

L'exercice Des Mesures De Police Administrative Au Cameroun : Contribution À L'étude Du Contrôle Juridictionnel Sur Les Actes Des Maires Dans Les États d'Afrique Noire Francophone

NDAM SOULEMANOU NGANDAMUEN

Doctorant en Droit public à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques

Université de Dschang – Cameroun

E-mail : ndamarafatcherif@gmail.com

Résumé :

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 sa circonscription administrative. Il reste à préciser que maintenir l'ordre public ou assurer le maintien de l'ordre public font partie des attributions d'un maire. L'adoption du code général portant sur les collectivités territoriales décentralisées, entérine l'évolution de la responsabilité des gouvernants locaux amorcée depuis les lois de 2004. Aussi, la conciliation des intérêts publics, entraîne l'exigence de protéger la fonction locale. C'est à cet égard, que la préexistence des mesures de police administrative continue de coexister avec celui de la responsabilisation.

Mots clés : Maire, juge administratif, ordre public.

Abstract

The powers of administrative police recognised to the mayor allow him to fulfil a public service mission which is the maintaining of public order in its administrative district. It is necessary to note that the maintaining of public order is among the competences of the mayor. The adoption of the general code concerning the decentralisation marks evolution of the responsibility of local governments since the laws of 2004. Also, the reconciliation of public interests, draws away requirement to protect local function. It is in this respect, that the pre-existence of administrative police measures is still co-existing with that of the responsibility.

Keywords: Mayor, Administrative judge, Public Order

INTRODUCTION

L'exercice de la police administrative par les autorités publiques est un exercice difficile : en effet, il s'agit d'assurer la protection de l'ordre public tout en respectant les libertés publiques garanties aux

citoyens¹. Tels sont les deux éléments que toute autorité de police administrative doit tenter de concilier. Diverses règles découlent de ce postulat. Ainsi, une mesure de police administrative n'est légale que si elle a pour but la protection de l'ordre public. Elle est exercée par les autorités administratives. Au Cameroun, nous avons celles qui relèvent de l'administration étatique² et celles qui relèvent de l'administration décentralisée. La réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 a singulièrement bouleversé le système d'administration publique camerounaise. En y instaurant dès l'entame de son dispositif que : « *le Cameroun est un Etat unitaire décentralisé*³ », le constituant avait ainsi marqué d'une empreinte indélébile les bases de la décentralisation. La consolidation de cette volonté constitutionnelle, sera plus tard l'œuvre des textes législatifs subséquents. En l'occurrence, il faut se rappeler des lois de 2004⁴ qui seront par la suite abrogées et remplacées par le Code Général de la décentralisation adopté en décembre 2019⁵ s'inscrivant dans la logique de performance, l'administration publique camerounaise à l'heure des réformes⁶ a opéré une mutation dans le dessein de sa modernisation. « *L'enjeu majeur pour la mise en œuvre d'une véritable démarche de performance réside dans la capacité de l'administration à*

¹ DEMBOUR (J.), « Droit administratif », cité par M-A. FLAMME, « Droit administratif », t. II, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 1103.

² Nous faisons référence aux autorités du pouvoir exécutif et des autorités déconcentrées qui servent de relai.

³ Article 1 alinéa 2 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996.

⁴ Loi n°2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation, Loi n°2004/018 portant régime applicable aux Communes, Loi n°2004/019 portant régime applicable aux Régions.

⁵ Loi n°2019/024 du 24 décembre 2019, portant code général de la décentralisation.

⁶ Ouvrage collectif sous la direction du Professeur ONDOA Magloire, édition l'Harmattan, 2010, 318 P.

développer sa fonction managériale⁷ ». Ce changement de paradigme s'insère dans la volonté d'optimiser les politiques publiques en vue de les répercuter jusqu'à l'échelon local. L'efficacité de cette administration, demeure tributaire du leadership qui l'incarne et des acteurs qui en concourent. Le nouveau management public⁸, véhiculé par le libéralisme politico-économique⁹ intègre donc tous ces paramètres.

La restauration de l'Etat de droit et la consolidation de la démocratie¹⁰, entraînent nécessairement une obligation comptable. Dans la mesure où, les personnes morales et physiques sont invitées à rendre compte de leurs agissements. L'acuité de cette exigence, découle inéluctablement des objectifs d'émergence fixés à l'horizon 2035 d'une part, mais également et surtout de la crise socio-politique qui traverse le pays. Laquelle irradie aujourd'hui, les velléités de partition de l'Etat et de remise en cause de son caractère unitaire. Dans la préservation du trinôme souveraineté-intégrité-intangibilité, les acteurs locaux contribuent de manière significative à la réalisation de cet idéal qu'il s'agisse du Cameroun ou des autres Etats d'Afrique noire francophone¹¹. Sous ce rapport, la perception du lien qui unit le principe de responsabilité, et la décentralisation à travers ces acteurs n'est aisément admise qu'après la définition des notions. C'est d'ailleurs sous la plume du Professeur EISENMANN qu'il est apparu important d'en circonscrire les termes de l'analyse, pour éviter les errements de compréhension. D'après l'éminent auteur « *les notions ou expressions juridiques que l'on utilise couramment sont intuitivement perçues, alors même qu'elles restent rebelles à la*

*conceptualisation*¹² ». Il nous appert nécessaire de clarifier le contrôle juridictionnel et édiles locaux.

Le contrôle, écrit le professeur Jean Marie BRETON, « *est indissociable de toutes activités sociales : individuelle, de groupe ou d'Etat* »¹³. Il poursuit en disant « *contrôler les hommes et contrôler l'exécution réelle de chaque tâche, c'est là toujours et seulement là le cœur de tout travail, de toute politique, de toute équipe* »¹⁴. C'est que, le contrôle est une fonction assez importante. Entre une décision, sa mise en œuvre, et sa réalisation effective, il y a bien souvent un certain nombre de données qui font que la décision pourrait soit ne pas se concrétiser, soit être mal appliquée. Qui plus est, la bonne foi de celui qui ou de ceux chargés de la mise en œuvre d'une décision n'est pas acquise par hypothèse. Le contrôle juridictionnel est celui exercé par les ordres de juridiction notamment le juge administratif et accessoirement le juge judiciaire. La police administrative quant à elle est l'ensemble des pouvoirs accordés par ou en vertu de la loi aux autorités administratives et qui permettent à celles-ci d'imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limites aux droits et libertés des individus¹⁵. Il s'agit d'une police essentiellement préventive, qui s'exerce soit par règlements des autorités administratives, soit par décisions particulières d'interdiction, d'injonction ou d'autorisation soit par la coercition, pour prévenir ou faire cesser un désordre¹⁶. Cette mesure préventive vise à maintenir l'ordre public à travers ses composantes¹⁷. La police administrative s'analyse

⁷ HUTEAU (S), « la LOLF : un référentiel de la nouvelle gestion publique transposable aux collectivités territoriales. Le projet de nouvelle gouvernance du Conseil général de la Mayenne », la revue du Trésor, juin 2007, pp.581-586.

⁸ DUREAU (G), GUILLAME (H), et SILVENT (F), *Gestion publique : l'Etat et la performance*, Paris, presses de sciences po et Dalloz, 2002, p 23. Voir également BOURGAULT (J) « les réformes budgétaires de type managérial : observations chez quelques précurseurs », RFAP, 2006, n°117, pp 69-62.

⁹ CHEVALIER (J) et LOSCHAK (D), « rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », RFAP, 1982, n° 24, pp 53.

¹⁰ NGUELLE ABADA (M), *Etat de droit et démocratisation, contribution à l'évolution politique et constitutionnelle du Cameroun*, Thèse de doctorat Tome I, Université de Paris I-Panthéon Sorbonne, Janvier 1995.

¹¹ Ces États sont ceux de l'ancienne Afrique-Occidentale Française (AOF) : Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Mauritanie, Niger et Sénégal ; de l'ancienne Afrique-Équatoriale Française (AEF) : Centrafrique, Gabon, Congo Brazzaville et Tchad ; ainsi que les pays sous tutelle : Cameroun et Togo. AKA LAMARCHE (A.), « L'évolution du régime représentatif dans les États d'Afrique noire francophone », *Juris doctoria* n° 9, 2013, p. 199.

¹² EISENMANN (CH), *Cours de Droit Administratif*, Tome I, Paris, LGDJ, 1982 et Tome II, Paris, LGDJ, 1983.

¹³ Jean Marie BRETON cité par Célestin SIETCHOUA DJUITCHOKO, *Droit des nouveaux contrôles administratifs*, cours photocopié, inédit, deuxième année de Master Droit Public Université de Dschang, Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, 2008-2009, p. 2.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ DEMBOUR (J.), « Droit administratif », cité par M-A. FLAMME, « Droit administratif », t. II, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 1103.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ La sécurité publique, c'est-à-dire l'absence de dangers ou d'entraves à la circulation sur la voie publique ; quelques exemples : illumination, enlèvement des encombrements, démolition ou réparation des immeubles menaçant ruine, interdiction de rien exposer aux fenêtres qui puisse nuire par sa chute, maintien du bon ordre dans les endroits où se tiennent des assemblées, tels que foires, marchés, églises et autres lieux publics, etc. ;

- la tranquillité publique, c'est-à-dire le caractère paisible et non excessivement bruyant de la voie publique et de ses abords ; quelques exemples : répression des rixes et disputes dans les rues, tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, bruits et attroupements nocturnes troublant le repos des habitants, etc. ;

- la propreté publique;

- la salubrité publique, c'est-à-dire l'absence de maladies contagieuses et la lutte contre la mauvaise hygiène des lieux

donc en un ensemble de mesures préventives de nature à protéger l'intégrité physique des administrés. C'est le cas notamment des réglementations relatives à la circulation. Sur ce point, il est nécessaire de dissiper tout malentendu avec la police judiciaire qui est chargée, selon les termes de l'article 14 du Code de procédure pénale ivoirien, de « constater les infractions à la loi pénale, en rassembler les preuves et en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte ». Pour de nombreux juristes, il s'agit là du critère essentiel permettant de distinguer la police administrative de la police judiciaire, de sorte que « la première est généralement associée à une mission de prévention des troubles à l'ordre public, tandis que la seconde concernerait la répression des troubles à l'ordre public¹⁸ ».

L'article 4 de la DDHC de 1789 dispose que la liberté « consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société, la jouissance de ces mêmes droits ; ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi ». Il s'en suit évidemment qu'il revient au législateur, et à lui seul, la compétence de déterminer les limites à l'exercice des libertés. L'autorité administrative quant à elle, ne saurait valablement restreindre l'exercice des libertés qu'en vertu de l'habilitation expresse de celui-ci. Faute de quoi, elle commettrait une entorse au principe de légalité en interférant dans le « monopole du législateur¹⁹ ». Le principe veut qu'en matière de libertés publiques, le législateur et l'exécutif interviennent à tour de rôle pour en réglementer l'exercice. L'un, qui en vertu de la constitution, fixe les garanties fondamentales et l'autre, qui par le jeu du pouvoir réglementaire autonome, intervient dans les matières autres celles traditionnellement dévolues au législateur. Depuis, le Conseil constitutionnel français a été amené à clarifier les matières qui relèveraient du domaine du législateur et du domaine de l'exécutif en matière de libertés publiques. D'après toute vraisemblance, le Conseil « n'attache pas d'importance à la signification de l'expression "garanties fondamentales" mais, s'inspirant de la situation antérieure, distingue entre la mise en cause des libertés, qui relève de la loi, et leur mise en œuvre, qui peut être réalisée par règlement ». Voilà pourquoi en matière de libertés publiques, il n'est pas surprenant que le Conseil constitutionnel français ait jugé conforme à la constitution, une loi intervenant dans le domaine réglementaire alors qu'à l'inverse, le juge administratif ait quant à lui, censuré toutes les

publics ; quelques exemples : prévenir et mettre fin aux fléaux calamiteux tels qu'épidémies etc.

¹⁸ DUPUIS (G.), GUEDON (M.-P.), CHRETIEN (P.), *Droit administratif*, Sirey, 2009, p. 525.

¹⁹ MINET (C.-E.), *Droit de la police administrative*, Vuibert édition, avril 2007, p. 11.

incursions réglementaires²⁰ dans le domaine réservé de la loi²¹. Mais cette posture est différente au Cameroun.

Dès lors, la question que l'on se pose est celle de savoir : **quel type de contrôle le juge administratif opère-t-il en matière de police administrative du Maire au Cameroun ?** Quiconque a été confronté à la recherche sait que la réalisation d'une œuvre scientifique n'est pas chose aisée encore plus étendue lorsque la matière est riche, complexe et, a priori, rébarbative²² comme le contentieux administratif d'où l'apport de la méthode de travail. Le recours été fait pour le positivisme juridique²³ conduisant à un usage irrationnel auquel il est rationnel de se conformer notamment l'usage d'un plan binaire²⁴. A la question posée, nous dirons que le juge administratif opère un contrôle de proportionnalité (I) et d'opportunité (II) sur les actes de police administrative du Maire.

I- Le contrôle de proportionnalité par le juge administratif sur les actes de police du Maire

Pour être légale, une mesure de police administrative doit être justifiée par l'existence d'un trouble ou d'une menace de trouble de l'ordre public. Les restrictions aux libertés publiques que portent de telles mesures ne sont justifiées que si l'ordre public est en danger. Le juge vérifie donc en fonction des circonstances propres à chaque affaire si l'ordre public. Nous nous contenterons du contrôle maximum (A) et du contrôle normal (B) du juge administratif exercé sur les mesures de police administrative du Maire.

²⁰ CC n° 82-143 DC, 30 juillet 1982, *Blocage des prix et des revenus*, GDCC, n° 33.

²¹ FAVOREU (L.), « Les règlements autonomes existent-ils ? », *Mélanges Burdeau*, L.G.D.J., 1977, p. 405 ; WACHSMANN (P.), *Libertés publiques*, 5e édition, Paris, Dalloz, 2005, § n° 150.

²² DAMAREY (S.), *Finances publiques*, 2^e édition, Paris, Gualino, Lextenso éditions, 2008, p. 15.

²³ KELSEN (H.), *Théorie pure du droit*, traduction de Charles EISENMANN, Paris, Dalloz, 1962, p. 490 ; BARRAUD (B.), *La recherche juridique*, op.cit., p. 402 ; GOYARD FABRE, « De quelques ambiguïtés du positivisme juridique », In *Cahiers de philosophie politique et juridique*, 1998, p. 44 ; A. VIALA, « Le positivisme juridique : Kelsen et l'héritage kantien », Université Saint-Louis, Bruxelles, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2011, Volume 67, p. 95 -117 ; M. BOUDOT, « La doctrine de la doctrine de la doctrine... : une réflexion sur la suite des points de vue métajuridiques », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2007, vol 59, p. 47.

²⁴ BARRAUD (B.), « L'usage du plan en deux parties dans les facultés de droit française », *Revue trimestrielle de droit civil*, 2015, p. 807 et s.

A- Le contrôle maximum

Le travail qui nous revient dans cette partie est celui du contrôle sur l'adéquation des moyens (1) et celui des mesures prohibées (2).

1- Le contrôle sur l'adéquation des moyens

Il faut de prime abord dire que les mesures de police administrative du Maire ne sont légales que si elles sont nécessaires. Une mesure de police serait illégale si elle n'est pas nécessaire pour éviter tout trouble. Par définition, les motifs sont des menaces à l'ordre public. Ce sont des circonstances de fait qui présentent une menace à l'ordre public²⁵. Les motifs d'un acte administratif correspondent à la situation de fait qui, dans le cas concret, a rendu obligatoire l'édition d'un acte administratif. Par ailleurs, cette menace à l'ordre public peut être réelle ou potentielle. Et son absence ou son inexactitude rend illégales les mesures prises par le maire. 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 maire²⁶». Il revient à dire que la nécessité est un motif fondamental pour l'exercice de la police administrative par le Maire.

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. Le maire est chargé de la police municipale, ayant pour but d'assurer la sûreté, la sécurité, la salubrité et la tranquillité. La conséquence juridique est l'intervention de la notion de détournement de pouvoirs²⁷, 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 camerounais.

Ainsi aux termes de l'article 87 de la loi du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes, la police administrative a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique. Un Maire ne saurait donc aller au-delà de ses pouvoirs de police que lui confère la loi. Néanmoins, le juge administratif camerounais s'est prononcé favorablement à certains cas de

détournement afin de sauvegarder les intérêts de la collectivité lorsqu'il considéré qu'« est entaché de détournement de pouvoir l'acte accompli par l'administration dans un but autre que celui en vue duquel les pouvoirs dont-elle dispose lui ont été confiés²⁸ ». Le juge s'accorde ainsi à contrôler les motifs qui ont précédé l'exercice de police administrative du Maire. Il importe aussi de relever que le juge administratif opère un contrôle sur les mesures prohibées.

2- Le contrôle sur les mesures prohibées et de fond

Les mesures de police administrative étant essentiellement préventives, le juge administratif dans son œuvre prétorienne vérifie que le Maire n'a pris sur des interdictions.

D'après GUIDAL, « les mesures de police doivent être proportionnées à la nature du trouble qu'elles entendent prévenir ou faire cesser. Elles doivent être limitées dans sa portée à ce qui est rigoureusement indispensable par la sauvegarde de l'ordre public²⁹ ». Le juge administratif interdit ainsi les mesures de police administrative du Maire qui ont un caractère trop général et trop absolu. Le juge interpelle la notion d'ordre public d'abord, ensuite, il vérifie si le Maire l'a bien appliquée et enfin, il exerce un contrôle de proportionnalité lorsque le Maire a pris une mesure disproportionnée³⁰.

Conformément à la constitution et au code général des collectivités territoriales, 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. 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 commune³¹. Vincent RAMELOT disait : « les mesures de police administrative constituent des atteintes aux libertés publiques³² ». De ce fait, l'exercice de la mission de police administrative par le maire, tout comme par toute autre autorité investie de cette mission interpelle le juge à vérifier la légalité de l'acte.

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

²⁵ KTISTAKI (S.), *L'évolution du contrôle juridictionnel des motifs de l'acte administratif*, Paris, L.G.D.J, 1991, p.2.

²⁶ C.E., 19 février 1909, Abbé Olivier.

²⁷ Le détournement de pouvoir est le quatrième cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir prévu par la loi du 29 décembre 2009 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs.

²⁸ Arrêt n°120/CFJ/CAY du 08 décembre 1970, BILAE Jean/Etat Fédéral du Cameroun

²⁹ GUIDAL, *Le principe de la proportionnalité en droit administratif*, AJDA, 1978, p. 477.

³⁰ C.E., n°08/CS-CA du 30 novembre 1956 BAKARY DJIBO.

³¹ CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Tome 1, 15e édition, Paris, Montchrestien, 2001, p735.

³² RAMELO (V.), *La police administrative et ses contraintes juridiques*, Bruxelles, janvier 2008, p 31.

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 libertés³³. Il s'agit, en termes de résultat, d'une autre expression, d'un prolongement du contrôle des motifs. En clair, 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 contrôle normal

Le contrôle normal dans le cadre des mesures de police concerne la qualification des faits (1) et des erreurs manifestes (2).

1- Sur la qualification des faits

La qualification des faits est l'existence des motifs de fait viciés par une décision administrative. Dans cette hypothèse à la différence de l'erreur de droit qui porte sur la violation d'une disposition législative ou réglementaire, l'erreur sur la qualification juridique des faits porte sur une mauvaise interprétation d'un acte administratif voire d'une mesure de police. A travers ce contrôle, le juge administratif procède au contrôle de la décision administrative faisant grief mais aussi procède à l'évaluation desdites qualifications.

En effet, le juge administratif en procédant à un contrôle sur la qualification juridique des faits contrôle l'acte du Maire. Le juge recherche tous les vices d'illégalités en considérant ce faisant que la décision déferée à sa censure est illégale dès lors que le Maire a commis la moindre erreur. Comme le relève opportunément le professeur Bertrand SEILLER, le contrôle normal est mis en œuvre par le juge administratif lorsque celui-ci « estime que le bloc de légalité n'accorde pas ou peu de pouvoir discrétionnaire à l'administration³⁴ ». Au Cameroun, le juge administratif se trouve peu enclin sur la qualification juridique des faits³⁵. En France en revanche, le juge français dans l'affaire BELGACEM du 19 avril 1991 a eu à opérer un tel contrôle non pas sur le Maire mais sur les décisions administratives par lesquelles le ministre de l'intérieur enjoint à certaines personnes de quitter le territoire français.

En ce qui concerne l'évaluation des mesures de police administrative faisant griefs, le contrôle opéré par le juge consiste à vérifier le rapport de proportionnalité entre la décision administrative et l'état du droit positif. Ainsi, le juge évalue la mesure

de police du maire, il l'annule lorsqu'elle est entachée d'illégalité. Au demeurant, il convient de dire que le contrôle sur la qualification juridique des faits est un procédé qui permet également au juge administratif d'exercer son contrôle de proportionnalité.

2- Sur les erreurs manifestes

L'erreur manifeste est apparue d'abord en matière de fonction publique à l'occasion du contrôle des équivalences d'emploi ou de diplôme³⁶. Elle est appréhendée comme « une erreur évidente, invoquée par les parties, reconnues par le juge et qui ne fait aucun doute pour un esprit éclairé³⁷ ». Ainsi, le Conseil d'Etat a fait appel à l'erreur manifeste d'appréciation en matière d'urbanisme et notamment du permis de construire, de même qu'il étend ce contrôle en matière de publication étrangère³⁸.

Au Cameroun, l'erreur d'appréciation a tendance à prospérer sous l'influence des litiges portant sur les cas d'expropriation. A cet effet, le juge vérifie si le l'administration n'a pas commis d'erreur en déclarant d'utilité publique une expropriation³⁹. Au regard de ce qui précède, 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, il ne l'est pas dans d'autres situations. 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 illégales⁴⁰. 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 ». Ce faisant, le juge administratif camerounais se refuse d'apprécier l'erreur manifeste de manière expresse. Néanmoins, force est de constater qu'il opère aussi un contrôle d'opportunité qui prend la forme d'un contrôle minimum et restreint.

³⁶ C.E : Lambert 1952

³⁷ C.E : Lambert 1970

³⁸ C.E : Lagrange. Rec. P. 121.

³⁹ Jugement n°85/CS/CA du 14 juin 2006, EFFA Marcel/E.C

⁴⁰ 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.

³³ Voir le juge français dans l'affaire Benjamin du Conseil d'Etat français du 19 mai 1933.

³⁴ SEILLER (B.), *Droit administratif*, Tome 1, les sources et le juge, 8^e éd, *Entreprise, économie et droit*, 2021, p.120.

³⁵ Arrêt n°195/A/CFJ/CAY du 25 mai 1972, KAMENI M/ Organisation camerounaise de la banane ; jugement n°6/CS/CA 09 juin 1991, MFOMBAN ABDOU/E.C

II- Le contrôle d'opportunité exercé par le juge administratif sur les actes de police du Maire

Le contrôle d'opportunité exercé par le juge administratif s'exerce en période normale (A) et la responsabilité qui peut en découler (B).

A- Le contrôle d'opportunité en période normale

Nous aborderons le contrôle minimum (1) et restreint (2).

1- Le contrôle minimum

Le contrôle minimum d'après Bertrand SEILLER est un contrôle qui « ne concerne que les situations dans lesquelles aucune norme ne saurait être déterminée s'agissant de la qualification juridique des faits du choix de l'administration⁴¹ ». Le pouvoir discrétionnaire de l'administration étant le pouvoir reconnu à l'administration d'agir, de s'abstenir ou de décider avec une marge plus ou moins grande de liberté en fonction d'une appréciation d'opportunité.

En effet, le juge administratif opère un contrôle sur l'illégalité de la mesure. Il en est ainsi du contrôle de tous les éléments de la légalité externe et certains cas internes. Face au pouvoir discrétionnaire du Maire, le juge administratif ne contrôle pas la qualification juridique des faits mais opère un contrôle sur l'erreur. De plus, le contrôle minimum du juge s'applique aussi en matière de police de cinéma mais aussi est mis en œuvre à raison de l'imprécision des catégories abstraites de la technicité particulière des appréciations à porter ou du caractère sensible du domaine de l'action. Par ailleurs, au-delà du contrôle sur l'exactitude matérielle des faits, le juge limite son contrôle sur la qualification juridique des faits⁴².

2- Le contrôle restreint

Le juge de l'excès de pouvoir à l'occasion de son œuvre face à un litige peut voir son contrôle restreint. Ainsi, pourrait-il contrôler que les erreurs grossières mais aussi le bien-fondé de la mesure de police.

Lorsque que l'administration a une compétence liée, le juge administratif opère un contrôle minimum de l'acte sur le fond et sur le contenu. En revanche, lorsque ce dernier dispose d'un pouvoir discrétionnaire que lui confie la loi ou la constitution, le juge opère un contrôle restreint. Ce contrôle sur les erreurs grossières peut également être qualifié d'erreur manifeste d'appréciation. Ce faisant, la disproportion entre le fait et la décision doit être évidente et grave pour être censuré⁴³. Ainsi, le contrôle sur les erreurs grossières est un moyen du contrôle de proportionnalité qui vise à préserver le

pouvoir discrétionnaire du Maire en ne sanctionnant que les décisions excessives.

A l'analyse, il apparaît que le contrôle restreint tout comme le contrôle minimum s'opère suivant que le Maire ait posé des mesures manifestement grossières du moins des erreurs manifestes d'appréciation et qui portent atteinte aux libertés fondamentales.

B- L'impact du contrôle d'opportunité

Nous aborderons dans cette partie, la responsabilité du Maire (1) sans toutefois faire allusion à l'exonération (2) de certains actes de police administrative.

1- La responsabilité engagée sur les actes du Maire

Le contrôle juridictionnel des buts poursuivis implique l'examen dans chaque cas des circonstances de temps et de lieux susceptibles de faire varier la solution adoptée.

Au Cameroun, le rôle des préfets dans le maintien de l'ordre est primordial dans le rétablissement de l'ordre dans le département concerné. C'est ainsi que le préfet du département du Mfoundi avait interdit toutes réunions et manifestations publiques à caractère politique pour la période allant du 03 au 07 juillet 1991⁴⁴. En France⁴⁵, le juge censure donc toute mesure de police qui n'a pas pour but le maintien ou le rétablissement de la sécurité, de la tranquillité, de la salubrité ou de la moralité publique. Ainsi, le Doyen Maurice Hauriou disait : « il ne faut pas confondre le but de la police avec les droits de la police qui sont les moyens qu'elle a le droit d'employer. La fin ne justifie pas les moyens, même en matière de police, et le but ne crée pas nécessairement pas le droit ».

Le juge peut requalifier les mesures de police administrative du Maire. En effet, le Conseil d'Etat dans l'affaire chambre syndicale des entreprises artisanales des bâtiments de haute Garonne a annulé un arrêté municipal règlementant les différents types de monuments funéraires qui seraient acceptés dans le cimetière de la commune⁴⁶. L'annulation fut justifiée par l'existence des législations en matière d'affichage, de publicité, des enseignes et les protections des sites et des monuments. Les mesures de police administrative doivent être prises dans un temps précis. Le temps de la décision administrative s'étant au contrôle juridictionnel. A cet égard, le juge administratif suivant les circonstances locales particulières établit un contrôle de proportionnalité entre la mesure faisant grief et les libertés des citoyens. En effet, dans sa décision du 27 octobre 1995 Commune de Morsang sur Orge. Le Conseil d'Etat a eu à confirmer l'hypothèse suivant laquelle le Maire en raison prendre toutes mesures visant à

⁴¹ SEILLER (B.), *Droit administratif*, 2^e éd, Flammaron, p. 235.

⁴² C.E : 18 décembre 1959, Société des films lutetia et Syndicat des producteurs et des exportateurs des Films.

⁴³ CE : arrêt DENIZET 13 nov. 1953. Rec. 489.

⁴⁴ Article 1^{er}, arrêté préfectoral n°02234/AP/506/BAPP du 03 juillet 1991.

⁴⁵ L.131-2 du code des communes.

⁴⁶ CE, 18 février 1972.

prévenir le trouble à l'ordre public. De même, le Conseil constitutionnel estime que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'avertissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle⁴⁷.

La responsabilité des acteurs locaux serait amputée et incomplète, si l'on venait à évacuer les circonstances d'irresponsabilité résultant de la nature de certains actes. En effet, il est établi, que malgré les conséquences fâcheuses, que peuvent susciter l'activité administrative menée par eux, des situations d'exonération permettent de dégager leur responsabilité. Sous la plume du professeur DUEZ Paul⁴⁸, « *l'intérêt de l'administration pousse sinon à la suppression de la responsabilité, du moins à un strict cantonnement de celle-ci quant à son existence et quant à ses effets* ». Le contrôle d'opportunité des mesures de police s'articule sur la conciliation entre la liberté et les mesures de police et sur la restriction des libertés par le juge. 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 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. En tant que citoyens du pays, le chef de l'exécutif communal demeure soumis aux règles juridiques de l'Etat. Parmi les obligations auxquelles ils sont astreints, figure en ligne de mire à la nécessité de répondre des conséquences préjudiciables qui découlent de leurs actes. Cette recommandation est l'œuvre de l'article 1382 du code civil qui dispose que : « *tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par le fait duquel il est arrivé à le réparer*⁴⁹ ». La redéfinition du régime de la responsabilité des acteurs locaux, suscite à l'égard des tiers un certain intérêt. Dans le sens que contrairement à la responsabilité publique, qui n'est ni générale, ni absolue, celle qui concerne la responsabilité privée en l'occurrence, les instances de la décentralisation a ses règles propres d'une part et, d'autre part s'étend à plusieurs aspects de la vie civile.

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. 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.

2- Cas d'exonération des actes de police administrative du Maire

La responsabilité du Maire, se substitue de plein droit à celle du représentant de l'Etat à travers le déclenchement du pouvoir de substitution. Du *Dictionnaire de droit administratif*, le pouvoir de substitution est « *une mesure forcée permettant à l'administration d'agir, au lieu et place d'une personne ou d'une collectivité, publique ou privée, défailante et qui dans sa nature et dans ses conséquences affecte les intérêts du substitué*⁵⁰ ». L'affectation des intérêts du substitué ici, ne saurait être admise dans le cas spécifique de la responsabilité. Dans la mesure selon laquelle, elle l'exonère plus tôt celui-ci des réclamations en indemnisation qui arrivent du fait de la lésion causée par son action ou son abstention. Sur ces faits, le pouvoir de substitution est avantageux à l'égard du substitué et met à la charge du substituant une responsabilité à laquelle il ne peut déroger.

L'exonération de la responsabilité des exécutifs locaux, est consacrée à la faveur de l'article 15 du code général des collectivités territoriales qui précise que : « *la responsabilité de la Région ou de la Commune est dérogée, lorsque le représentant de l'Etat s'est substitué au chef de l'exécutif communal ou régional dans les conditions fixées par la loi* ». Sous réserve du principe selon lequel, la collectivité territoriale est seule responsable dans le respect des lois et règlements, de l'opportunité de ses décisions l'expérience de la substitution la libère des conséquences dommageables que peuvent demander réparation les victimes. L'intervention du représentant de l'Etat, qui se mue en l'exécutif local ouvre ainsi le régime de l'irresponsabilité. L'irresponsabilité du chef communal repose en réalité sur l'irréprochabilité des faits préjudiciables, commis dans le cadre de cette cohabitation. La tutelle étant seule obligée de répondre des effets qui en résultent sur le fondement de l'exercice du pouvoir de substitution.

Etiologiquement, le régime de l'irresponsabilité des acteurs locaux par le truchement du pouvoir de substitution se vérifie sur deux ressorts de mise en jeu de la responsabilité. Le premier fait référence à la théorie de causalité, et le second à celle de l'imputabilité. La causalité et l'imputabilité sont de nature atemporelle et illimitée, puisqu'elles demeurent une condition qui transcende tous les régimes de la

⁴⁷ DC, n°94-343/344 du 27 juillet 1994.

⁴⁸ DUEZ (P), « La Responsabilité de la Puissance Publique (en dehors du contrat) », *Dalloz*, 1938, p 513.

⁴⁹ Article 1382 du code civil

⁵⁰ VAN LANG (A), GONDOUIN (G) et INSERGUET-BRISSET (V), *Dictionnaire de droit administratif*, 5^e édition, Sirey, 2008, p 4500.

responsabilité⁵¹. Sur le premier tableau, le lien de causalité consiste dans l'hypothèse de pluralité de cause, à répartir à chaque événement et comportement ayant naturellement ou par agissement contribuer, à la réalisation des conséquences dommageables la part de responsabilité qui leur échoit⁵². Il évalue le câble qui existe entre le dommage et le fait dommageable. Dans la relation tutélaire, la convocation de cette conditionnalité ne joue pas en faveur des acteurs locaux. Au contraire, elle mobilise la cause du fait générateur provenant des prérogatives que le représentant de l'Etat tire du pouvoir de substitution. Le lien causal tenant du fait que, le dommage est réputé causé par les mécanismes de substitution. La seconde réflexion apporte plus de lisibilité. En ce sens que, selon la science du droit le phénomène d'imputabilité décrit la connexion spécifique, fondamentalement différente de la causalité que la norme établit entre deux faits⁵³. Elle est similaire à l'interprétation biblique, qui consiste à porter quelque chose au compte de quelqu'un. Notamment des bénéfices de l'œuvre de la grâce qui sont portés au compte du pécheur⁵⁴. Précisément, l'imputabilité ne concerne que le rapport entre le fait et la personne qui doit juridiquement en répondre, elle traduit la liaison entre le fait dommageable et l'auteur responsable. L'application du droit de substitution, offre indéniablement cette relation. En ceci que le fait récriminé ne saurait être porté sur le substitué par le fait qu'il n'en est pas juridiquement le responsable.

L'exclusion de la responsabilité de l'exécutif est totale en période de substitution. Le principe voulant

qu'en pareille circonstance, seul le détenteur du pouvoir de substitution réponde des actes commis ou bien que la responsabilité de la collectivité territoriale, pour laquelle les mesures sont prises soit débitrice des créances en réparation. Le substituant ne pourrait après avoir régulièrement pris une mesure de substitution, tirer lui-même les conséquences financières que (ladite mesure) peut entraîner pour le substitué⁵⁵, sauf pour lui d'avoir commis une faute personnelle détachable de ses prérogatives. L'affranchissement des acteurs locaux est prolongé jusqu'à l'inadmissibilité de la mise en œuvre d'une action récursoire à leur encontre. La règle selon laquelle, « *le répondant qui a dû indemniser la victime de son préposé peut recourir contre lui pour le tout et, peut ainsi faire tomber sur lui toute la charge de la réparation* » trouve échec.

La subrogation qui découle du « *pouvoir de substitution* », fait obstacle à la mise en cause du Maire. Le processus d'imputation de la responsabilité il faut le dire, la collectivité territoriale à l'égard de laquelle le pouvoir de substitution a été mis en exergue est débitrice de la réparation du préjudice qui pourra éventuellement être causé à un administré⁵⁶. Sous la mécanique de la fiction juridique⁵⁷, le chef de l'exécutif local est soustrait des demandes y relatives en cas de faute personnelle détachable ou rattachable des mesures édictées dans la mise en évidence de la substitution. Mettant aux prises, dans sa réalisation deux administrations (décentralisée et déconcentrée), la théorie de la substitution est subordonnée à des conditionnalités cumulatives autour de laquelle l'absence d'une d'entre elle rend inopérante la fiction qui se déduit dès sa mise en mouvement.

Dans le cas où le Maire refuse ou s'abstient de poser des actes qui lui sont prescrits par la législation et la réglementation en vigueur, le Ministre chargé des collectivités territoriales, saisi le représentant de l'Etat après mise en demeure peut y faire procéder d'office⁵⁸. L'interprétation de cet énoncé juridique, permet de déceler que les autorités exécutives au niveau local jouissent d'un pouvoir lié dans l'édition des mesures administratives. Différent de la discrétionnalité qui caractérise certains actes de l'administration centrale, elles sont tenues d'agir dans le sens que leur prescrit la loi ou le règlement, et

⁵¹ POUILLAUDE (H-B). *Le lien de causalité dans le droit de la responsabilité administrative*. Thèse de doctorat en droit public Université Panthéon-Assas, 3 décembre 2011. P7. Voir dans ce sens BOUTEILLER Julien, *sur La détermination du patrimoine responsable (Essai théorique)* dans sa thèse, il affirme que « comme dans tout système de responsabilité, l'existence de lien est une condition sine qua non pour que le juge administratif accepte de mettre en cause la responsabilité de l'administration.

⁵² AWONO ABODOGO (F-P), *La faute en droit de la responsabilité administrative au Cameroun*, Thèse de doctorat droit public, Université de Douala, juillet 2020, p 159.

⁵³ Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit, LGDJ, op cit. « L'attribution à un sujet de droit d'une infraction, d'une faute ou de tout fait générateur d'un dommage, dont il est alors réputé être l'auteur, de telle manière qu'il puisse être condamné soit à une peine, soit à la réparation d'un dommage ». Voir dans ce sens CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, P 463. « L'imputabilité est le caractère de ce qui peut être mis au compte d'une personne comme faute, en raison de ce que cette personne jouit d'une volonté libre et consciente, ou plus généralement, comme un fait à sa charge, en raison de ce que ce fait provient bien de sa part et non d'une cause étrangère ».

⁵⁴ Voir Genèse 15.16, Lévitiques 7.8

⁵⁵ VIGNES (C-H), « Le pouvoir de substitution », op cit p 785.

⁵⁶ MVOGO (M-C), « Le pouvoir de substitution en droit de la décentralisation territoriale camerounaise », op cit p 271.

⁵⁷ GUINCHARD (S) et DEBARD (Th), *Lexiques des termes juridiques*, op cit p 461, « procédé de technique juridique permettant de considérer comme existante une situation manifestement contraire à la réalité », appuient-ils « elle permet de déduire des conséquences juridiques différentes de celles qui résulteraient de la simple constatation des faits ».

⁵⁸ Article 2004/018 du 22 juillet 2004, portant régime applicable aux Communes et l'article 227 du code général de la décentralisation.

selon la computation des délais impartis. Dans cette perspective, les canaux de la subrogation sont donc bien tracés, et les limites de la substitution mieux articulés. Aux confins de cette analyse dogmatique, il se dégage quatre éléments fondamentaux, qui conditionnent l'effacement de l'exécutif local au profit de la tutelle.

D'emblée la substitution ne se présume pas. Elle fait office d'une consécration par les règles qui la prévoient en déterminant les modalités dans lesquelles elle intervient. Il ne pourrait en conséquence, avoir subrogation sans préalablement qu'un texte l'indique. Deuxièmement, la défaillance du représentant de la collectivité doit être constatée. Le défaut d'exécution justifie la carence de l'acteur local à agir. C'est dans ce sillage que Charles-Henry Vignes affirmait : « *qu'il est indispensable que l'organe subordonné ait l'obligation d'agir, qu'il refuse de remplir cette obligation*⁵⁹ ». Concomitamment à l'inaction de l'élu local, l'autorité de tutelle est obligée de prendre l'acte ou de l'exécuter. L'abstention du substitué entraîne directement l'action du substituant. La célérité de ce mécanisme se répercute lorsqu'il s'agit d'une mesure présentant un intérêt intercommunal, le Ministre saisi par le représentant de l'Etat, peut se substituer dans les mêmes conditions, aux Maires des Communes intéressées⁶⁰. Fort de ce qui précède, eu égard le principe de la libre administration transférée aux Communes, la mise en exergue de la substitution, est toujours conditionnée par la mise en demeure du Maire défaillant. Elle renvoie à « *une mesure comminatoire ou à une menace de mesure défavorable*⁶¹ », à telle enseigne que l'autorité de tutelle, ne puisse se substituer à l'autorité municipale sans mise en demeure restée sans suite⁶². Ce n'est qu'après regroupement de tous ces aspects que la régularité de la substitution est incontestable.

Conclusion

La police administrative du maire 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 prévenant les atteintes à celui-ci, soit en faisant cesser les troubles à celui-là.

Le premier contrôle de l'utilisation par l'administration de la notion d'ordre public porte sur l'examen des modalités d'accomplissement des mesures de police⁶³. Dans un souci de sauvegarder les droits et libertés des citoyens, le juge administratif en appréciant la légalité des actes du Maire dans sa circonscription administrative peut étendre davantage son contrôle en soumettant la puissance publique à réparer les dommages qu'elle a causé aux particuliers en opérant ce faisant un contrôle sur les moyens d'illégalité fautive des mesures de police mais aussi et surtout procède par les critères techniques de réparation

⁵⁹ VIGNES (C-H), « Le pouvoir de substitution », RDP, 1960, p 768.

⁶⁰ Article 227 alinéa 2 du code général de la décentralisation.

⁶¹ MBALLA OWONA (R), *La notion d'acte administratif unilatéral au Cameroun*, Thèse de doctorat droit public, Université de Yaoundé II-SOA, 2009-2010, p526.

⁶² KEUDJE de KEUDJEU (J-R), *La problématique du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales au regard de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996*, Université de Douala, DEA, 2008.

⁶³ C.E, 29 mai 1962, Desmonts.