

# Le pouvoir de police administrative du Président de la République au Cameroun: réflexion sur les fondements de l'ordre juridique

Par *Jean de Noël Atemengue*, Ngaoundéré

Le débat est habituel, récurrent et passionné qui porte sur la nature et l'étendue des pouvoirs du Président de la République au Cameroun<sup>1</sup>. Débat réactivé par la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972<sup>2</sup>. Cette loi, est-il soutenu affirme davantage le *dominium* présidentiel sur les institutions politico-administratives camerounaises, et ce en dépit d'un formalisme démocratique affiché. Ces critiques, nous le concédons volontiers, sont souvent fondées pour ce qui est du rapport étatique aux droits et libertés, notamment<sup>3</sup>. Faut-il pour autant sacrifier à ce que nous appellerons « l'esthétisme critiqueur » qui, très souvent, présuppose libéricide et illégal le déploiement du pouvoir présidentiel? Assurément non. Il convient en effet de ne pas enfermer les actes de la puissance publique dans « un univers clos, détaché ou isolé de toute donnée ou réalité extérieure »<sup>4</sup>. Cette attitude intellectuelle est d'autant plus déconseillée qu'il s'agit d'une dimension du pouvoir présidentiel, le pouvoir de police, qui touche au maintien de l'ordre public en vertu duquel justement, les droits et libertés des citoyens sont limités quand ils ne sont pas bafoués ou méconnus. Notre ambition étant d'en prendre, si cela était possible, toute la mesure, il importe d'abord de cadrer la discussion en fournissant des précisions utiles sur les données de base de l'analyse.

Il est à cet égard de tradition constitutionnelle au Cameroun que le régime des libertés publiques d'une part, les droits, garanties et obligations fondamentaux du citoyen d'autre

<sup>1</sup> Pour une analyse de ces pouvoirs sous le régime Ahidjo, cf. *J. Gicquel*, Le présidentielisme négro-africain: l'exemple du Cameroun, in: Mélanges Burdeau, Paris, L.G.D.J., 1977, p. 701 et s.

<sup>2</sup> Voir *A.D. Olinga*, Le pouvoir exécutif dans la constitution révisée, *Lex Lata*, n° 23-24, février-mars 1996, p. 29 et s. Cf. également *V. Miaffo Donjack*, Le Président de la République et les constitutions du Cameroun, in: *S. Melone* (dir), La réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun. Aspects juridiques et politiques, Yaoundé, Fondation Friedrich Ebert / GRAP, p. 252 et s.

<sup>3</sup> Sur cet aspect de la question, nous renvoyons à l'étude du Professeur *Joseph Owona*, qui est un classique en la matière: L'institutionnalisation de la légalité d'exception dans le droit public camerounais, *RJPIC* 1975, n° 1, pp. 3-48. Lire aussi *M. Nguete Abada*, Etat de droit et libertés fondamentales au Cameroun, *RJPIC* 1995, n° 3.

<sup>4</sup> *Ch. Eisenmann*, Les fonctions de l'Etat, *Encyclopédie française*, t. 10, 12<sup>e</sup> éd., Paris, 1964, p. 293.

part, ressortissent au domaine de la loi<sup>5</sup>. En réservant ces matières au législateur, le constituant camerounais adhère formellement à cette vision caractéristique de l'Etat de droit libéral que la liberté, ferment de la société démocratique doit relever, quant à ses principes fondamentaux, de l'appréciation de la loi, expression de la volonté générale. Aussi est-il de règle que l'activité de police<sup>6</sup>, dès lors qu'elle emprunte le canal de l'Administration, s'exerce sur le fondement des « lois de police », elles-mêmes établies en respect de la Constitution.

Mais la liberté n'est pas un « en soi », pour parler comme Emmanuel Kant. Autrement dit, parce qu'elle se manifeste dans une société, la société politique dont l'un des piliers est l'ordre qui la stabilise, la liberté n'est pas et ne saurait être absolue. C'est pour cette raison majeure que les droits et libertés déclarés sont toujours garantis sous la réserve de l'ordre public et de la sécurité de l'Etat, missions assignées de façon initiale au Président de la République.

Il s'établit ainsi un rapport de l'ordre public à la Constitution. Car, « la Constitution reflète un ordre politique et social et cet ordre ne peut être maintenu que par l'existence d'une fonction policière »<sup>7</sup>. Aussi bien, l'exigence de l'Etat de droit à laquelle entend satisfaire le Cameroun implique que soit trouvé un équilibre satisfaisant entre ces deux impératifs catégoriques a priori irréductibles l'un à l'autre. Cet équilibre n'est pourtant pas de réalisation impossible car, l'ordre public qui vient borner la liberté n'en n'est pas antinomique. En réalité, il remplit à son égard, de façon indirecte, deux offices.

En premier lieu, rapporté à la fonction policière de l'Etat, l'ordre public permet à celui-ci, par la réglementation de la condition des particuliers, d'établir un certain « état du droit », à défaut de consacrer toujours un « Etat de droit ». L'Etat apparaît alors comme le créateur d'un ordre social<sup>8</sup>. Et l'acte de police qui exprime cette fonction étatique est celui-là qui limite en l'encadrant l'exercice d'un droit ou d'une liberté.

<sup>5</sup> Voir Constitution du 4 mars 1960, art. 23 al. 2; Constitution du 1<sup>er</sup> septembre 1961, art. 24 al. 2; Constitution du 2 juin 1972, art. 20; Constitution du 18 janvier 1996, art. 26 al. 2.

<sup>6</sup> On aura compris que le sens attribué au terme « police » est celui fonctionnel, c'est-à-dire l'activité juridique et matérielle qui a pour but le maintien de l'ordre public.

<sup>7</sup> C. Bailon / H. Dektirt / M.H. Mattera, Les fondements de la police administrative générale, in: D. Linotte (dir.), La police administrative existe-t-elle? P.U. d'Aix-Marseille, Economica, coll. « Droit positif », 1985, p. 39.

<sup>8</sup> V.Ch. Eisenmann, Cours de Doctorat, 1953 -1954, p. 71 et s.

Dans une seconde approche, l'ordre public apparaît comme le fondement de la fonction policière de l'Etat, son « motif nécessaire et obligatoire »<sup>9</sup>. L'ordre public constitue cette dernière en fonction en même temps qu'il la valide et l'explique. Il la valide en ce sens que dans l'Etat qui domine la société nouvelle du Cameroun, la fonction administrative s'explique aussi par l'ordre public, lequel vient organiser en « une structure intelligible et cohérente tous les éléments épars de cette fonction en éclairant les conditions de son exercice »<sup>10</sup>.

L'ordre public ainsi entendu, même s'il est fondé en droit, ne peut cependant être totalement législativement fixé a priori; il ne peut répondre qu'à une définition existentielle et par conséquent évolutive: il est l'ensemble des valeurs diverses et intégrées, constantes et changeantes constitutives des fondements sur lesquels l'Etat et la société qu'il régit sont articulés, et que la collectivité étatique estime, à un moment donné de son histoire, nécessaire à la sauvegarde de son être, en toutes ses dimensions<sup>11</sup>. C'est dire, à titre de pierre d'attente, que l'étude du pouvoir de police du Président de la République dans un pays en mutation rapide comme le Cameroun doit dépasser le formalisme juridique sans toutefois l'obérer; prendre ses distances avec la dogmatique juridique sans la renier pour autant. Car le pouvoir présidentiel est à la fois de l'ordre de l'énoncé et du non dit. D'où la question: l'ordre juridique en vigueur dans l'Etat du Cameroun repose-t-il tout entier et de façon nécessaire sur un fondement constitutionnel? Nous ne le pensons pas.

Dans un pays où les textes sont l'arbre qui cache la forêt des réalités socio-politiques, l'appréhension satisfaisante des phénomènes politiques commande qu'on examine aussi sinon davantage, les buts, la fonction et l'effectivité, c'est-à-dire les accomplissements du droit qui les encadre. Comment en effet expliquer et justifier le fait constant que le pouvoir de police présidentiel ne soit pas explicitement consacré par les différentes constitutions qui ont rythmé la vie du Cameroun indépendant? Comment le faire sinon en s'appuyant en dernière instance sur la finalité de la fonction administrative policière? Cette finalité est, aujourd'hui encore, tout entière tournée vers « l'idée d'œuvre », autrement dit le projet central de l'institution étatique camerounaise: la construction nationale qui induit l'intégration d'une formation sociale extrêmement fragile, « éclatée » même. Cette ambition est en tout cas proclamée et introduit presque mécaniquement un pouvoir fort, en même temps qu'elle se réalise, pour l'essentiel, dans l'exercice de la fonction administrative policière. En sorte que le pouvoir présidentiel y afférent trouve son fondement à la fois

<sup>9</sup> J. Moreau, *Polices administratives: Théorie générale*, Juris-classeur Administratif (JCA), Fasc. 200, 11. 1985, p. 9-10.

<sup>10</sup> E. Picard, *La notion de police administrative*, t. 2, Paris, L.G.D.J., B.D.P., 1984, p. 531.

<sup>11</sup> Sur l'ensemble de la question, cf. J. de N. Atemengue, *La police administrative au Cameroun. Recherches sur le maintien de l'ordre public*, Thèse pour le Doctorat en Droit public et Analyse politique (Nouveau régime), Université Jean Moulin-Lyon III, Juillet 1995.

dans l'explicite et l'implicite, dans le formalisme juridique constitutionnalisé et l'existentialisme juridique juridictionnellement post-validé (I). Il suit de là que la mise en œuvre de ce pouvoir doit être appréciée par rapport à sa conformité ou non avec « l'idée d'œuvre » de l'Etat au Cameroun (II).

## **I. Les fondements du pouvoir de police du Président de la République**

L'Etat camerounais a agréé la conception kelsenienne du Droit; sa constitution fonde le pouvoir d'Etat, lequel est réputé déployer ses potentialités en respect de la suprématie constitutionnelle. Or, la lecture des différentes constitutions qui ont successivement structuré l'ordre juridique et politique au Cameroun laisse apparaître l'absence de toute référence explicite au pouvoir de police pourtant exercé par le Président de la République.

Toutefois, une analyse plus affinée des modalités du pouvoir exécutif permet de conclure que cette atteinte au principe de l'habilitation constitutionnelle n'en n'est pas vraiment une. C'est que, à la vérité, le pouvoir de police présidentiel est un « pouvoir dérivé »; il procède en effet du pouvoir réglementaire entériné, lui, par la Constitution (A). Cela étant, la consécration constitutionnelle d'un pouvoir réglementaire conféré au Président de la République est une donnée assez récente introduite par la Constitution de la Ve République française<sup>12</sup>. Cette solution sera retenue par le constituant camerounais du 4 mars 1960<sup>13</sup>. Pourtant, il était acquis que le Président de la République, en sa qualité de chef de l'Etat, détenait bien un pouvoir de police réel. Celui-ci ne procédait certes pas de la Constitution, mais il était juridiquement valide car, le juge administratif français l'avait naguère établi<sup>14</sup>, les circonstances peuvent être source directe du Droit dès lors qu'il y a nécessité. La Nécessité ainsi envisagée est le fondement non constitutionnel du pouvoir de police du Président de la République (B).

### **A. Le Fondement Constitutionnel**

Le Président de la République dispose effectivement, par voie de clause générale définie par la Constitution, d'un pouvoir réglementaire autonome<sup>15</sup> duquel découlent ses pouvoirs de police (1). En outre, l'ouverture constitutionnalisée du domaine de la loi à l'intervention

<sup>12</sup> Constitution du 4 octobre 1958, art. 13 et 18.

<sup>13</sup> Constitution du 4 mars 1960, art. 19.

<sup>14</sup> C.E., 28 juin 1918, *Heyries*, GAJA 8<sup>e</sup> éd., n° 35; C.E., 8 août 1919, *Labonne*, Rec., p. 737, GAJA, n° 39.

<sup>15</sup> Constitution du 1<sup>er</sup> septembre 1961, art. 12 al. 9; Constitution du 2 juin 1972, art. 9 al. 9; Constitution du 18 janvier 1996, art. 8 al. 8.

présidentielle permet notamment au chef de l'exécutif de prendre des actes qui s'analysent en de véritables « lois de police » (2).

### 1. *Le pouvoir de police dérivé*

L'institution du pouvoir réglementaire consacre le pouvoir de police. Il est cependant des auteurs qui nient la spécificité de ce pouvoir. Ainsi, pour René Capitant, la mission assignée à l'exécutif de déterminer les modalités d'application des obligations légales quand le législateur ne l'a pas fait lui-même s'appelle « pouvoir réglementaire ou encore pouvoir de police »<sup>16</sup>. Le doyen Hauriou va plus loin encore en confondant police et activité étatique<sup>17</sup>. Cette assimilation des deux pouvoirs ne nous paraît pas heureuse.

La police est certes dans sa dimension normative de la réglementation, mais c'est une réglementation d'un type particulier et dont le critère de spécificité est d'ordre matériel: il est tiré du but d'ordre public. En effet, s'il est acquis que le pouvoir réglementaire peut concerner tous les domaines d'activités qui lui sont dévolus par la Constitution, il n'est pas nécessaire qu'il y ait un but d'ordre public qui est seulement et de manière spécifique, « le but obligatoire et le critère de légalité des interventions de police »<sup>18</sup>. Sur cette base, nous sommes fondés à dire que la police administrative, normativement entendu, est de la réglementation à but d'ordre public. Celui-ci est l'élément distinctif qui donne réponse à la question: « au nom de quoi la mesure de police est-elle prise? »<sup>19</sup>.

En recevant donc les principes posés par l'arrêt Labonne, le constituant camerounais met à la disposition du Président de la République, non plus dans des cas limités, mais par voie de clause générale, un pouvoir réglementaire autonome<sup>20</sup>. Ce dernier a incontestablement accueilli en le fondant en droit le pouvoir de police présidentiel qui ne vient pas en exécution des « lois de police ». Davantage, la consécration constitutionnelle ci-dessus évoquée est venue « libérer de sa sclérose la notion d'ordre public national en tant que norme d'habilitation implicite »<sup>21</sup>, c'est-à-dire validante de l'exercice du pouvoir de police. De telle manière que le pouvoir réglementaire autonome de police n'est plus enfermé dans les seuls buts qu'imposait l'ordre public traditionnel. C'est en conséquence sur ce fondement que la Constitution camerounaise a, dans le droit fil de sa devancière française, déplacé

<sup>16</sup> Encyclopédie française, t. X, Paris, 1964, p. 144.

<sup>17</sup> Précis élémentaire de droit administratif, Paris, Sirey, 1933, p. 190.

<sup>18</sup> J. Moreau, Polices administratives..., *op.cit.*, n° 77, p. 12.

<sup>19</sup> G. Vedel / P. Delvolpe, Droit administratif, 12<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, coll. Thémis, 1991, p. 985.

<sup>20</sup> Cf., par exemple, Constitution du 18 janvier 1996, art. 27.

<sup>21</sup> E. Picard, *op.cit.*, t. 2, p. 622-623.

d'un seul coup, au profit du pôle présidentiel de l'exécutif, les limites qu'elle lui permettait à l'égard des droits et libertés. La Constitution reconnaît de ce fait un pouvoir qui, à l'origine, ne s'était imposé que par la seule nécessité pratique de l'admettre. Le pouvoir de police du Président de la République a donc ce fondement là. Il en a un autre, non moins négligeable.

## 2. *L'accès présidentiel au domaine de la loi: les « ordonnances de police »*

S'inspirant de la démarche initiée par son homologue de la Ve République Française, le constituant camerounais a toujours, dans l'optique de la rationalisation du parlementarisme, tenu à limiter l'étendue du champ d'intervention du législateur. On a vu que l'option ainsi arrêtée s'est manifestée par l'institution d'un domaine de la loi<sup>22</sup>. Ce dernier, bien qu'assigné, n'est pour autant pas réservé<sup>23</sup>. En effet, le Parlement peut, dans les matières relevant de sa compétence, « autoriser le Président de la République, pendant un délai limité et sur des objets déterminés à prendre des ordonnances »<sup>24</sup>.

L'intrusion du Président de la République dans le périmètre du Parlement en sa fonction législative est donc patente; elle constitue certainement une entorse sérieuse au principe de la séparation des pouvoirs<sup>25</sup>. Il est cependant indubitable que cet accès constitutionnalisé du Président de la République dans le domaine de la loi valide notamment son pouvoir de police administrative à défaut de le justifier toujours. Sur cette base, il peut être et il a effectivement été un véritable « législateur » en matière de police<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> V. Note n° 5.

<sup>23</sup> C'est bien ce qu'il faut tirer de la formule de l'article 27 de la Constitution du 18 janvier 1996 qui indique que « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ressortissent au pouvoir réglementaire ».

<sup>24</sup> Il y a lieu de signaler que sous l'empire de la Constitution du 18 janvier 1996, les ordonnances présidentielles, bien qu'intervenant toujours dans le domaine de la loi, ne revêtent plus automatiquement force de loi; elles acquièrent ce caractère à la seule condition qu'elles aient été préalablement ratifiées par le Parlement. Sinon, initialement, elles ont un caractère réglementaire en attendant que l'instance parlementaire se prononce sur leur sort dans le délai fixé par la loi d'habilitation (cf. Constitution du 18 janvier 1996, art. 28 al. 1 à 5). Ces nuances rédactionnelles reposent, nous semble-t-il, sur le désir de marquer davantage de respect à l'endroit de l'institution parlementaire.

<sup>25</sup> Sur ce thème, cf. *J.T. Hond*, Discussion autour du principe de la séparation des pouvoirs au regard de la constitution du 18 janvier 1996, in: *La réforme constitutionnelle...* (dir *S. Melone*), *op.cit.*, p. 230 et s.

<sup>26</sup> Et de fait, il usa de ce pouvoir en signant les textes suivants: Ordonnance n° 60/52 du 7 mai 1960 portant loi organique sur l'état d'urgence; Ordonnance n° 61/OF/5 du 21 octobre 1961 relative à l'état d'urgence; Ordonnance n° 62/OF/18 du 12 mars 1962 portant répression de la subversion et, enfin, Ordonnance n°72/13 du 26 août 1972 relative à l'état d'urgence. Ces divers textes (excep-

Telle est l'autre dimension du fondement constitutionnel du pouvoir de police du Président de la République au Cameroun. Ce pouvoir repose également, le cas échéant, sur un fondement non constitutionnel.

## **B. Le fondement non constitutionnel: La Nécessité**

Cette hypothèse heurte, on s'en doute, le légalisme dominant qui fait ou veut le principe de légalité un absolu. Mais la liberté qu'il s'agit précisément de limiter par le pouvoir de police n'est pas de cet ordre là. On admettra alors qu'au plan conceptuel déjà, elle puisse être voilée par la Nécessité (1). Le juge adhère pour sa part à cette approche (2).

### *1. Une catégorie conceptuelle à fondement politique*

« Nécessité fait loi », dit-on communément. Rapportée à l'histoire du Cameroun indépendant, la Nécessité ainsi mise en perspective consista à neutraliser à défaut de les résorber complètement les tensions ethnico-culturelles, assurant ainsi le maintien de l'ordre qui évite l'éclatement de la société. C'est la fonction politique originelle de l'Etat camerounais. Il s'agissait, comme l'aurait concédé le Maître de Toulouse, de « vivre d'abord et ensuite vivre régulièrement »<sup>27</sup>; d'installer l'Etat nouveau du Cameroun dont la mission fondamentale était de commencer à édifier une nation à partir de l'entité géopolitique qui venait de s'émanciper de la tutelle coloniale. Nécessité donc.

La Nécessité ainsi considérée n'est évidemment pas une catégorie juridique. Davantage, elle interdit d'analyser la police administrative comme une catégorie juridique.

Elle en fait plutôt, nous semble-t-il, une catégorie conceptuelle, une fonction, ce qui « permet d'apercevoir qu'au-delà de la variété des régimes juridiques applicables à cette fonction, le droit qui la gouverne est toujours régi par ce principe fondamental: si la police se plie normalement à tous les principes du régime de droit, elle peut toujours, par nature, les écarter légalement<sup>28</sup> lorsqu'aux yeux des organes chargées de définir le contenu de l'ordre public, cela apparaît nécessaire à la protection même de l'ordre institutionnel consi-

tion faite de celui relatif à la lutte contre la subversion... encore que...) sont intervenus dans le domaine de ce qu'on appelle le « maintien de l'ordre renforcé ».

<sup>27</sup> Maurice Hauriou: « vivre d'abord et ensuite vivre régulièrement; toujours dans des circonstances normales, autant qu'on le peut dans des circonstances anormales ». (Note sous C.E., 28 juin 1918, *Heyries, op.cit.*).

<sup>28</sup> C'est nous qui soulignons.

déré dans son ensemble »<sup>29</sup>. C'est donc une fonction de nécessité; elle existe parce qu'elle est nécessaire et revêt, sur cette base, les caractères d'une activité légale. Le Président de la République, en usant de son pouvoir de police à l'effet de contribuer au maintien de l'ordre dans la société camerounaise pourra, les circonstances l'imposant, prendre « toutes les mesures qu'il juge nécessaires »<sup>30</sup> pour la préservation ou le rétablissement de l'ordre public.

La Nécessité participe ainsi de l'engendrement du droit<sup>31</sup>; elle en est bien une source directe pourvu que, dans cette occurrence, le droit généré sur ce fondement ne s'éloigne pas définitivement de « l'idée de droit ». Sous cette réserve qui n'est du reste pas insurmontable, le pouvoir de police du Président de la République est valablement fondé au vu des nécessités de l'ordre public. C'est dans cette direction de justification qu'il convient, par exemple, d'examiner l'activité policière du chef de l'Etat à l'aube de l'indépendance, alors même que la Constitution du 4 mars 1960 était silencieuse à cet égard<sup>32</sup>. Cette solution, de bon sens, il faut bien le dire, est donc valable au plan conceptuel. Elle est également entérinée par le censeur de l'Etat de droit.

## 2. *La consécration jurisprudentielle de la Nécessité comme source du droit*

Cette consécration est l'œuvre du juge administratif français, laquelle, à maints égards, inspire la production juridique camerounaise en matière administrative<sup>33</sup>. Elle est intervenue dans deux domaines; le pouvoir réglementaire autonome du Président de la République et les circonstances de guerre ou exceptionnelles.

### a) *Nécessité et pouvoir réglementaire autonome*

Les magistrats du Conseil d'Etat, appelés à statuer sur la régularité juridique du pouvoir de police du Président de la République française, vont poser des principes cardinaux qui

<sup>29</sup> E. Picard, *op.cit.*, t. 2, p. 792.

<sup>30</sup> V. Constitution du 18 janvier 1996, art. 9 al. 2.

<sup>31</sup> G. Timsit, Sur l'engendrement du droit, RDP 1988, p. 39 et s.

<sup>32</sup> La Constitution du 4 mars 1960 en effet, non seulement ne consacre pas explicitement un pouvoir de police générale autonome au bénéfice du Président de la République, mais, en plus, attribue le pouvoir réglementaire duquel on aurait pu déduire son pouvoir de police (*cf. supra* I. A. 1), au Premier ministre, chef du gouvernement. L'alignement sur la constitution française sur ce point est total. Ce ne sera plus le cas avec les constitutions ultérieures.

<sup>33</sup> Lire, sur ce thème, l'étude, qui est un classique en la matière, du Professeur J.M. Bipoun Woum, Recherches sur les aspects actuels de la réception du droit administratif dans les états d'Afrique noire d'expression française: le cas du Cameroun, RJPIC, 1972, p. 359 et s.

influenceront de façon décisive la structuration de l'ordre juridique dans son ensemble. La question centrale était de savoir si le Président de la République pouvait intervenir directement dans le domaine du maintien de l'ordre public dans des cas de figure que la Constitution ne détermine pas.

Point n'est besoin de trop s'étendre sur cette espèce connue de tous les juristes publicistes. Retenons seulement que le juge indique que le pouvoir réglementaire dont il s'agit n'est pas celui qui vient en exécution des lois; il est autonome et est mis à la disposition du chef de l'Etat « pour assurer d'une part le bon fonctionnement des services publics, d'autre part pour accomplir sa mission de maintien de l'ordre sur l'ensemble du territoire national »<sup>34</sup>. Pour cette raison majeure, il fonde une « compétence décrétable autonome »<sup>35</sup> au bénéfice du Président de la République, en matière de police, entre autres.

En consacrant ainsi en droit une compétence imposée par les seules circonstances, le Conseil d'Etat ne s'était appuyé que sur la seule nécessité pratique de l'admettre. Car, en restant sur le terrain strictement constitutionnel, on ne peut que souscrire aux idées de Duguit<sup>36</sup> et de Carré de Malberg<sup>37</sup> selon lesquelles l'ordre juridique en vigueur à l'époque n'instituait pas une puissance régulatrice du Président ou des ministres qui serait capable de s'exercer par elle-même en vertu d'une vocation inhérente à la fonction administrative, se caractérisant ainsi comme une puissance équivalente à celle du législateur. Mais il faut justement, à l'instar du Conseil d'Etat, quitter le plan exclusivement constitutionnel et, ce faisant, admettre avec lui que le droit n'a pas de source que les textes; quand le « jurislature » intervient dans ce domaine, il vient souvent mettre en forme juridique ce qui avait déjà été établi par les faits.

#### b) *Nécessité et circonstances exceptionnelles*

Plus largement, la caution du juge (administratif) à la rigueur accentuée du pouvoir administratif et se justifiant par la Nécessité s'étend aux faits qui s'analysent en des circonstances exceptionnelles. A l'origine, elles consistaient en des circonstances procédant d'un état de guerre avant d'être étendues à d'autres hypothèses<sup>38</sup>. Elles accroissent automatiquement,

<sup>34</sup> C.E. Labonne, *op.cit.*

<sup>35</sup> E. Picard, *op.cit.*, t. 2, p. 592.

<sup>36</sup> Traité de droit constitutionnel, (3 volumes), Paris, éd. De Broccard, 1933, p. 603.

<sup>37</sup> Contribution à la théorie générale de l'Etat, Paris, Sirey, 1920, Réédition du CNRS, 1962, p. 658.

<sup>38</sup> C.E. 26 juin 1946, Vignier (l'existence de circonstances exceptionnelles permet à une autorité administrative de déléguer ses pouvoirs alors qu'elle n'y avait pas été autorisée par un texte).

admet le juge, les pouvoirs de l'administration à l'encontre des droits et libertés<sup>39</sup>. En conséquence, parce que le pays se trouve en danger, il est légitime que le juge, saisi d'actes manifestement illégaux et qui auraient en toute hypothèse été sanctionnés en période normale, estime que les annulations n'aient plutôt pour effet de gêner considérablement l'Administration. Aussi déclarera-t-il ces actes administratifs valables en invoquant le caractère exceptionnel de la période pendant laquelle ils ont été posés.

En somme, les circonstances exceptionnelles valident la Nécessité comme source directe du Droit. Un droit situé, ponctuel, appelé par définition à disparaître avec les circonstances qui l'ont fait naître. Cela revient à dire que l'Administration, à commencer par son chef, est autorisée, si l'on restitue bien la pensée du juge, à enfreindre la légalité. Il s'ensuit que ce qui aurait été jugé illégal est désormais légal. C'est en quelque sorte une légalité parallèle, la « quatrième dimension » de la légalité ordinaire. Mais celle-ci, au vu des circonstances, ne peut plus être d'application stricte car, si nous pouvons nous permettre cette image osée, l'application rigoureuse de la loi vient troubler l'ordre public. En sorte que les libertés et leur exercice personnel ne sont pas seulement un obstacle à la résorption de la crise, mais une accentuation du péril<sup>40</sup>.

Il serait évidemment dangereux d'admettre sans limite l'argument des circonstances exceptionnelles pour justifier toutes les atteintes au principe de légalité, fussent-elles en exercice du pouvoir de police du Président de la République. Aussi, sans remettre en cause la valeur de la Nécessité comme fondement direct du pouvoir de police, nous devons cependant nuancer cette proposition en soulignant que l'existence de circonstances exceptionnelles ne permet pas à l'Administration de s'affranchir totalement de la légalité. L'application de cette théorie, bien que se justifiant par l'impératif de sauvegarde de l'Etat et de la société qu'il gouverne, doit être strictement contrôlée par un juge offrant toutes les garanties d'indépendance<sup>41</sup>.

Mais, une fois de plus « nécessité fait loi ». Elle a, avec l'habilitation constitutionnelle idoine, fondé l'exercice du pouvoir de police présidentiel, mettant de ce fait l'autorité de

<sup>39</sup> C.E., 28 juin 1918, *Heyries*, déjà cité (le juge admet la légalité de la non application de la loi de 1905 relative à la communication du dossier, laquelle exigence constitue une des garanties fondamentales de l'agent public en cas de procédure disciplinaire).

<sup>40</sup> Voir *J. Mourgeon*, Les crises et les libertés publiques, Pouvoirs 1979, n° 10, p. 45-46.

<sup>41</sup> Le juge administratif camerounais a récemment, une fois n'est pas coutume, invalidé l'action administrative attentatoire aux droits et libertés. Cette action avait été menée dans le cadre de l'état d'urgence proclamé dans la province du Nord-Ouest suite aux troubles qui s'y étaient produits après l'élection présidentielle controversée du 11 octobre 1992. Cf. jugement n° HCB/19/CRM/921 du 23 décembre 1992, *Retired justice Nyo Wakai and 172 others c. people*, High Court of Mezam Judicial Division, Bamenda. Observations *L. Donfack*, Lex Lata 1995, n° 17, p. 3 et s.

police suprême en position de porter des coups sévères aux droits et libertés des citoyens. Pour les besoins de la réalisation du projet central de l'Etat camerounais? Sans doute. Pour d'autres impératifs aussi? Certainement.

## **II. La Mise en œuvre du pouvoir de police du Président de la République**

Souvent, les grands personnages historiques, à l'instar de Napoléon 1<sup>er</sup>, de Bismarck, de De Gaulle et de bien d'autres, quand ils disposent de l'Etat, ont tendance à considérer le Droit comme une technique malléable en permanence et soumise à leur volonté. Dans cette occurrence, le Droit devient une caisse de résonance de la volonté de puissance des hommes d'Etat exceptionnels. Et même des autres... En l'instrumentalisant de la sorte, ils l'appréhendent seulement comme un moyen de réalisation du projet central qu'ils se sont assignés<sup>42</sup>. Le pouvoir de police du Président de la République, en ce qu'il vise l'institutionnalisation et le maintien d'un certain ordre politique au Cameroun de l'indépendance à nos jours, peut être analysé sous cet angle. Fondé sur la Constitution ou sur la Nécessité ou sur les deux de façon concomitante, ce pouvoir a été exercé et continue de l'être selon diverses modalités (A). La préférence donnée, selon le cas, à une modalité particulière s'explique par la portée que l'on voulait attribuer à l'exercice du pouvoir de police présidentiel (B).

### **A. Les modalités du pouvoir de police présidentiel**

Dans l'exercice de son pouvoir de police, Le Président de la République, eu égard aux fondements y afférents peut, selon la formule consacrée, prendre « toutes les mesures nécessitées par les circonstances ou autorisées par les textes applicables ». Ces mesures consistent, soit en une intervention directe (1), soit alors et c'est plus courant, le Président reste en retrait, son intervention étant indirecte, c'est-à-dire validante de l'activité de police des autorités infra-étatiques (2).

#### *1. L'intervention ou les procédés directs*

Dans cette occurrence, cette intervention est susceptible de prendre deux formes dont l'une, jusque là, demeure de l'ordre de la virtualité; il s'agit du décret pouvant être pris à l'effet de proclamer l'état d'exception dès lors que surviennent des circonstances d'un certain type ébranlant les piliers même du pays. Dans cette hypothèse, et les constitutions camero-

<sup>42</sup> Sur ce thème, lire *J. Robert*, L'indépendance des juges, RDP 1988, n° 1, p. 5-6.

naises ont toujours marqué cette constance<sup>43</sup>, le Président de la République « prend toutes les mesures qu'il juge nécessaires ». Celles-ci, on l'imagine aisément, sont, pour l'essentiel, des mesures de police destinées à assurer le maintien ou le rétablissement de l'ordre public, ou alors la sauvegarde de l'Etat d'une façon générale.

L'expérience française acquise dans le contexte de la guerre d'Algérie permet d'avoir une vision claire des mesures pouvant être édictées par le Président de la République en vertu de l'état d'exception<sup>44</sup>. La perspective de ce moment de l'étude étant positiviste, nous limiterons notre réflexion à ceux des procédés directs que la pratique juridique et institutionnelle a mis en lumière.

De manière synthétique, les actes de police présidentiels en question consistent en des actes réglementaires et en des mesures individuelles vérifiant souvent l'hypothèse de l'institution, en matière de droits et libertés, d'un régime préventif. De la même façon, ils attestent de la réalité, peu orthodoxe du point de vue du Droit public libéral, d'une véritable fonction administrative répressive exercée par le Président de la République et les autres autorités de police. Il importe de discuter ces divers points.

a) Pour ce faire, nous observerons que s'il est sans conteste un procédé au service des différentes fonctions de l'Etat<sup>45</sup>, l'acte réglementaire, lorsqu'il sert la fonction de police, apparaît comme son procédé par excellence. En ce qui concerne le pouvoir de police du Président de la République, l'acte réglementaire prendra la forme du décret ou de l'arrêté. La réglementation ainsi caractérisée se concrétise essentiellement par des interdictions générales et absolues. A bon droit, à notre avis.

Nous trouvons en effet critiquable la position de la majorité de la doctrine qui les présente comme étant par définition illégales. Nous sommes plutôt d'accord avec le Professeur Chapus<sup>46</sup> qu'une interdiction générale et absolue n'est pas illégale en soi. Il s'agit toujours, observe le savant auteur, « d'une question d'espèce »<sup>47</sup> qui, à chaque fois, doit être analysée de façon relative et ce, compte tenu des circonstances et des nécessités de l'ordre public telles qu'elles sont appréhendées par l'autorité de police suprême.

<sup>43</sup> V. Constitution du 4 mars 1960, art. 20 al. 2; Constitution du 1<sup>er</sup> septembre 1961, art. 15 al. 2; Constitution du 2 juin 1972, art. 11 al. 2; Constitution du 18 janvier 1996, art. 9 et al. 2.

<sup>44</sup> Sur ces pouvoirs, cf. *J. Gicquel*, Droit constitutionnel et institutions politiques, 14<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, E.J.A., 1995, p. 604 à 606.

<sup>45</sup> *J.C. Douence*, Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration, Paris, LGDJ, B.D.P., t. 81, 1968, p. 400; également, *M. Hecquard-Theron*, Essai sur la notion de réglementation, Paris, LGDJ, 1977.

<sup>46</sup> Droit administratif général, Paris, Montchrestien, 1985, p. 485.

<sup>47</sup> *Ibid.*

Sous le bénéfice de ces considérations, le Président de la République prononce bien des interdictions générales et absolues quand, par exemple, pour prévenir le « péril rouge » au Cameroun, il interdit tout ouvrage à caractère subversif ou communiste<sup>48</sup>. Dans un ordre d'idées voisin, l'autorité de police, en se prévalant des nécessités de l'ordre public, vient soumettre l'exercice d'une liberté publique à autorisation ou déclaration préalable. Elle accorde ainsi, en matière religieuse, une autorisation sollicitée<sup>49</sup>, et la retire à une autre association culturelle<sup>50</sup> parce qu'elle considère que les bénéficiaires de cette autorisation exercent leur liberté dans une optique attentatoire à la paix religieuse au Cameroun et, par voie de corollaire, à l'ordre public politique dans ce pays, ordre visant, entre autres, la coexistence pacifique de toutes les religions.

b) L'autorisation de l'autorité de police accordée ou retirée pose alors le problème, central, du régime par lequel l'exercice de la liberté dans la société politique doit être gouverné. Pour cerner simplement les termes du débat, il importe d'indiquer qu'est généralement considéré comme l'un des critères de « l'Etat de droit », celui-là qui interdit à l'autorité de police de subordonner le bénéfice d'une liberté publique à autorisation ou déclaration préalable. Ce régime est (paradoxalement) dit « répressif » car l'autorité de police n'intervient éventuellement qu'après l'exercice de la liberté pour faire cesser le trouble à l'ordre public que cet exercice aurait occasionné. C'est le « régime de droit », pour reprendre la formule de Léon Duguit.

A l'opposé, existe le « régime préventif » ou « régime de police ». Il est préventif en ce sens que, précisément, il pose des préalables à l'exercice d'une liberté publique, bridant d'autant la liberté dans l'espace public. C'est une conception manichéenne et donc critiquable. Il est certes soutenable que dans l'Etat de droit, l'autorité de police ne peut pas normalement astreindre l'usage d'une liberté publique à autorisation ou à déclaration préalable. Dans ce domaine, faut-il le rappeler, « la liberté est la règle et la restriction de police l'exception ». Nous sommes cependant enclins à penser que le gouvernement des sociétés humaines est trop complexe, trop délicat pour être de tout temps, en tout lieu et en toute circonstance, régi par cette règle cardinale. Se pose alors la question: qu'est ce qui vient justifier l'institution d'un régime préventif? C'est une justification délicate à établir.

<sup>48</sup> Cf. Arrêté n° 173 du 1<sup>er</sup> mai 1961 portant interdiction d'ouvrages et de publications à caractère subversif ou communiste (J.O. du 15 mai 1961) V. également arrêté n° 65 du 12 mai 1969 portant interdiction de la vente, distribution et exposition d'ouvrages (...) écrits par Ricardo Rojo sur la vie de Che Guevara, (J. O. du 15 mai 1969, p. 874).

<sup>49</sup> Décret n° 71/DF/639 du 31 décembre 1971 portant reconnaissance d'une association culturelle dénommée « Vraie Eglise de Dieu au Cameroun » (J. O. du 1<sup>er</sup> janvier 1972).

<sup>50</sup> Décret n° 84/1032 du 17 août 1984 abrogeant le décret n° 83/4467 du 1<sup>er</sup> octobre 1983 reconnaissant une association culturelle dénommée « Eglise Néo-apostolique au Cameroun » (J. O. du 1<sup>er</sup> novembre 1983, p. 2304).

En ce qui concerne particulièrement l'autorisation préalable, on peut estimer qu'à partir du moment où elle est requise pour exercer telle activité, cela revient à dire que cette activité est en principe interdite. Le Professeur Rivero<sup>51</sup> perçoit bien cette difficulté qui note que « la nécessité d'une intervention préalable de l'Administration met en échec le principe fondamental selon lequel tout ce qui n'est pas défendu par la loi est permis. Ici, n'est permis que ce qui a été autorisé de façon explicite ou tacite. C'est la mise en tutelle de la liberté, c'est-à-dire sa négation ». Cette proposition du vénérable Rivero est pourtant contestable à bien des égards.

On peut en effet croire qu'il y a dans ce procédé, une contradiction de fond que ne lève pas l'autorisation éventuellement accordée. Pour notre part, nous pensons qu'il est tout à fait raisonnable et même possible de dépasser cette contradiction, en posant que l'interdiction de principe évoquée plus haut n'est que relative; qu'elle n'est ni générale ni absolue puisque, précisément, elle peut être levée et elle est souvent levée au cas par cas. Par suite, lorsque le Président de la République applique un régime préventif avec ou sans habilitation législative formelle, c'est qu'il entend d'abord, sinon exclusivement faciliter sa mission de maintien de l'ordre public. Pour cette raison essentielle, nous prétendons qu'il n'a pas à préciser à l'avance, « au vu et au su de tous, à quelles conditions de temps, de lieux de personnes, etc. que l'exercice de telle liberté est effectivement préjudiciable à l'ordre public ou, au contraire, ne l'est pas »<sup>52</sup>. Sur cet acquis, nous agréons avec le Professeur Rivero que la seule véritable justification du régime préventif en même temps que sa nécessité résident dans « le caractère irréparable du dommage que l'exercice de la liberté peut entraîner pour la société »<sup>53</sup>.

Aussi bien, le Président de la République, intervenant comme autorité de police suprême, en use ou en valide l'usage pour protéger l'intérêt de tous contre la liberté d'un seul ou de quelques uns. Au regard de l'exigence qui est sienne de préserver l'équilibre de la collectivité humaine dont il a la charge, nous opinions que la préférence donnée au régime de police de ce point de vue est tout à fait légitime, à condition toutefois que la conciliation, même déséquilibrée entre l'impératif d'ordre et la demande de liberté dans la société politique soit opérée. Il appartient au juge d'y veiller en dernière instance.

Au total, nous ne suivons pas le grand Duguit quand il soutient que « toutes les fois que le régime de droit serait impuissant à effacer le dommage social ou individuel, (...) il est évidemment légitime que le législateur utilise un régime de police »<sup>54</sup>. Tout bien considéré,

<sup>51</sup> J. Rivero, *Les libertés publiques*, t. 1: Les droits de l'homme, 2<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, coll. Thémis, 1987, p. 222.

<sup>52</sup> E. Picard, *La notion de police administrative...*, *op.cit.*, t. 2, p. 737.

<sup>53</sup> *Libertés publiques...*, *op.cit.*, p. 222.

<sup>54</sup> *Traité de droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 605 et s.

le Maître de Bordeaux exclut l'autorité de police exécutive de cette opération et, surtout, il fonde la régularité de l'autorisation de police sur une base exclusivement légale, ce qui va clairement à l'encontre de la solution apportée à ce problème par le juge dans l'espèce Labonne. Il nous semble plutôt qu'en droit positif, la validité des autorisations et des autorisations préalables qui sont l'expression du régime préventif, n'est plus limitée à la seule condition cumulative que ces procédés soient institués par le législateur et qu'ils tendent à prévenir l'irréparable. La seule formule susceptible en toute hypothèse de restituer l'essence et le fondement véritable du régime de police est, à notre idée, celle du Professeur Rivero: « Le régime préventif répond à une nécessité sociale; la mesure préventive se justifie par sa nécessité »<sup>55</sup>.

L'idée de nécessité s'impose une fois encore. En conséquence, quand le juge administratif estime régulier un régime d'autorisation préalable sans habilitation législative expresse, il ne fait que tenir compte de l'équation d'ordre public que doit à tout moment résoudre l'autorité de police suprême, équation dont ni la loi, ni la Constitution (encore moins la Constitution!) ne peuvent prédéterminer tous les termes, la notion même d'ordre public étant essentiellement évolutive et incertaine. Cette démarche est d'une pertinence plus grande encore s'agissant des mesures individuelles de police prises par le Président de la République.

c) *Mesures individuelles de police et Nécessité*

Au Cameroun aussi, le pouvoir de police mis en œuvre par la volonté présidentielle se manifeste souvent par l'édition de ces mesures individuelles de police que sont, entre autres, les interdictions de séjour<sup>56</sup>, les expulsions<sup>57</sup> ou les assignations à résidence<sup>58</sup>. Initialement, la mesure individuelle est entendue comme une mesure d'application à un individu d'une réglementation générale. L'idée qui sous-tend cette proposition est que la mesure individuelle, fut-elle de police, ne peut être décidée sans règlement préalable. La doctrine adopte majoritairement cette position qui estime que le principe d'égalité serait violé si l'autorité administrative opérait au « coup par coup »<sup>59</sup>.

La paternité de cette règle, irréfutable a priori, est à attribuer à Maurice Hauriou. Il formula initialement un souhait: « Pareille maxime n'a encore jamais été formulée comme règle de

<sup>55</sup> Libertés publiques, *op.cit.*, p. 189 et s.

<sup>56</sup> Cf. arrêté n° 7 du 11 janvier 1961 portant interdiction de séjour à un individu cherchant à entraver l'action des pouvoirs publics (J. O. du 8 février 1961).

<sup>57</sup> V. arrêté n° 2312 et 2313 du 6 mars 1963 portant expulsions (...) (J.O. du 1<sup>er</sup> juin 1963).

<sup>58</sup> V. arrêté n° 258 du 11 février 1961 assignant M. ... à résidence surveillée et obligatoire à Yaoundé (J.O. du 1<sup>er</sup> mars 1961).

<sup>59</sup> Cf. G. Vedel / P. Delvolve, *op.cit.*, p. 1090.

droit positif; mais il est infiniment probable qu'elle le sera (...). Cela est désirable car ce sera une garantie pour les administrés »<sup>60</sup>. Le Maître de Toulouse va par la suite présenter son souhait comme une réalité du droit positif: « Aucune mesure particulière de police n'est légale sans règlement général préalable »<sup>61</sup>. Mais ce n'était, en définitive, qu'une lubie de l'illustre juriste. Il n'empêche, nombre d'auteurs, encouragés par cette auguste initiative, s'engouffrèrent dans la brèche ainsi ouverte. Qu'il nous suffise de citer Louis Rolland qui présente la « règle » ci-dessus désignée comme « la conséquence de la subordination de l'administration à la loi »<sup>62</sup>, la loi étant ici comprise au sens matériel. On voit bien que le souci, louable au demeurant, était de lier en le limitant au possible le pouvoir de l'autorité de police. Louable mais irréaliste.

A notre opinion en effet, la conception de cette manière affirmée méconnaît l'état du droit positif, les réalités et les contraintes du fonctionnement de l'Administration étatique relativement au maintien de l'ordre public. L'explication véritable de l'orientation doctrinale critiquée réside ailleurs. De fait, obnubilés par un irrépressible désir idéologique de limitation maximale de l'interventionnisme étatique, les théoriciens libéraux avaient pris leurs « vessies » pour des lanternes: la fonction administrative policière, la jurisprudence l'atteste à suffisance<sup>63</sup>, n'a pas plus besoin de se fonder sur un règlement préalable que sur une loi antérieure car, « sa nature de fonction d'ordre public est susceptible de l'en dispenser »<sup>64</sup>. C'est pour cette raison majeure que nous donnons acte au doyen Vedel quand il considère qu'une mesure de police non précédée d'une réglementation générale n'est pas nécessairement illégale<sup>65</sup>.

Car, dans le cadre de la police générale, c'est-à-dire en l'absence de tout texte régissant formellement l'ensemble de la fonction administrative policière, rien n'impose à l'autorité de police suprême, ni même aux autorités de police subordonnées de prendre un règlement préalable à leur action effective. Si en effet le trouble à l'ordre public est isolé ou tient à une cause individuelle, l'édition d'un règlement se révélerait injustifiée, inutile et même dangereuse en ce sens qu'il faudrait en toute hâte élaborer un règlement là où une simple mesure individuelle aurait suffi. Par voie de conséquence, en l'absence de tout règlement préalable, l'autorité de police prend nombre de mesures individuelles de police en se fondant sur les seules « nécessités de l'ordre public ». Tout dépend, dit à juste titre le juge, des circonstances pourvu qu'en toute hypothèse, les principes généraux de droit soient respec-

<sup>60</sup> Note sous TC, 22 avril 1910, Préfet de la Côte d'or, S. 1910. III. 129.

<sup>61</sup> Précis élémentaire de droit administratif, *op.cit.*, p. 551 et p. 557.

<sup>62</sup> Cité par J.C. Douence, *op.cit.*, p. 433.

<sup>63</sup> Voir les arrêts du Conseil d'Etat, *Labonne, Heyries, dol et Laurent, Vignier* déjà cités.

<sup>64</sup> E. Picard, *op.cit.*, t. 2, p. 743.

<sup>65</sup> Droit administratif, *op.cit.* p. 1090.

tés<sup>66</sup>. Si donc, en regard de la Nécessité, l'autorité de police est habilitée à agir de la sorte, nous comprenons et admettons qu'elle puisse, le cas échéant, disposer d'un pouvoir sanctionnateur.

d) *Les sanctions administratives de police*

En elle-même, l'hypothèse est choquante au vu des exigences de l'Etat de droit d'acception libérale. Le principe ici est que les sanctions administratives de police sont interdites, sauf pour elles à avoir un fondement légal explicite. Pourquoi donc admettre cette exception? Pour répondre convenablement à cette question, nous devons remonter aux sources mêmes de l'ordre juridique libéral. Nous suivrons pour cela J.M. Auby qui enseigne que dans l'Etat de droit, « le pouvoir sanctionnateur n'est pas de l'essence du pouvoir administratif »<sup>67</sup>.

La raison en est simple: le Droit libéral institue un organe, le juge judiciaire répressif, spécialement habilité à exercer la partie répressive de la fonction de police et dont les pouvoirs sont consacrés par la Constitution elle-même<sup>68</sup>. Ceci implique que le pouvoir administratif ne peut pas prendre des mesures répressives sans habilitation législative explicite, cette habilitation étant elle-même considérée comme une entorse à la norme. La préoccupation première, sur ce plan, est de protéger la liberté avant tout.

Mais, nous l'avons montré plus haut, des nécessités pratiques consubstantielles au fonctionnement des Etats modernes ont poussé le juge à admettre des exceptions à ce principe caractéristique du Droit public libéral. Aussi indique-t-il que « la faculté d'accorder une autorisation remise à l'autorité administrative comporte nécessairement<sup>69</sup> pour la même autorité celle de retirer ladite autorisation »<sup>70</sup>. En somme, on pourrait dire que la reconnaissance d'un pouvoir de police autonome débouche nécessairement sur celle d'un pouvoir sanctionnateur autonome. Plus généralement, si l'autorité de police suprême est en droit d'utiliser des procédés répressifs, cela tient à la nature fonctionnelle de la police, laquelle, hormis le procédé contractuel, use de toute la gamme des procédés de l'action administrative en les transcendant.

<sup>66</sup> V. CFJ/CAY du 27 janvier 1970, *Obame Etémé Joseph c. République Fédérale du Cameroun*.

<sup>67</sup> Contentieux administratif (en collaboration avec R. DRAGO), Paris, LGDJ, n° 1143.

<sup>68</sup> Le Cameroun a toujours repris cet aspect du constitutionnalisme libéral en instituant une « Autorité judiciaire » (Constitution du 2 juin 1972, titre V), soit même, et c'est plus récent, un « pouvoir judiciaire » (Constitution du 18 janvier 1996, titre V).

<sup>69</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>70</sup> C.F., C.E. *Labonne*, précité.

Cela tient ensuite et surtout au fait que le chef de l'Etat camerounais exerce souvent ses compétences de police dans un contexte de crise socio-politique ouverte, toujours dans une ambiance de paix civile incertaine et tendue. De tout ceci, il a toujours conclu qu'il lui était permis, en raison de sa mission de sauvegarde de l'ordre public politique, d'écarter tous les principes du droit libéral, à commencer par celui qui pose qu'en matière de police, « la liberté est la règle et la restriction de police l'exception ». A partir de là, il est compréhensible, à défaut d'être toujours justifiable (cf. infra), que le pouvoir de police du Président de la République, dans sa dimension validante, puisse aussi se déployer sur le fondement d'une légalité dérogatoire.

## 2. *L'intervention ou les procédés validants.*

D'une façon générale, les normes juridiques en vigueur dans le champ social procèdent d'un principe supérieur qui vient les rendre valides du point de vue de l'ordre juridique étatique. La concrétisation du pouvoir de police présidentiel se produit également de cette manière là. Parce qu'en effet il ne saurait tout faire, tout exécuter lui-même, le Président de la République est bien contraint de s'assurer des « relais administratifs » juridiquement définis et dont il lui faut valider en amont les différents actes de police. Il s'y attache en édictant des « ordonnances de police » en même temps qu'il prend des décrets relatifs à l'exercice du pouvoir de police.

### a) *Ordonnances et pouvoir de police*

Cela peut paraître discutable du point de vue de la séparation des pouvoirs que l'autorité exécutive suprême intervienne pour « légiférer » dans le domaine des droits et libertés dont la maîtrise par le législateur devrait être absolue<sup>71</sup>. L'explication est d'abord politique: l'épisode de guerre civile qu'avait vécu le Cameroun à partir de la fin de la tutelle franco-britannique ne pouvait qu'installer la pratique étatique en général et l'activité de police administrative en particulier, dans l'autoritarisme. L'ordonnance présidentielle, à la manière des ordonnances royales de l'Ancien Régime apparaît alors comme l'expression la plus achevée de l'autoritarisme ainsi révélé. Elle est effectivement le procédé utilisé pour encadrer en droit l'état d'urgence aux temps de la I<sup>e</sup> République camerounaise<sup>72</sup>, sous l'empire de la Constitution établissant la Fédération<sup>73</sup>, et en vertu de la Constitution du 2 juin 1972 instituant l'Etat unitaire<sup>74</sup>. Le Président de la République ne se sentant pas assuré

<sup>71</sup> Lire, sur ce point, *J.T. Hond, op.cit.*

<sup>72</sup> Cf. ordonnance n° 60/52, *op.cit.*

<sup>73</sup> Ordonnance n° 61/OF/5, *op.cit.*

<sup>74</sup> Ordonnance n° 72/13, *op.cit.*

du soutien sans faille du législateur dans sa lutte contre les forces contestataires, désireux d'aller vite dans la lutte contre la rébellion de l'UPC, choisit de moduler lui-même le cadre normatif le mieux indiqué à ses yeux. D'évidence, la définition par ordonnance des moyens de répression de la subversion participe de la même « philosophie »<sup>75</sup>.

Le temps a passé, les « vents d'Est » ont soufflé sur les forêts africaines à partir de 1990, amorçant ainsi la marche vers le « présidentialisme démocratique au Cameroun »<sup>76</sup>, ce qui permet d'espérer que désormais et de plus en plus, le législateur fasse montre davantage de retenue en matière d'habilitation aux fins d'ordonnances portant sur les droits et libertés<sup>77</sup>. Il reste que les ordonnances de police du Président de la République ont, dans le domaine du maintien de l'ordre public renforcé, constitué le fondement juridique principal des actes de police des autorités administratives infra-étatiques. Elles (ces ordonnances) furent appuyées en cela par les textes proclamant l'état d'urgence.

b) *Les décrets présidentiels déclaratifs de l'état d'urgence*

Ces décrets participent de la « légalité de crise » ou « d'exception » ou encore « dérogatoire ». Celle-ci est une tradition fort ancienne au Cameroun; elle s'y installa pendant la période coloniale. En effet, tant le mandant international<sup>78</sup> que la puissance tutélaire<sup>79</sup> ne s'étaient privés d'instituer des pouvoirs de police exceptionnels accordés au chef de l'exécutif au cas où une crise grave surviendrait et perturberait le fonctionnement régulier des pouvoirs publics tutélaire ou sous tutelle. A partir de là, et eu égard au contexte dans lequel le Cameroun accéda à la souveraineté internationale, le constituant national ne pouvait qu'être recevable, lui aussi, à « prévoir l'imprévisible »<sup>80</sup>.

Cela dit, le Président de la République n'a jamais recouru à l'état d'exception, même pas à l'occasion des fortes tensions avec les voisins nigérian et gabonais en 1980-1982, ni dans la circonstance de la guerre larvée que le Cameroun est obligé de livrer au Nigeria depuis 1994, date à laquelle ce pays a envahi et occupé la péninsule camerounaise de Bakassi; ni même pendant la phase aiguë de la rébellion de l'UPC dans les années 1960. En clair, le

<sup>75</sup> Cf. Ordonnance n° 62/OF/18 du 12 mars 1962 portant répression de la subversion (J. O. du 1<sup>er</sup> avril 1962, p. 32.).

<sup>76</sup> Cf. A.D. *Olinga*, Cameroun, vers un présidentialisme démocratique. Réflexion sur la révision constitutionnelle du 23 avril 1991. RJPIC 1992, n° 4, p. 419 et s.

<sup>77</sup> Lire, sur ce thème, A.D. *Olinga*, Vers une garantie constitutionnelle crédible des droits fondamentaux, in: La réforme constitutionnelle..., *op.cit.*, p. 320 et s.

<sup>78</sup> Cf. Pacte de la SDN, Régime du mandat. Mandat B V accord de tutelle sur le Cameroun.

<sup>79</sup> Décret n° 57/501 du 16 avril 1957 portant statut du Cameroun, art. 41 al. 4; Ordonnance n° 58/1375 du 30 décembre 1958 portant statut du Cameroun, art. 25.

<sup>80</sup> C. *Frier*, Les législations d'exception, Pouvoirs, n° 10, p. 21.

pouvoir de police du Président de la République s'est manifesté dans le cadre de l'état d'urgence, pour l'essentiel. Par cette dernière nuance, nous entendons souligner que le pouvoir de police en général a, depuis l'aube de l'indépendance jusqu'au 19 décembre 1990<sup>81</sup>, été régi par l'ordonnance n° 60/52 du 7 mai 1960 portant loi organique sur l'état d'urgence, et venant abroger en la remplaçant la loi n° 59/33 relative au maintien de l'ordre public dans l'état sous tutelle du Cameroun.

Le dispositif d'urgence ainsi arrêté a connu quelques variations allant dans le sens d'une plus grande maîtrise par le chef de l'Etat du champ politique camerounais. Il peut ainsi proclamer par décret pris en conseil des ministres l'état d'urgence qui confère au gouvernement des pouvoirs spéciaux<sup>82</sup>. C'est une intervention nécessaire parce que validante, c'est-à-dire initiante de l'action effective relative au maintien de l'ordre renforcé. Les mesures, très contraignantes, prises en vertu de l'état de crise ainsi proclamé rappellent celles fixées par le dispositif défini par la loi n° 59/33 du 30 mai 1959<sup>83</sup>. Il apparaît toutefois de nouvelles et plus sévères restrictions aux droits et libertés<sup>84</sup>, quoique l'Assemblée nationale doive intervenir pour autoriser la prorogation de l'état d'urgence ainsi proclamé<sup>85</sup>. Cette intervention parlementaire peut apparaître comme une manière de garantie au bénéfice des administrés soumis à un régime d'urgence. L'histoire a montré que la représentation nationale n'a jamais saisi cette opportunité pour contrer la volonté présidentielle de reconduire l'état d'urgence, le laissant ainsi porter des coups plus sévères encore aux droits et libertés<sup>86</sup>.

81 V. Loi n° 90/54 du 19 décembre 1990 relative au maintien de l'ordre public.

82 V. Constitution du 4 mars 1960, art. 20 et al. 2.

83 De façon synthétique, les autorités administratives compétentes dans les régions du pays soumises à la légalité de crise pouvaient, sur la base de la loi n° 59/33, établir le couvre-feu. Elles pouvaient également soumettre à autorisation administrative la circulation automobile, ordonner la remise des armes et munitions et des postes de radio et faire procéder à leur enlèvement. Ces autorités étaient également habilitées à interdire toutes réunions et publications, éloigner les repris de justice. Elles pouvaient enfin astreindre à résidence des individus jugés dangereux pour la sécurité publique, dans une localité autre que celle de leur résidence habituelle (loi n°59/33, art. 8 et 9).

84 En effet, l'état d'urgence a désormais une durée fixée à quatre mois au lieu de trois comme précédemment (V. Ordonnance n° 60/52, art. 3 al. 3).

85 Ordonnance n° 60/52, art. 3 al. 2.

86 Une fois l'état d'urgence proclamé, les autorités administratives des circonscriptions concernées sont fondées à « ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boisson et lieux de réunion de toute nature; organiser le contrôle de la presse et des publications de toute nature ainsi que celui des émissions radiophoniques, des projections cinématographiques et des représentations théâtrales ou artistiques; dissoudre toutes les associations de fait qui présenteraient par leur forme ou organisation militaire le caractère de groupes de combat ou de milices privées, ou qui auraient pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national, à l'unité nationale ou à la forme républicaine du gouvernement » (V. Ordonnance n° 60/52, art. 5 al. 1 à 3 ).

L'évolution dans le sens de la sévérité accrue est enfin notable dans la possibilité pour l'autorité de police de requérir, en cas de besoin, les autorités militaires de participer de façon permanente au maintien de l'ordre public<sup>87</sup>. Cette disposition, qui sera toujours reprise par les textes ultérieurs encadrant l'état d'urgence<sup>88</sup>, fonde en droit la création et l'action des fameux « commandements opérationnels » qui ont été pour beaucoup et c'est un euphémisme, dans l'éradication des « opérations villes mortes »<sup>89</sup> qui ont rythmé la lutte politique tout au long de l'année 1991. Commandements opérationnels de nouveau érigés en février 2000 pour combattre la vague de grande criminalité qui sévit actuellement à Douala et à Yaoundé, les deux principales métropoles du Cameroun<sup>90</sup>. Sera également toujours reprise la disposition qui autorise, par tout officier de police judiciaire, civil ou militaire, des perquisitions à domicile, de jour comme de nuit<sup>91</sup>.

Le texte applicable à la Fédération du Cameroun apporte peu d'éléments nouveaux par rapport au schéma sus-évoqué. Désormais, la durée de l'état d'urgence est fixée à six mois au lieu de quatre comme précédemment<sup>92</sup>, le Premier ministre de l'Etat fédéré dans la portion du territoire duquel l'état d'urgence doit prendre effet est impérativement consulté<sup>93</sup>, son avis ne liant du reste pas le Président de la République. Au vrai, il s'agit d'une extension corrigée à l'état fédéral du dispositif pouvant jusque là être mis en vigueur dans la seule République (francophone) du Cameroun, venue à la souveraineté internationale le 1<sup>er</sup> janvier 1960. Il s'agit cependant d'une extension corrigée et aggravée par ceci que le décret présidentiel proclamant l'état d'urgence<sup>94</sup> n'est plus pris en conseil des ministres, et qu'il est désormais prorogeable hors toute autorisation expresse de l'Assemblée nationale fédérale. Cette dernière peut seulement, par le moyen d'une loi, contrer toute nouvelle velléité de prorogation de l'état d'urgence. Les parlementaires camerounais ne saisissent pas la possibilité à eux offerte de contrôler effectivement l'activité du chef de l'exécutif relative au maintien de l'ordre renforcé.

87 *Ibid.*, art. 4 al. 7.

88 Pour le texte en vigueur (Loi n° 90/47, *op.cit.*), Cf. article 5 al. 5).

89 Les « villes mortes » se présentaient comme une sorte de grève générale marquée d'incivisme, notamment fiscal.

90 V. Décret n° 2000/27 du 20 février 2000 portant création et organisation d'un commandement opérationnel.

91 Ordonnance n° 60/52, art. 4 al. 8; Loi n° 90/47, art. 5. al. 6.

92 Ordonnance n° 61/OF/5, art. 3 al. 3.

93 *Ibid.*, art. 2.

94 *Ibid.*, art. 3 al. 6.

Ils ne la saisirent pas non plus après l'avènement de l'Etat unitaire le 2 juin 1972, alors que l'ordonnance n° 72/13 du 26 août 1972 leur ouvrait cette voie<sup>95</sup>. Cette abstention apparaît autant plus regrettable que le nouveau dispositif est encore plus dangereux pour la liberté. Elle se trouve en effet abaissée, dévalorisée dès l'instant que l'état d'urgence, proclamé sur une partie du territoire seulement, habilite les préfets des autres circonscriptions administratives à exercer certains des pouvoirs liberticides accordés aux préfets des circonscriptions effectivement soumises à l'état d'urgence<sup>96</sup>.

La conclusion s'impose d'elle-même: le pays tout entier peut être soumis à la légalité dérogatoire si telle est la volonté du Président de la République, quoique les troubles ne concernent qu'une partie du territoire national. Et c'est bien dans cette perspective critique de la banalisation de la légalité de crise qu'il convient maintenant d'évaluer la portée véritable du pouvoir de police du Président de la République au Cameroun.

## **B. La portée du pouvoir de police du Président de la République**

L'urgence était et reste toujours d'édifier une nation tout en sauvegardant la paix civile, proclament les maîtres de l'Etat. Il n'est pas besoin de se pencher longuement sur la question de savoir si le pouvoir de police du Président de la République a servi la construction d'une nation digne de ce nom: la réponse est depuis longtemps acquise; pour parler comme E. Kant, elle est de l'ordre de la « certitude apodictique », cette proposition là qui n'a pas besoin d'être démontrée... ou si peu!

Le discours sur la construction nationale s'est en effet finalement révélé comme ce qu'il a toujours été dans son essence: une rhétorique creuse<sup>97</sup> sans grande prise sur la réalité sociologique du Cameroun. Il est heureux à cet égard que le prurit libertaire des années 1990 ait aidé à la clarification. Ces « années de braise » ont en effet officialisé l'ethnisation de la politique<sup>98</sup> avec une résonance particulière au plan constitutionnel<sup>99</sup>. Aussi, la portée véri-

<sup>95</sup> Ordonnance du 26 août 1972 relative à l'état d'urgence, art. 3 al. 5.

<sup>96</sup> *Ibid.*, art. 7.

<sup>97</sup> Sur ce thème, *V.F. M. Kamto*, Pouvoir et Droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les pays d'Afrique noire francophone, Paris, LGDJ, B.A.M., 1987, p. 494 et s.

<sup>98</sup> Lire à ce propos, *L. Sindjoun*, L'imagination constitutionnelle de la nation, in: La réforme constitutionnelle..., *op.cit.*, p. 78 et s. Du même auteur, La question anglophone au Cameroun d'aujourd'hui, RJPIC 1994, n° 3, p. 308 et s.

<sup>99</sup> La nouvelle Constitution institue en effet, en son préambule (paragraphe 7), « la protection des minorités et la préservation des droits des populations autochtones », tout en fixant que la direction de l'exécutif de la région, la plus grande collectivité décentralisée au Cameroun, soit assurée par « un autochtone » (art. 57 al. 3). Sur cette question, voir *J. de N. Atemengue*, La protection des

table du pouvoir de police du Président de la République est-elle ailleurs; ce pouvoir n'a jusque là, peu servi le projet central proclamé par l'Etat camerounais: l'unité et l'intégration nationale; il a plutôt d'abord et surtout permis au chef de l'Etat de dominer son espace socio-politique<sup>100</sup>. Le phénomène ainsi mis en lumière a débouché sur la politisation de la notion administrative d'ordre public, ouvrant de ce fait la voie à la perméabilité du droit public camerounais à l'exigence autoritaire. Cette perméabilité du droit, politiquement orientée (1), s'est, pour l'essentiel, manifestée dans le cadre d'une légalité dérogatoire permanente (2)

### 1. *La politisation de l'ordre public*

La mise en œuvre du pouvoir de police du Président de la République a manifestement entraîné ce que le Professeur Owona appelle « une perméabilité du droit et des libertés publiques à l'institutionnalisation de la légalité d'exception »<sup>101</sup>. L'observation ainsi mise en exergue, qui ne saurait souffrir aucune contestation, rend compte d'une pratique qui a longtemps jeté un voile sur la liberté au Cameroun. La déclaration fréquente et continue de l'état d'urgence conduisit effectivement à une diminution considérable des droits et libertés. Il suffit d'évoquer l'instauration et l'exigence systématique des « laissez passez » dans un département comme le Moungo, annihilant de ce fait la libre circulation des hommes et des biens<sup>102</sup>; les coups sévères apportés à la liberté de la presse pendant plus de trois décennies et qui aboutirent à une véritable « gouvernementalisation » de l'opinion. Par ailleurs, les restrictions à la liberté d'association, qui est à la base de toute action politique d'envergure, furent tellement importantes qu'elles eurent pour résultat de confiner cette liberté fondamentale au développement économique, social et culturel des villages et des quartiers.

S'il est certes prévu un contrôle juridictionnel de l'activité administrative en ce qu'elle touche aux droits et libertés en temps ordinaire ou d'urgence, il est cependant loisible d'observer que le juge camerounais n'a jamais voulu ou pu vérifier que les circonstances invoquées par l'Administration étaient vraiment exceptionnelles; il se limita pendant longtemps à indiquer que l'administré frappé par une mesure de police doit pouvoir bénéficier

minorités et la préservation des droits des populations autochtones au Cameroun. Réflexion prospective sur l'universalité des droits de l'homme et l'Etat national dans une société éclatée, en cours de parution.

<sup>100</sup> A ce sujet, cf. A.S. Mescheriakoff, *L'ordre patrimonial. Essai d'interprétation du fonctionnement de l'administration publique dans les pays d'Afrique francophone subsaharienne*, RFAP 1987, n° 42, p. 124.

<sup>101</sup> L'institutionnalisation de la légalité d'exception..., *op.cit.*, p. 48.

<sup>102</sup> V.R.G. Nlep, *L'administration publique camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, Paris, LGDJ, B.A.M., 1986, p. 285.

des droits à la défense<sup>103</sup>. Cette protection, assez mince, ont le concédera, s'explique (aussi) par le contexte politique de crise de légitimité de l'Etat dans lequel celui-ci a souvent évolué au cours des quatre dernières décennies. Partant de là, on comprendra que dans le domaine du pouvoir de police en général, les valeurs politiques proclamées par les maîtres de l'Etat supplantent aisément les principes juridiques caractéristiques de l'Etat de droit, surtout quand l'autorité de police suprême croit ou fait mine de croire que ce faisant, elle assure l'être, c'est-à-dire la survie même du Cameroun. Dans ces conditions, le pouvoir de police présidentiel, qui devait normalement avoir pour objet le bien-être dans la cité camerounaise, s'enferme dans « le rapport fort-faible, dominant-dominé dans lequel Duguit voyait l'essence de l'Etat. A ce moment, le chef devient lui-même la source du pouvoir politique »<sup>104</sup>. Toutes choses qui font que la liberté n'est pas ici la règle et la restriction de police l'exception, mais l'inverse. De façon durable.

## 2. *Une perméabilité du droit durable: le long règne de l'état d'urgence*

Depuis le temps de l'autonomie interne (1958 à 1960) jusqu'au début des années 1990, le Cameroun a connu dans certaines de ses régions une application ininterrompue de l'état d'urgence; il s'agit des régions qui ont vu naître et s'intensifier la rébellion de l'UPC<sup>105</sup>. De même, il fut instauré dans la région dont Yaoundé est le chef-lieu à la suite de la tentative de putsch du 6 avril 1984. Pour ajouter à cette énumération initiale, nous citerons la mise sous état d'urgence de la province du Nord-Ouest à la suite des « événements » de Bamenda en 1990, annonciateurs de la lutte pour les libertés au Cameroun<sup>106</sup>.

Nous ne pouvons énumérer ici tous les textes ayant proclamé ou prorogé l'état d'urgence au Cameroun. En revanche, nous pouvons procéder à un calcul rapide: de l'arrêté n°3270 du 29 septembre 1959 prorogeant pour trois mois l'état d'alerte dans les départements du Wouri, Bamiléké, Nyong-et-Sanaga, Nkam, etc., nous constatons avec M. Eyinga<sup>107</sup> que le dispositif de crise a été mis sur pied à seize reprises. Nous noterons ensuite qu'à partir de 1961, un seul texte régit désormais l'état d'urgence dans l'ensemble du Cameroun réuni-

<sup>103</sup> Jugement *Obame Etémé*, déjà cité.

<sup>104</sup> A.S. *Mescheriakoff*, *op.cit.*, p. 129.

<sup>105</sup> V.A. *Eyinga*, Mandat d'arrêt pour cause d'élection, Paris, l'Harmattan, 1978, p. 10-11.

<sup>106</sup> Pour marquer la création du Social Democratic Front (SDF), l'actuel parti d'opposition le plus important, ses sympathisants avaient entrepris une manifestation sur la voie publique dans la ville de Bamenda, chef-lieu de la province anglophone du Nord-ouest Cameroun. Cette manifestation, interdite par l'Administration, sera sévèrement réprimée par les forces de l'ordre. Il s'en suivra un climat de tension durable.

<sup>107</sup> Mandat d'arrêt..., *op.cit.*, p. 10-11.

fié<sup>108</sup>. De cette date jusqu'au 26 août 1972, date de prise d'effet de l'ordonnance n° 72/13 relative à l'état d'urgence dans l'Etat unitaire, 44 décrets de proclamation ou prorogation de l'état d'urgence furent signés par le Président de la République. Après cette phase, et en vertu de la nouvelle ordonnance, un seul décret présidentiel reconduisit tous les six mois et pendant dix huit ans, c'est-à-dire jusqu'en 1990, cette mesure d'urgence dans « certaines parties de la République [Unie] du Cameroun ». Cela fait, pour cette période, trente-six décrets.

En résumé, de mai 1959 à novembre 1990<sup>109</sup>, l'état d'urgence a été proclamé et prorogé dans certaines portions du territoire camerounais (au moins) 97 fois. A ce chiffre, il est loisible d'ajouter la proclamation de l'état d'urgence dans toute la province anglophone du Nord-Ouest faisant suite aux troubles qu'y avait suscité la proclamation des résultats de l'élection présidentielle controversée d'octobre 1992. De même, doit-on prendre en compte la mise sous état d'urgence de cette même province conséquemment aux attaques perpétrées contre des postes de gendarmerie en mars 1997, par des militants du mouvement indépendantiste, le Southern Cameroon's National Council.

S'il est incontestable que de cette centaine de décrets déclaratifs de l'état d'urgence tous n'étaient pas illégitimes, c'est quand même un chiffre considérable qui ne peut qu'appeler un commentaire définitif : dans le cadre de l'exercice du pouvoir de police présidentiel, l'autorité de police a largement méconnu le principe de droit qui veut que les mesures susceptibles d'être prises et les prérogatives confiées aux autorités administratives soient limitées dans le temps, à ce qui est nécessaire, au but poursuivi et adaptées à ce but. C'est une attitude qui, si l'on reste sur le terrain strict des seules sécurité et tranquillité publiques, ne se justifiait pas. En effet, la situation qui avait conduit l'Etat camerounais à inscrire le maintien de l'ordre dans le régime de la légalité dérogatoire était essentiellement issue de la rébellion de l'UPC. Or, il est maintenant acquis que cette rébellion était quasiment moribonde et définitivement vaincue à la fin de l'année 1971<sup>110</sup>. D'un autre côté, la lutte armée fut limitée à des parties bien déterminées du pays (la Sanaga-maritime, le Wouri, et la majeure partie de la région Bamiléké). Il n'y avait donc pas de raison probante pour que l'état d'urgence, proclamé dans les régions troublées du pays, fût, *de jure* et *de facto*, étendu à l'ensemble du territoire national.

Il n'empêche, pendant les trois décennies qu'a duré le règne absolu de la légalité de crise, le Président de la République a bénéficié ou validé des pouvoirs exorbitants et pratiquement

<sup>108</sup> V. Ordonnance n° 61/OF/5 déjà citée.

<sup>109</sup> La loi n° 90/47 déjà évoquée et toujours en vigueur est venue mettre fin à cette possibilité de prorogation indéfinie de l'état d'urgence.

<sup>110</sup> Cf. P. Nassara, Aspects de la domination politique au Cameroun, RFEPA (Le Mois en Afrique), 1975, n° 113, p. 91.

incontrôlés dont il davantage usé pour anéantir des adversaires politiques que pour maintenir l'ordre public au sens strict. Il faut y voir, à notre idée, une « banalisation de l'état d'exception »<sup>111</sup> qui devait fatalement déboucher sur « l'inversion de l'Etat de droit »<sup>112</sup>. Certes, l'Etat, sous toutes latitudes, doit faire face aux crises<sup>113</sup>, mais les crises sont nécessairement ponctuelles. Telles doivent également être les dispositions juridiques et matérielles prises pour les résorber.

L'espoir est né que le processus de démocratisation juridiquement consacré et fondé par les lois de 1990 dites « lois des libertés »<sup>114</sup> et le « réaménagement » constitutionnel du 18 janvier 1996 contribuent véritablement à inverser la tendance, en sorte que le pouvoir de police, qu'il soit présidentiel ou autre, ne soit plus marqué à l'estampille de la légalité dérogatoire. L'analyste peut être conforté dans cet espoir par ceci que le disposition d'urgence a été « corrigé »<sup>115</sup> et qu'il n'y a plus été fait recours depuis 1997, ce qui augure peut-être de l'installation de la fonction administrative policière dans le sillage de l'Etat de droit

### III. Conclusion

La réflexion sur les fondements de l'ordre juridique à travers le prisme du pouvoir de police du Président de la République au Cameroun nous fourni l'occasion, en nous éloignant au possible des attitudes passionnelles parce que idéologiquement et politiquement marquées, d'exprimer la vérité institutionnelle suivante: l'activité de police du chef de l'Etat, principal responsable du maintien de l'ordre public politique, a toujours un fonde-

<sup>111</sup> *L.P. Joinet*, L'internationalisation des régimes d'exception, expression d'un nouvel ordre répressif mondial, Pouvoirs n° 10, p. 95.

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> *G. Raibant*, L'Etat face aux crises, Pouvoirs, n° 10, p. 5.

<sup>114</sup> Il s'agit, entre autres, des lois du 19 décembre 1990 (J. O. « Spécial Libertés » du 1<sup>er</sup> janvier 1991) suivantes: Loi n° 90/46 abrogeant l'ordonnance n° 62/OF/18 du 12 mars 1962 portant répression de la subversion (p. 18); loi n° 90/47 relative à l'état d'urgence (p. 8); loi n° 90/52 relative à la liberté de communication sociale (p. 11); loi n° 90/53 relative à la liberté d'association (p. 23); loi n° 90/54 relative au maintien de l'ordre (p. 28); loi n° 90/55 portant régime des réunions et des manifestations publiques (p. 29) et loi n° 90/56 relative aux partis politiques (p. 31).

<sup>115</sup> Effectivement, l'état d'urgence n'est plus indéfiniment prorogeable car, initialement proclamé par décret présidentiel pour une durée de trois mois, il ne peut être reconduit qu'une seule fois par un autre décret du même type (loi n° 90/47, art. 2 al. 3 et art. 3 al. a). Une nouvelle proclamation ne pourra avoir lieu sans que l'Assemblée nationale n'ait préalablement été consultée (art. 3 al. b) en vue, nous l'imaginons, de permettre, si elle le juge nécessaire, cette procédure dans la portion du territoire troublée. En fait, le nouveau texte n'est pas parlant sur cet aspect de la question. En tout cas, le Parlement, profitant au possible du mouvement de démocratisation en cours, devrait retourner à son avantage le flou textuel ainsi constaté.

ment juridique. *A priori*. Nous entendons par là que tout l'ordre juridique en vigueur dans l'Etat, toutes les institutions en présence dans le champ socio-politique ne procèdent pas tous de la Constitution ou de la loi, lors même que celles-ci reçoivent en les intégrant les instruments juridiques internationaux. L'Etat, quand il assure sa « légitime défense », autrement dit quand il œuvre à la protection des bases essentielles du groupement humain qu'il régit est en droit d'utiliser tous les moyens institutionnels à sa disposition.

A la vérité, ce qui est déterminant, c'est que le juge, le seul censeur autorisé de l'Etat de droit, puisse effectivement montrer le chemin quant à la régularité de la fonction administrative policière. Il le fera sur la base non pas seulement du respect dû au principe de constitutionnalité ou au principe de légalité, mais aussi et bien davantage au regard du respect à marquer à l'endroit du principe de proportionnalité. Ce dernier qui, finalement, régule l'ensemble de l'exercice de la fonction administrative policière, est celui qui la relie le mieux au principe central, parce qu'englobant tous les autres: le principe de juridicité. C'est par lui que la Nécessité trouve sa validité en tant qu'un des fondements de l'ordre juridique dans l'Etat. Seulement, pour que le juge puisse véritablement sanctionner les dérapages de cette activité vitale de l'Etat au Cameroun, il faudrait déjà qu'il en ait effectivement les moyens.

Voilà posée la question de son indépendance. Mais ceci est un autre débat ... habituel, récurrent et passionné.

paper contends that the deficiencies in these two areas are closely related and that they are the result of inadequate conceptions of parliamentary instruments and procedures. The parliaments, being thus willing to exercise more ample powers, often lack the necessary expertise to pursue their goals. In order to support this argument and propose some essential reforms, a comparative perspective on the methods of parliamentary work is assumed. Three different parliamentary practices, which are respectively characteristic for the USA, United Kingdom and Germany, are discussed and compared to parliamentary practices in Latin American countries.

### **The Problem of Discrimination against Women: The Case of Cameroon**

By *Monique-Aimée Njandeu*, née *Mouthieu*, Ngaoundéré

In spite of great strides made during the past fifty years to foster the recognition of women's rights at international, regional and national levels, discrimination against women remains a global scourge.

In Cameroon for example, although several cases of discrimination against women are enshrined either in laws or in customs, there also exist other forms of non institutional discrimination which involve debatable cases of discrimination associated with the acceptance of the law or reservations in implementing the law.

However, this discrimination is very strong in family law, at professional level and in the qualification of certain offences.

It stands to reason, that the best way to check discrimination against women is not only to call on all States to include the right to equality in their constitutions, but also, and foremost, that they equip themselves with efficient protection mechanisms to guarantee such rights, following the equality "integrated approach" which pools together a greater number of actors and integrates society as a whole.

### **The Powers of the President of the Republic of Cameroon to Maintain Public Order: Reflections on the Foundations of the Legal Order**

By *Jean de Noël Atemengue*, Ngaoundéré

Cameroon has come to independence in a context of civil war. Hence, the government's priority was to preserve the stability of the State. For this purpose, public (or legal) order has to be absolutely maintained. This mission is initially and for the main part, devolved to

the President of the Republic, the head of State, who acts here by using his “administrative police attributions”.

The “doctrine” usually thinks that the presidential action named above should always be carried on in respect of juridical fundamentals (that is: constitution, legislation and regulation) established before this action. But this conception does not reflect the reality of the functioning of a state.

In fact, the necessities of maintaining order are so vital for a state that it would be pure illusion to limit the foundations of the juridical order to constitution and legal rules only: one must also take necessity into account.

Saying that, it is clear that, during many decennia, the President of Republic’s action regarding public order had for main objective the preservation of an authoritarian system and then the “politisation” of public order resulting in heavy damages for human rights in Cameroon.

Mindful to the democratisation process now carried on in Cameroon, the orientation arising should lead to the whole juridical order being regulated by the “principle of juridicity”, the justices controlling that process with more rigour.