

UNIVERSITE PRIVEE DE  
OUAGADOUGOU  
.....  
UFR/SCIENCES JURIDIQUES,  
POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES



BURKINA FASO  
Unité - Progrès - Justice

## PRE-MEMOIRE DE FIN DU PREMIER CYCLE

### LICENCE 3

MENTION : DROIT PUBLIC.

**THEME : LES POUVOIRS DE POLICE ADMINISTRATIVE DU MAIRE AU  
BURKINA FASO.**

Soutenu publiquement par :

Monsieur OUEDRAOGO Sayouba.

Directeur de recherche :

Monsieur Jean Peingdewiendé OUEDRAOGO.

Année universitaire :

2017/2018

### **AVERTISSEMENT.**

« Comme tous les pré-mémoires, mini-mémoires, et mémoires publiés sous son égide, l'Université Privée de Ouagadougou, n'entend donner aucune approbation ou improbation aux informations et critiques contenues dans le présent pré-mémoire.

Celles-ci doivent, par conséquent, être considérées comme propres à leur auteur ».

## DEDICACE

A mes père et mère, respectivement Mahamoudou OUEDRAOGO et Halimata SAWADOGO pour leur amour, et pour leurs ardentes et constantes bénédictions !

A mon chère oncle Youssouf SAWADOGO et sa famille pour leur soutien.

## **REMERCIEMENTS.**

Mes remerciements vont à mon directeur de mémoire, Monsieur OUEDRAOGO Jean Peingdewiendé, enseignant à l'UPO pour ses conseils et accompagnement dans la rédaction de ce document.

Ils vont également à l'endroit de tous mes enseignants du primaire, du secondaire et de l'UPO, particulièrement à M. DEMBELE Hervé, à M. OUEDRAOGO Hervé, ainsi qu'à Dr NAMOUNTOUGOU pour leurs contributions respectives.

Ils vont à l'administration de l'UPO, à nos frères étudiants du master I et du master II ainsi qu'à tous mes camarades de la licence 3, particulièrement à Salif ZANGO pour son soutien, ses conseils, sans oublier sa disponibilité.

Ils vont à l'endroit de mes amis LAMBONI Caasimir, KIRAKOYE Abdoulaye et BOUKOUNGOU Hervé pour ces liens d'amitié et de fraternité que nous entretenons.

Ils vont aussi à mes deux familles maternelle et paternelle.

Ils vont à l'endroit de la Présidence du conseil régional du Centre-Nord, du Haut-commissaire de la province du sanmatenga, ainsi qu'à l'endroit des deux communes BOUSSOUMA et KAYA pour leur contribution dans la réalisation de ce document.

Ils s'adressent à toute ma famille pour le soutien et l'affection, particulièrement à ma grande sœur consanguine Fatimata OUEDRAOGO et à son fiancé Wendata SAWADOGO, tous actuellement étudiants en département d'Anglais, à mon ami d'enfance COMPAORE Mohamado, actuellement étudiant en département des sciences exactes et appliquées (SEA), à El Hadj Oumarou OUEDRAOGO, notre maître coranique, par ailleurs Imam de la grande mosquée de Louda, ainsi qu'à sa famille pour leur soutien.

Que chacun trouve ici l'expression de ma profonde reconnaissance !

### **RESUME.**

Les pouvoirs de police administrative dont dispose le maire doivent lui permettre d'accomplir une mission de service public qui est le maintien de l'ordre public dans la commune. Il reste à préciser que maintenir l'ordre public ou assurer le maintien de l'ordre public, c'est ainsi décider des mesures et entreprendre des actions propres à éviter, soit les risques d'accidents, de dommages aux personnes et aux biens et cela, par exemple, en assurant par les règlements et contrôle appropriés la sécurité de la circulation sur les routes, soit les risques de désordres, depuis ceux auxquels la tranquillité publique est exposée du fait des tapages nocturnes jusqu'à ceux que peut créer le déroulement de manifestations sur la voie publique, ou soit les risques de maladies, en veillant à la salubrité de l'eau, et des denrées alimentaires apportées sur les marchés, ou à la prévention des épidémies et épizooties.

### **ABSTRACT.**

The administrative police powers available to the mayor must enable him to perform a public service mission, which is the maintenance of public order in the municipality. It remains to be specified that to maintain the public order, or to ensure the maintenance of the public order, it is thus to decide the measures and to undertake actions proper to avoid the risks of accidents, of damages to the persons and the goods and this, for example, by ensuring by the appropriate regulations and control the safety of traffic on the roads, or the risks of disorder, from those to which the public tranquility is exposed because of the nocturnal disturbances to those which can create the course of demonstrations on the public road, or the risks of diseases, by ensuring the safety of water, and food brought to markets, or the prevention of epidemics and epizootics.

## **SIGLES ET ABREVIATIONS.**

A.L: Alinéa.

A.N: Assemblée Nationale.

Art: Article.

B.F: Burkina Faso.

C.E.B.F: Code de l'Environnement du Burkina Faso.

C.E: Conseil d'Etat burkinabè.

C.E. (Fr): Conseil d'Etat français.

C.G.C.T: Code Général des Collectivités Territoriales.

D: Dalloz.

D.A: Droit administratif.

Ed: Édition.

Ex: Exemple.

G.A.J.A: Les grands arrêts de la jurisprudence administrative.

Idem: Même auteur.

J.O.B.F: Journal officiel du Burkina Faso.

J.O.H.V: Journal officiel de la Haute-Volta.

J.O.R.F: Journal officiel de la République Française.

L.G.D.J: Librairie générale de droit et de jurisprudence.

Mél: Mélange.

N°: Numéro.

Op. Cit: Opère citât.

P: Page.

P.A: Police Administrative.

P.A.G: Police Administrative Générale.

P.A.S: Police Administrative Spéciale.

P.E: Police de l'Eau.

P. En: Police de l'Environnement.

P.J: Police Judiciaire.

P.M: Police Municipale.

P.U.F: Presses Universitaires de France.

R.B.D: Revue Burkinabè de Droit.

R.F.D.A: Revue française de droit administratif.

R.S.S : Réseau du Secteur de la Sécurité.

S.J.P.A: Sciences Juridiques, Politiques et Administratives.

S.: Sirey.

T: Tome.

T.A: Tribunal administratif.

T.C: Tribunal des conflits.

U.F.R: Unité de Formation et de Recherche.

U.P.O: Université Privée de Ouagadougou.

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION GENERALE. ....</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE 1 : L'EXERCICE DES POUVOIRS DE POLICE ADMINISTRATIVE DU MAIRE EN DROIT BURKINABE. ....</b>	<b>5</b>
<b>SECTION 1 : LE CADRE JURIDIQUE.....</b>	<b>5</b>
<b>SECTION 2 : LA PROTECTION DES ADMINISTRES PAR L'ENCADREMENT.....</b>	<b>13</b>
<b>CHAPITRE 2: LE CONTROLE DE L'EXERCICE DES POUVOIRS DE POLICE ADMINISTRATIVE DU MAIRE EN DROIT BURKINABE. ....</b>	<b>17</b>
<b>SECTION 1. LES MATIERES, OBJET DU CONTROLE. ....</b>	<b>17</b>
<b>SECTION 2. LES ORGANES DE CONTROLE. ....</b>	<b>21</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>28</b>



## INTRODUCTION GENERALE.

Au Burkina Faso, conformément à la constitution<sup>1</sup> et au code général des collectivités territoriales<sup>2</sup>, dans le ressort territorial de la commune, les pouvoirs de police sont exercés par le maire. Ces pouvoirs lui sont propres, indépendamment des attributions du conseil municipal<sup>3</sup>. Ils sont également au nombre de deux : la police administrative et la police judiciaire. Il exerce la première au nom de la commune. Par ailleurs, celle-ci a un caractère préventif ; tandis que l'autre a, quant à elle, un caractère répressif, et est exercée au nom de l'Etat. Dans ce sens, René CHAPUS précise que dans la pratique, la police administrative peut être exercée au nom de plusieurs personnes publiques selon les cas (par exemple, celle exercée au nom de la commune par le maire), alors que la police judiciaire est exclusivement exercée au nom de l'Etat<sup>4</sup>. En effet, cette distinction semble nécessaire pour mieux cerner la police administrative du maire au Burkina Faso, qui constitue l'objet du présent travail.

Dans le langage ordinaire, le terme « pouvoirs » renvoie à un ensemble de prérogatives. Mais dans notre contexte, les pouvoirs de police administrative du maire s'analysent en mission, car il dispose non seulement de ces pouvoirs, mais il a le devoir de les exercer lorsqu'ils doivent être mis en œuvre<sup>5</sup>. Concernant la notion de police administrative, le professeur René CHAPUS estime que : « Exercer la police administrative c'est assurer un service public : celui du maintien de l'ordre public. Il s'agit toutefois d'un service public qui, par sa nature, ne saurait être délégué »<sup>6</sup>. De cette citation, il ressort que le terme 'police', au sens de la police administrative, est entendu dans son acception matérielle, l'activité consistant à prévenir les troubles à l'ordre public, et à maintenir celui-ci. Il reste à préciser que ce service public (c'est-à-dire le maintien de l'ordre public), a été, dès 1927 défini par MAURICE Hauriou, comme étant l'ordre matériel

---

<sup>1</sup> La constitution du 02 juin 1991 consacre la subdivision du territoire en collectivités territoriales en son article 143.

<sup>2</sup> Code général des collectivités territoriales de 2004 du Burkina Faso :

Article 7 : le territoire est organisé en collectivités territoriales ;

Article 8 : les collectivités territoriales sont : la commune et la région ;

Article 17 : la commune est la collectivité territoriale de base au Burkina Faso ; elle est administrée par un maire.

<sup>3</sup> C'est-à-dire qu'il ne peut pas déléguer ces pouvoirs au conseil municipal parce que la mission de maintien de l'ordre public dans la commune est une mission de service public qui lui incombe.

<sup>4</sup>CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Tome 1, 15<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien, 2001, p735.

<sup>5</sup> Son abstention ou omission peut être qualifiée de faute.

<sup>6</sup> CHAPUS (R.), Op. Cit., *Droit administratif général*, Tome 1, 15<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien, 2001, P700.

et extérieur<sup>7</sup>. Cependant, cette définition a été complétée par la jurisprudence, car elle semble être aujourd'hui, dépassée, incomplète. En effet, elle a ajouté l'ordre public moral à cette définition classique<sup>8</sup>. Et nous disons à notre tour que l'ordre public est alors l'ordre matériel et extérieur, mais aussi l'ordre moral.

Après le bloc définitionnel, nous pouvons affirmer qu'il s'agira pour nous de réfléchir sur les règles et techniques de mise en œuvre de ces pouvoirs de police administrative du maire en Droit burkinabè, en temps de paix ou en temps normal, dans le ressort territorial de la commune entendue comme collectivité territoriale de base dont le territoire est organisé en arrondissement, secteurs, et/ou villages, sans chercher à faire une distinction de type<sup>9</sup>, et cela depuis la deuxième période de la décentralisation jusqu'à nos jours<sup>10</sup>. Le recours au Droit comparé, notamment celui français va cependant être nécessaire pour nos analyses personnelles.

Notre sujet aurait pu être formulé, « la mission de maintien de l'ordre public du maire au Burkina Faso », ou encore, « la mission de police administrative du maire en Droit burkinabè ». Ce sujet est-il régi par le Droit ?

Au Burkina Faso, les pouvoirs de police administrative du maire sont régis par la loi n°055 du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso.

Etudier les pouvoirs de police administrative du maire en Droit burkinabè implique la réponse à certaines questions.

Quelle est l'étendue des pouvoirs de police administrative du maire au Burkina Faso ? Comment le maire peut-il atteindre les objectifs d'ordre public sans violer les libertés des administrés ?

Dans le contrôle de l'exercice des pouvoirs du maire, comment est assurée la protection des administrés et celle du maire ?

---

<sup>7</sup> HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif*, 12<sup>e</sup> édition, p549 (cité par CHAPUS René dans son ouvrage, *Droit administratif général*, op.cit.).

<sup>88</sup> Dans son arrêt "du lancer de nain", rendu le 27 octobre 1995, le Conseil d'Etat français est allé effectivement dans le même sens que le maire en estimant que ce jeu était contraire et portait atteinte à l'ordre public. Cet ordre public est moral, contrairement à la définition préconisée par HAURIOU.

<sup>9</sup> Il existe en effet plusieurs types de communes qui : la commune rurale, la commune urbaine et la commune à statut particulier.

<sup>10</sup> L'histoire de la décentralisation peut être déclinée en trois temps majeurs : d'abord la période de la colonisation, ensuite celle de 1960 à la fin des années 1980, enfin celle des années 1990 à nos jours.

Le problème juridique soulevé par ce thème est intéressant, mais n'est pas la seule raison qui a motivé notre choix de mener notre réflexion sur ce thème.

L'intérêt de ce travail est double. Du point de vue théorique, cette étude permettra de vérifier la réalité des pouvoirs de police administrative du maire en droit burkinabè. C'est-à-dire le cadre et les limites desdits pouvoirs, et de valider l'idée selon laquelle la police administrative donne à l'activité privée son cadre et ses limites<sup>11</sup>. Aussi, elle permettra de qualifier ces pouvoirs, puis de les désigner par leurs noms comme il se doit, au lieu de continuer à les décrire comme, le législateur burkinabè le fait actuellement, notamment dans le code général des collectivités territoriales<sup>12</sup>.

Du point de vue pratique, ce travail peut contribuer de façon modeste à la connaissance du droit de la police administrative burkinabè en général, puis de celui du maire en particulier. Dans cette perspective, il permettra au maire de connaître le cadre et les limites de ses pouvoirs en matière de maintien de l'ordre public, dans la mesure où, il est à noter que celui-ci les ignore souvent<sup>13</sup>. En effet, cette étude mettra concrètement en relief les techniques de mise en œuvre, puis l'étendue de ces pouvoirs du maire au Burkina Faso.

Les pouvoirs de police administrative du maire sont d'actualité permanente, dans la mesure où on peut remarquer que depuis l'avènement du code général des collectivités territoriales au Burkina Faso en 2004, jusqu'à la création de la police municipale, ces pouvoirs du maire ont toujours existé, même si des difficultés d'appropriation peuvent être constatées dans le domaine de la mise en œuvre.

Le thème est également, d'actualité brûlante dans la mesure où, une lecture des dernières actualités, notamment celles relatives aux affaires Pascal ZAIDA, et Abdoul service international, amène à s'interroger sur la réalité de ces pouvoirs.

---

<sup>11</sup> Dans la distinction faite entre la police administrative et le service public, on estime généralement que le trait distinctif est relatif au fait que la police administrative donne à l'activité privée son cadre et ses limites, tandis qu'à travers le service public, la puissance publique, par délégation ou par elle-même, se charge de procurer aux particuliers ce que l'activité privée est hors d'état de leur fournir.

<sup>12</sup> Le code général des collectivités territoriales burkinabè ne parle pas, par exemple exactement de police administrative, ni des différentes sortes de polices administratives (police administrative générale et polices spéciales). Il ne fait que citer les éléments d'identification sans pour autant en faire une qualification exacte. A titre illustratif, en lisant l'article 260, on pense à la police administrative générale, mais une telle qualification y est absente.

<sup>13</sup> Pour nous, cette ignorance est d'une part et souvent liée au problème général et vernaculaire qui est l'analphabétisation. C'est-à-dire que rares sont ces élus locaux qui arrivent d'abord à lire et à écrire. D'autre part, cette ignorance provient aussi de l'imprécision des textes.

La doctrine sur le thème de la police administrative du maire est très laconique et les écrits sur la question sont rares au Burkina Faso. Nous avons alors décidé de porter notre attention sur ce thème afin d'apporter un plus à la doctrine existante. Cette étude permettra concrètement d'analyser les règles générales et spécifiques de mise en œuvre de ces pouvoirs de police administrative du maire au Burkina Faso.

Pour ce faire, nous adopterons une méthodologie descriptive et comparative dans notre travail. Par la méthode descriptive, nous exposerons purement et sans jugement les règles régissant la mise en œuvre de ces pouvoirs<sup>14</sup>. Par la méthode comparative, nous allons comparer la conception burkinabè de ces pouvoirs de police administrative du maire avec celle française notamment afin d'en déceler les défaillances et lacunes, puis de faire des suggestions à la fin de notre travail<sup>15</sup>.

Par ailleurs, pour la collecte des informations nécessaires pour mener notre réflexion, nous avons procédé à l'exploitation de certains ouvrages, articles, textes législatifs, sites internet, d'une part. D'autre part, nous avons aussi procédé à des entretiens avec certains acteurs du domaine, comme le maire de la commune de BOUSSOUMA, celui de KAYA, le Haut-commissaire de la province du SANMATENGA, le secrétaire général du Conseil régional du Centre-Nord.

La problématique, telle qu'elle a été soulevée, commande de se pencher logiquement et chronologiquement d'une part sur l'exercice des pouvoirs de police administrative du maire en droit burkinabè, dans la mesure où cet exercice nous interpelle non seulement sur le cadre juridique, mais aussi sur la question de la protection des administrés(chapitre1), d'autre part sur le contrôle de l'exercice de ces pouvoirs du maire, en nous attelant cette fois-ci sur l'assiette et la mise en œuvre dudit contrôle, notamment les organes chargés d'assurer ledit contrôle, en vue d'assurer dans le même temps une garantie concrète à l'expression des droits des administrés et de ces pouvoirs du maire(chapitre2).

---

<sup>14</sup> La méthode descriptive consiste à décrire, nommer, caractériser un phénomène, une situation ou un évènement de sorte qu'il apparaisse familier.

<sup>15</sup> La méthode comparative consiste à apprécier un phénomène, une situation, en se servant d'un autre exemple plus acceptable, ou plus avancé.

## **CHAPITRE1: L'EXERCICE DES POUVOIRS DE POLICE ADMINISTRATIVE DU MAIRE EN DROIT BURKINABE.**

Vincent RAMELOT disait : « les mesures de police administrative constituent des atteintes aux libertés publiques<sup>16</sup> ». De ce fait, l'exercice de la mission de police administrative par le maire au Burkina Faso, tout comme par toute autre autorité investie de cette mission nous interpelle sur plusieurs aspects, dont les plus intéressants concernent, d'une part le cadre juridique (section1), d'autre part la place des libertés publiques, c'est-à-dire les libertés des administrés (section2).

### **SECTION 1 : LE CADRE JURIDIQUE.**

Le cadre juridique renvoie à l'environnement juridique dans lequel le maire doit exercer sa mission de police administrative. Cet environnement juridique peut être appréhendé à deux niveaux: le cadre normatif (§1) et le cadre institutionnel (§2).

#### **§1. LE CADRE NORMATIF DE LA POLICE ADMINISTRATIVE DU MAIRE AU BURKINA FASO.**

Le cadre normatif se rapporte à l'environnement juridique normatif dans lequel doivent être exercés ces pouvoirs de police administrative du maire. Chronologiquement, l'on traitera d'une part de son champ d'action (A), puis d'autre part de ses voies d'action (B).

##### **A. LE CHAMP D'ACTION DU MAIRE.**

Il sera question d'appréhender le champ d'action matérielle et le champ d'action territoriale. Il s'agit en réalité de l'étendue matérielle et de l'étendue territoriale des pouvoirs de police administrative du maire en droit Burkinabè.

---

<sup>16</sup> Vincent RAMELO, *La police administrative et ses contraintes juridiques*, Bruxelles, janvier 2008, p 31.

S'agissant d'une part du champ matériel, il faut noter que le maire est investi de pouvoirs de police administrative générale<sup>17</sup>, mais aussi de pouvoirs de police administrative spéciale<sup>18</sup>, qu'il est nécessaire d'en faire une distinction. Dans sa mission de police administrative générale, le maire, en vue de prévenir ou de faire cesser les troubles à l'ordre public général, adopte des mesures qui s'adressent à toute personne ou à toute activité présentes dans le ressort de sa commune. Alors que dans sa mission de police administrative spéciale, il agit en vue de maintenir l'ordre public spécial. Ce dernier est généralement déterminé par des textes particuliers, et concerne des situations particulières. A titre illustratif, Jean-Claude ZARKA cite « la police des débits de boisson, la police du bruit, la police des spectacles forains au titre des polices spéciales du maire; et la police municipale, la police rurale et l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs comme exemples de sa police générale »<sup>19</sup>. La police administrative générale est, contrairement à la police administrative spéciale, exclusive. Dans cette hypothèse, il n'existe pas de police administrative spéciale, mais plutôt des polices administratives spéciales. Par ailleurs, la police administrative générale et les polices administratives spéciales ne doivent pas se confondre. En effet, outre les compétences de police administrative générale, divers textes spécifiques confient des compétences particulières au maire. Ce sont ces textes qui fondent d'ailleurs les « polices spéciales »<sup>20</sup>. Toutefois, on remarque que la police administrative, qu'elle soit générale ou, qu'elle soit spéciale, vise le maintien de l'ordre public<sup>21</sup>.

Le droit burkinabè, spécifiquement, quant à lui, souffre de l'absence d'un tel raisonnement et de telles précisions<sup>22</sup>. En dépit de ce constat, celui-ci nous laisse comprendre, à travers le Code

---

<sup>17</sup>Lorsque la police est exercée sur le territoire communal à l'égard de toute activité ou de toute personne, on parle alors de police administrative générale.

<sup>18</sup> Lorsqu'un texte précise le champ d'application de la police, le contenu ou les modalités de mise en œuvre des pouvoirs de police, on parle de police administrative spéciale.

<sup>19</sup>Jean-Claude ZARKA, *L'essentiel du droit public*, 2<sup>e</sup> édition (Gualino), 2015-2016, p84.

<sup>20</sup> Collectivités-locales, [gouv.fr](http://gouv.fr) : La police générale du maire inclut la police municipale ; la police rurale ; l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs. Remarque : il ne faut pas confondre police administrative générale et polices spéciales. Outre les compétences du maire en matière de police générale, divers textes confient au maire des compétences particulières de police qui fondent les « polices spéciales ». Celles-ci visent des situations particulières (certaines catégories d'administrés ou d'activités) et peuvent rechercher des objectifs précis, en prévoyant le cas échéant des procédures spécifiques. Exemples de polices spéciales : police des funérailles et des cimetières ; police de la circulation et du stationnement ; police des immeubles menaçant ruine ; police des animaux dangereux et errants ; etc. Dans ce cadre, le maire agit au nom de l'Etat ou au nom de la commune en fonction de la police spéciale concernée.

<sup>21</sup> C'est la nature générale ou spéciale de cet ordre public qui amène à parler de police administrative générale et de police administrative spéciale.

<sup>22</sup> Le droit burkinabè ne fait pas l'effort de préciser les termes comme il se doit.

Général des Collectivités territoriales<sup>23</sup>, que le maintien de l'ordre public dans la commune reste l'objectif de la police administrative du maire au Burkina Faso<sup>24</sup>. En effet, une lecture des articles 260, 261 et 262<sup>25</sup> dudit code, rend certaine, cette absence de distinction visible entre police administrative générale et polices administratives spéciales par exemple, mais aussi vrai que, le maintien de l'ordre public reste la finalité de la police administrative du maire.

S'agissant du champ territorial, on remarque qu'au Burkina Faso, au titre de sa mission de police administrative, le maire peut agir sur toute l'étendue du territoire de la commune. En clair, il est habilité à agir tant sur le domaine public que sur le domaine privé, sur les plans d'eau situés sur le territoire de la commune, ainsi que sur les propriétés publiques que privées<sup>26</sup>. De cette première partie, l'on retient d'une part que matériellement, les pouvoirs de police administrative du maire s'expriment en termes de police administrative générale et en termes de polices administratives spéciales. Territorialement, ces pouvoirs peuvent être exercés sur

---

<sup>23</sup> Il s'agit ici du code général des collectivités territoriales burkinabè du 21 décembre 2004 (CGCT), en vigueur au Burkina Faso. Ce code a été adopté par la loi O55 /an portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso.

<sup>24</sup> C'est-à-dire que la finalité poursuivie reste celle voulue par le droit public en général. Celle-ci est intuitivement le maintien de l'ordre public. En effet, l'objectif de la police administrative du maire au Burkina est de maintenir l'ordre public. Ce maintien peut consister soit en la prévenir les atteintes à cet ordre, soit de les cesser.

<sup>25</sup>- Article 260 : Le maire est chargé de la police municipale ayant pour but d'assurer la sûreté, la sécurité, la salubrité et la tranquillité.

-Article 261 : La fonction de la police municipale du maire comprend :

1) La protection du domaine et des lieux publics, les mesures de police administrative visant à assurer la commodité de la circulation, la protection des aliénés, l'occupation régulière du domaine public, l'exercice de la profession.

2) La protection des personnes et leurs biens ;

3) Les mesures visant à assurer la salubrité et l'hygiène publiques et qui concernent les opérations funéraires, le contrôle des établissements sanitaires recevant du public, la lutte contre les fléaux, les calamités et les produits incommodes ou dangereux pour la santé publique ;

4) Les mesures visant à assurer le droit à la tranquillité et au repos et qui concernent les mesures contre les bruits, les tapages, les indécentes ;

5) L'application des mesures prises en matière de divagation des animaux.

-Article 262 : le maire assure la police des routes à l'intérieur du territoire communal dans les limites des règlements en matière de circulation routière.

A cet effet, il délivre :

-Les permis de stationnement sur la voie publique et autres lieux publics, sous réserve que cette mesure ne gêne pas la circulation ;

-Les autorisations d'alignements et de construire et autres permissions de voirie à titre précaire et essentiellement révocables, ayant pour objet notamment l'établissement dans le sol de la voie publique de canalisations destinées au passage ou à la conduite d'eau, d'électricité, de gaz, du téléphone.

<sup>26</sup> A ce niveau il faut noter qu'il est logique que dans les Etats disposant de la mer, ces pouvoirs de police administrative du maire s'étendent également sur le domaine public maritime s'il est situé sur le territoire la commune. Cependant, il serait absurde de parler de ce domaine public maritime au niveau du Burkina, vu que jusqu'au jour d'aujourd'hui, le Burkina Faso ne dispose toujours pas de débouchée maritime.

toute l'étendue du territoire communal. Il reste cependant à souligner que la question des voies d'action du maire se pose légitimement, dès lors que nous estimons qu'il serait illogique de confier une mission à une autorité et refuser dans le même temps de lui reconnaître les moyens qui lui permettront de l'accomplir et d'atteindre ses objectifs.

## **B. LES VOIES D'ACTION DU MAIRE.**

Le maire, dans sa mission de police administrative générale ou spéciale recourt à deux voies d'action. Celles-ci sont des procédés par lesquels, le maire est admis à passer pour exercer la mission de police administrative qui lui incombe. Ces procédés sont d'une part des procédés juridiques, d'autre part des procédés matériels<sup>27</sup>.

S'agissant des procédés juridiques, il faudra noter que le maire met en œuvre ses pouvoirs de police administrative soit par voie réglementaire, soit par la voie de décisions individuelles, selon que les mesures de police qu'il adopte auront une portée générale (sous réserve de la délimitation géographique), ou selon qu'elles auront une portée individuelle. A titre illustratif, les arrêtés réglementaires de police du maire sont ses mesures réglementaires de police administrative. Les autorisations<sup>28</sup>, les interdictions et les injonctions sont, quant à eux, ses mesures individuelles de police administrative. Ces dernières ont en effet une portée limitée, contrairement aux mesures réglementaires, qui, elles, gardent une portée générale. En dépit de cette différence de portée, on remarque que tous ces actes de police du maire (actes réglementaires et actes individuels) sont normatifs. Ils sont également des actes unilatéraux, dans la mesure où l'exercice de la mission de maintien de l'ordre public exige l'emploi de ce moyen<sup>29</sup>. En effet, par ce moyen, les administrés sont considérés vis-à-vis de ces pouvoirs du maire comme des assujettis. C'est dans ce sens que Georges DUPUIS estimait que ces derniers n'ont pas de droits acquis. Et que l'exercice de ces pouvoirs de police par le maire ne saurait être l'objet d'un échange contractuel, encore moins d'un marchandage<sup>30</sup>. Aussi, Il convient de noter que cette mission de police administrative du maire n'est pas une mission facultative.

---

<sup>27</sup> Les actes juridiques comprennent d'une part des actes réglementaires, puis d'autre part des actes individuels. Quant aux actes matériels, il s'agit des actes d'exécution matérielle du maire qui apparaissent comme le prolongement ou l'aboutissement de ses décisions juridiques.

<sup>28</sup> A titre illustratif, on peut citer l'arrêté n°2018- 45/RCNR/PSNM/CKYA/SG du 30 mai 2018 portant autorisation d'ouverture d'un débit de boissons. Cette autorisation émane du maire de Kaya.

<sup>29</sup>Le maire ne pourra en principe atteindre les objectifs d'ordre public que par le moyen d'actes unilatéraux obligatoires.

<sup>30</sup> Georges Dupuis et autres, *Droit administratif*, 10<sup>e</sup> édition, Paris, Sirey, 2007, p516.



Lorsque la nécessité de maintenir l'ordre public se présente<sup>31</sup>, il a le pouvoir et le devoir de le faire, parce qu'il dispose des compétences liées en la matière<sup>32</sup>. Par ailleurs, le maire, autorité de police administrative bénéficie de prérogatives exorbitantes. En effet, dans certaines conditions, il peut procéder à des réquisitions, notamment en cas d'urgence. Par exemple, la réquisition de maison pour reloger des personnes évacuées d'un immeuble menaçant ruine<sup>33</sup>. Il a également le droit de procéder à l'exécution forcée de ses mesures de police, seulement qu'elles doivent être destinées à maintenir l'ordre public, et non comme des sanctions. Une autre prérogative est que les mesures qu'il édicte s'imposent d'office aux administrés et produisent des effets sur eux.

S'agissant des procédés matériels, il convient de relever que les pouvoirs de police administrative peuvent se manifester par l'accomplissement d'activités matérielles et physiques. C'est par exemple la surveillance des défilés à l'occasion des manifestations ou le dépôt de barrières physiques<sup>34</sup> en vue de maintenir l'ordre public. Aussi, le maire peut-il agir directement avec les moyens de la commune pour faire cesser un trouble à l'ordre public. Il peut par exemple, fournir des vivres aux populations sinistrées, réquisitionner des moyens de secours ou reloger des populations sinistrées dont l'état constitue un trouble à l'ordre public. Le cadre normatif, malgré qu'il soit intéressant, reste insuffisant pour une complète appréhension du cadre juridique de l'exercice de la mission de police administrative par le maire. Ainsi, il s'avère nécessaire d'analyser aussi le cadre institutionnel pour bien cerner la problématique d'ensemble du cadre juridique des pouvoirs de police administrative du maire en droit burkinabè.

---

<sup>31</sup> C.E., 14 décembre 1962, Doublet, <http://www.conseil-etat.fr>. (Consulté le 01-08-2018). Selon cette jurisprudence, l'obligation de prendre une mesure de police est subordonnée à trois conditions qui sont : -il faut que la mesure de police soit indispensable ; -il faut qu'il y ait un péril grave, et que ce péril résulte d'une situation particulièrement dangereuse pour l'ordre public.

<sup>32</sup> C.E., 13 mai 1983, Mme Lefèvre, <http://www.conseil-etat.fr>. (Consulté le 01-08-2018). Selon cette jurisprudence, la mission qui incombe aux autorités de police n'est pas une mission facultative mais, au moins en partie, une compétence liée.

<sup>33</sup> C.E., 25 février 1961, Werquin, <http://www.conseil-etat.fr>. (Consulté le 01-08-2018).

<sup>34</sup> Cela est d'actualité brûlante dans la commune de Kaya, où le maire, en vue de prévenir les troubles à l'ordre public, a mis en œuvre ses pouvoirs de police administrative, à travers le dépôt de barrières physiques sur une partie du canal de NAPAGBA. Il informe par ailleurs toute la population et les riverains du pont en question, à travers son communiqué N°2018- 81/RCNR/PSNM/CKYA/SG du 26 juillet 2018 que l'état de dégradation du pont et des berges du canal commandent l'observation de quelques règles de sécurité.

## **§2. LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA POLICE ADMINISTRATIVE DU MAIRE AU BURKINA FASO : LA POLICE MUNICIPALE.**

En rappel, le cadre institutionnel renvoie à l'ensemble des institutions devant intervenir dans la mise en œuvre de ces pouvoirs du maire. Ces institutions sont nombreuses, et il s'agit essentiellement de la police municipale, et occasionnellement de la gendarmerie nationale et de la police nationale<sup>35</sup>. Cependant, dans le cadre de ce travail, nous ne traiterons que de l'intervention de la police municipale. Un tel choix vise tout simplement à montrer la nécessité de doter chaque commune d'une police municipale. Pour être crédible dans notre logique, qui est celle de ne traiter que de l'intervention de la police municipale, nous allons, à travers l'analyse des missions de cette institution, montrer son importance dans la mise en œuvre de la mission de police administrative du maire au Burkina Faso. En effet, celle-ci, à travers ses missions, reste incontournable pour l'effectivité des mesures de police prises par le maire (A), puis, pour le maintien même de l'ordre public dans la commune en général (B).

### **A. LA MISSION D'ASSISTANCE DE LA POLICE MUNICIPALE BURKINABE.**

A priori, le décret de 2012 sur la police municipale<sup>36</sup> montre qu'elle constitue une force de police créée au sein des collectivités territoriales<sup>37</sup>. Elle est chargée de prêter son concours dans la mise en œuvre des pouvoirs du maire, notamment, en aidant à rendre effectives les mesures adoptées ou édictées par le maire dans le cadre de sa mission de police administrative. Elle contribue à faire exécuter et respecter ces mesures par les administrés, auxquels elles s'adressent. Dans cette logique, l'une des attributions de la police municipale au Burkina Faso est selon l'article 2 alinéa 1<sup>er</sup> du décret de 2012 suscité, «d'assister le maire dans l'exécution et le respect des règlements relatifs à ses pouvoirs de police générale et de police spéciale »<sup>38</sup>. En

---

<sup>35</sup> Il est tout à fait possible pour le maire d'une commune qui ne dispose pas d'une unité de police municipale, de pouvoir avoir le concours de la brigade de gendarmerie la plus proche ou de la police nationale dans le cadre de l'exécution de ses mesures de police administrative.

<sup>36</sup> DECRET N.2012-1071/PRES/PM/MATDS/MEF/JM du 31 décembre 2012 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la police municipale. Jo n.07 du 14 février 2013.

<sup>37</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret suscité : « Il est créé au sein des collectivités territoriales du Burkina Faso une force de police appelée police municipale ».

Article 2 : La police municipale reçoit les attributions ci-après :

Assister le maire dans l'exécution et le respect des règlements relatifs à ses pouvoirs de police générale et de police spéciale ;

Prêter son concours aux autres services publics ;

Assurer les services d'honneurs lors cérémonies et manifestations strictement communales.

d'autres termes la mission de la police municipale est d'assister le maire dans l'exécution et le respect de ses mesures de police administrative<sup>39</sup>, qu'il s'agisse de mesures de police administrative générale, ou qu'il s'agisse de police administrative spéciale. Dans le même sens Les articles 4 et 5 du même décret confirment cela en habilitant la police municipale à constater par procès-verbaux, les contraventions de simple police à la réglementation de police administrative du maire<sup>40</sup>, et à faire payer une amende forfaitaire par les contrevenants à cette réglementation de police du maire<sup>41</sup> (notamment les contraventions de police constatées). Toutes ces actions visent à assurer le respect et l'exécution de ces mesures du maire. Cependant, en plus de sa mission d'assistance, la police municipale a une mission de police administrative initiale, seulement qu'il agit toujours sous l'autorité du maire.

## **B. LA MISSION DE POLICE ADMINISTRATIVE INITIALE DE LA POLICE MUNICIPALE BURKINABE.**

On pourrait superficiellement et à tort penser qu'une telle possibilité de délégation constitue une violation à la règle selon laquelle les pouvoirs de police du maire lui sont propres, donc ne peuvent pas être délégués. Cependant, dans la mesure où la police municipale est placée sous son autorité et constitue donc un instrument qui doit lui permettre d'exercer efficacement sa mission, cela est loin d'être une violation à cette règle, mais plutôt une autre expression de celle-ci. En effet, la mission de police administrative initiale de la police municipale signifie qu'elle est appelée dans ce cas à exercer une mission de maintien de l'ordre public, sur délégation du maire, tout en restant placée sous son autorité; contrairement à sa mission d'assistance où, c'est le maire qui exerce lui-même sa mission de maintien de l'ordre public ; et, où la police municipale n'est appelée qu'à l'assister dans l'exécution et le respect des règlements y relatifs. Par ailleurs, seule une lecture attentive des article 2 (alinéa3) et 3 du décret de 2012 sur la police municipale au Burkina Faso permet de saisir cette dernière mission de la police municipale. En effet, l'alinéa 3 de l'article 2 dispose que l'une des attributions de la police municipale est « d'assurer les services d'honneurs lors des cérémonies et manifestations strictement

---

<sup>39</sup> On constate que le législateur aurait pu dire tout simplement « police administrative », au lieu « de police générale et spéciale ». Donc, il est préférable qu'il appelle les choses par leurs noms. Cependant, au-delà, de ce manque de précision, il se fait comprendre par une citation qui est grammaticalement correcte et sémantiquement acceptable.

<sup>40</sup>Article 4 du décret de 2012 sur la police municipale aux Burkina Faso.

<sup>41</sup> Article 5 du décret de 2012 suscité.

communales<sup>42</sup> ». Pour nous, cette citation n'est qu'une autre expression de la mission de police administrative. L'article 3 précise à son tour que : « lors d'évènements ou de manifestations se déroulant sur le territoire de la commune, la police municipale apporte son concours dans le cadre du service d'ordre <sup>43</sup> ». C'est-à-dire que la police municipale exerce une mission de police administrative lors de ces évènements, même si elle agit toujours sous l'autorité du maire<sup>44</sup>. On remarque que la police municipale est ici appelée à initier la mission de police administrative du maire à titre principal, mais reste placée sous son autorité car l'exercice de cette mission dans la commune lui incombe.

On comprend alors l'importance de la police municipale pour l'effectivité des pouvoirs de police du maire. Cependant, une fois épuisé la question du cadre juridique de l'exercice des pouvoirs de police administrative du maire, il convient d'analyser la question de la place des libertés publiques, notamment, celle relative aux mécanismes de protection des administrés contre l'ampleur des pouvoirs du maire.

---

<sup>42</sup> Article 2, op. Cit.,

<sup>43</sup> Article 3 du décret de 2012 suscité.

<sup>44</sup> Article 10 alinéa2 : « Le personnel de la police municipale agit sous l'autorité et la responsabilité du maire ».

## **SECTION 2 : LA PROTECTION DES ADMINISTRÉS PAR L'ENCADREMENT DE L'EXERCICE.**

Il s'agit ici de mécanismes juridiques qui visent à garantir un minimum d'expression des droits et libertés des administrés de la commune contre l'ampleur des pouvoirs du maire<sup>45</sup>. Pour nous, il s'agit en réalité d'une protection abstraite par un encadrement normatif, qui résulte en dehors de toute contestation.

Cette protection concerne un ensemble de principes (§1) et de règles (§2) suivant lesquels le maire exerce sa mission de police administrative.

### **§1. LES PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE.**

L'obligation de respect de deux grands principes par le maire dans la mise en œuvre de ses pouvoirs de police administrative profite aux administrés. Ces deux derniers sont : le principe du respect des libertés des administrés (A) et celui du respect de la hiérarchie des normes dans l'exercice (B).

#### **A. LE PRINCIPE DU RESPECT DES LIBERTÉS DES ADMINISTRÉS.**

Ce principe voudrait que la liberté soit le principe, et la restriction l'exception<sup>46</sup>. Pour être légales, toutes les mesures de police administrative décidées par le maire doivent le respecter. Par ailleurs ce principe engendre deux autres. Le respect de ces derniers assure en même temps celui de "la liberté comme le principe, et la restriction comme l'exception"<sup>47</sup>. En effet, ce principe vise à sauvegarder les libertés publiques. Les principes nés de ce dernier sont : le principe de la nécessité et celui de la proportionnalité. Le principe de la nécessité conditionne la légalité de la mesure de police du maire par l'existence effective ou le risque manifeste d'un trouble à l'ordre public. La mesure doit être justifiée par ledit trouble à l'ordre public<sup>48</sup>. Quant

---

<sup>45</sup> Les pouvoirs de police administrative du maire peuvent être attentatoires aux droits et libertés des administrés, s'ils ne sont pas encadrés. En effet, les administrés sont considérés comme des assujettis vis-à-vis de ces pouvoirs.

<sup>46</sup> Tout raisonnement contraire n'est pas tolérable ; c'est-à-dire, considérer la restriction des libertés comme la règle ou le principe, et la liberté comme l'exception à cette règle.

<sup>47</sup> Il s'agit dès lors d'un principe cardinal pour les deux principes secrétés (la nécessité et la proportionnalité).

<sup>48</sup> Cela parce qu'au Burkina Faso, la liberté est la règle et la restriction de police, l'exception. On met toujours l'accent sur la sauvegarde des libertés publiques car ces dernières ne font pas généralement bon ménage avec la police administrative de toute autorité investie de cette mission, puis avec celle du maire, spécifiquement au Burkina Faso.

au principe de la proportionnalité, il conditionne la légalité de la mesure de police du maire par sa proportionnalité au trouble qu'elle vise à prévenir ou à faire cesser. Par exemple, une mesure de police trop générale<sup>49</sup>, ou trop absolue<sup>50</sup> sera présumée illégale<sup>51</sup>. Ce sont ces précisions qui viennent d'être faites qui constituent l'essence de ce principe. Il reste à analyser celui de la hiérarchie des normes.

## **B. LE RESPECT DE LA HIERARCHIE DES NORMES.**

Le principe du respect de la hiérarchie des normes voudrait que les mesures de police administrative prises par le maire ne dérogent aux mesures réglementaires prises par les autorités supérieures, puis à leurs mesures de police administrative en particulier. C'est à dire que ces mesures de ces autorités (le Préfet, le Haut-commissaire, le Gouverneur, les ministres) s'imposent en principe au maire, qui est l'autorité inférieure<sup>52</sup>. Toutefois, lorsque les circonstances l'exigent, le maire est admis à prendre des mesures encore plus rigoureuses dans le ressort territorial de sa commune. Le conseil d'Etat français confirme cet assouplissement, en posant dès 1902, dans une affaire qui lui a été soumise<sup>53</sup>, le principe de la possibilité pour une autorité inférieure de prendre des mesures encore plus rigoureuse dans sa commune, en dépit des mesures de l'autorité supérieure<sup>54</sup>. Dans l'affaire 'du lancer de nain', le maire a été admis à prendre des mesures de police plus rigoureuses que celles du préfet.

---

<sup>49</sup> A titre illustratif, une mesure de police du maire qui s'adresse à toute la commune alors que, le trouble qu'elle vise à faire cesser ne concerne que les rayons d'un seul village.

<sup>50</sup> A titre illustratif, une interdiction totale, alors qu'interdiction partielle suffisait à maintenir l'ordre public en jeux.

<sup>51</sup> Les mesures de police (surtout les restrictions) trop générale ou top absolues souffrent de présomption d'illégalité devant le juge administratif. Le renversement de cette présomption demande un examen minutieux des circonstances.

<sup>52</sup> Le maire est, au sens de l'article 17 du code général des collectivités territoriales, l'autorité qui administre la collectivité territoriale de base au Burkina Faso. C'est-à-dire qu'il est l'autorité inférieur car la commune (la collectivité qu'il administre) est aussi la collectivité inférieure.

<sup>53</sup> En effet, le préfet avait interdit la pratique de ce jeu sur les lieux publics, alors que le maire l'avait complètement interdite dans sa commune. En plus de ces principes, les règles de procédure participent également à la protection des administrés.

<sup>54</sup>C.E., 18 avril 1902, commune Neris Les Bains.

## **§2. LES REGLES DE PROCEDURE.**

Il faut noter, selon la logique de Vincent Ramelot, l'audition préalable pour les mesures individuelles (A) et la motivation pour les mesures règlementaires (B)<sup>55</sup>.

### **A. LA PROTECTION PAR LA PROCEDURE DE L'AUDITION PREALABLE.**

L'audition préalable est nécessaire pour les mesures à portée individuelle ou déterminée. C'est le principe "Audi alteram partem"<sup>56</sup>, considéré souvent comme principe de bonne administration. Celle-ci signifie que les arrêtés de police administrative à portée individuelle du maire ne doivent pas être adoptés de manière purement unilatérale. Elle implique que le maire doit avertir l'intéressé de la mesure qu'il s'apprête à adopter et des motifs de celle-ci, et lui donner la possibilité de faire valoir ses arguments sur ces deux éléments<sup>57</sup>. Cependant, étant un principe de bonne administration et non une formalité substantielle ou proscrite à peine de nullité, il peut être passé outre cette formalité lorsque les circonstances en présence l'exigent. Toutefois, le maire sera obligé d'invoquer explicitement l'urgence impérieuse dans le corps de son arrêté puis de la motiver concrètement.

### **B. LA PROTECTION PAR LA PROCEDURE DE LA MOTIVATION.**

Elle concerne les arrêtés de police administrative à portée règlementaire du maire. Cette règle oblige le maire à motiver lesdits arrêtés de police qu'il adopte; ceux-ci doivent faire l'objet de motivation. Cette Motivation consiste, selon M.A. FLAMME à « extérioriser dans son corps même ses prémisses logiques, en droit comme en fait, c'est de la part de l'auteur de l'acte, faire apparaître à l'intention des intéressés, la justification de la mise en œuvre de sa compétence en fonction d'une situation déterminée <sup>58</sup>». Il convient de préciser aussi qu'elle doit être adéquate, c'est-à-dire claire et précise. Les motifs de fait doivent correspondre aux motifs de droit. Dans cette logique, Vincent RAMELOT estime que ce sont les considérations propres au maintien de l'ordre public qui doivent servir de base à l'adoption d'un arrêté mettant en œuvre la police

<sup>55</sup> Vincent RAMELOT, *La police administrative et ses contraintes*, Belgique, 2008, p33.

<sup>56</sup> On parle de procédure contradictoire ou du principe du respect des droits de la défense en droit judiciaire. En droit administratif cependant, on parle de l'audition préalable.

<sup>57</sup> C.E., n.100.705 du 09 novembre 2001, Kocyigit. (Cité par Vincent RAMELOT).

<sup>58</sup> M. A. FLAMME, (cité par Vincent RAMELOT).

administrative générale<sup>59</sup>. Autrement dit, ce sont les circonstances de fait qui servent de point de départ, dans l'édition de ces mesures. Ces dernières forment d'ailleurs la base légale.

En résumé, cette section, qui marque la fin du premier chapitre a permis de remarquer que l'ensemble des règles de procédure, et les principes de mise en œuvre de la police administrative du maire protègent abstraitement les administrés, parce qu'ils limitent l'arbitraire du maire. Toutefois cette protection ne sera réalisable que lorsque ces principes et règles sont connus et respectés par le maire.

De ce qui découle de ce chapitre, il ressort que les pouvoirs de police administrative du maire au Burkina Faso sont exercés dans un environnement juridique organisé. Par ailleurs, celui-ci est encadré par un ensemble de principes et de règles de mise en œuvre, en vue de garantir abstraitement un minimum d'expression des libertés publiques. La problématique ne trouve donc plus uniquement son intérêt dans le cadre juridique de l'exercice, ni aussi dans la protection abstraite des administrés. Elle se retrouve aussi dans le contrôle de l'exercice de cette mission par le maire qui est, en rappel, une mission obligatoire. En effet, s'il a été démontré que l'encadrement de l'exercice constitue en quelque sorte une technique de protection abstraite des administrés contre ces pouvoirs de police du maire, la garantie de la part de la liberté ne sera suffisamment atteinte qu'en exerçant un contrôle sur l'exercice de ces pouvoirs par le maire. Par ailleurs ce contrôle doit permettre cette fois-ci d'assurer concrètement cette protection des administrés sans pour autant porter atteinte à ces pouvoirs du maire.

---

<sup>59</sup>Vincent RAMELOT, *op.cit.* p9.



## **CHAPITRE2: LE CONTROLE DE L'EXERCICE DES POUVOIRS DE POLICE ADMINISTRATIVE DU MAIRE EN DROIT BURKINABE.**

L'encadrement de l'exercice doit être complété par le contrôle de celui-ci pour une meilleure garantie des libertés individuelles et collectives des administrés contre les dérives de ces pouvoirs de police du maire. En effet, c'est ce contrôle qui doit permettre de façon concrète d'assurer cette protection. Il permet de s'assurer si le maire poursuit réellement les objectifs escomptés par la police administrative. Par ailleurs le contrôle de l'exercice de ces pouvoirs par le maire au Burkina Faso nous interpelle sur plusieurs points, mais pouvant être regroupés en deux. Ce sont : les matières sur lesquelles le contrôle est exercé (section1), puis les organes chargés dudit contrôle (section2).

### **SECTION 1. LES MATIERES, OBJET DU CONTROLE.**

Les matières, objet du contrôle renvoient aux éléments sur lesquels porte le contrôle de l'exercice. Il convient de distinguer les éléments subsidiaires (§1) des éléments substantiels (§2)<sup>60</sup>.

#### **§1. LES ELEMENTS DITS SUBSIDIAIRES.**

Ces derniers renvoient aux éléments périphériques qui entourent et conditionnent la légalité des mesures prises par le maire sur le fondement de sa mission de police administrative. Ils concernent les motifs (A) et le but des mesures de police administrative prises (B).

#### **A. LE CONTROLE DES MOTIFS DES MESURES DE POLICE ADMINISTRATIVE DU MAIRE.**

Par définition, les motifs sont des menaces à l'ordre public. Ce sont des circonstances de fait qui présentent une menace à l'ordre public. Dans ce sens, il convient de paraphraser la définition des motifs de l'acte administratif, donnée par KTISTAKI. S. Celui-ci estime en effet que « les

---

<sup>60</sup> Selon les termes du Dr SANGO Aboubacar dans son célèbre article intitulé : « Les tendances actuelles du contrôle juridictionnel de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration en Afrique: étude comparée à partir des cas du Bénin, du Burkina Faso et de la Cote D'Ivoire. », *Afrilex*, P9.

motifs d'un acte administratif correspondent à la situation de fait qui, dans le cas concret, a rendu obligatoire l'édiction d'un acte administratif »<sup>61</sup>. C'est à dire que toutes les décisions de police administrative du maire, parce qu'elles sont des actes administratifs, doivent être motivées (c'est-à-dire, justifiées par l'existence de menaces à l'ordre public). Par ailleurs, cette menace à l'ordre public peut être, selon les termes d'André De LAUBADERE, « réelle ou potentielle »<sup>62</sup>. Et son absence ou son inexactitude rend illégales les mesures prises par le maire<sup>63</sup>. Ces mesures doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public. C'est dans ce sens que dans l'affaire Abbé Olivier, le juge a conclu qu'«aucun motif tiré de la nécessité de maintenir l'ordre sur la voie publique ne pouvait être invoqué par le maire»<sup>64</sup>. Dans cette logique, on pourrait au Burkina Faso, citer l'affaire Pascal ZAIDA contre/ Commune de Ouagadougou, si on avait la version officielle de la décision rendue par la justice, et l'affaire Abdoul service international contre/Commune de Ouagadougou si la justice avait été saisie<sup>65</sup>. Cependant, malgré ces difficultés liées, soit à la non saisine des autorités ou organes de contrôle, soit à la faible accessibilité à la jurisprudence et arrêtés de police du maire au Burkina Faso, notons que l'organe de contrôle devrait toujours s'atteler à rechercher l'existence d'une menace à l'ordre public ( pour l'exemple de l'affaire Abdoul service international), ou la possibilité d'un trouble à celui-ci causé par la réunion ou la manifestation publiques (pour l'exemple de l'affaire Pascal ZAIDA). Par ailleurs, il reviendrait au maire de prouver que la mesure de police qu'il a prise était justifiée par l'existence d'une menace à l'ordre public, conformément à la

<sup>61</sup> KTISTAKI.S, *L'évolution du contrôle juridictionnel des motifs de l'acte administratif*, Paris, L.G.D.J, 1991, P2 (cité par SANGO Aboubacar, op. Cit. P21).

<sup>62</sup> André De LAUBADERE (et autres), *Droit administratif*, P291.

<sup>63</sup> Les mesures de police administrative du maire doivent en effet faire l'objet de motivation. La légalité de celles-ci est soumise à l'existence ou à l'exactitude de ces motifs. En rappel, ces motifs sont l'existence d'une menace à l'ordre public.

<sup>64</sup> C.E., 19 février 1909, Abbé Olivier.

<sup>65</sup> <http://www.lefasonet.com> (consulté le 14 aout 2018) :

-Dans l'affaire Pascal ZAIDA, le maire central de la commune de Ouagadougou M. Béouindé avait pris un arrêté interdisant à M. ZAIDA et ses militants de tenir une manifestation publique, au motif que la tenue cette manifestation troublerait l'ordre public, notamment la sécurité publique. Et M. ZAIDA et sa suite n'ont pas voulu entendre cela, parce qu'ils disent avoir eu une autorisation dans les conditions prévues par la loi avec ce même maire central, vont tenir cette manifestation. Et dans ce conflit autorité-liberté, que la foule des manifestants sera dispersée et certains de ces manifestants seront arrêtés avec à leur tête Pascal ZAIDA.

-Dans l'affaire Abdoul service international quant à elle, le maire central a refusé le don de cimetière de Abdoul service international à la population de BOASSA, sous prétexte que le terrain présente des troubles à l'ordre public, notamment la sécurité publique. Ce trouble est lié au fait que le terrain est traversé par des installations de la SONABEL, et que de telles installations comportent des risques de troubles à l'ordre public en général, puis particulièrement à la sécurité des populations qui fréquenteront ledit lieu. Mais cette affaire n'a été portée en justice. Elle a été réglée à l'amiable.

décision du C.E. français dans l'affaire Ville d'Ivry-sur-Seine, rendue le 06 novembre 1964<sup>66</sup>. Donc les motifs sont indispensables à la validité des mesures de police administrative du maire. Le but doit être aussi contrôlé.

## **B. LE CONTROLE DU BUT.**

Les pouvoirs de police administrative du maire doivent poursuivre un but qui est, en rappel l'ordre public. Ils ne peuvent être utilisés dans un but autre que le maintien de l'ordre public. Cela parce que le but est un élément important, vu que la police est définie par son but. L'article 260 (CGCT) confirme cela en disposant que « le maire est chargé de la police municipale, ayant pour but d'assurer la sûreté, la sécurité, la salubrité et la tranquillité »<sup>67</sup>. En d'autres termes, cette disposition montre qu'au Burkina Faso, les pouvoirs de police administrative du maire sont finalisés, et que ce but reste l'ordre public. La conséquence juridique est l'intervention de la notion de détournement de pouvoirs, permettant au juge d'annuler toute mesure de police administrative du maire visant un autre but que le maintien de l'ordre public, qui peut être soit de prévenir les troubles à celui-ci, soit à les faire cesser. Ainsi, le but forme avec les motifs les éléments dits subsidiaires ou périphériques, objet du contrôle de l'exercice des pouvoirs de police administrative du maire en Droit burkinabè. Il convient de se pencher maintenant sur les autres éléments qui permettront avec ceux déjà étudiés de cerner l'ensemble de l'assiette du contrôle.

## **§2. LES ELEMENTS DITS SUBSTANTIELS.**

Les éléments substantiels quant à eux, renvoient à ceux propres à la mesure prise par le maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative. Il s'agit cette fois-ci des éléments de fond, le poids même de la mesure de police prise par le maire. Ceux-ci concernent le plus souvent la nécessité (A), mais aussi l'adéquation des mesures prises (B).

---

<sup>66</sup> Charles Debbasch, P405.

<sup>67</sup> Article 260 du CGCT de 2004, en vigueur au Burkina Faso. En effet, comme nous l'avons déjà signalé antérieurement, cette disposition désigne la police administrative du maire, et donne dans le même temps la définition classique de l'ordre public qui est le but de la police administrative du maire au Burkina Faso.

## A. LE CONTROLE DE LA NECESSITE.

La nécessité est un élément déterminant qui conditionne la légalité de la mesure de police administrative prise par le maire par l'existence effective ou le risque manifeste d'un trouble à l'ordre public. Il s'agit d'un contrôle du respect du principe de la nécessité par le maire, déjà évoqué plus haut. Ce type de contrôle n'est par ailleurs exercé que sur ces décisions de police du maire, emportant restriction des libertés<sup>68</sup>. Il s'agit, en termes de résultat, d'une autre expression, d'un prolongement du contrôle des motifs. En claire, c'est l'existence de motifs qui justifie la nécessité de prendre une mesure donnée. C'est elle qui permet au maire, autorité de police administrative d'agir en édictant une mesure de police administrative. Par la suite, le juge exercera un contrôle sur l'adéquation de la mesure prise à la gravité de la menace pesant sur l'ordre public.

## B. LE CONTROLE DE L'ADEQUATION.

Une fois que la nécessité de maintenir l'ordre public est établie, le maire doit édicter une mesure de police proportionnelle et adéquate à la gravité de la menace qui pèse sur l'ordre public. En effet si souvent le contrôle exercé sur l'adéquation est stricte dans certains cas<sup>69</sup>, il ne l'est pas dans d'autres situations<sup>70</sup>. Ceci s'explique par le fait que le contrôle de l'adéquation est un contrôle variable. En effet, il est strict lors qu'il touche aux libertés. Par exemple, les interdictions générales et absolues, empêchant l'exercice effectif des libertés sont en principes illégales. Dans cette logique, nous pouvons nous rappeler de cette vision de la doctrine : « les interdictions trop générales et absolues souffrent devant la juridiction administrative d'une présomption d'illégalité, qui n'est renversée qu'après un examen minutieux des circonstances de l'affaire »<sup>71</sup>. Le contrôle de l'adéquation est cependant bienveillant lors que les activités

---

<sup>68</sup>C'est-à-dire que les mesures de police administrative du maire, emportant restriction de libertés ne sont légales que lorsqu'elles sont nécessaires. Cela parce que la liberté est la règle et la restriction l'exception à cette règle.

<sup>69</sup> Un exemple de contrôle strictement fait par le juge français dans l'affaire Benjamin du Conseil d'Etat français du 19 mai 1933. Il ressort de cette jurisprudence qu'une réunion publique ne peut être interdite alors qu'une réglementation avait été suffisante. (<http://www.conseil-etat.fr>)

<sup>70</sup> Un exemple de contrôle non strict fait par le juge français dans l'affaire Commune de Vertou, C.E., 12 octobre 1933. Selon cette jurisprudence, est légale, l'interdiction d'une manifestation dont l'objet, selon les mots d'ordre lancés par les organisateurs, est de porter atteinte illégale aux propriétés privées, donc à l'ordre public.

Dans ce sens, on pourrait mentionner l'affaire ZAIDA aussi, quand on sait que selon une partie des arguments du maire central, les mots d'ordre lancés par les organisateurs de cette manifestation, sa tenue serait de nature à porter atteinte à l'ordre public, notamment la sécurité publique.

<sup>71</sup> Charles DEBBASCH et Coline, op.cit., P407.

privées ne s'analysent pas en termes de liberté, mais en termes de simple faculté<sup>72</sup>. Il faut toutefois noter l'influence des circonstances dans le contrôle du juge, compte tenu du fait que celles-ci constituent aussi des éléments d'adéquation en matière de police. Ces circonstances sont liées soit au lieu, soit au temps. Mais il s'agira en tous les cas d'une appréciation globale de la situation dans laquelle la mesure soumise au contrôle a été prise.

La combinaison de l'ensemble des éléments (subsidiaires et substantiels) sur lesquels le contrôle doit être exercé, a permis de cerner la question relative à l'assiette du contrôle des pouvoirs de police du maire. Dès lors, il reste maintenant à examiner les organes de contrôle, en précisant les autorités administratives et juridictionnelles assurant ce contrôle, mais surtout la question de la responsabilité de police administrative du maire.

## **SECTION 2. LES ORGANES DE CONTROLE.**

Suivant les différents types de contrôles exercés, c'est-à-dire le contrôle administratif et le contrôle juridictionnel, on constate que les organes de contrôle sont également des autorités administratives et juridictionnelles. C'est-à-dire clairement que le premier est assuré par des autorités administratives et le second, quant à lui, est exercé par le juge administratif. Dès lors, il faudra appréhender d'une part le contrôle assuré par les autorités administratives (§1), puis d'autre part le contrôle juridictionnel (§2).

### **§1. LE CONTROLE ADMINISTRATIF.**

On constate à ce niveau que les organes chargés d'exercer ledit contrôle sont des autorités de tutelle. Verticalement, on distingue d'une part le contrôle administratif rapproché, qui est assuré par des autorités de tutelle rapprochée(A), puis d'autre part celui éloigné, assuré par l'autorité de tutelle éloignée (B).

---

<sup>72</sup> Par exemple, il n'existe qu'une simple faculté d'utiliser le domaine public ou d'y stationner. Ainsi, le maire est admis à interdire le stationnement sur la voie publique tous les jours et à toute heure.

## A. LA TUTELLE ADMINISTRATIVE RAPPROCHEE.

Il faut entendre par tutelle rapprochée, celle assurée par les autorités locales, représentant l'Etat dans leurs circonscriptions respectives.

Elle est exercée au Burkina Faso par les représentants de l'Etat, respectivement dans le département, dans la province et dans la région (c'est-à-dire la région en tant que circonscription administrative)<sup>73</sup>, conformément au décret de 2005 portant attributions du Gouverneur de région, du Haut-commissaire de province, et du Préfet de département<sup>74</sup>.

Ainsi, dans le département, le contrôle administratif des pouvoirs de police administrative du maire doit être exercé par le préfet<sup>75</sup>. Dans la province, un tel contrôle de ces pouvoirs du maire doit être assuré par le Haut-commissaire<sup>76</sup>. En fin, dans la région, il doit être assuré par le gouverneur.

Concrètement, la tutelle rapprochée se manifeste par la possibilité pour les administrés de contester les mesures édictées par le maire devant ces différentes autorités administratives susmentionnées, par le moyen de recours administratifs<sup>77</sup>. Aussi ces autorités peuvent se saisir elles-mêmes si cela est nécessaire pour le maintien de l'ordre public. Une telle possibilité de saisine d'office peut logiquement faire naître des conflits positifs de compétence entre ces autorités de tutelle. Mais lorsqu'un tel conflit se présente, c'est l'autorité inférieure qui va se dessaisir<sup>78</sup>. Lorsque l'autorité de tutelle rapprochée est saisie ou se saisit, elle dispose d'un droit de substitution, mais aussi d'une obligation de mise en demeure préalable. C'est dire qu'elle peut se substituer au maire, mais, après l'avoir, sans succès, mis en demeure de faire application de ses pouvoirs de police administrative, s'il s'était abstenu ; ou de conformer ses mesures de police à la légalité, s'il avait mal agi. En guise de droit comparé, notons qu'en France, en vue de protéger les maires contre l'immixtion de l'Etat, à travers ses représentants, l'obligation de mise en demeure est surtout exigée lorsque c'est une seule commune qui est en cause<sup>79</sup>. En ce qui concerne le cas du Burkina Faso, seule une lecture de la pratique permet de retenir que ces

<sup>73</sup> Les circonscriptions administratives au Burkina Faso sont le département, la province et la région circonscription administrative. Cette précision est nécessaire dans la mesure où la région a deux casquettes. En effet, elle est à la fois une collectivité territoriale et une circonscription administrative.

<sup>74</sup> Décret n°2005-045/PRES/PM/MATD du 03 février 2005 portant attributions du Gouverneur de région, du Haut-commissaire de province, et du Préfet de département.

<sup>75</sup> Articles 76 et 89 du décret de 2005 suscit.

<sup>76</sup> Article 71 du décret de 2005 suscit.

<sup>77</sup> Il s'agit fréquemment de recours hiérarchiques.

<sup>78</sup> Cela parce qu'en droit, en cas de conflit de compétence entre autorité supérieure et autorité inférieure, la deuxième se dessaisit de l'affaire au profit de la première.

<sup>79</sup> Philippe (B.), *Leçon de droit des collectivités territoriales*, Paris, Coll. (Leçon de droit), 2009, p172.

autorités de tutelle rapprochée n'ont généralement pas la culture du respect de cette obligation de mise en demeure avant de mettre en œuvre leur droit de substitution<sup>80</sup>. Mais, suivant l'esprit de la hiérarchie en matière administrative, chaque autorité de tutelle rapprochée a l'obligation d'informer son supérieur hiérarchique avant de mettre en œuvre son droit de substitution, puis de lui rendre compte de son action, à travers la transmission des actes de police pris à celui-ci<sup>81</sup>.

Cette première forme de tutelle est très riche, mais reste insuffisante pour une complète appréhension du contrôle administratif de l'exercice des pouvoirs de police administrative par le maire. Dès lors, il convient d'analyser ensuite le contrôle assuré par l'autorité de tutelle elle-même.

## **B. LA TUTELLE ADMINISTRATIVE ELOIGNEE.**

Il faut entendre par tutelle éloignée, celle assurée par le représentant de l'Etat au niveau national. Pour nous, il s'agit en réalité de la vraie tutelle ou de la tutelle elle-même de la police administrative du maire en droit burkinabè.

D'abord, notons qu'elle est assurée par le ministre de l'administration territoriale et de la décentralisation parce qu'au Burkina Faso, au sens l'article 54 du CGCT, la tutelle administrative des collectivités territoriales (c'est-à-dire la région et la commune) est confiée au ministre chargé des collectivités territoriales<sup>82</sup>. Dès lors, les actes de police administrative du maire, parce qu'ils émanent de l'autorité administrant la commune (la commune est une collectivité territoriale), sont soumis au contrôle de tutelle du ministre des collectivités territoriales et de la décentralisation.

S'agissant de la saisine, notons que l'autorité de tutelle éloignée peut être saisie par les autorités locales chargées de la tutelle rapprochée, suivant l'esprit de la hiérarchie, ou par les administrés locaux par le moyen de recours administratif.

---

<sup>80</sup> C'est ce que M. Le Haut-commissaire de la province du SANMATENGA nous a laissé comprendre à l'issue de notre échange, le jour où nous avons eu la chance de nous entretenir avec lui.

<sup>81</sup> En effet, le Préfet est placé sous l'autorité du Haut-commissaire, donc il doit l'informer avant d'agir, et lui faire le compte rendu de son action après ; quant au Haut-commissaire, il est sous l'autorité du Gouverneur, donc il doit l'informer avant d'agir, et lui transmettre également les procès-verbaux de son action. Et ainsi de suite, le Gouverneur est, quant à lui placée sous l'autorité de l'autorité de tutelle éloignée, donc envers qui, il a l'obligation d'information et dresser des procès- verbaux.

<sup>82</sup> Article 54 du CGCT du Burkina Faso.

En fin, s'agissant de l'importance du contrôle de l'autorité de tutelle éloignée, notons qu'il peut se contenter, après examen, décider d'annuler l'acte litigieux s'il l'estime contraire à la légalité<sup>83</sup>; puis de mettre le maire en demeure afin de lui permettre de se conformer à la celle-ci, ou de saisir l'autorité juridictionnelle pour contrôle juridictionnel.

De ce premier paragraphe, on a pu constater que le contrôle administratif de la mise en œuvre des pouvoirs de police administrative par le maire, assuré par les autorités de tutelle administrative rapprochée et éloignée participe à limiter l'arbitraire du maire, notamment par la nécessité de conformité des actes de police administrative qu'il prend à la légalité ; toute chose qui permet de garantir une place à l'expression des droits et libertés des administrés communaux sur qui ces actes devraient s'appliquer. Il a surtout eu le mérite de nous avoir permis de cerner au mieux la problématique d'ensemble relative à la tutelle ou à au contrôle administratif de l'exercice des pouvoirs de police administrative par maire au Burkina Faso. Il reste nécessaire de s'intéresser maintenant au dernier type de contrôle qu'est le contrôle juridictionnel.

## **§2. LE CONTROLE JURIDICTIONNEL.**

Au sens de l'article 70 du CGCT, il s'agit du contrôle exercé par le juge administratif<sup>84</sup>. Le juge administratif désigne tout simplement le tribunal administratif, la cour administrative d'appel et le conseil d'Etat, qui sont les juridictions administratives compétentes pour connaître des litiges nés des activités de police administrative du maire. En rappel, la police administrative constitue une matière exclusive du juge administratif, contrairement à la police judiciaire qui, quant à elle relève du juge judiciaire. Ce contrôle juridictionnel nous interpelle d'une part sur les règles relatives à sa mise en œuvre (A), puis d'autre part sur celles relatives à la responsabilité de police du maire (B).

---

<sup>83</sup> Au sens de l'article 61 du CGCT burkinabè, le contrôle de légalité permet à la tutelle d'annuler tout acte contraire aux lois et règlements.

<sup>84</sup> Article 70 du CGCT du Burkina Faso : Le juge administratif est juge du contentieux né l'exercice du contrôle de légalité.



## A. LES REGLES DE MISE EN ŒUVRE DU CONTROLE JURIDICTIONNEL.

Le juge administratif peut être saisi, soit par les administrés, soit par les autorités locales de tutelle rapprochée, ou par l'autorité de tutelle éloignée, ou soit par le maire.

S'agissant de la saisine du juge administratif par les administrés, notons qu'elle se fait au moyen de recours contentieux. Ces recours sont: le recours pour excès de pouvoirs et le recours de pleine juridiction, qui peuvent être formés devant le tribunal administratif, puis le recours en interprétation et en appréciation de la légalité devant la cour administrative d'appel et le recours en cassation devant le C.E<sup>85</sup>. Dans le sens de Jean-Claude ZARKA, le recours pour excès de pouvoir s'entend du recours par lequel, la requérante demande au juge de prononcer l'annulation d'un acte de police administrative du maire (qui est un exemple d'acte administratif unilatéral). Par ce type de recours, les administrés peuvent contester l'application des pouvoirs de police administrative dont dispose le maire. Concrètement, ils disposent de quatre types de moyens de droit qui peuvent être regroupés en moyens de légalité interne et en moyens de légalité externe. Les moyens de légalité externe vont concerner le non-respect des limites de compétence par le maire<sup>86</sup>, et l'irrespect des règles de procédure. Alors que les moyens de légalité interne quant à eux, vont concerner les cas de violation de la loi et de détournement de pouvoir (dans ce cas, le juge sanctionnera le but illégal poursuivi par le maire). Alors que le recours de pleine juridiction quant à lui, vise à une condamnation pécuniaire du maire lorsque l'administré estime avoir subi un dommage qui résulte des mesures ou actes de police administrative pris par le maire<sup>87</sup>.

S'agissant des conditions de recevabilité, les administrés doivent d'abord faire un recours administratif devant l'autorité de tutelle avant de pouvoir former le recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif. En effet, la recevabilité du recours pour excès de pouvoir est conditionnée par l'exercice du recours administratif devant l'autorité de tutelle. C'est ainsi que le dernier alinéa de l'article 61 du CGCT dispose: « Le recours gracieux devant l'autorité de tutelle est obligatoire avant l'exercice du recours pour excès de pouvoir devant les juridictions »<sup>88</sup>. Personnellement, nous estimons qu'une telle formulation de l'article 61 est, sur le plan juridique et technique incorrecte, car le recours gracieux est celui qui est exercé devant

<sup>85</sup> Philippe (G), *Droit public*, 9<sup>e</sup> édition, Sirey, Paris, 1994, p231.

<sup>86</sup> Article 61 du CGCT du Burkina Faso.

<sup>87</sup> Jean-Claude ZARKA, *L'essentiel du droit public*, op. Cit, p102. Aussi, les arrêts Commune de Ouagadougou (NONGR'MASSOM) c/SAWADOGO Jean du 25 janvier 2008 et SAWADOGO Vincent c/ commune de Bobo-Dioulasso du 10 avril 1970 et 08 mai 1970.

<sup>88</sup> Il s'agit du code général des collectivités territoriales du Burkina Faso.

l'autorité de qui émane l'acte litigieux. Donc, il convient ici de parler de recours administratif tout court.

Ensuite, il faudra avoir la capacité d'ester en justice. C'est-à-dire que l'administré qui souhaite former un recours pour excès de pouvoir contre un acte de police du maire doit avoir la capacité d'agir en justice, accompagné un intérêt personnel.

Enfin, celui-ci doit agir dans le délai. C'est-à-dire qu'il doit introduire son recours dans un délai de deux mois à compter de la publication<sup>89</sup>.

S'agissant de la saisine du juge administratif par l'autorité de tutelle, on note que les actes de police du maire qui lui sont transmis, ou portés devant elle peuvent être déférés par celle-ci au juge administratif pour contrôle juridictionnel.

S'agissant enfin de la saisine du juge administratif par le maire, il faut noter que cela se manifeste par la possibilité pour lui de former un recours juridictionnel contre la décision de contrôle rendue par l'autorité de tutelle. Aussi il peut former un recours contre l'administré qui se soustraira aux obligations imposées par sa mission de police administrative<sup>90</sup>.

De ce qui découle de ce point, on constate que le contrôle juridictionnel des pouvoirs du maire présente des garanties de protection aux administrés communaux, ainsi qu'au maire lui-même, s'il est normalement mis en œuvre. En effet, il permet de vérifier le respect des règles de police administrative, aussi bien par le maire que par les administrés. La police administrative au sein de la commune constitue une mission de service public qui incombe au maire. Dès lors une faute dans l'accomplissement peut engager sa responsabilité.

## **B. L'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITE DE POLICE ADMINISTRATIVE DU MAIRE.**

Le maintien de l'ordre public au sein de la commune qui constitue le but de la police administrative du maire, est une mission qui lui incombe, si bien que sa responsabilité peut être engagée sur le terrain de la faute. Cette responsabilité peut être une responsabilité pour action,

---

<sup>89</sup> En effet, le délai de droit commun en matière de recours pour excès de pouvoir est de 2 mois à compter du jour de la publication.

<sup>90</sup> Cela parce qu'il n'est pas exclu que les administrés refusent de respecter ces pouvoirs du maire, notamment les mesures édictées par le maire. Ils pourraient même les violer. Donc c'est cette possibilité pour le maire de s'adresser au juge administratif qui doit également offrir une garantie de protection à ces pouvoirs du maire.

ou pour omission, dans la mesure où la faute est soit une faute pour action ou une faute pour omission ou faute d'abstention.

S'agissant d'une part de la responsabilité pour action ou pour faute d'action du maire, notons qu'elle est retenue lors qu'un administré estime avoir subi un dommage qui résulte d'une activité de police administrative entreprise par le maire. C'est-à-dire notamment lorsque cette action déborde les limites de la légalité et cause illégalement un dommage aux administrés<sup>91</sup>.

S'agissant d'autre part de la responsabilité pour omission ou responsabilité pour faute d'omission du maire, notons qu'elle se justifie par l'idée selon laquelle le maire n'a pas agi alors qu'il devrait agir, et que cette omission porte atteinte à l'obligation de maintien de l'ordre public qui lui incombe, et porte par ricochet préjudice aux bénéficiaires de ce service public<sup>92</sup>. Donc la responsabilité du maire sera retenue lorsqu'un administré estime avoir subi un dommage qui résulte d'une faute liée à cette omission du maire.

---

<sup>91</sup> A défaut de jurisprudence concernant directement le maire, on pourrait citer l'arrêt Bonnet José Patrick du 14 juin 2005 sur la responsabilité pour action. Mais cette fois-ci c'était la responsabilité de l'Etat qui a été engagée, mais il s'agissait d'une responsabilité pour action, qui est la dispersion des administrés par la brigade anti-émeute de Bobo-Dioulasso.

<sup>92</sup> Arrêt SAWADOGO Vincent c/commune de Bobo-Dioulasso du 10 avril 1970.<sup>2</sup>

## CONCLUSION.

La police administrative du maire en droit burkinabè comme nous l'avons cernée, pose en substance la problématique de la conciliation des libertés des administrés avec ces pouvoirs du maire. Comme l'étude l'a révélé, c'est justement en tant que service public que cette matière confirme son affinité avec le droit public en général, puis avec le droit administratif en particulier; matière exclusive du juge administratif. Cette matière est en effet globalisante et cerne aussi bien la police administrative en tant qu'ensemble d'activités de police qui visent à maintenir l'ordre public, soit en prevenant les atteintes à celui-ci, soit en faisant cesser les troubles à celui-là.

Si à travers la notion «d'ordre public», on y a allié deux approches possibles, c'est-à-dire, en rappel «l'approche matérielle et extérieure<sup>93</sup>», puis «l'approche morale<sup>94</sup>», il est à noter qu'elles ont toutes servi à la définition de la police administrative, puis à vérifier le caractère évolutif et souple du droit administratif, auquel la police administrative est fortement rattachée. Cela est lié au fait que le droit administratif est, en rappel, une matière fortement jurisprudentielle, donc très souple. Par ailleurs, cette souplesse a pour avantage l'adaptation au regard de l'évolution des mœurs. Son inconvénient est relatif au risque d'arbitraire et à la faible maîtrise de la matière. Cependant, le contrôle permet un tant soit peu de remédier à cela car il porte sur des matières à importance variable et est exercé par des organes mis en place. Seulement que la tutelle exercée sur ces pouvoirs de police administrative du maire au Burkina Faso est très oppressante, à tel point que l'on soit facilement amené à parler de tutorat administratif, où le maire est dans une situation de mineur non émancipé, et est placé sous l'autorité des organes de tutelle. Cela parce que ce contrôle tutélaire est exercé à priori et à postériori ; toute chose qui ne va pas de pair avec le principe de subsidiarité en matière de décentralisation<sup>95</sup>.

Toutefois, il faut noter que pour une mise en œuvre efficiente et efficace, il serait souhaitable que des solutions pérennes soient trouvées à certaines difficultés.

---

<sup>93</sup> C'est-à-dire en rappel l'approche classique de l'ordre public.

<sup>94</sup> C'est-à-dire l'approche actuelle, résultant de l'évolution des mœurs.

<sup>95</sup> La subsidiarité est un principe cardinal en matière de décentralisation qui consacre et soutient la libre administration des collectivités territoriales. Ce principe implique en effet l'autonomie des collectivités territoriales au double plan administratif que financier.

Tout d'abord, il est nécessaire pour le législateur de se familiariser avec les notions fondamentales en matière de police administrative car c'est de la qualification que découlent les conséquences juridiques propres à chaque réalité<sup>96</sup>.

Ensuite, il convient de se rendre compte de la complexité de la matière pour comprendre avec nous qu'il serait souhaitable de penser à une formation approfondie des autorités de police administrative en général, puis des élus locaux en particulier.

En plus, au regard de l'importance de la police municipale, il serait souhaitable que chaque commune dispose d'une institution de police municipale. Aussi, il faut bien vouloir renforcer les capacités des polices municipales déjà présentes<sup>97</sup>, à travers des recyclages et l'équipement nécessaire.

En plus, la doctrine nationale en la matière étant très faible, nous suggérons dès lors la nécessité de stopper ce désintéressement car la doctrine pourrait contribuer à éclairer non seulement les acteurs intervenant dans la mise en œuvre de ces pouvoirs, mais aussi le législateur qui les prévoit.

A l'aune de ces analyses, il est tout à fait raisonnable de dire que les pouvoirs de police administrative du maire restent une réalité au Burkina Faso. En effet, ils ont été consacrés par les textes, et les institutions de mise en œuvre ont été mises en place.

---

<sup>96</sup> C'est-à-dire définir clairement la police administrative en général, puis les notions comme police administrative générale, police administrative spéciale, au lieu de continuer à faire les confusions inutiles.

<sup>97</sup> Jusqu'en 2009 par exemple, seulement 22 communes disposaient de polices municipales. Ce sont: Banfora, Batié, Bitou, Bobo-Dioulasso, Dédougou, Diapaga, Diébougou, Djibo, Fada N'gourma, Gaoua, Houndé, Kaya, Koudougou, Koupèla, Léo, Niangoloko, Orodara, Ouagadougou, Ouahigouya, Pouytenga, Tenkodogo Et Yako.

## **BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE.**

### **I. OUVRAGES.**

#### **A. OUVRAGES GENERAUX.**

BA (A. T.), *Droit du contentieux administratif burkinabè*, coll. « Précis de droit burkinabè », presses africaines, mars 2007, 548 p.

BREILLAT (D.), *Libertés publiques et droits de la personne humaine*, Paris, Gualino, 2003, 291p.

CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, T.1, 15<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien, 2001, 1427 p.

DEBBASCH (C.), *Institutions et droit administratifs, T.2: L'action et le contrôle de l'administration*, Paris, PUF, 3<sup>e</sup> édition, 1992, 551 p.

DELVOLVE (P.), *Le droit administratif*, Paris, Dalloz, 6<sup>e</sup> édition, 2014, 168p.

GEORGES (P.), *Droit public*, 9<sup>e</sup> édition, Sirey, 1994, 446p.

HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Dalloz, 12<sup>e</sup> édition, 1174p.

LERAT (P.), *Vocabulaire du juriste débutant*, édition (ellipses), 2007, 255p.

LONG (M.), WEIL (P.) et (autres), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative (GAJA)*, Paris, Dalloz, 20<sup>e</sup> édition, 2015, 996 p.

PHILIPPE QUILLIEN (J.), *Lexique de droit public*, Ellipses, 2005, 432 p.

RIVERO (J.) et WALINE (J.), *Droit administratif*, Paris, 20<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2004, 624p.

VEDEL (G.), DELVOLVE (P.), *Droit administratif*, T.1, Paris, P.U.F, 1992, 720 p.

YONABA (S.), *Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabè*, 2e édition-décembre 2013, Presses africaines 2013, 473 p.

## **B. OUVRAGES SPECIALISES.**

BLUTEAU(P.), *Leçon de droit des collectivités territoriales*, Paris, coll. (Leçons de droit), 2009, 284 p.

DELBLOND (A.), *La police municipale*, Paris, 1<sup>e</sup> édition, 1997,128 p.

GARANE (A.) et ZAKANE (V.), *Droit de l'environnement burkinabè*, T.2, coll. (précis de droit burkinabè), septembre 2008, 881 p.

MINET (C.E), *Droit de la police administrative*, Paris, Vuibert, 2007, 414 p.

PACTEAU (B.), *Le juge de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administratif*, Clermont-Ferrand, 1977, 242 p.

RAMELOT (V.), *La police administrative et ses contraintes*, janvier 2008, 49 p.

ROMI (R.), *Droit et administration de l'environnement*, Paris, 4<sup>e</sup> édition, Montchrestien, 2001, 563 p.

VOTROT-SCHWARZ (C.), *La police administrative*, Paris, P.U.F, coll. (Thémis), 2014, 302p.

YONABA (S.), *Droit et pratique du contentieux administratif burkinabè : de l'indépendance à nos jours*, presses universitaires OUAGADOUGOU, 3<sup>e</sup> éd. Février 2015,387 p.

ZARKA (J.C.), *L'essentiel du Droit public*, Paris, 2<sup>e</sup> édition, 2016, 167 p.

## **II. ARTICLES.**

BAYALA (J. P.), « Le système dual des polices; police et gendarmerie : le rôle de la police municipale dans la sécurité intérieure : cas du Burkina Faso », *RSS (Réseau du Secteur de la Sécurité)*, 1999, PP 7- 14.

Dominique (M. D. L.), « Chronique de police administrative et libertés publiques », *Revue juridique de l'Ouest*, 1992, pp 61-80.

SANGO (A.), « Les tendances actuelles du contrôle juridictionnel des pouvoirs discrétionnaires de l'administration en Afrique francophone : étude comparée à partir des cas du Benin, du Burkina et de la Cote d'Ivoire », *Afrilex*, décembre 2016, PP15 -31.

## **III. TEXTES LEGISLATIFS<sup>98</sup> NATIONAUX ET INSTRUMENTS INTERNATIONAUX.**

Constitution burkinabè du 02 Juin 1991<sup>99</sup>.

Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948<sup>100</sup>.

Décret n°2012-1071/PRES/PM/MATDS/MEF/MJ du 31 décembre 2012, portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la police municipale (publié le 14 février 2013 au Jo n.07).

Décret n°2005-045, relatif aux attributions du gouverneur de région, du haut-commissaire de province et du préfet de département.

---

<sup>98</sup> Législatif est entendu ici au sens large.

<sup>99</sup> Mais il existe un important débat sur la date de cette constitution burkinabè, adoptée le 02 juin 1991 par référendum (par 1 502 397 Burkinabès) et promulguée le 11 juin 1991 (donc une semaine après son adoption). En effet, alors que dans le langage politique, on retient la date du référendum, les juristes ont toujours estimé que c'est la date de la promulgation qui doit être retenue, de sorte à ce qu'il sera préférable de parler de « constitution du 11 juin 1991 », parce qu'elle doit entrer en vigueur à sa promulgation. C'est d'ailleurs cette incertitude née de ce débat qui a conduit à la non mention de la date de la constitution dans les visas.

<sup>100</sup> Adoptée et proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies à New York, le 10 décembre 1948, dans sa résolution 217 A (III), et constitutionnalisée au Burkina Faso par le préambule de la constitution du 02 juin 1991.



Loi n°055 du 21 décembre 2004, portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso, ensemble ses modificatifs, publiée au J.O, 20 avril 2005, n°2 spécial

Loi n°006-2013/AN du 02 avril 2013 portant code de l'environnement au Burkina Faso.

#### **IV.SITES INTERNET.**

<http://www.conseil-constitutionnel.gov.bf>.(site officiel du conseil constitutionnel burkinabè).

<http://www.conseil-etat.fr>.(liste des décisions du conseil d'Etat français).

<http://www.conseil-etat.gov.bf>.(site officiel du Conseil d'Etat burkinabè).

<http://www.lefasonet>.(site d'informations générales).

<http://www.legiburkina.gov.bf>.(site officiel de publication des textes législatifs et réglementaires).

## **TABLE DES MATIERES**

<b>AVERTISSEMENT.</b> .....	<b>i</b>
<b>DEDICACE.</b> .....	<b>ii</b>
<b>REMERCIEMENTS.</b> .....	<b>iii</b>
<b>RESUME.</b> .....	<b>iv</b>
<b>ABSTRACT.</b> .....	<b>iv</b>
<b>SIGLES ET ABBREVIATIONS.</b> .....	<b>v</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE.</b> .....	<b>1</b>
<b>CHAPITRE 1 : L'EXERCICE DES POUVOIRS DE POLICE ADMINISTRATIVE DU MAIRE EN DROIT BURKINABE.</b> .....	<b>5</b>
<b>SECTION 1 : LE CADRE JURIDIQUE.</b> .....	<b>5</b>
<b>§1. LE CADRE NORMATIF DE LA POLICE ADMINISTRATIVE DU MAIRE AU BURKINA FASO</b> .....	<b>5</b>
<b>A. LE CHAMP D'ACTION DU MAIRE.</b> .....	<b>5</b>
<b>B. LES VOIES D'ACTION DU MAIRE.</b> .....	<b>8</b>
<b>§2. LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA POLICE ADMINISTRATIVE DU MAIRE AU BURKINA FASO : LA POLICE MUNICIPALE.</b> .....	<b>10</b>
<b>A. LA MISSION D'ASSISTANCE DE LA POLICE MUNICIPALE BURKINABE.</b> .....	<b>10</b>
<b>B. LA MISSION DE POLICE ADMINISTRATIVE DE LA POLICE MUNICIPALE BURKINABE.</b> .....	<b>11</b>
<b>SECTION 2 : LA PROTECTION DES ADMINISTRES PAR L'ENCADREMENT DE L'EXERCICE.</b> .....	<b>13</b>
<b>§1. LES PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE.</b> .....	<b>13</b>
<b>A. LE PRINCIPE DU RESPECT DES LIBERTES DES ADMINISTRES.</b> .....	<b>13</b>
<b>B. LE RESPECT DE LA HIERARCHIE DES NORMES.</b> .....	<b>14</b>
<b>§2. LES REGLES DE PROCEDURE.</b> .....	<b>15</b>
<b>A. LA PROTECTION PAR LA PROCEDURE DE L'AUDITION PREALABLE.</b> .....	<b>15</b>
<b>B. LA PROTECTION PAR LA PROCEDURE DE LA MOTIVATION.</b> .....	<b>15</b>
<b>CHAPITRE 2: LE CONTROLE DE L'EXERCICE DES POUVOIRS DE POLICE ADMINISTRATIVE DU MAIRE EN DROIT BURKINABE.</b> .....	<b>17</b>
<b>SECTION 1. LES MATIERES, OBJET DU CONTROLE.</b> .....	<b>17</b>

<b>§1. LES ELEMENTS DITS SUBSIDIAIRES.....</b>	<b>17</b>
<b>A. LE CONTROLE DES MOTIFS DES MESURES DE POLICE ADMINISTRATIVE DU MAIRE.....</b>	<b>17</b>
<b>B. LE CONTROLE DU BUT. ....</b>	<b>19</b>
<b>§2. LES ELEMENTS DITS SUBSTANTIELS. ....</b>	<b>19</b>
<b>A. LE CONTROLE DE LA NECESSITE.....</b>	<b>20</b>
<b>B. LE CONTROLE DE L'ADEQUATION.....</b>	<b>20</b>
<b>SECTION 2. LES ORGANES DE CONTROLE. ....</b>	<b>21</b>
<b>§1. LE CONTROLE ADMINISTRATIF. ....</b>	<b>21</b>
<b>A. LA TUTELLE ADMINISTRATIVE RAPPROCHEE. ....</b>	<b>22</b>
<b>B. LA TUTELLE ADMINISTRATIVE ELOIGNEE. ....</b>	<b>23</b>
<b>§2. LE CONTROLE JURIDICTIONNEL. ....</b>	<b>24</b>
<b>A. LES REGLES DE MISE EN ŒUVRE DU CONTROLE JURIDICTIONNEL. ....</b>	<b>25</b>
<b>B. L'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITE DE POLICE ADMINISTRATIVE DU MAIRE. ....</b>	<b>26</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>28</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE.....</b>	<b>30</b>