ils exercent leurs fonctions en coordination avec les autres forces nationales de police et de gendarmerie et sont compétents seulement sur le territoire de leur commune. La compétence des policiers municipaux a été étendue en matière de police de la circulation<sup>211</sup>. Parce que l'exercice du pouvoir de police risque de porter atteinte aux libertés et parce qu'il est admis que la liberté est la règle et la restriction de police l'exception<sup>212</sup>, le juge administratif exerce un contrôle étendu, vérifiant en particulier l'adéquation de la mesure de police à la gravité de la menace à l'ordre public<sup>213</sup>.

La dualité qui caractérise la police administrative conduit à s'interroger sur les autorités investies du pouvoir de police et de leurs attributions respectives.

---

<sup>207</sup> J. WALINE, *Précis de droit administratif*, Paris, Dalloz, 23<sup>ème</sup> édition, 2010, p. 342.

<sup>208</sup> Le champ d'action du maire dans les communes à statut particulier a été fixé par la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 et son décret d'application n° 2009-027 du 04 février 2009 portant modalités d'exercice des pouvoirs de police administrative du maire.

<sup>209</sup> Art. 1<sup>er</sup> de l'arrêté n°2010-031 du 16 février 2010 portant organisation de la formation des agents de la police municipale.

<sup>210</sup> Art. 2 de l'arrêté n°2010-031 du 16 février 2010 portant organisation de la formation des agents de la police municipale.

<sup>211</sup> Décret du 24 mars 2000 et loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003.

<sup>212</sup> V. conclusions du commissaire du gouvernement Corneille sous la décision Baldy du 10 Août 1917.

<sup>213</sup> J. MORAND-DEVILLER, *op. cit.*, p. 542.

## **PARAGRAPHE 2 : UNE MULTIPLICITE D'ACTEURS**

La distinction entre police administrative générale et police administrative spéciale conduit à préciser les compétences des différentes autorités de police. En effet, les autorités compétentes pour prendre des mesures de police administrative sont nombreuses et diverses. Elles existent aussi bien au plan national qu'au niveau local.

### **A- LES AUTORITES CENTRALES**

Historiquement, c'est sous la troisième République française que les pouvoirs d'autorité de police administrative avaient déjà été reconnus au Président de la République<sup>214</sup>. Sous la 5<sup>ème</sup> République, il n'est compétent que pour les mesures de police prenant la forme de décret en conseil des ministres (exemple : pour la dissolution d'associations provoquant des manifestations armées dans la rue selon la loi du 10-01-1936) ou en cas de mise en œuvre des mesures exigées par les circonstances exceptionnelles.

Au Bénin, le Président de la République, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement est le premier détenteur du pouvoir de police administrative générale. Il tient son pouvoir de la constitution béninoise de 1990, notamment de l'article 54 qui dispose : « *Le président de la République est le détenteur pouvoir exécutif. Il est le chef du gouvernement, et à ce titre, détermine et conduit la politique de la Nation. Il exerce le pouvoir réglementaire... Il dispose de l'Administration et la force armée. Il est le responsable de la défense nationale...* ». Il peut toutefois déléguer ce pouvoir aux membres de son Gouvernement<sup>215</sup>. En outre, le Président de la République peut, à tout moment, sur proposition du Ministre de l'Intérieur et lorsque les circonstances l'exigent, confier par ordre de mission, la direction et la responsabilité du maintien de l'ordre à une personnalité de son choix, reconnue pour sa compétence, dans les

---

<sup>214</sup> J. TOZE, « *Les activités de police et la garantie des libertés publiques* », in *Police, Droits de l'Homme et droits des Réfugiés*, Recueil de cours, 15<sup>ème</sup> session régionale de formation sur les droits de l'homme et le droit des réfugiés, Cotonou, Bénin Royal Hôtel, du 07 au 18 juillet 2014, p. 43.

<sup>215</sup> Art. 70 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : « *Le Président de la République peut déléguer certains de ces pouvoirs aux ministres, sauf ceux prévus aux articles 54 alinéa 3, 60, 101, 115, 133 et 144* ».

limites de zone et de temps bien définies. Cette personnalité prend le titre de « *commissaire de gouvernement en mission extraordinaire* »<sup>216</sup>.

Les ministres ne disposent pas en principe de pouvoir réglementaire sauf dispositions législatives les habilitant ou dans le cadre de l'organisation de leurs services<sup>217</sup>.

Le ministre de l'Intérieur est par exemple le supérieur hiérarchique des personnels mettant en œuvre le pouvoir de police<sup>218</sup>. Mais à l'instar des autres Ministres, il ne dispose d'aucun titre lui permettant de prendre des mesures de police à portée nationale.

Au niveau local, il existe aussi des autorités de police.

## **B- LES AUTORITES LOCALES**

Le pouvoir de police administrative, au niveau local est discuté entre le maire communal et le préfet. Le maire est investi d'une compétence générale de police administrative au niveau communal<sup>219</sup>. Il lui revient d'assurer l'ordre public local. Il exerce ses pouvoirs au nom de la commune, sous le contrôle administratif du préfet. Le pouvoir de police administrative du maire est un pouvoir normatif qui lui permet d'édicter des mesures réglementaires et individuelles. Il s'agit d'un pouvoir personnel, qu'il est seul à pouvoir mettre en œuvre. Le conseil municipal ne peut pas prendre de mesures de police administrative, elles seraient entachées d'incompétence. Par conséquent, il n'existe pas de contrôle du conseil municipal sur le maire en sa qualité d'autorité municipale de police administrative. Toutefois, le maire peut déléguer ses pouvoirs de police à un adjoint, par arrêté régulièrement publié. Il peut également déléguer ses pouvoirs à un conseiller municipal en cas d'absence ou d'empêchement des adjoints, ou dès lors que les adjoints sont tous titulaires d'une

---

<sup>216</sup> Art. 6 du Décret n° 2005-377 du 23 juin 2005 portant réglementation du maintien de l'ordre public en République du Bénin.

<sup>217</sup> Décret n° 2006-178 du 08 Avril 2006 portant composition du 1<sup>er</sup> gouvernement du Docteur Boni YAYI qui reconnaît aux ministères sectoriels un pouvoir de police dans leur domaine de compétence.

<sup>218</sup> Art. 3 du Décret n° 2005-377 du 23 juin 2005 portant réglementation du maintien de l'ordre public en République du Bénin.

<sup>219</sup> Art 76 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

délégation<sup>220</sup>. Le maire ne peut pas déléguer son pouvoir de police de manière unilatérale, ni par un contrat. Il ne peut déléguer à une personne privée l'exercice même du pouvoir de police<sup>221</sup> et ne peut donc pas placer des forces de police sous l'autorité de personnes privées<sup>222</sup>.

Le préfet, représentant de l'Etat au niveau départemental et en sa qualité d'autorité civile responsable du maintien de l'ordre public dispose des pouvoirs de police administrative générale dans son département<sup>223</sup>. En effet, les pouvoirs qui appartiennent au maire, ne font pas obstacles à ceux du Préfet. Celui-ci exerce ces pouvoirs soit en vertu de ses propres compétences<sup>224</sup>, soit sur la base de son pouvoir de substitution<sup>225</sup>.

Lorsque le préfet se substitue au maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police, cette substitution doit être précédée d'une mise en demeure<sup>226</sup>. La mise en demeure est une formalité substantielle et nécessaire, même dans l'hypothèse où le maire a donné son accord à la mesure prise par le préfet<sup>227</sup>. Mais en cas d'urgence elle n'est pas nécessaire<sup>228</sup>.

---

<sup>220</sup> Les délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées, et prennent fin au plus tard lors du renouvellement électoral.

<sup>221</sup> Notamment le pouvoir de prendre des mesures normatives (arrêtés) en matière de police ou le pouvoir de procéder au contrôle de leur respect.

<sup>222</sup> En revanche, des services publics qui ont pour objet de fournir des moyens matériels en appui du pouvoir de police peuvent être délégués par la commune compétente (exemple : la gestion des fourrières animales, la capture et mise en fourrière des chiens errants et l'enlèvement des bêtes mortes).

<sup>223</sup> Art. 4 du décret 2005-377 du 23 juin 2005 portant Règlementation du maintien de l'ordre public en République du Bénin.

<sup>224</sup> En matière de compétences propre, le préfet exerce les pouvoirs de police pour réprimer les atteintes à la tranquillité publique, à l'exception des bruits de voisinage et assure le bon ordre quand occasionnellement de grands rassemblements se tiennent.

<sup>225</sup> En cas de carence du maire, le préfet dispose d'un pouvoir de substitution. Il peut user de cette prérogative dans tous les cas où il n'y aurait pas été prévu par le maire de prendre toute mesure relative au maintien de la sûreté et de la tranquillité publique

<sup>226</sup> Art. 149 de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin.

<sup>227</sup> CE, 27 novembre 1974, *Ministère de l'Intérieur c/. Dame Bertranuc et autres*.

<sup>228</sup> Art. 79 de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin.

Notons que le pouvoir de police administrative possède au niveau local une spécificité.

## **SECTION 2 : UNE POLICE ENCADRE**

Les activités de police sont encadrées par la constitution qui constitue la première source normative des compétences qui y sont attachées. Mais il y a aussi la loi au sens formel c'est-à-dire celle votée par l'Assemblée Nationale ou les principes jurisprudentiels dégagés par le juge administratif dans l'exercice de ses compétences juridictionnelles.

### **PARAGRAPHE 1 : LA SOUMISSION AUX PRINCIPES DE NECESSITE ET DE PROPORTIONNALITE**

Les activités de police sont liées à l'exercice des compétences relevant de la puissance publique, essentiellement restrictive des libertés. C'est pour cette raison que la mise en œuvre de cette force que constitue la police doit être commandée par la nécessité et que la contrainte qu'elle exerce sur les citoyens doit être proportionnelle à la gravité de la menace faite à l'ordre public.

#### **A- L'EXIGENCE DE NECESSITE**

Il convient ici de rappeler que dans toute société démocratique, la liberté est la règle et la restriction ou la contrainte l'exception. Ainsi, « ...toute décision de police, comme d'ailleurs toute loi, n'a le droit d'interdire que les actions nuisibles à la société. Les autorités de police sont donc tenus d'appliquer la loi lorsqu'il y en a une, et à défaut d'une loi précise sur un sujet déterminé, elles ne sont autorisés à prendre un règlement autonome que parce qu'il est directement dicté par les exigences de l'ordre public »<sup>229</sup>.

---

<sup>229</sup> D. GNAMOU, « *Police, Droits de l'Homme et droits des réfugiés en Afrique* », in *Police, Droits de l'Homme et droits des Réfugiés*, Recueil de cours, 15<sup>ème</sup> session régionale de formation sur les droits de l'homme et le

Les restrictions à la liberté et aux droits fondamentaux de la personne dans les rues ne peuvent donc être inspirées par la seule subjectivité, le caprice ou la fantaisie de l'autorité qui en décide. Elles doivent se fonder soit sur des textes de loi soit dictés par les exigences de l'ordre public objectivement appréciées. Cette exigence figure aux articles 8, 12 et 14 de la Charte Africaine des droits de l'Homme et des peuples. L'ordre public étant le bouclier des libertés, la restriction ne peut concerner la substance du droit ou la liberté elle-même. Elle ne peut l'affecter que dans la mesure nécessaire et indispensable à la seule protection de l'ordre public.

La cour constitutionnelle du Bénin considère, examinant les conditions restrictives à la liberté de manifestation, que seules les menaces de troubles à l'ordre public démontrés par l'autorité administrative légitime une telle restriction<sup>230</sup>. Lorsque la mesure de police transgresse ces normes et ne se justifie par le besoin de maintenir ou de rétablir l'ordre social, elle entre dans le domaine de l'arbitraire.

L'encadrement des mesures de police s'entend également de la recherche d'un équilibre entre la gravité des menaces à l'ordre public et les mesures prises.

## **B- LE RESPECT DE LA PROPORTIONNALITE**

Il faut une proportion entre la gravité de la mesure et la gravité de l'exigence d'ordre public. Il faut retenir que « *L'idée générale du principe de la proportionnalité est que «la restriction quelle qu'elle soit ne doit pas être excessive par rapport à sa fin »*<sup>231</sup>. La restriction allant donc au-delà de celle qui suffit à assurer l'ordre public, dans le respect maximal de la liberté ou du droit en cause est donc illégale. Le principe de la proportionnalité impliquerait donc « le respect d'une proportionnalité entre le motif

---

droit des réfugiés, Cotonou, Bénin Royal Hôtel, du 07 au 18 juillet 2014, pp.30-31.

<sup>230</sup> DCC 06-47 du 05 Avril 2006.

<sup>231</sup> D. GNAMOU, loc. cit., p.31.

de la mesure et son objet »<sup>232</sup>. Il n'est donc pas normal que pour disperser des manifestations pacifiques dans les rues, les agents de police fassent presque systématiquement usage de violence et emploie même des armes sur des manifestants non armés comme on a dû le voir au Bénin sous le régime du Président YAYI BONI. La mise en œuvre de la force publique et les exécutions d'office ou forcées des règles de police répondent aux mêmes exigences : elles sont en principe interdites et ne sont permises que si la loi les prévoit ou à défaut, si l'urgence l'exige réellement.

Le maintien de l'ordre public est la vocation fondamentale de la police. Mais, si l'on n'y prend garde, les mesures de police peuvent se révéler dangereuse pour les libertés et droits fondamentales de la personne qu'elles sont pourtant destinées à préserver au final. C'est pour cette raison la loi astreint les personnes munies des prérogatives de la force publique au respect du principe de la nécessité et de la proportionnalité. Sans ses règles, l'ordre public au lieu d'être le refuge des libertés publiques n'en deviendra que cimetière. Et c'est justement pour empêcher cet état de chose que les activités de police sont également soumises à un contrôle.

## **PARAGRAPHE 2 : LE CONTROLE DES MESURES DE POLICE**

Le compromis entre ordre et liberté doit respecter une juste mesure, équation quasi « *mathématique* » de proportionnalité où le bon sens et l'intuition de l'autorité de police ont aussi leur rôle à jouer<sup>233</sup>. Pour éviter les dérapages à l'occasion des activités de police, la loi soumet ces activités à un contrôle administratif, disciplinaire et juridictionnel.

### **A- LE CONTROLE ADMINISTRATIF**

La police administrative est exercée sous le contrôle et le commandement des autorités administratives dans les conditions fixées par la loi, les règlements ou la jurispru-

---

<sup>232</sup> Ibid, p.32.

<sup>233</sup> J. MORAND-DEVILLER, *op. cit.*, p. 542.

dence. Au Bénin, ce contrôle s'exerce à l'occasion des recours administratifs préalables (un recours hiérarchique ou par voie de recours gracieux), d'un recours de tutelle ou par voie de substitution (le préfet qui se substitue au maire dans ces actes de police par exemple). Le recours administratif est une réclamation adressée à l'administration en vue de trouver un règlement à un différend né d'un acte juridique qu'elle a édicté. Bien que le recours administratif n'ait pas pour objectif initial le contrôle de l'action de l'administration, son institution comme préalable obligatoire à la saisie du juge administratif a pour effet de laisser à l'autorité compétente pour en connaître le soin d'arrêter définitivement la position de l'administration, ce qui signifie que la décision prise à la suite du recours se substitue nécessairement à la décision initiale<sup>234</sup>. A l'intérieur des demandes adressées à l'administration, les recours administratifs sont définis en fonction de deux éléments : ce sont des recours adressés à une administration qui statue par un acte administratif et des recours mettant en jeu la légalité ou l'opportunité d'un acte juridique de l'administration<sup>235</sup>. Cela implique que les mesures de police qui n'ont pas pour finalité le maintien de l'ordre public, et c'elles qui ne sont pas nécessaires et strictement proportionnées à la préservation de l'ordre public peuvent être soumises à la censure de l'autorité administrative compétente au moyen des recours administratifs. Pour ce qui est du recours de tutelle, il faut retenir qu'il s'agit d'un recours pour excès de pouvoir formée par les autorités de tutelle contre les actes des autorités soumises à leur contrôle lorsque ces autorités de tutelle ne disposent pas du pouvoir d'annulation. Ce type de recours s'exerce par exemple dans un espace de relations entre un maire de commune et un préfet de département qui est l'autorité de tutelle.

## **B- LE CONTROLE JURIDICTIONNEL**

Le contrôle juridictionnel est celui exercé par le juge administratif ou le juge constitutionnel.

---

<sup>234</sup> M. LOMBARD, G. DUMONT, *op. cit*, p. 369.

<sup>235</sup> I.D. SALAMI, *op. cit*, P.330.

Il s'agira pour le juge de vérifier si la mesure de police a bien été adoptée dans le but de sauvegarde de l'ordre public<sup>236</sup>. Il met en balance dans le cadre de son contrôle d'une part l'objectif d'ordre public poursuivi par la mesure de police et d'autre part les atteintes aux libertés qu'elle entraîne. Dans cette matière, le juge exerce un contrôle particulièrement poussé : il vérifie non seulement s'il existait dans les circonstances de l'espèce une menace de trouble de l'ordre public susceptible de justifier une mesure de police, mais encore si cette mesure était appropriée par sa nature et sa gravité à l'importance de la menace.

Les mesures de police doivent être nécessaires et strictement proportionnées pour que l'objectif de maintien de l'ordre public soit atteint. L'atteinte à une liberté ne devrait en effet qu'être exceptionnelle et employée qu'en absence d'autres possibilités. L'administration doit en fait toujours rechercher, avant d'adopter une mesure restrictive ou d'interdiction, si d'autres solutions sont envisageables<sup>237</sup>. Une mesure d'interdiction ne peut donc être licite que si elle est indispensable. Elle doit s'appliquer seulement lorsque l'autorité de police ne dispose pas d'autres moyens moins contraignants pour maintenir l'ordre public<sup>238</sup>. Les mesures de police doivent par ailleurs être proportionnées aux faits qui les ont motivées<sup>239</sup>.

Lorsque, la mise en œuvre des mesures de police administrative engendre des préjudices, la responsabilité de l'Etat peut être engagée.

## **PARAGRAPHE 2 : LA RESPONSABILITE DU FAIT DES ACTIVITES DE POLICE**

L'administration est civilement responsable des dégâts et dommages causés, aux personnes et aux propriétés résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par

---

<sup>236</sup> Par exemple pour l'esthétique, v. CE 21 juill. 1971, *Loubat* ; ou plus encore, dans le but de limiter la concurrence, v. CE 23 avr. 1997, *Commune des Gets, Lebon 662*.

<sup>237</sup> CE. 19 mai 1933, *Benjamin*.

<sup>238</sup> CE 30 déc. 2003, *M. L. et autres, AJDA 2004.888*, note O. Le Bot.

<sup>239</sup> Sauf exception, le juge refusera ainsi les mesures d'interdiction générales et absolues. CE 22 juin 1951, *Daudignac*.

violence et autres faits advenus sur son territoire par le fait de ses habitants, à l'occasion des attroupements ou rassemblements organisés ou non<sup>240</sup>. Il a fallu attendre 1905 pour que le conseil d'Etat abandonne le vieux principe d'irresponsabilité de la puissance publique en matière de police administrative<sup>241</sup>. La police administrative suscite aujourd'hui une étonnante diversité de responsabilité. Il s'agit de la responsabilité sans faute, la responsabilité pour faute simple, et la responsabilité pour faute lourde<sup>242</sup>.

### **A- LA RESPONSABILITE SANS FAUTE**

Lorsque l'administration met en œuvre des choses qui présentent par elles-mêmes un danger, le juge applique la responsabilité sans faute si celles-ci provoquent un dommage. Le contentieux de cette responsabilité est administratif. En fait, lorsque, par suite d'attroupement ou de rassemblement, des dommages sont causés aux particuliers du fait de crimes ou délit commis à forces ouverte, la responsabilité de la commune se trouve engagée. La responsabilité joue même si la victime participait au rassemblement<sup>243</sup>. Lorsque les attroupements ou les rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune de celles-ci est responsable des dégâts et dommages causés dans la proportion fixée par les tribunaux<sup>244</sup>.

La responsabilité sans faute est donc retenue en cas de dommages causés par un attroupement ou par l'utilisation d'une arme à feu quand la victime n'est pas la personne visée par l'opération de police<sup>245</sup>. Cette forme de responsabilité s'explique par le fait que, les attroupements présentent toujours le risque de provoquer des dommages, dont les acteurs sont très difficiles à identifier. La mise en œuvre de cette responsabilité est soumise à deux conditions<sup>246</sup>. Il faut d'abord que le dommage soit

---

<sup>240</sup> Art. 167 de la loi n°97-029 portant organisation des communes en République du Bénin

<sup>241</sup> CE 10.2.1905, *Tomaso Grecco*.

<sup>242</sup> G. LEBRETON, *Droit administratif général*, Paris, Dalloz, 6<sup>ème</sup> édition, 2011, p. 449.

<sup>243</sup> TC, 24 mai 1965, *Roche*, JCP. 1965 concl. Gégout.

<sup>244</sup> Art. 168 de la loi n°97-029 portant organisation des communes en République du Bénin

<sup>245</sup> CE Ass.24.6. 1949, *Consorts Lecomte*.

<sup>246</sup> CE Ass.20-2-1998 Soc. ECSA AJDA 1998, 1029 notes Pairot- Mazères.

causé par des actes de violence constitutifs de crimes ou de délit, et non par une simple bousculade. Ensuite, il faut que le dommage soit en relation suffisamment directe avec un attroupement ou un rassemblement. Que l'attroupement ait ou non un but protestataire<sup>247</sup>, qu'il soit une émeute ou un défilé traditionnel, qu'il se produise sur la voie publique ou dans les lieux privés, que le dommage soit causé par les manifestants ou par les policiers qui leur font face, qu'il soit subi par des manifestants ou par des personnes étrangères à l'attroupement aucune autre condition n'est exigée<sup>248</sup>. Peu importe enfin la nature du dommage, car tous les préjudices sont indemnisables. L'Etat peut après avoir indemnisé les victimes, exercer une action récursoire contre les acteurs des actes de violence s'ils sont identifiés, voire contre la commune dans laquelle l'attroupement s'est produit lorsque le maire a négligé de prendre les mesures de police nécessaires<sup>249</sup>.

## **B- LA RESPONSABILITE POUR FAUTE**

Lorsque la responsabilité de l'administration est subordonnée à l'existence d'une faute, celle-ci ne peut ouvrir droit à réparation que si elle a entraîné un préjudice qui est la conséquence directe de la faute de l'administration. La faute, le préjudice et le lien de causalité étant trois éléments constitutifs, d'une façon classique, de la responsabilité pour faute, la victime a la charge de la preuve de la faute qu'elle invoque. Cependant, dans certaines hypothèses, des présomptions de faute ont été instituées, qui ont pour effet de renverser la charge de la preuve puisqu'il appartiendra alors à l'administration de prouver qu'aucune faute ne lui est imputable. La responsabilité de la commune sera engagée lorsque l'inaction du maire cause des dommages aux usagers. Celle du préfet sera également retenue si, informé de la situation, il n'a pas mis en demeure le maire d'user de ses pouvoirs de police et n'a pas fait usage du pouvoir de substitution qu'il détient. Ainsi, les victimes d'accidents subis à l'occasion

---

<sup>247</sup> CE 13 déc 2002, *Comp. d'assurance des Lloyd's de Londres* AJDA 2003, 398, concl. Olson, à propos d'un groupe de jeunes massés devant une discothèque.

<sup>248</sup> G. LEBRETON, *op. cit.*, p. 449.

<sup>249</sup> *Ibid.*, p. 450.

de l'utilisation d'un ouvrage public pourront engager la responsabilité de l'administration pour le « défaut d'entretien » de ce dernier. Il peut s'agir par exemple d'une voie publique mal entretenue qui cause des accidents aux usagers de ladite voie. Lorsque par exemple des excavations ou des déformations existent sur les voies publiques et que la commune ne procède pas à la signalisation de leur existence puis à leur comblement, dès lors que ces excavations sont à l'origine d'un accident, la victime pourra engager la responsabilité de la commune pour les dommages qu'elle a subis<sup>250</sup>. La jurisprudence admet toutefois que l'administration puisse, s'exonérer de sa responsabilité, en apportant non seulement la preuve de la faute de la victime, d'un tiers ou de la force majeure mais en prouvant également l'entretien normal de l'ouvrage public, dans la mesure où elle aurait effectué les diligences appropriées pour prévenir ou signaler l'anomalie à l'origine de l'accident.

---

<sup>250</sup> CE, sect., 14 février 1958, *Thorrard, Leb.*, p. 104.

**CONCLUSION GENERALE**

La réglementation de la rue en Droit administratif béninois est caractérisée par un challenge constant entre l'expression de libertés fondamentales, telles celles de circuler, de manifester, de faire le commerce et les restrictions posées à ces libertés en vue de la préservation de l'ordre public. Alors que la réponse généralement admise en doctrine face à cette problématique est celle de l'égalité des droits, on constate que le juge constitutionnel Béninois penche pour la suprématie de l'ordre public face aux autres droits. Cette option qui a priori semble anodine, prend une importance particulière lorsqu'on sait que ce juge n'a jamais défini ce qu'il convient d'entendre par ordre public laissant donc perpétuer à dessein le flou qui caractérise cette notion et qui fait le lit à l'arbitraire. La notion d'ordre public est donc à dessein galvaudée pour justifier des faits de violation de droits et libertés fondamentaux de la personne humaine. Plusieurs manifestations sont arbitrairement interdites au nom de l'ordre public alors qu'elles ne présentent objectivement aucune menace pour la paix et la sécurité nationale<sup>251</sup>.

De même, si la liberté de manifestation jouit d'une reconnaissance légale avérée en Droit positif béninois, il est à souligner que sa mise en œuvre obéit à un régime juridique ambigu ayant pour corollaire un sentiment d'inégalité entre usagers de la voie publique du fait du filtrage politique qui y a cours. Il est à souhaiter que le pouvoir législatif joue pleinement sa partition en précisant, et ce, conformément à la constitution<sup>252</sup> les conditions de mise en œuvre et de limitation de la liberté de manifestation.

---

<sup>251</sup> La lettre n° 287/ CUC/CAB-SP par laquelle le chef de la circonscription urbaine de Cotonou interdit la marche pacifique que se propose d'organiser le parti de la « Renaissance du Bénin » (RB) est déclarée contraire à la Constitution béninoise car la manifestation projetée ne comporte aucune menace à l'ordre public. Cf. DCC 03-134 du 21 août 2003.

<sup>252</sup> Le pouvoir de limitation ou de conciliation de la liberté de manifestation avec les impératifs d'intérêt public revient au législateur dans la mesure où la constitution a prévu en son article 25 que la liberté de manifestation est garantie « *dans les conditions fixées par la loi* ».

Il s'agira pour ce pouvoir d'élucider le concept de " L'ordre public" en définissant les agissements constitutifs de trouble à l'ordre public.

On pourra néanmoins dire qu'en Droit administratif béninois, la rue est un lieu d'affirmation des libertés publiques. Ces libertés sont garanties aussi bien par des dispositions normatives qu'institutionnelles. Le Droit domanial béninois intègre en grande partie les exigences liées au Droits fondamentaux de la personne humaine et assure à tout citoyen un égal accès à cet espace du domaine public de l'Etat que constitue la rue. Dans le régime domanial béninois, les autorités locales ont une grande responsabilité en ce qui concerne la protection du domaine public et sont autorisées en vertu de leur pouvoir de police à modérer la mise en œuvre des libertés qui y ont cours. Mais malheureusement, le laxisme des dites autorités favorise l'occupation anarchique des rues et de leurs dépendances. Cette situation peut être jugulée par une plus forte implication des autorités de tutelles et une responsabilisation des riverains de la voie publique. Aussi, la politique d'urbanisation des villes béninoises est à améliorer. L'on gagnerait par exemple à intégrer à celle-ci la prévision d'espace destiné à accueillir des artisans. Une meilleure éducation des populations au civisme sera d'une grande aide.

Par ailleurs, la quasi-absence du juge administratif béninois des contentieux relatifs aux usages de la rue est à déplorer. L'office de ce juge est méconnu et la procédure de sa saisine décriée du fait de sa complexité. C'est cet état de chose qui explique la propension des administrés à saisir presque systématiquement le juge constitutionnel toutes les fois qu'à l'occasion d'une manifestation, ou d'une activité de l'Etat, leurs droits sont violés.

L'usage abusif de la force publique contre les usagers de la voie publique est aussi à dénoncer. En effet, la mise en œuvre de la force publique est soumise comme nous l'avons développé à la double exigence de nécessité et de proportionnalité. Mais, dans la pratique, ce verrou est sauté au profit des contingences politiques et ce au prix de la sécurité des citoyens. Nous suggérons alors que les mesures de contrôle des activités de la police soient d'avantage renforcées. Cela pourrait passer par la mise

## LA RUE EN DROIT ADMINISTRATIF BENINOIS

en place d'un organisme d'inspection indépendant. En outre, une meilleure formation des agents de police au respect des droits humains participerait à réduire les violations de droits fondamentaux dans la rue.

**BIBLIOGRAPHIE**

**I- OUVRAGES**

- A. DE LAUBADERE, J.-C VENEZIA, Y. GAUDEMET, *Droit administratif*, Paris, L.G.D.J, 16<sup>ème</sup> édition, 437 p.
- A. HEYMANN-DOAT, G. CALVES, *Libertés publiques et droits de l'homme*, Paris, L.G.D.J, 9<sup>ème</sup> édition, 2008, 288 p.
- A. VAN LANG, G. GONDOUIN, V. INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, Paris, Dalloz, Sirey, 5<sup>ème</sup> édition, 2008.
- B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2<sup>ème</sup> édition, 2011, 686 p.
- B. STIRN, *Les libertés en question*, Paris, Montchrestien, 2<sup>ème</sup> édition, 1998, 160 p.
- C. DEBBASCH, F. COLIN, *Droit administratif*, Paris, Economica, 8<sup>ème</sup> édition, 2007.
- C. LECLERCP, *Libertés Publiques*, Paris, Litec, 3<sup>ème</sup> édition, 1996, 321 p.
- C. TOURNAYE, *Kelsen et la sécurité collective*, travaux de recherches Panthéon- Assas, France, L.G.D.J, 1995.
- D. BATSELE, T. MORTIER, M. SCARCEZ, *Manuel de droit administratif*, Belgique, Bruylant, 2010, 932 p.
- D. CHAGNOLLAUD, G. DRAGO, *Dictionnaire des droits fondamentaux*, Paris, Dalloz, 2010.
- E. EBEL, *Les préfets et le maintien de l'ordre public en France au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, la documentation française, 1999, 265 p.
- Fondation Konrad Adenauer, *Commentaire de la constitution béninoise du 11 décembre 1990*, septembre 2013.
- G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, P. U.F., 10<sup>ème</sup> édition mise à jour, 2014.
- G. LEBRETON, *Droit administratif général*, Paris, Dalloz, 6<sup>ème</sup> édition, 2011, 583 p.

- G. LEBRETON, *Libertés publiques et droits de l'homme*, Belgique, Dalloz, 8<sup>ème</sup> édition, 2009, 569 p.
- G. PEISER, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 7<sup>ème</sup> édition, 1976, p.499.
- H. AKEREKORO, *Droit administratif des biens, nouvelles orientations béninoises*, Cotonou, la différence, 2013, 209 p.
- H. OBERDORFF, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Paris, L.G.D.J., 3<sup>ème</sup> édition, 2012, 636 p.
- H. OBERDORFF, J. ROBERT, *Libertés fondamentales et droits de l'homme*, Paris, Montchrestien, 9<sup>ème</sup> édition, 2011, 957 p.
- I. SALAMI, *Droit administratif*, Bénin, CeDAT édition, 2015, 404 p.
- J. AUTIN, C. RIBOT, *Droit administratif général*, Paris, Litec, 1999.
- J. BASTIÉ, B. DÉZERT, *L'espace urbain*, Paris, Masson, 384 p.
- J. DUFAU, *Le domaine public*, Paris, le moniteur, 5<sup>ème</sup> édition, 2001, 575 p.
- J. LACHAUME, H. PAULIAT, S. BRACONNIER, C. DEFFIGIER, *Droit administratif (les grandes décisions de la jurisprudence)*, Paris, P.U.F, 15<sup>ème</sup> édition mise à jour, 2010.
- J. MORAND-DEVILLER, *Cours de droit administratif des biens*, Paris, Montchrestien, 7<sup>ème</sup> édition, 2012, 722 p.
- J. MOREAU, *Droit public, tome 2, droit administratif*, Paris, Economica, 3<sup>ème</sup> édition, 1995, 1107 p.
- J. RIVERO, H. MOUTOUH, *Libertés publiques*, tome II, Paris, PUF, 7<sup>ème</sup> édition mise à jour, 2003, 269 p.
- J. WALINE, *Précis de droit administratif*, Paris, Dalloz, 23<sup>ème</sup> édition, 2010, 728 p.
- J. Y. MORIN, *Libertés et droits fondamentaux dans les constitutions des Etats ayant le français en partage*, Belgique, Bruylant, 1999, 726 p.
- J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, H. GAUDIN, J. P. MARGUENAUD, S. RIALS, F. SUDRE, *Dictionnaire des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2008, p.1074.
- J. FIALAIRE, E. MONDIELLI, A. GRABOY-GROBESCO, *Libertés et droits fondamentaux*, Paris, Ellipses, 2<sup>ème</sup> édition, 2012, 678 p.

- J. ROBERT, J. DUFFAR, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Paris, Montchrestien, 8<sup>ème</sup> édition, 2009, 907 p.
- J.-C. RICCI, *Droit administratif général*, Belgique, Hachette supérieure, 2009.
- J.-J. ISRAEL, *Droit des libertés fondamentales*, Paris, L.G.D.J, 1998, 596 p.
- J.-M. AUBY, P. BON, J.-B. AUBY, P. TERNEYRE, *Précis de droit administratif des biens*, Paris, Dalloz, 6<sup>ème</sup> édition, 2011, 742 p.
- J.-M. PONTIER, *Droits fondamentaux et libertés publiques*, Paris, Hachette Supérieure, 4<sup>ème</sup> édition, 2010, 158 p.
- J.-F. LACHAUME, *Droit administratif*, Thémis, les grandes décisions de la jurisprudence, PUF, 6<sup>ème</sup> mise à jour, 1991.
- K. WEIDENFELD, *La police de la petite voirie à Paris à la fin du moyen âge*, travaux de recherches Panthéon- Assas, France, L.G.D.J, 1996.
- L. DESESSARD, M. MASSE, E. AUBIN, *Code de la route commenté*, Paris, Dalloz, 11<sup>ème</sup> édition, 2011.
- L. FAVOREU, P. GAIA, R. GHEVONTIAN, F. MELIN- SOUCRAMANIEN, O. PFERSMANN, J. PINI, A. ROUX, G. SCOFFONI, J. TREMEAU, *Précis de droit des libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, 6<sup>ème</sup> édition, 2012, 701 p.
- Le grand Larousse illustré 2014.
- M. BERTRAND, A. DUBRESSON, *Petites et moyennes villes d'Afrique noire*, Paris, Karthala, 1997, 326 p.
- M. LOMBARD, G. DUMONT, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 9<sup>ème</sup> édition, 2011, 645 p.
- M. VERPEAUX, N. CHARREL, D. MAILLOT, *Droit administratif des biens et urbanisme*, France, C.N.F.P.T., 2001, 179 p.
- M. DE VILLIERS, A. LE DIVELLECC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, France, Dalloz, Sirey, 7<sup>è</sup> édition, 2009.
- P. GODFRIN, M. DEGOFFE, *Droit administratif des biens*, Paris, Dalloz, 9<sup>ème</sup> édition, 2009, 499 p.
- P. SERRAND, *Les notions juridiques d'attentat, d'attroupement et de rassemblement, en droit administratif de la responsabilité*, travaux et recherches Panthéon-Assas Paris II, L.G.D.J, 1994.

- P. WACHSMANN, *Cour sur les Libertés Publiques*, Paris, Dalloz, 7<sup>ème</sup> édition, 2013, 807 p.
- P. WACHSMANN, *Libertés Publiques*, Paris, Dalloz, 5<sup>ème</sup> édition, 2005.
- P.-H. PRELOT, *Droit des libertés fondamentales*, Belgique, Hachette Supérieur, 2<sup>ème</sup> édition, 2010, 319 p.
- R. CABRILLAC, M-A. FRISON-ROCHE, T. REVET, *Libertés et droits fondamentaux*, Paris, Dalloz, 18<sup>ème</sup> édition, 2012, 968 p.
- R. CHAPUS, *Droit administratif général*, tome1, Paris, Montchrestien, 12<sup>ème</sup> édition, 1998.
- R. CHAPUS, *Droit administratif général*, tome2, Paris, Montchrestien, 11<sup>ème</sup> édition, 1998, 763 p.
- R. HOSTIOU, J-F, STRUILLOU, *Expropriation et préemption, aménagement, urbanisme, environnement, France*, LexisNexis, 2<sup>ème</sup> édition, 2004, 402 p.
- R. LETTERON, *Libertés publiques*, Paris, Dalloz, 9<sup>ème</sup> édition, 2012, 613 p.
- R. ROUQUETTE, *Dictionnaire du droit administratif*, Paris, Le Moniteur, 2002, 891 p.
- S. BRACONNIER et autres, *les collectivités territoriales et leurs contrats*, Editions du Juris-classeur, Editions 2002, Paris, 2001, 1079 p.
- S. GUINCHARD, T. DEBARD, *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 21<sup>ème</sup> édition, 2014, 993 p.
- T. RENOUX, *Protection des libertés et des droits fondamentaux*, Paris, la documentation française, 2011, 395 p.
- Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif, droit administratif des biens*, tome 2, Paris L.G.D.J, 14<sup>ème</sup> édition, 2011, 686 p.

## **II- ARTICLES DE DOCTRINE ET REVUES**

- A. ESSONO-OVONO, « liberté de manifestation » in *Annuaire béninois de justice constitutionnelle, Revue de contentieux constitutionnel, I-2013, Presse Universitaire du Bénin, Cotonou, 2014, pp, 557-563.*

- A. ESSONO-OVONO, « liberté de réunion » in *Annuaire béninois de justice constitutionnelle, Revue de contentieux constitutionnel, I-2013, Presse Universitaire du Bénin, Cotonou, 2014, pp, 551-556.*
- A. G. CABANIS, M. L, MARTIN, « Droits et libertés en Afrique francophone : Perspectives constitutionnelles contemporaines », in *Pouvoir et Liberté, Etudes offertes à Jacques MOURGEON, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp, 319-342.*
- A. J. ADELOUI, « Prévention des violations des droits de l’homme dans les manifestations publiques : Approches, acteurs, et limites », communication présentée à l’occasion de l’atelier sur le thème : « *Maintien de l’ordre dans les manifestations publiques et le respect des droits de l’homme* », Cotonou, INFOSEC, les 18 et 19 avril 2013.
- A. MENTEINERT- ZHAGEN-LIMPENS, « Quelques aspects de l’ordre public en droit comparé », in *Les conférences du centre de droit privé et de droit économique*, collection de la faculté de droit de l’université libre de Bruxelles, Bruyant, 1995.
- A. PUTTEMANS, « L’ordre public et la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce sur l’information et la protection du consommateur », in *les conférences du centre de droit privé et de droit économique*, collection de la faculté de droit de l’université libre de Bruxelles, Bruyant, 1995.
- A-J. ADELOUI, « le maintien de l’ordre public et la liberté de manifestation », in *Police, Droits de l’Homme et droits des Réfugiés, Recueil de cours, 15<sup>ème</sup> session régionale de formation sur les droits de l’homme et le droit des réfugiés, Cotonou, Bénin Royal Hôtel, du 07 au 18 juillet 2014, pp.195-223.*
- A-J. ADELOUI, « ordre public et droit de manifester dans les Etats africains de démocratie pluraliste : mariage et / ou divorce, à partir des expériences du Bénin et du Togo, communication présentée au colloque scientifique international de l’université de Kara, du 12 au 16 mai 2014.
- *Bulletin d’Informations Générales de la Police Nationale*, n°002, août 2014.
- D. GNAMOU, « Police, Droits de l’Homme et droits des réfugiés en Afrique », in *Police, Droits de l’Homme et droits des Réfugiés, Recueil de cours, 15<sup>ème</sup> session*

régionale de formation sur les droits de l'homme et le droit des réfugiés, Cotonou, Bénin Royal Hôtel, du 07 au 18 juillet 2014, pp. 04- 36.

- D. LOCHAK, « Les bornes de la liberté », *in Pouvoirs*, n° 86, 1998, pp.15-30.
- D. TARTAKOWSKY, « Quand la rue fait l'histoire », *in Pouvoirs*, n° 116, 2006, pp. 19-29.
- E. D'ALMEIDA, « Droits fondamentaux et libertés publiques », *in les droits de la personne humaine et maintien de l'ordre*, séminaire organisé par la Chaire Unesco des Droits de la Personne Humaine et de la Démocratie avec le soutien de la Fondation Konrad Adenauer, Cotonou du 09 au 10 octobre 2000.
- F. MELEDJE DJEDJRO, « Principe Majoritaire et démocratie en Afrique », *in RID* n° 39, 2008.
- J. LAFARGUE, « La rue africaine en mouvement : politique et action collective », *in périodique de politique africaine*, n° 63, du côté de la rue, Karthala, 1996, pp. 24-38.
- J. RIVERO, « Les limites de la liberté », *in Liberté*, Mélanges en l'honneur de Jacques Robert, Paris, Montchrestien, 1998, pp. 189-194.
- J. ROBERT, « La manifestation de rue », *in Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 4, 2006, pp. 829-878.
- J. TOZE, « Les activités de police et la garantie des libertés publiques », *in* Police, Droits de l'Homme et droits des Réfugiés, Recueil de cours, 15<sup>ème</sup> session régionale de formation sur les droits de l'homme et le droit des réfugiés, Cotonou, Bénin Royal Hôtel, du 07 au 18 juillet 2014, pp. 37- 59.
- J.-F. ROMAIN, « L'ordre public (notion générale) et les droits de l'homme », *in les conférences du centre de droit privé et de droit économique*, collection de la faculté de droit de l'université libre de Bruxelles, Bruyant, 1995.
- L. WEIL, « La dignité de la personne humaine en droit administratif », *in Etudes Juridiques, la dignité de la personne humaine*, Economica, 1999, pp.86-104.
- M. GARDEN, « Histoire de la Rue », *in Pouvoirs*, n° 116, la Rue, p. 5-18.
- M. GREGOIRE, « L'ordre public dans la jurisprudence de la cour de cassation », *in Les conférences du centre de droit privé et de droit économique*, collection de la faculté de droit de l'université libre de Bruxelles, Bruyant, 1995.

## LA RUE EN DROIT ADMINISTRATIF BENINOIS

- M. SPINDLER, « Les embarras d'Antananarivo ou l'économie politique des trottoirs », in *Politique africaine*, n° 63, du côté de la rue, Karthala, 1996, pp. 39-50.
- P. CASSIA, « Le droit de la rue », in *Pouvoirs*, n° 116, 2006, pp.65-85.
- P. GILLIARD, L. PEDENON, « Rue de Niamey : espace et territoires de la mendicité », in *Politique africaine*, n° 63, du côté de la rue, Karthala, 1996, pp. 51-60.
- Ph. ARDANT, « Les constitutions et les libertés », in *Pouvoirs*, n° 84, 1998, p. 67.
- S. HAYAT, « La République, la rue et l'urne », in *Pouvoirs*, n°116, 2006, pp. 31-34.
- S. K. HONVOU, « Le droit de manifester au Bénin », in *Librairie africaine d'études juridiques*, volume 17, 2013, pp. 21-37.
- S.-A. N. AGOSSOU, « La diffusion des innovations : l'exemple des zémidjan dans l'espace béninois », in *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 47, n° 130, 2003, p. 101.
- S.-A. N. AGOSSOU, « Note sur quelques moyens de transport à Porto Novo et dans sa région: du taxi-karma au taxi-Suzuki ou les taxis-deux roues», Porto-Novo, *Éducation béninoise*, n° 3, 1979, pp. 37-54.
- Th. HOLO, « Les défis de l'alternance démocratique en Afrique », in *Actes du Colloque international de Cotonou sur les défis de l'alternance démocratique*, 2009.
- V. SIMONART, « L'ordre public et le droit des sociétés, », in *Les conférences du centre de droit privé et de droit économique*, collection de la faculté de droit de l'université libre de Bruxelles, Bruyant, 1995.

### **III- THESES ET MEMOIRES**

- G. MORANGES, *Contribution à la théorie générale des libertés publiques*, thèse, Nancy, 1940.
- M. B. TCHALIM, *La rue en droit administratif*, Université de Lomé, 2008-2009.

- M. SOGLO Richard Kouassi, *Le déguerpissement des occupants illégaux du domaine des collectivités territoriales décentralisées : cas de la commune de Cotonou*, Université d'Abomey-Calavi, 2009-2010.
- S. O. KWAO, *La liberté de réunion et de manifestation pacifiques au Togo*, Mémoire DEA, Université d'Abomey-Calavi, 2002-2003.
- T. DUMORTIER, *L'ordre public : Essai sur quelques usages contemporains d'un standard classique*, thèse, Université Paris Ouest Nanterre la défense, UFR de sciences juridiques administratives et politiques.

#### **IV- TEXTES JURIDIQUES**

- Loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin.
- Constitution de la République de France du 04 octobre 1958.
- Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1945.
- Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples du 18 juin 1981 à Nairobi, Kenya, ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986.
- Loi n° 87-015 du 21 septembre 1987 portant code de l'hygiène publique en République du Bénin.
- Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.
- Loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin.
- Loi n° 2015-07 du 20 mars 2015 portant code de l'information et de la communication en République du Bénin.
- Loi française du 30 juin 1881 portant sur les réunions publiques.
- Loi française du 28 mars 1907 relative aux réunions publiques.
- Décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre au Bénin.

- Décret n° 72-113 du 27 avril 1972 relative au port obligatoire du casque par les conducteurs et les passagers des engins à deux roues et assimilés munis d'un moteur thermique.
- Décret n° 89-435 du 26 décembre 1989 portant réglementation du maintien de l'ordre public.
- Décret n° 2005-377 du 23 juin 2005 portant réglementation du maintien de l'ordre public en République du Bénin.
- Décret n° 2007-618 du 31 décembre 2007 fixant le régime d'indemnisation du fond de garantie automobile du Bénin.
- Décret n° 2009-027 du 04 février 2009 portant modalités d'exercice des pouvoirs de police administrative du maire dans les communes à statut particulier en République du Bénin.
- Arrêté Général du 24 juillet 1956 portant réglementation de l'usage des voies routières ouvertes à la circulation publique.
- Arrêté préfectoral n°2/ 0321/DEP-ATL-LIT/SG/SPAT du 24 décembre 2011 portant remise en vigueur dans les départements de l'atlantique et du littoral des prescriptions du décret n° 72-113 du 27 avril 1972 relative au port obligatoire du casque par les conducteurs et les passagers des engins à deux roues et assimilés munis d'un moteur thermique.
- Arrêté préfectoral n°5/ 083/PDBA/SAG du 26 mars 2012 portant remise en vigueur dans les départements du Borgou et de l'Alibori des prescriptions du décret n° 72-113 du 27 avril 1972 relative au port obligatoire du casque par les conducteurs et les passagers des engins à deux roues et assimilés munis d'un moteur thermique

## V- JURISPRUDENCE

### A- JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE BENINOISE

- Décision DCC 00-003 du 20 janvier 2000.
- Décision DCC 01-097 du 7 novembre 2001.
- Décision DCC 03-052 du 14 mars 2003.
- Décision DCC 03-134 du 21 août 2003.
- Décision DCC 06-047 du 05 avril 2006.

**B- JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE FRANCAISE**

CAA Nancy 28 novembre 1991, *Pourvoyeur*, *Dr. Adm.* 1992, n° 145.

CE 12 février 1892, *Roger, Lebon* p. 128.

CE 10.2.1905, *Tomaso Grecco*.

CE, 17 décembre 1909, *Chambre syndicale de la corporation des marchands de vins et de liquoristes de Paris*.

CE 12 novembre 1927, *De Bellescize, Lebon* p. 1048, III, 48, note Montserrat.

CE 27 juillet 1928, *SA des usines Renault, Lebon* p. 969.

CE 8 mars 1929, *Bonneton*, S. 1929, III, 41, note Bonnard.

CE. 19 mai 1933, *Benjamin*.

CE 8 novembre 1933, *Grundmann et Kardesch, Lebon* p. 1152.

CE 11 juillet 1934, *Meley*.

CE juillet 1936, *Amouroux, Lebon* p. 720.

CE 13 décembre 1940, *Lechevalier, Lebon* p. 232.

CE Ass.24.6. 1949, *Consorts Lecomte*.

CE, 11 décembre 1946, *Dames Hubert et Crepelle*.

CE 8 décembre 1950, *Compagnie générale des eaux*, S. 1951, III, 33, note A.P.

CE 22 juin 1951, *Daudignac*.

CE 22 juin 1951, *Daudignac, Lebon* p. 362 ; D. 1951, p. 589, concl. Gazier.

CE 4 janvier 1954, *Leroy*, D, 1954, p. 647.

CE, Sect. 2 novembre 1956, *Biberon*, concl. C. Moset.

CE, 2 mai 1958, « *Distillerie de Magnac-Laval* ».

CE, sect., 14 février 1958, *Thorrand, Leb.*

CE, 18 décembre 1959, *Sté des films Lutétia*.

CE 20 février 1960, *Ville de Rouen, Lebon* p. 150.

CE 20 février 1961, *Lagoutte et Robin, Lebon* p. 135 ; AJDA 1961, II, p. 266.

CE, 22 février 1961, *Lagoutte et Robin, Rec.*, 134.

CE 30 mai 1962, *Ferret, Lebon* p. 357.

CE 18 janvier 1963, *Baud, Lebon* p. 32.

- CE 6 novembre 1964, *Ville d'Ivry*, AJDA 1965, II, p.168, note J. Moreau.
- CE, 15 juillet 1964, Longuefosse, Leb., p. 423.
- CE, 15 mars 1968, *syndicat national des automobiles*, Rec., 188.
- CE 5 janvier 1968, *Préfet de police c/ Chambre syndicale patronale des enseignants de la conduite des véhicules à moteur*, Lebon p. 14.
- CE 2 mai 1969 « *Société d’Affichage Giraudy* », AJDA 1970, II, p.110, note A.de L.
- CE 21 juill. 1971, *Loubat*.
- CE, 10 novembre 1972, Dubois, Leb., tables p. 1088.
- CE, Sect., 8 décembre 1972, *Ville de Dieppe*.
- CE, 14 mars 1973, *Almeia*.
- CE 2 mai 1973, *Association culturelle des Israélites nord-africains de Paris*, Lebon 313.
- CE, 27 novembre 1974, *Ministère de l’Intérieur c/. Dame Bertranuc et autres*.
- CE, 4 décembre 1974, *Barrois*, p. 607.
- CE 14 mars 1975, *Chatard*, AJDA 1975, p. 349, et II, p. 363.
- CE 14 janvier, 1976, *Ollivon et Mauvais*, DA 1976, n° 60.
- CE 28 mars 1979, *Commune de Strasbourg*, Lebon T. p. 652.
- CE 28 mars 1979, *Commune de Strasbourg*, Lebon T. p. 652.
- CE, 15 octobre 1980, *Garnotel*, Leb., tables p. 816.
- CE, 7 mai 1980, *SA les marines de cogolin*, Rec., 215.
- CE, 26/07/1985, *Ville d’Aix-en-Provence*.
- CE, 17 janvier 1986, *Mansuy*, AJDA, 1986, p. 185.
- CE, 22 janvier 1991, *Commune de Bagnères-de-Luchon*, Rec., 63.
- CAA Nancy 28 novembre 1991, *Pourvoyeur*, Dr. Adm. 1992, n° 145.
- CE 22 février 1991, *Bagnères-de-Luchon*, droit administratif 1991, n° 179.
- CE, Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge et Aix-en-provence*, GAJA n° 96.
- CE, 9 octobre 1996, *Association « Ici et Maintenant »*.
- CE 8 décembre 1997, *Commune d’Arcueil*.
- CE 23 avr. 1997, *Commune des Gets*, Lebon 662.
- CE, 11 février 1998, *Ville de Paris*, Leb., p. 46.

- CE Ass.20-2-1998 Soc. ECSA AJDA 1998, 1029 notes Pairot- Mazères.
- CE, 30 juin 2000, *Association Promouvoir, M. et Mme Mazaudier*, *Lebon* 265, concl. Honorat.
- CE 13 déc 2002, *Comp. d'assurance des Lloyd's de Londres* AJDA 2003, 398, concl. Olson.
- CE 30 déc. 2003, *M. L. et autres*, AJDA 2004.888, note O. Le Bot.
- CE, 21 mars 2003, *Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux*, *Leb.*, p. 335.
- CE, Ass., 4 février 2004, *Association Promouvoir*, *JCP Adm.* 2004, n°1286, concl. I. de Silva.
- CE 19 mars 2007, *Mme Le Ga et autres*.
- TA, Paris 17 mai 1961, *AJDA* 1962, II, p.239, note J.D.
- TA Grenoble, 22 mars 1978.
- TC, 24 mai 1965, *Roche*, *JCP.* 1965 concl. Gégout.

**VI- SITE INTERNET**

- [www.mouvement.info/democratie-et-forcepublique.html](http://www.mouvement.info/democratie-et-forcepublique.html).
- [www.dictionnaire.enap.ca](http://www.dictionnaire.enap.ca).

TABLE DES MATIERES

Déclaration d'engagement.....	II
Dédicace.....	III
Remerciements.....	IV
Sigles et abréviations.....	V
Sommaire.....	VI
Introduction générale.....	1
1 <sup>ère</sup> PARTIE : UN ESPACE DE LIBERTE.....	7
CHAPITRE I : Une liberté promue par le Droit domanial.....	9
SECTION 1 : Une utilisation collective convenable.....	9
Paragraphe 1 : Les méthodes d'utilisation.....	10
A- Le principe de liberté .....	10
B- Les Principes d'égalité et de gratuité .....	11
Paragraphe 2 : La modération de l'usage.....	13
A- Les voies réservées.....	13
B- Les voies à usage onéreux.....	15
SECTION 2: Une occupation privative possible.....	16
Paragraphe 1 : L'occupation privative de droit.....	17
A- Les autorisations unilatérales.....	17
B- Les autorisations contractuelles.....	20
Paragraphe 2 : L'occupation privative irrégulière.....	23
A- Les formes d'occupation sans titre.....	23
B- Le contentieux de l'occupation illicite.....	25
CHAPITRE II : Une liberté pluridimensionnelle.....	26
SECTION 1 : Une floraison de libertés.....	27
Paragraphe 1 : Le privilège d'aller et venir.....	27

## LA RUE EN DROIT ADMINISTRATIF BENINOIS

A- Le droit de déplacement.....	27
B- Le droit de stationnement.....	29
Paragraphe 2 : La garantie de la liberté d'expression .....	31
A- La liberté de réunion.....	32
B- La liberté de manifestation.....	34
SECTION 2 : Une diversité d'opportunités d'affaires.....	37
Paragraphe 1 : La pratique du commerce .....	37
A- Le commerce sédentaire.....	38
B- Le commerce ambulancier.....	39
Paragraphe 2 : Le photo filmage et la publicité .....	40
A- Le photo-filmage.....	40
B- La publicité.....	41
SECONDE PARTIE : UN ESPACE D'ORDRE.....	44
CHAPITRE I : Une contrainte justifiée par le maintien de l'ordre public.....	46
SECTION 1 : Un ordre public au service de la sécurité et de la tranquillité : composantes traditionnelles .....	47
Paragraphe 1 : Les mesures de sécurité publique.....	47
A- Les mesures visant la sécurité des conducteurs.....	47
B- Les mesures visant la sécurité des riverains.....	49
Paragraphe 2 : Les mesures de tranquillité .....	50
A- L'interdiction de manifester.....	50
B- La dispersion de manifestants .....	52
SECTION 2 : Un ordre public garant de la salubrité publique et de la dignité humaine: nouvelles composantes .....	54
Paragraphe 1 : Les mesures de salubrité publique.....	54
A- Le rôle des pouvoirs publics.....	54
B- Le devoir des riverains.....	55
Paragraphe 2 : L'extension des mesures d'ordre public .....	57
A- La moralisation de l'ordre public.....	57
B- L'ajout de la dignité humaine.....	58
CHAPITRE II : Un ordre public garanti par la police administrative.....	59

SECTION 1 : Une police organisée.....	59
Paragraphe 1 : Une diversité de mission.....	60
A- Le pouvoir de police administrative générale.....	60
B- Le pouvoir de police administrative spéciale.....	61
Paragraphe 2 : Une multiplicité d’acteurs.....	63
A- Les autorités centrales .....	63
B- Les autorités locales .....	64
SECTION 2 : Une police encadrée.....	66
Paragraphe 1 : La soumission aux principes de nécessité et de proportionnalité.....	66
A- L’exigence de nécessité.....	66
B- Le respect de la proportionnalité.....	67
Paragraphe 2 : Le contrôle des mesures de police.....	68
A- Le contrôle administratif.....	68
B- Le contrôle juridictionnel.....	69
Paragraphe 2 : La responsabilité du fait des activités de police.....	70
A- La responsabilité sans faute.....	71
B- La responsabilité pour faute.....	72
Conclusion générale.....	74
BIBLIOGRAPHIE.....	77
ANNEXE.....	90
TABLE DES MATIERES.....	91