

La police administrative électorale au Cameroun

NTOLO NZEKO Aubran Donadoni

Docteur Ph.D en Droit public

Assistant à la Faculté des sciences juridiques et politiques

Université de DOUALA (Cameroun)

E. mail : aubranntolo@yahoo.ca

Résumé

Dans l'ordre des polices administratives spéciales, il faut relever avec emphase la police administrative électorale. Inexplorée en doctrine, elle ressort clairement de la production législative relative aux élections. A cet égard, la spécificité qui ressort de la police administrative électorale réside dans le fait qu'elle déroge au régime de droit commun des libertés publiques influençant les opérations électorales par rapport au régime qui leur est applicable dans la police administrative générale. De plus, au plan organique, cette spécificité est confortée par l'immixtion des autorités spéciales de gestion des élections dans l'exercice des missions de police administrative.

Mots clés : police administrative électorale- police administrative spéciale-police administrative générale - ordre public - libertés publiques

Abstract

In the order of the special administrative police, it is necessary to emphasize with emphasis the electoral administrative police. Unexplored in doctrine, it is clear from the legislative production relating to elections. In this respect, the specificity that emerges from the electoral administrative policy lies in the fact that it derogates from the common law system of civil liberties influencing electoral operations in relation to the regime applicable to them in the general administrative policy. Moreover, on an organic level, this specificity is reinforced by the interference of the special election management authorities in the exercise of administrative police tasks.

Key words: administrative police – election - special administrative police – general administrative police – public order – public freedoms

Introduction

Les trois dernières années clôturant la décennie 2020 au Cameroun ont été marquées par une intense activité électorale avec le déroulement tour à tour des élections sénatoriales présidentielles, législatives, municipales et régionales. Mais le défi des pouvoirs publics était de faire tenir ces élections dans un climat de sécurité et de sérénité. En fait, les mouvements terroristes à l'extrême nord et sécessionnistes au Nord-ouest et au Sud-ouest, pouvaient constituer des facteurs de dissuasion à la tenue de ces élections. Cela étant, s'il faut admettre de toute évidence que « *les opérations électorales requièrent de la sérénité* »¹, il est légitime d'entrevoir l'acuité d'une police administrative électorale dans l'activité des administrations publiques impliquées. C'est cette particularité de la police administrative qui retiendra l'attention.

En théorie du droit administratif, la police administrative est l'une des deux activités matérielles de l'administration à côté du service public. Dans ce sens, René Chapus affirme que la police administrative « *désigne une fonction ou une activité de service public qui tend à assurer le maintien de l'ordre public* »². Il s'agit en vertu de cette activité d'imposer à des particuliers, la discipline exigée par la vie en société³ à savoir l'ordre public. Ce concept est donc l'objet essentiel de la notion de police administrative. En droit interne, dans son acception traditionnelle, l'ordre public se présente comme une norme générale, impersonnelle et non écrite regroupant trois composantes essentielles à savoir la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques. Elle peut être appréhendée comme « *la paix interne qui permet à un groupe humain d'être vraiment une société* »⁴. Depuis 1995, le juge administratif français considère que le respect de la dignité humaine constitue une des composantes de l'ordre public⁵. Le droit camerounais pour sa part, reste cantonné à la trilogie classique de l'objet de la police administrative.

Ces considérations succinctes sur la police administrative renvoient à la variante de police administrative générale. Pour compléter sa substance, il faut dire que la police administrative générale, au-delà de sa caractéristique matérielle fondée sur la trilogie classique de sécurité, de tranquillité et de salubrité, se distingue par des considérations organiques. A cet égard, la police administrative générale est exercée par le Président de la République, le Premier ministre, le Ministre de l'administration territoriale au niveau centrale. Au niveau local, elle relève de la compétence des gouverneurs, préfets, sous-préfets et les maires. Ces autorités de police ont une compétence générale soit à l'échelon nationale soit à l'échelon locale. Toute chose qui se distingue clairement de la police administrative spéciale. Celle-ci se différencie de la police administrative générale quant à la finalité qu'elle poursuit. C'est le cas de la police des affichages, de la publicité qui tend à sauvegarder l'esthétique. C'est également le cas de la police de la chasse qui tend à assurer la conservation du gibier⁶. La spécialité de la police administrative réside également dans la particularité des autorités de police. Ainsi, une police est spéciale si elle est attribuée à une autorité de police différente de celle qui serait normalement compétente⁷. Sous cet angle, au lieu que le maintien de l'ordre public relève de la compétence des autorités de police à compétence générale, elle appartient par exemple aux

¹ Sylvain Niquege, « Droit administratif et régime juridique des opérations électorales », *RDP*, n° 6, 2017, 1497.

² René Chapus, *Droit administratif général*, Montchrestien, 15^e éd., tome 12001, p. 697.

³ Jean Rivero, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 5^e éd., 1971, p. 384.

⁴ Georges Dupuis, Marie-José Guedon, Patrice Chrétien, *Droit administratif*, Paris, Dalloz-Armand Colin, 2000 p. 7.

⁵ CE, 13 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-orge C/Ville d'Aix-en-Provence.

⁶ René Chapus, *Droit administratif général, op.cit.*, p 721.

⁷ *Ibid.* p. 718.

organes d'*Elections Cameroon* (ELECAM) dans la gestion du processus électoral. D'où l'acuité de la police administrative électorale.

Le caractère spécial de la police administrative électorale réside dans la spécificité de la matière dans laquelle les mesures de police peuvent intervenir en l'occurrence l'élection. En fait, l'élection est le mode de dévolution du pouvoir reposant sur un choix opéré par l'intermédiaire d'un vote ou suffrage⁸. Eisenmann renchérisait dans ce sens que « *l'élection s'oppose à la nomination qui est la méthode de création propre à l'autocratie réelle* »⁹. Cette définition écarte le référendum qui doit pourtant être considéré dans la présente analyse. Ce dernier est selon Julien Laferrière le procédé par lequel le corps des citoyens est appelé à exprimer par une votation populaire son avis ou sa volonté à l'égard d'une mesure qu'une autorité a prise ou envisage de prendre¹⁰. Pour regrouper ces deux modalités d'expression de la souveraineté du peuple, le doyen Hauriou parlait de pouvoir de suffrage par lequel le peuple donne son assentiment soit sur une candidature soit sur une loi votée par la législature¹¹. Aujourd'hui, on regroupe l'élection et les consultations référendaires dans les opérations électorales. Dans cette veine, la doctrine contemporaine définit les opérations électorales comme l'acte de voter dans sa dimension matérielle, concrète. Si elles ne se cantonnent pas au jour du vote (de la préparation de la salle à la transmission du procès-verbal des opérations électorales), les actes antérieurs à celui-ci ne peuvent leur être rattachés qu'en tant qu'ils en assurent la préparation¹². Ce faisant, l'analyse de la police administrative électorale intègre aussi bien les élections que les consultations référendaires. Il convient au final de définir la police administrative électorale comme un pouvoir en vertu duquel l'autorité qui en est titulaire peut prendre des mesures visant au maintien de l'ordre public dans le bon déroulement des opérations électorales. Celles-ci doivent être entendues comme l'ensemble d'acte se rapportant à l'élection¹³.

Cela étant, cette matière spécifique à la police administrative reste vierge dans le champ scientifique camerounais. La doctrine aborde en générale la police administrative et évoque furtivement la distinction entre police générale et police spéciale, les concours des polices générales et des polices spéciales¹⁴. Et quand bien même la police administrative électorale est mentionnée, c'est de façon inconsciente et lapidaire de l'acuité des mesures de police dans les opérations électorales¹⁵. Au regard de la vacuité de la question dans la doctrine camerounaise, il faut se référer à la doctrine étrangère pour entrevoir l'ouverture de la réflexion sur la police administrative dans les opérations électorales. En effet, M. Niquège dans la congruence qu'il cherche à établir entre le droit administratif et les opérations électorales constate la prégnance de la police administrative dans les opérations électorales¹⁶. Il parvient à l'inférence selon laquelle la police administrative est l'objet commun du droit électoral et du droit administratif¹⁷.

En dépit de la timidité de la doctrine sur la détermination des mesures de police dans les opérations électorales, la pratique camerounaise révèle la partie visible de celles-ci en période

⁸ Yves Meny et Olivier Duhamel, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 372.

⁹ Charles Eisenmann, *La démocratie. Sa nature, sa valeur*, Economica, 1988, p. 79.

¹⁰ Julien Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, Domat, Montchrestien, 2^e éd., 1947, p. 431.

¹¹ Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929, p. 351.

¹² Sylvain Niquège, « Droit administratif et régime juridique des opérations électorales », *op.cit.*, p. 1496.

¹³ Francis Meledje Djedjro, « Le contentieux électoral en Afrique », *Pouvoirs*, n°129, 2009, p. 145.

¹⁴ Atemengue Jean De Noel, *La police administrative au Cameroun*, Thèse de Doctorat en droit public interne, Université Jean Moulin-Lyon III, juillet 1995, 358 pages.

¹⁵ Makougoum Agnès, *L'ordre public et les libertés publiques en droit public camerounais*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Yaoundé II, 2013-2014, p. 320.

¹⁶ Niquège Sylvain, « Droit administratif et régime juridique des opérations électorales », *op.cit.*, p. 1496.

¹⁷ *Ibid.*, p. 1495.

électorale. Généralement en cette période, l'acte qui marque les esprits concerne la réglementation de l'exercice de certaines libertés et activités à l'occasion d'une élection. Ce fut le cas à la dernière élection présidentielle¹⁸. Limitant l'exercice des libertés, la doctrine l'a relevé comme mesure de police sans la rattacher au processus électoral¹⁹. Or, un acte est rattaché aux opérations électorales s'il en assure la préparation. Pourtant, l'acte du Ministre de l'administration territoriale est édicté pour assurer la sérénité et la tranquillité dans l'exercice du droit de vote. A cet égard, il entre dans l'exercice de la police administrative électorale. Toutefois, les opérations électorales couvrent la période de campagne électorale, le déroulement du scrutin et le dépouillement des votes. A chacune de ces phases, il est plausible d'entrevoir les mesures de police. C'est le cas de la réglementation des affiches de campagnes²⁰ et de la garantie de l'ordre public dans les bureaux de vote durant le scrutin et pendant le dépouillement²¹.

A l'observation de la pratique camerounaise des mesures de police en période électorale, il paraît plausible de ranger l'analyse de la police administrative électorale dans le cadre théorique des rapports entre l'ordre public et les libertés publiques. Classiquement, la conception commune assimile l'ordre public à une restriction des libertés. C'est sa fonction a priori : restreindre l'exercice des libertés publiques. Le Professeur Etienne Picard va très loin dans la fonction restrictive de l'ordre public lorsqu'il souligne que « *dès qu'un impératif éminent est valablement invoqué pour justifier une restriction à un droit ou à une liberté, il faut considérer qu'il relève, par cette fonction même de l'ordre public, que cette notion soit ou non expressément utilisée en tant que telle* »²². C'est dans ce sens qu'en matière électorale, l'arrêté du ministre de l'administration territoriale réglementant certaines libertés publiques à l'occasion de l'élection présidentielle intervient pour limiter les libertés perturbatrices²³ du scrutin. Mais d'un autre point de vue, l'exercice des mesures de police et donc l'ordre public, permet aux droits et libertés fondamentaux de mieux se déployer. Plus concrètement, la prégnance de la police administrative en période électorale permet d'assurer la sérénité des électeurs dans l'expression de leur suffrage.

Dans cette mouvance, l'intérêt de la présente réflexion est justifié par deux ordres de considération. La première concerne la nécessité de mettre en exergue l'importance de la question de l'ordre public dans l'assurance de la sérénité du scrutin. En effet, à l'ère où « *la fraude électorale et les autres formes d'irrégularités sont devenues des préoccupations pour les acteurs politiques et les observateurs de la vie politique en Afrique* »²⁴, l'acuité de la police administrative électorale est non négligeable pour ce défi. C'est une réalité dont rend compte M. P. de Montalivet lorsqu'il écrit que « *d'une manière générale, la nécessité de l'ordre public dans une démocratie n'est pas à démontrer. Sa sauvegarde peut être vue comme une condition de l'ensemble des droits et libertés constitutionnels* »²⁵. Et un autre auteur de conclure que « *la liberté ne peut s'exprimer que dans et par l'ordre* »²⁶. Au cas d'espèce, le droit de vote a besoin d'un environnement de sécurité optimale de tranquillité et de sérénité pour être exercé.

¹⁸ Arrêté n°000022/A/MINAT/SG/DAP du 05 octobre 2018 réglementant l'exercice de certaines libertés et activités à l'occasion de l'élection présidentielle du 07 octobre 2018.

¹⁹ Agnès Makougoum, *L'ordre public et les libertés publiques en droit public camerounais*, op.cit., p. 320.

²⁰ Art. 90 du code électoral.

²¹ *Ibid.*, art. 110.

²² Etienne Picard, « L'influence du droit communautaire sur la notion d'ordre public », *Actualité juridique : Droit administratif*, 20 juin 1996, n° spécial, p. 59.

²³ Marie-Caroline Vincent-Legoux, *L'ordre public (Etude de droit comparé interne)*, Paris, PUF, 2001 p. 26.

²⁴ Jean Du Bois De Gaudusson, Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°13, «Études et doctrine. La sincérité du scrutin », Dalloz, 2002, p. 100.

²⁵ Pierre De Montalivet, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Dalloz, Paris, 2006, p. 554.

²⁶ Bernard Paul, *La notion d'ordre public en droit administrative français*, Paris, LGDJ, 1962, p. 270.

L'absence de sécurité peut compromettre l'exercice de ce droit comme on l'a vu dans le nord-ouest et le sud-ouest où le taux de participation à l'élection présidentielle était d'à peine 5 %. A l'occasion du contentieux post électoral devant le conseil constitutionnel, le parti SDF soutenant la candidature de Joshua OSIH a d'ailleurs invoqué le climat d'insécurité dans ces deux régions pour arguer de l'annulation de l'élection présidentielle. Mais le juge constitutionnel l'a débouté en affirmant qu'il n'y a pas de seuil de participation aux élections pour inférer qu'il soit faible ou pas. En outre, le maintien de l'ordre public dans les opérations électorales présente l'intérêt d'assurer la sincérité et la transparence du scrutin. La régulation des affiches de campagne électorale par exemple permet de garantir l'égalité des chances des candidats et la lisibilité du choix des électeurs. En fait, la campagne électorale constitue l'un des points sensibles des opérations électorales. Elle fait évidemment partout en Afrique, l'objet de fréquentes contestations, le plus souvent en raison de la rupture d'égalité entre les candidats²⁷. L'exercice de la police des affiches précisément par l'organe indépendant de gestion des élections est de nature à garantir cette égalité. La réglementation de certaines libertés publiques comme la liberté d'aller et venir a pour objectif d'éviter les mouvements des électeurs susceptibles de créer des doublons dans l'expression des suffrages. On ne dira pas moins de l'ordre public dans les bureaux de vote question de s'assurer que l'électeur effectue son choix sans contrainte et que les dépouillements se font sans fraude.

A la lumière de ces enjeux scientifiques, il paraît convenant de centrer la réflexion autour d'un questionnement principal qui en tiendra compte. Ainsi, il convient de s'interroger sur le point de savoir quelle est la spécificité de la police administrative électorale ?

S'il y a un ordre public économique²⁸, un ordre public moral, un ordre public esthétique, il faut également inférer de ce que la spécificité de la police administrative électorale réside dans le maintien de l'ordre public électoral. Dans cet ordre d'idée, cette spécificité se perçoit d'une part par l'éviction du régime générale des libertés publiques influençant les opérations de vote (I) et d'autre part par l'immixtion des autorités spéciales de gestion des opérations de vote dans les missions de police administrative(II).

I- L'éviction du régime général des libertés publiques influençant les opérations de vote

L'aménagement des libertés publiques par le législateur est la marque de la définition de ces dernières²⁹. En droit camerounais, elles ont été consacrées par les lois de 1990³⁰ qui constituent leur régime de droit commun. Cependant, en période électorale, la police administrative qui y a cours écarte le régime général des libertés publiques ayant un rapport direct avec le choix des électeurs dans le processus électoral. En considérant l'ambivalence de l'influence de ces libertés publiques sur les opérations de vote, il faut noter d'abord l'aspect négatif de la restriction des libertés de circulation et de commerce et d'industrie pendant le scrutin (A). Cependant moins visible et pourtant nécessaire, la spécificité de la police administrative électorale est marquée par l'indulgence du régime des réunions publiques en période de campagne électorale (B).

²⁷ Francis Meledje Djedjro « Le contentieux électoral en Afrique », *op.cit.*, p.147.

²⁸ Thomas Pez, « L'ordre public économique », *NCCC*, n°49, 2015, p. 43.

²⁹ Jean Rivero, *Les libertés publiques*, Tome I, Paris, PUF, 1977. p. 06.

³⁰ Loi n°90/053 du 19 décembre 1990 relative à la liberté d'association ; loi n°90/052 du 19 Décembre 1990 relative à la liberté d'expression et de la communication sociale ; loi n°90/056 du 19 Décembre 1990 relative aux partis politiques ; loi n°90/055 du 19 décembre 1990 relative à la liberté de réunion et de manifestation.

A- Le resserrement de la liberté d'aller et venir et de la liberté du commerce et d'industrie pendant le scrutin

Le scrutin est entendu en droit électoral comme l'ensemble des opérations de vote³¹. Celles-ci vont de l'ouverture du jour du scrutin à la fermeture en passant par le déroulement marqué par l'exercice effectif du droit de vote. Pendant cette période, la restriction de la liberté d'aller et venir (1) et la liberté de commerce et d'industrie(2) est le principe. Leur jouissance est une exception dans le cadre de la police administrative électorale. L'inversion du régime de ces libertés publiques est entretenue par la volonté de garantir le secret de vote³², question d'assurer la sincérité du scrutin.

1- La limitation de la liberté d'aller et venir des personnes et des biens le jour du scrutin

La liberté d'aller et venir, appréhendée comme liberté de circulation, est un droit fondamental. C'est une liberté consubstantielle à l'existence humaine. Le Conseil constitutionnel français l'a élevé au rang de «*principe de valeur constitutionnelle*»³³. Elle n'est, dans son principe, susceptible, pour un citoyen notamment camerounais se déplaçant sur le territoire national, d'aucune restriction de la part de l'administration, au moins en période normale. Il est d'ailleurs à l'honneur de celle-ci de n'y avoir pratiquement jamais porté atteinte³⁴. La population d'un Etat dans son ensemble est constituée de deux principales composantes sociologiques à savoir, les nationaux et les étrangers. Si pour les premiers, la jouissance de la liberté d'aller et venir est sujette à l'établissement d'une carte nationale d'identité, pour les derniers, il a été institué une batterie de conditions dont la violation entraîne l'édiction des mesures de reconduction à la frontière³⁵. Au-delà de cette limitation de la liberté d'aller et venir en période normale, on peut également relever le refus potentiel d'octroyer des passeports aux nationaux pour les déplacements à l'étranger.

Or en période électorale, la liberté d'aller et venir est suspendue pour la circulation des personnes et de leur bien. Ainsi, à la veille des élections, pour qu'elles puissent se dérouler dans l'ordre, le Ministre de l'administration territoriale détient le pouvoir de prendre des mesures spéciales de police qui permettent de restreindre pendant une période donnée l'exercice de la liberté de circulation. C'est dans ce sens qu'à l'occasion de l'élection présidentielle du 7 octobre 2018, le ministre de l'administration territoriale a pris un arrêté restreignant la circulation des personnes et des biens sur toute l'étendue du territoire national³⁶. Cette mesure de police se cristallise d'abord par la fermeture des frontières 48 heures suivant le jour du scrutin³⁷. Celles-

³¹ Serges Guinchard et Thierry Debarb, *Lexique des termes juridiques*, 25^e éd., Dalloz, 2017-2018, p. 1872.

³² Art. 1^{er} de l'Arrêté n°000022/A/MINAT/SG/DAP du 05 octobre 2018 réglementant l'exercice de certaines libertés et activités à l'occasion de l'élection présidentielle du 07 octobre 2018.

³³ C. C. arrêt du 12 juillet 1979, AJDA, 1979, n° 9, p. -16 cité par Jean-Louis Atangana Amougou, *L'Etat et les libertés publiques au Cameroun : essai sur l'évolution des libertés publiques en droit camerounais*, Thèse d'Etat en droit Université Jean Moulin Lyon 3, mention droit public, Vol. I, 1999, p. 176.

³⁴ Jean Morange, *Les libertés publiques*, Paris, PUF, 1979, p. 43.

³⁵ D'ailleurs, le législateur n'en dispose pas moins lorsqu'il définit la mesure de reconduction comme «*...la mesure administrative prise à l'encontre de tout étranger: a) Qui est entré irrégulièrement au Cameroun ; b) Ou qui n'a pas quitté le territoire national à l'expiration du délai du séjour qui lui a été accordé; c) Ou à qui la carte de séjour ou de résident a été refusé ou n'a pas été renouvelée ; d) Ou qui ne s'est pas acquitté de la garantie de rapatriement dans un délai qui lui a été imparti*». Art. 34(1) de la Loi n°97-12 du 10 janvier 1997 fixant les conditions d'entrée, de séjour et de sortie des étrangers au Cameroun.

³⁶ l'Arrêté n°000022/A/MINAT/SG/DAP du 05 octobre 2018 réglementant l'exercice de certaines libertés et activités à l'occasion de l'élection présidentielle du 07 octobre 2018.

³⁷ Art. 2(1) de l'Arrêté n°000022/A/MINAT/SG/DAP du 05 octobre 2018 réglementant l'exercice de certaines libertés et activités à l'occasion de l'élection présidentielle du 07 octobre 2018.

ci ne sont rouvertes que le lendemain de la clôture du scrutin³⁸. En outre au plan interne, il est consacré l'interdiction de la circulation des personnes et des biens par voie routière, ferroviaire ou aérienne à partir de 18 heures du jour de la veille du scrutin jusqu'à 18 heures le jour du scrutin³⁹. La mesure de police ministérielle cantonne la circulation à l'intérieur du périmètre urbain et dans les zones rurales.

Dans ces circonstances, le droit de circulation devient l'exception et doit s'exercer sur autorisation spéciale. A ce titre, il est réservé à une catégorie de personnes. La mesure de police ministérielle prévoit sur ce point que les conducteurs de véhicules automobiles des services de sécurité et des ambulances munis d'un laissez-passer spécial délivré par le gouverneur de la région ou du préfet territorialement compétent peuvent se mouvoir. En outre, les aéronefs effectuant les vols internationaux, les membres et délégués d'ELECAM, les observateurs et les journalistes nationaux et internationaux dûment accrédités sont également dispensés de la mesure d'interdiction de circulation.

Au-delà de cette limitation de la liberté d'aller et venir en période électorale, il faut y voir une intention des pouvoirs publics, outre les nécessités de maintien de l'ordre public, de garantir la sincérité du scrutin. En effet, la régularité d'une élection se mesure par l'exercice individuel et personnel du droit de vote. En d'autres termes, chaque électeur inscrit, a le droit d'exprimer son vote une seule fois et dans un seul bureau de vote. C'est dans cette optique que les pouvoirs publics ont entrepris de limiter le mouvement des électeurs à travers le territoire, question d'éviter des votes multiples. C'est tout le sens et la substance de la volonté de sauvegarder la liberté et le secret du vote dans l'arrêté limitant entre autres la liberté d'aller et venir.

Cependant, il convient d'éprouver la portée d'une telle mesure de restriction. En fait, celle-ci cantonne la circulation des individus dans le périmètre urbain et dans les zones rurales. Pourtant, dans des grandes agglomérations comme Yaoundé et Douala, il y a une pluralité de bureaux de vote. Si la loi fixe cinq cent électeurs au plus par bureau de vote⁴⁰, une ville comme Douala nantie de plus d'un million d'électeurs s'en sort avec plus de 2000 bureaux de vote. De ce fait, si l'objectif de la mesure de police ministérielle de restriction de la liberté d'aller et venir, est de limiter les mouvements des électeurs pour éviter des votes multiples, le spectre de cette modalité de fraude reste permanent à l'intérieur des zones urbaines. Car dans celles-ci, les bureaux de vote sont pratiquement contigus. Et les électeurs peuvent bien exprimer leur vote malgré leur cantonnement à une ville, dans plus d'un bureau de vote.

Au regard de ces observations, il paraît plausible d'inférer de la finalité imaginaire de la mesure de restriction de la liberté d'aller et venir par le Ministre de l'Administration territoriale d'autant plus qu'elle heurte l'esprit et la lettre du code électoral. Selon ce code, la campagne électorale s'ouvre à deux semaines du scrutin. Elle prend fin la veille du scrutin à minuit⁴¹. Or, la mesure de police du ministre de l'administration territoriale limite la liberté de circuler la veille du scrutin à partir de 18 heures. Dans cette situation juridique, on est en droit de s'interroger sur la liberté de circuler des candidats et des militants dont l'exercice est nécessaire en période de campagne électorale. La limiter avant la fin de la campagne est une violation flagrante de la loi. Toute chose qui conforte l'inopérationalité d'une telle mesure en période électorale.

³⁸ *Ibid.*, art. 2(2).

³⁹ Art. 3. l'Arrêté n°000022/A/MINAT/SG/DAP du 05 octobre 2018 réglementant l'exercice de certaines libertés et activités à l'occasion de l'élection présidentielle du 07 octobre 2018.

⁴⁰ Art. 96 de la loi n°2012/001 du 19 avril 2012 portant code électoral.

⁴¹ *Ibid.*, Art. 87.

Au regard de ces observations, il faut faire remarquer que la restriction d'une liberté aussi fondamentale que celle de la liberté d'aller et venir manque de pertinence. L'objectif allégué de l'évitement du vote multiple peut clairement être réalisé par la biométrisation du processus électoral. Celui-ci a pourtant été amorcé avec l'octroi des cartes biométriques aux électeurs régulièrement inscrits sur les listes électorales. Il y a donc une nécessité de parachever cette biométrie. Ceci passe par l'adjonction des puces électroniques sur les cartes d'électeur et l'institution des kits électroniques. Ils devront remplacer l'encre indélébile dont la garantie est manifestement remise en cause par la mesure de police limitant la liberté d'aller et venir. Celle-ci est la condition d'existence d'un être humain en société. Sa limitation doit être exceptionnelle. Par conséquent, elle est moins compréhensible que la restriction de la liberté de commerce et d'industrie en période électorale.

2- La limitation de la liberté d'entreprendre le jour du scrutin

La particularité de la police administrative électorale s'analyse également dans la restriction de la liberté d'entreprendre le jour des opérations de vote. En effet, la liberté d'entreprendre est la figure de proue de la divulgation de l'idéologie libérale dans les Etats africains alors sous ajustement structurel, question de la substituer à l'Etat providence. Composante de la liberté de commerce et de l'industrie, et plus largement des libertés économiques⁴², la liberté d'entreprendre est cette prérogative qui permet à toute personne physique ou morale de mener une activité à but lucratif. Elle renvoie à la possibilité pour un citoyen de fonder une entreprise privée par laquelle il mènera son activité économique.

En filigrane, la liberté d'entreprendre comprend la liberté d'accéder à une profession ou activité économique, mais également la liberté dans l'exercice de cette profession et de cette activité⁴³. Certes l'époque de la loi expression de la volonté générale dans le légicentrisme est révolue pour céder la place au constitutionnalisme avec la Constitution comme volonté initiale⁴⁴. Mais la loi reste une source dominante de la légalité dans un Etat. Ainsi, au regard de l'ambiguïté de la consécration constitutionnelle de la liberté d'entreprendre, c'est au législateur qu'il faut se référer pour entrevoir sa consécration explicite. C'est la loi régissant l'activité commerciale au Cameroun qui consacre explicitement la liberté d'entreprendre en ces termes : « *toute personne physique ou morale, camerounaise ou étrangère est libre d'entreprendre une activité commerciale au Cameroun sous réserve du respect des lois et règlements en vigueur* »⁴⁵. Dans le volet des modalités d'exercice de la liberté d'entreprendre, le législateur prévoit que « *les entreprises régulièrement établies au Cameroun déterminent librement leur politique de production, de distribution et de commercialisation* »⁴⁶.

Ce faisant, de manière générale, seuls les motifs d'ordre public justifient la limitation de la liberté d'entreprendre. Il peut s'agir de la prévention des atteintes à l'ordre public, notamment des atteintes à la sécurité des personnes ; de la police de circulation et de stationnement sur la voie publique. Plus particulièrement, peuvent être reconnus, des objectifs spécifiques, tel celui de lutte contre la fraude fiscale. Cet objectif se combine alors avec la considération de l'intérêt général qui peut également justifier en lui-même la limitation de la liberté d'entreprendre⁴⁷. Il est diversifié. Ce peut être la nécessité de maintenir un équilibre dans

⁴² Pierre Delvolve, « Les libertés économiques », *RFDA*, 2017, p.33.

⁴³ Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2011, p. 608.

⁴⁴ Pierre Brunet, « Que reste-t-il de la volonté générale ? Sur les nouvelles fictions du droit constitutionnel français », *Pouvoirs*, 2005/3, n°114, p. 7.

⁴⁵ Art. 4 de la loi n°90/031 du 10 août 1990 régissant l'activité commerciale au Cameroun.

⁴⁶ *Ibid.*, art. 6.

⁴⁷ Pierre Delvolve, « Les libertés économiques », *op.cit.*, p. 37.

les relations commerciales, la protection de la santé publique, du cadre de vie, l'amélioration de la transparence des relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics. Cela étant, « *la liberté d'entreprendre n'a rien d'une vache sacrée. Elle doit souffrir comme toutes les autres de se voir limitée pour des motifs d'intérêt général et conciliée avec les autres impératifs de nature constitutionnelle* »⁴⁸

Mais, dans le cadre de la police administrative électorale, force est de découvrir, que la liberté d'entreprendre fait l'objet de limitation le jour du scrutin. L'arrêté du Ministre de l'administration territoriale réglementant certaines libertés publiques le jour du vote fixe les mesures relatives à l'exercice des activités lucratives et des pratiques de jeux. Il pose formellement l'interdiction de ces activités⁴⁹. L'interdiction concernent notamment les débits de boisson, les boutiques, les magasins, les marchés, les activités industrielles, les établissements de production des biens ou des services, les salles de jeux de divertissement, les salles de jeux de hasard⁵⁰. Au regard de cette énumération, il faut constater que c'est tout le secteur économique qui est suspendu durant le déroulement des opérations de votation. Mais encore faudrait-il connaître les raisons qui justifient cette limitation de la liberté d'entreprendre en période électorale.

Manifestement, la mesure de police interdisant les activités lucratives n'est pas motivée par la nécessité de maintenir l'ordre public au sens de la police administrative générale. Elle trouve sa motivation dans des considérations purement électorales. Dans cette lancée, la tranquillité publique, un des éléments de la trilogie de l'ordre public, prend le sens de la participation effective des électeurs au scrutin. En effet, les élections sont organisées dans un Etat pour permettre au peuple souverain d'exercer effectivement sa souveraineté. A cet égard, les pouvoirs publics prennent des mesures qui vont dans le sens de permettre une large participation des électeurs le jour du scrutin. Or, l'exercice d'activités lucratives comme l'ouverture des débits de boisson, des marchés et des jeux de hasard pendant le scrutin est de nature à distraire les potentiels électeurs à leur obligation citoyenne. L'interdiction de ces activités va dans le sens de rendre disponible les électeurs le jour du scrutin. Cette mesure d'interdiction se situe dans le sillage de l'esprit de la loi électorale qui prévoit que « *le scrutin doit avoir lieu un dimanche ou un jour qui est déclaré férié et chômé* »⁵¹. L'objectif de participation électorale s'entrevoit donc en filigrane de la mesure ministérielle d'interdiction des activités à but lucratif.

Dans une démocratie électorale, la participation est un indicateur de la citoyenneté⁵². La participation électorale mesure le degré d'investissement que les citoyens en tant qu'électeur, déploient en ce moment singulier de désignation de leurs représentants. Indicateur précieux, avec son corollaire négatif l'abstention, la participation permet de mesurer le taux d'exercice du droit de suffrage. Ce faisant, le contexte camerounais est marqué par une réticence aux inscriptions sur les listes électorales. Sur près de 25 millions d'habitants, avec un potentiel de 10 millions d'électeurs, il n'y a que 6,5 millions d'inscrits sur les listes électorales. Conscient de cette faiblesse du corps électoral, les pouvoirs publics ont entrepris des mesures de mobilisation et de disponibilité de cet électorat parmi lesquels l'interdiction des activités à but

⁴⁸ Denys De Bechillon, « Le volontarisme politique contre la liberté d'entreprendre », *NCCC*, n°49, 2015, p. 11

⁴⁹ Art. 4(1) de l'Arrêté n°000022/A/MINAT/SG/DAP du 05 octobre 2018 réglementant l'exercice de certaines libertés et activités à l'occasion de l'élection présidentielle du 07 octobre 2018.

⁵⁰ *Ibid.* art. 4(2).

⁵¹ Art. 86(4) du code électoral.

⁵² Dominique Remy-Granger, « le pouvoir de suffrage », in Michel Troper et Dominique Chagnollaud, *Traité internationale de droit constitutionnel*, tome 2, Dalloz, 2012, p. 384.

lucratif. Par cette mesure, il s'agit de retenir l'attention des électeurs pour que celle-ci soit entièrement dévouée au scrutin.

Pour autant, le résultat escompté n'est pas toujours atteint. Lors de la dernière élection présidentielle du 7 octobre 2018, seulement 53% des électeurs inscrits ont pris part au scrutin malgré la mesure de disponibilité de ceux-ci. La liberté d'entreprendre étant un droit fondamental, sa limitation doit être justifiée par l'efficacité de la mesure de police. Au cas d'espèce, cette mesure de police administrative électorale une fois de plus n'a pas une portée pertinente. Elle faillit dans son objectif de disponibilisation de l'électorat le jour du scrutin. S'il faut sacrifier la liberté d'entreprendre pour un faible taux de participation, il convient nécessairement de changer de paradigme.

Cela étant, à l'interdiction des activités à but lucratif, il convient d'instituer le vote obligatoire pour tout type d'élection. L'obligation de voter est souvent associée ou justifiée par la théorie de l'électorat-fonction qui s'opposerait à l'électorat-droit⁵³. Ainsi, cette obligation de voter a déjà court dans les élections sénatoriales. En effet, le législateur prévoit que les membres du collège électoral en l'occurrence les conseillers municipaux et les conseillers régionaux sont tenus, à peine de déchéance de prendre part au scrutin⁵⁴. Cette contrainte de vote dispense la mesure d'interdiction d'exercice de la liberté d'entreprendre. Toute chose qui confirme le rapport entre cette mesure de police et la disponibilité des électeurs. L'extension de cette obligation de vote pour toutes les élections et la prévision des sanctions en cas de manquement contribuerait à l'augmentation du taux de participation. Compte tenu de l'importance des moyens financiers mis en œuvre pour institutionnaliser le peuple en corps électoral, la consécration de l'obligation de vote n'est pas excessive. Ce d'autant plus qu'elle permet d'éviter les atteintes à la liberté d'entreprendre. Paradoxalement à cette vague de limitation de cette liberté publique, la police administrative électorale favorise le desserrement du régime des réunions publiques en période de campagne électorale.

B- Le desserrement du régime des réunions publiques en période de campagne électorale

La liberté de réunion est un principe essentiel. La réunion constitue un groupement momentané de personnes formé en vue d'entendre l'exposé d'idées ou d'opinions ou de se concerter pour la défense d'intérêts⁵⁵. C'est l'une des libertés publiques au régime général souple comme le prévoit le législateur de 1990⁵⁶. En période électorale, la liberté de réunion constitue pour les candidats un droit solennellement affirmé⁵⁷ avec l'accroissement de la souplesse de son régime notamment en période de campagne électorale. Celle-ci est le cadre privilégié d'exercice de la liberté de réunion. C'est ainsi que le législateur a allégé les conditions de son exercice (1). Plus loin, il en est venu à assouplir les règles encadrant l'interdiction des réunions publique(2).

1- L'allègement des conditions d'exercice des réunions électorales

L'aménagement de la liberté de réunion en période électorale est marqué par la dérogation aux conditions générales de son exercice. En période normale, le régime des réunions publiques n'est pas en soi rigoureux. Le législateur consacre d'entrée le caractère libre

⁵³Dominique Remy-Granger, « le pouvoir de suffrage », *op.cit.*, p. 390.

⁵⁴ Art. 227(2) du code électoral.

⁵⁵ CE, Benjamin 1933.

⁵⁶ Loi n°90/055 du 19 décembre 1990 fixant la liberté de réunion et des manifestations publiques.

⁵⁷ Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet, *Droit des élections*, Paris, Economica, 2007, p. 222.

de la tenue de toute réunion publique⁵⁸. Néanmoins, une déclaration préalable doit être faite auprès du Sous-préfet territorialement compétent trois jours au moins avant la tenue de la réunion⁵⁹. La déclaration indique les noms, prénoms et domicile des organisateurs, le but de la réunion, le lieu, la date et l'heure de sa tenue, et doit être signée par l'un d'eux⁶⁰. L'autorité administrative en délivre immédiatement le récépissé⁶¹. En outre, toute réunion publique doit avoir un Bureau composé d'au moins trois (3) personnes chargées de maintenir l'ordre, d'empêcher toute infraction aux lois, d'interdire tout discours contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs, ou de nature à inciter à la commission d'actes qualifiés de crime ou délit⁶².

Or, pendant la période électorale, ces conditions d'exercice de la liberté de réunion sont résolument allégées en faveur des candidats aux élections. Durant la campagne électorale, le législateur prévoit que « *des réunions ayant pour but d'expliquer et de commenter à l'intention des électeurs les programmes et les professions de foi, peuvent être organisées par les partis politiques en compétition, ou par les candidats et leurs représentants* »⁶³. Pour ce faire, des facilités dans l'exercice de la liberté de réunion ont été établies dans la dérogation au régime général appliqué à cette liberté. Ainsi, il est prévu que le mandataire de chaque liste ou de candidat ayant l'intention d'organiser des réunions électorales dépose auprès des autorités administratives et des démembrements territoriaux d'Elections Cameroon, son calendrier de réunion⁶⁴. C'est ce calendrier de réunion qui substitue le principe de la déclaration préalable. Celle-ci n'est utilisée que de façon subsidiaire en cas de défaut du premier mécanisme. Dans ce cas, la déclaration préalable est faite 24 heures avant la tenue de la réunion au lieu de trois jours dans le régime général de la loi de 1990. Ceci permet aux candidats de l'élection d'être maîtres de leur calendrier de réunion. Toute chose qui leur évite les aléas de l'Administration. En outre, les réunions électorales dispensent les initiateurs de la constitution d'un bureau pour assurer le maintien de l'ordre public. Cette mission est dévolue entièrement aux pouvoirs publics. Le droit béninois pour sa part, conserve la tâche de maintenir l'ordre public au bureau de la réunion électoral⁶⁵.

En dépit de cet élément d'alourdissement du régime béninois des réunions électorales, le droit étranger donne à voir dans l'ensemble, la consécration d'un régime dérogatoire aux réunions publiques en période de campagne électorale dans le sens de son allègement. De ce fait, le législateur sénégalais dispose par exemple que « *Par dérogation aux dispositions des articles 10 à 16 de la loi n°78-02 du 28 janvier 1978 relative aux réunions et aux articles 96 et 100 du Code pénal, les réunions électorales qui se font pendant la campagne officielle électorale se tiennent librement sur l'ensemble du territoire national* »⁶⁶. La déclaration préalable se fait également 24 heures avant la tenue de la réunion. Le droit gabonais est encore plus souple sur ce point car le législateur prévoit que la déclaration préalable à une réunion électorale se fait six heures avant le début de ladite réunion⁶⁷. La tendance des conditions d'exercice de la liberté de réunion prédispose à l'aisance des protagonistes à une élection dans

⁵⁸ Art. 3(1) de la loi n°90/055.

⁵⁹ *Ibid.*, art. 4..

⁶⁰ *Ibid.*, art. 4(2).

⁶¹ *Ibid.*, art. 4(3).

⁶² *Ibid.*, art. 5(1).

⁶³ Art. 93(1) du code électoral camerounais.

⁶⁴ *Ibid.*, Art. art. 93(2).

⁶⁵ Art. 59 de la loi n°2018/31 portant code électoral au Bénin.

⁶⁶ Art. 59 de loi °2017-12 du 18 janvier 2017 portant code électoral au Sénégal.

⁶⁷ Art. 72 de la loi n°07/96 du 12 mars 1996 portant dispositions communes à toutes les élections politiques au Gabon.

la séduction et la conquête des suffrages. C'est la raison pour laquelle, il faut constater l'assouplissement du régime d'interdiction des réunions électorales.

2- L'assouplissement du régime d'interdiction des réunions électorales

L'ordre public électoral perd tout son sens si la campagne électorale n'est pas menée dans de bonnes conditions. Ces conditions garantissent l'exercice quasi absolu de la liberté de réunion sans laquelle la campagne électorale ne peut se concevoir⁶⁸. Toute chose qui requiert l'assouplissement du régime d'interdiction des réunions publiques qui a cours en matière de police administrative générale.

En effet, dans le cadre du maintien de l'ordre public en période normale, les autorités administratives ont la prérogative d'interdire une réunion lorsqu'elle est susceptible de menacer l'ordre public. Plus précisément, « *Seul le Bureau peut suspendre ou arrêter la réunion. Toutefois, en cas de débordement, le représentant de l'autorité administrative, s'il est expressément requis par le Bureau, peut y mettre fin* »⁶⁹. Ainsi, contrairement à ce qu'on observe dans la pratique administrative, l'interdiction d'une réunion n'est pas motivée par une menace à l'ordre public mais à l'effectivité des débordements portant réellement atteinte à l'ordre public. En outre, le législateur de 1990 n'a pas prévu l'interdiction d'une réunion à l'initiative d'une autorité administrative. L'édiction d'une telle interdiction est purement et simplement un excès de pouvoir justiciable devant le juge administratif conformément à la procédure administrative contentieuse de droit commun. L'interdiction d'une réunion publique dans le régime de droit commun est donc subsidiaire mais surtout irréversible. Ce qui n'est pas le cas lorsqu'il s'agit des réunions électorales.

La police administrative électorale ne s'accommode pas à l'interdiction définitive et irréversible des réunions publiques. Puisque la reconduction de ce régime général perturberait la sérénité des opérations électorales. C'est ainsi que dans le processus de codification du droit électoral, le législateur a supprimé la possibilité pour le Préfet de dissoudre une réunion lorsqu'il est requis par le bureau ou en cas de collision ou voie de fait qui était consacré dans le droit antérieur⁷⁰. De ce fait, il a prévu qu'en cas de menace manifeste ou de troubles graves à l'ordre public, l'autorité administrative peut par arrêté interdire une ou plusieurs de ces réunions. Toutefois, il ne s'agit que d'une mesure conservatoire car l'interdiction n'est pas définitive. L'autorité de police doit par la suite convenir avec les organisateurs d'une nouvelle date ou d'un autre lieu pour leur permettre de tenir la réunion.

Dans ce cadre, l'ordre public général malgré sa primeur n'anéantit pas l'ordre public électoral qui consiste à mener les opérations électorales dans la sérénité et non à les empêcher. Sur ce point le droit gabonais est implacable. Le législateur de cet Etat dispose que « *toute réunion électorale régulièrement déclarée ne peut être interdite* »⁷¹.

Cela étant, à défaut de consacrer l'absence d'interdiction des réunions électorales comme en droit gabonais, le législateur camerounais a choisi la voie médiane de l'interdiction provisoire. Toutefois, l'analyse du régime de l'interdiction des réunions électorales laisse

⁶⁸ Paola Garrone, « L'organisation et le financement des campagnes », in *Traité international de droit constitutionnel*, op.cit., p. 445.

⁶⁹ Art. 5(3) de la loi n°90/055.

⁷⁰ Art. 31alinéa 3 de la loi n°91-20 du 16 décembre 1991 fixant les conditions d'élection des députés à l'assemblée nationale.

⁷¹ Art. 72 e la loi n°07/96 du 12 mars 1996 portant dispositions communes à toutes les élections politiques au Gabon.

transparaître une subtilité. La menace à l'ordre public n'est pas imputée à la tenue d'une réunion électorale. Celle-ci est plutôt agie par les risques de trouble à l'ordre public. A cet égard, la mesure d'interdiction provisoire a pour objectif de protéger les acteurs de la réunion électorale. Puisqu'on verrait difficilement une réunion électorale menacer l'ordre public alors que son objectif est d'expliquer les programmes de campagne aux électeurs. La mesure de police conservatoire va dans le sens de garantir au maximum la tenue dans la tranquillité et la sérénité des réunions électorales. D'où l'acuité de la police administrative électorale dont la spécificité suggère d'un autre point de vue l'immixtion des autorités spéciales de gestion des élections dans les missions de police administrative.

II- L'immixtion des autorités spéciales de gestion des élections dans les missions de police administrative

L'organe d'exercice des pouvoirs de police est un aspect important dans la caractérisation de la police administrative spéciale. En effet, la spécificité de la police administrative électorale réside dans le fait qu'elle est exercée par des autorités qui n'en ont pas normalement compétence dans la police administrative générale, au regard de leurs attributions techniques⁷². C'est le cas des organes d'Elections Cameroon dont le législateur a conféré des pouvoirs de police dans le processus électoral. A cet égard, il faut relever d'une part la participation des organes centraux d'Elections Cameroon à la police des affiches de campagne électorale (A) et d'autre part l'exécution de la police des bureaux de vote par les présidents des commissions locales de vote (B).

A- La participation des organes centraux d'Election Cameroon à la police des affiches de campagne électorale

La police des affiches renvoie à la régulation et à la garantie du bon ordre dans l'apposition des affiches. Elle est classiquement exercée par les autorités de police locale en l'occurrence les maires. Dans chaque commune, le maire désigne par arrêté les lieux autres que les bâtiments et lieux publics destinés à l'affichage des lois et des autres actes des autorités administratives⁷³. Mais dans le processus électoral notamment en période de campagne, le maire est associé dans ses pouvoirs de police des affiches par les organes centraux d'ELECAM. L'acuité de la compétence de police de ceux-ci se mesure successivement par la vérification du contenu des affiches (1) et par l'organisation des emplacements desdites affiches(2).

1- La vérification du contenu des affiches de campagne électorale

L'affichage est la forme de publicité à laquelle il est le plus difficile d'échapper en campagne électorale⁷⁴. Il est le moyen par lequel les candidats à une élection diffusent leur profession de foi pour intéresser les électeurs. Toute chose qui implique la fixation d'un contenu à ces affiches de campagne. Celui-ci est marqué par sa précision et sa concision puisque devant être bref. Toutefois, la période de campagne électorale ne dispense pas les autorités compétentes d'exercer leur pouvoir de police en matière d'affichage. C'est dans cette optique que leur contenu fait l'objet d'une vérification minutieuse pour s'assurer qu'il est en phase avec l'ordre public.

⁷² René Chapus, *Droit administratif général*, *op.cit.*, p. 718.

⁷³ Art. 34(1) de la loi n°90/052 du 19 décembre 1990 sur la liberté de communication sociale.

⁷⁴ Paola Garrone, « L'organisation et le financement des campagnes », *op.cit.*, p. 470.

Pour ce qui est des affiches électorales, le législateur a donné entière compétence à ELECAM en matière de vérification de leur contenu. C'est ainsi qu'il prévoit après avoir donné compétence à ELECAM pour établir le format maximum des affiches⁷⁵, que « *le texte des circulaires ou professions de foi et des affiches, signé par le mandataire de la liste du candidat ou du parti doit être soumis(...) au visa préalable d'Elections Cameroon* »⁷⁶. Le visa ici est loin de son acception classique en droit administratif qui concerne l'ensemble des textes juridiques sur lesquels un acte administratif est fondé. Il doit être entendu plutôt comme une mention officielle attestant qu'une chose a été examinée⁷⁷. Si examiner c'est contrôler, la soumission préalable du visa d'ELECAM pour valider une affiche de campagne lui permet de vérifier la régularité de son contenu. L'organe de gestion des élections refusera le visa à un candidat ou à une liste de candidats si le contenu de son affiche constitue un appel à la violence, une atteinte à l'intégrité du territoire national, à la forme républicaine de l'Etat, à la souveraineté, à l'unité nationale ou une incitation à la haine contre une autorité publique, un citoyen ou un groupe de citoyens⁷⁸.

Ce faisant, par la vérification du contenu des affiches de campagne, ELECAM se trouve être un acteur important dans la préservation de l'ordre public en période électorale. La soumission des affiches à son visa lui permet de toiletter leur contenu et de les arrimer aux exigences de l'ordre public. Il est ainsi l'autorité de police majeure en période électorale en ce sens que son pouvoir de police des affiches est exercé en amont en total substitution aux pouvoirs de police d'un maire. Dans ce cadre, ELECAM n'est pas assisté d'une autorité de la police administrative générale dans l'exercice de la police des affiches de campagne électorale.

En droit étranger, ce pouvoir de vérification du contenu relève de la compétence du maire de la commune territorialement compétente. C'est le cas au Bénin. Dans cet Etat, le législateur prévoit que les demandes d'apposition d'affiches de campagne doivent être adressées par les candidats ou les partis politiques aux maires de la commune au plus tard soixante-douze (72) heures avant l'ouverture de la campagne électorale⁷⁹. L'examen de cette demande implique nécessairement la vérification du contenu des affiches électorales. Alors qu'en droit camerounais, c'est ELECAM qui saisit les municipalités pour les emplacements des affiches électorales. Cette saisine se fait postérieurement à la validation du contenu des affiches concernées. Au regard de l'urgence qui gouverne le processus électoral, les maires de communes sollicités par ELECAM n'ont que le devoir de déférer aux demandes de réservation d'emplacement de cet organe. Mais en collaboration des autorités municipales, il participe à l'organisation des emplacements des affiches dans l'exercice de son pouvoir de police administrative.

2- L'organisation des emplacements des affiches de campagne électorale

L'organisation des emplacements des affiches de campagne électorale est le second moment d'expression des pouvoirs de police d'ELECAM. Cette compétence de police échoit aux maires dans le régime de droit commun. Dans ce sens, le législateur de la loi sur la liberté d'expression et de la communication sociale dispose que « *dans chaque commune, le maire désigne par arrêté les lieux autres que les bâtiments et lieux publics destinés à l'affichage des lois et des autres actes des autorités administratives* »⁸⁰. Mais dans le cadre des opérations

⁷⁵ Art. 87(1) du code électoral.

⁷⁶ *Ibid.*, Art. 89(1).

⁷⁷ Gérard Cornu, préc., p. 1069.

⁷⁸ Art. 89(3) du code électoral.

⁷⁹ Art. 52 de la loi n°2018/31 du 03 septembre 2018 portant code électoral au Bénin.

⁸⁰ Art. 34(1) de la Loi n° 90/052 du 19 décembre 1990 sur la liberté de communication sociale.

électorales, la police des affiches notamment dans l'organisation des emplacements se fait en collaboration entre ELECAM et les municipalités.

Ainsi, à la demande d'ELECAM, des emplacements sont réservés par les municipalités pour l'apposition des affiches et du matériel de campagne de chaque candidat ou liste de candidats⁸¹. A cet égard, le législateur confère la compétence de police à ELECAM pour procéder à l'enlèvement des affiches apposées irrégulièrement⁸². Dans ce sens, l'organe de gestion des élections enlèvera les affiches apposées en dehors des emplacements réservés. Il en est de même pour les affiches apposées dans un lieu ouvert au public ou dans un local privé si elles n'y sont pas placées par le propriétaire du local⁸³. De plus, le pouvoir de procéder à l'enlèvement des affiches pourra s'appliquer aux candidats ou listes de candidats qui ont affiché leurs documents de campagne sur les panneaux attribués aux autres candidats, listes de candidats ou partis politiques⁸⁴.

Le droit étranger pour sa part conforte la participation des organes spéciaux de gestion des élections à l'exercice de la police des affiches notamment dans l'organisation de leurs emplacements. Dans cette lancée, au Bénin, pendant la période électorale, dans chaque commune, le maire en accord avec la Commission électorale nationale autonome (CENA), indique par arrêté les lieux exclusivement destinés à recevoir les affiches et les lois se rapportant aux élections et les emplacements spéciaux réservés pour l'apposition des affiches électorales⁸⁵. Dans chacun de ces emplacements, une surface égale est attribuée à chaque candidat ou liste de candidats dans l'ordre d'arrivée des demandes⁸⁶. Au Gabon, le législateur confère une compétence exclusive à la commission électorale compétente⁸⁷ pour attribuer des emplacements aux candidats ou listes de candidat. Elle exerce cette compétence de police dans l'ordre d'arrivée des demandes locales en nombre égal pour chaque candidat ou liste de candidats selon le cas et dans l'ordre d'arrivée des demandes qui doivent être formulées au plus tard le huitième jour avant celui du scrutin⁸⁸.

Le droit sénégalais se situe aux antipodes du droit gabonais en conférant l'exclusivité de l'organisation des emplacements aux maires. En effet, dans chaque commune, le maire désigne, par arrêté, les lieux exclusivement destinés à recevoir les affiches des lois et autres actes de l'autorité publique et des emplacements spéciaux réservés aux professions de foi, circulaires et affiches électorales⁸⁹. Dans cet Etat, le droit commun a été reconduit dans les opérations électorales et par conséquent c'est la police administrative générale qui s'y applique.

Cela étant, contrairement à ses homologues des Etats susévoqués, le législateur camerounais se distingue par la dévolution expresse des pouvoirs de police des affiches à l'organe de gestion des élections. En vue d'assurer l'égalité de tous les candidats notamment en période campagne électorale, l'immixtion d'ELECAM dans l'exercice de la police des affiches participe de cette conviction au regard de sa nature juridique marquée par son indépendance.

⁸¹ Art. 91(1) du code électoral.

⁸² *Ibid.*, art. 91(5).

⁸³ *Ibid.*, art. 91(3).

⁸⁴ *Ibid.*, art. 91(4).

⁸⁵ Art. 51 du code électoral en République du Bénin.

⁸⁶ *Ibid.*, art. 52

⁸⁷ En droit gabonais, à côté de la commission nationale électoral, il est créé des commissions électorales locales à échelon provinciale, départementale, communale et consulaire.

⁸⁸ Art. 70 de la Loi N°07/96 du 12 mars 1996, portant dispositions communes à toutes les élections politiques.

⁸⁹ Art. 60 de loi n°2017-12 du 18 janvier 2017 portant code électoral au Sénégal.

Ce qu'un doctrinaire a qualifié d'établissement public indépendant⁹⁰, le législateur a érigé ELECAM en organisme indépendant doté de la personnalité juridique⁹¹. Par cette nature, le détachement avec l'administration centrale est total du fait de l'absence de tutelle. Toute chose qui permet à cet organe de répartir avec impartialité et égalité les emplacements pour les appositions d'affiche de campagne électorale. Cette garantie est moins assurée lorsque les pouvoirs de police restent du ressort des maires des municipalités. Ceux-ci sont des autorités politiques investies par des partis politiques.

Dans cette lancée, il faut convenir avec le professeur Holo que « *le monopole de la vie politique, les structures constitutionnelles et administratives de l'État deviennent l'instrument du parti* »⁹². A ce titre, il est difficile de ne pas favoriser les candidats du parti auquel appartient le maire territorialement compétent pour la répartition des affiches. Cette inégalité fut criarde lors des dernières élections présidentielles du 7 octobre 2018 où les affiches du Président de la République, candidat à cette élection écumait toutes les municipalités. Ce qui se justifie par le fait que les mairies sont teintées à plus de 80% du parti RDPC (Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais), parti du Président de la République Paul Biya.

Au regard de cette influence partisane au niveau des municipalités, il paraît nécessaire de confier la répartition ou l'organisation des emplacements des affiches de campagne à l'organe indépendant de gestion des élections en l'occurrence ELECAM. Puisque l'idée de « *dépolitisation* » de l'appareil administratif est une représentation imaginaire⁹³. Le droit camerounais est dans ce sens un exemple par rapport au droit sénégalais ou gabonais. Mais tous ces droits se rapprochent quant à l'exécution de la police des bureaux de vote par les présidents des commissions locales de vote.

B- L'exécution de la police des bureaux de vote par les présidents des commissions locales de vote

Les commissions locales de vote sont les démembrements d'ELECAM. Elles sont créées pour chaque bureau de vote par le démembrement départemental d'ELECAM⁹⁴. Elles ont à leur tête un président qui dirige les autres membres que sont le représentant de l'administration et celui de chaque candidat ou liste de candidats⁹⁵. Pour éviter l'intimidation des électeurs par la présence des forces armées pour assurer l'ordre public dans les bureaux de vote, le législateur a conféré des pouvoirs de police aux présidents des bureaux de vote. Cette immixtion spéciale des présidents des commissions locales de vote dans la police administrative permet de préserver la liberté de choix, et donc la sincérité des résultats du vote⁹⁶. A cet égard, le législateur dispose que « *le président de la commission locale de vote assure seul la police du bureau de vote* »⁹⁷. L'aménagement de ce pouvoir de police incite à entrevoir son exercice tant à la phase du déroulement du scrutin (1) qu'à la phase du dépouillement de celui-ci(2).

⁹⁰ Gérard Pekassa Ndam, « les établissements publics indépendants », *RASJ*, vol. 2, n°1, 2001, p. 153.

⁹¹ Art. 4 du code électoral.

⁹² Théodore Holo, « Réflexions sur la dictature en Afrique », *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives*, n°6, mai 1986, p. 33.

⁹³ Guy Carcassone, « La souhaitable neutralité », *Pouvoirs*, 1990, p. 89 ; Georges Vedel, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *EDCE*, Fasc. n°8, 1954.

⁹⁴ Art. 54 du code électoral.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Sylvain Niquege, « Droit administratif et régime juridique des opérations électorales », *op.cit.*, p. 1497.

⁹⁷ Art. 60 du code électoral.

1- L'exercice de la police des bureaux de vote pendant le déroulement du scrutin

Le déroulement du scrutin est la phase des opérations électorales qui va de l'ouverture des bureaux de vote à leur fermeture. Cette phase constitue le point culminant du processus électoral en ce sens qu'elle est le terreau de la manifestation des opérations de votation. C'est dans ce cadre que l'électeur exprime son choix et exerce de ce fait sa souveraineté. L'enjeu que représente cette phase exige nécessairement un minimum d'ordre public notamment de sécurité et de tranquillité des électeurs. Cette recherche de sérénité se traduit historiquement par une méfiance accusée vis-à-vis des forces de police et des forces armées. Elle implique de préserver le déroulement des opérations électorales d'une présence policière ou militaire qui pourrait lui nuire⁹⁸. Déjà, l'article 3 de la Constitution de 1791 en France prévoyait que « *La force armée ne pourra être introduite dans l'intérieur [de l'assemblée primaire ou électorale] sans le vœu exprès de l'Assemblée, si ce n'est qu'on y commît des violences* ».

Cette exclusion des forces armées dans les bureaux de vote a été confortée par le législateur camerounais lorsqu'il attribue des pouvoirs de police au président de la commission locale de vote pendant les opérations de votation. A cet égard, compétence lui est donnée d'expulser du bureau de vote toute personne qui n'a pas la qualité d'électeur du ressort dudit bureau de vote à l'exception des candidats, des chefs de circonscriptions administratives dans le ressort desquelles se trouve le bureau de vote et de leurs représentants⁹⁹. En effet, nul ne peut être admis à voter s'il n'est inscrit sur la liste électorale du bureau de vote concerné¹⁰⁰. Pour s'assurer que les électeurs n'étant pas inscrit sur les listes électorales fassent partie des « *exclus du droit de vote* »¹⁰¹, le président de la commission locale de vote doit procéder à la vérification de l'identité de l'électeur par la présentation de la carte nationale d'identité de celui-ci.

En outre, le président de la commission locale de vote a le pouvoir d'interdire tout stationnement encombrant devant le bureau de vote. En cas d'incapacité, il peut requérir la force publique pour faire rétablir l'ordre ou faire évacuer le bureau de vote. Pour une sécurité maximale, le président du bureau de vote s'assure qu'aucun électeur n'ait porté une arme quelconque¹⁰². Ceci implique la fouille systématique des électeurs à l'image d'un policier auquel incombe normalement l'exercice de cette mesure de police. Puisque cette fouille est une mesure de prévention de la commission d'une infraction, finalité rattachée à la police administrative par opposition à la police judiciaire qui a pour objet de réprimer les infractions¹⁰³.

Les législateurs africains se situent dans cette même perspective d'affirmation des pouvoirs de police des présidents des bureaux de vote en lieu et place des forces armées. Ainsi, le législateur béninois prévoit que le président du bureau de vote « *est responsable de la police du poste de vote. Nulle force armée ne peut, sans son autorisation, être placée dans la salle de vote, ni à ses abords immédiats, ni y intervenir de quelque manière que ce soit* »¹⁰⁴. Au Sénégal, sans expressément consacrer l'exercice de la police administrative du président du bureau de vote, le législateur les laisse entrevoir dans le catalogue de ses attributions¹⁰⁵. Au Gabon, le législateur est encore plus expressif dans la définition des pouvoirs de police du président du

⁹⁸ Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet, *Droit des élections, op.cit.*, p. 4.

⁹⁹ Art. 60 du code électoral.

¹⁰⁰ *Ibid.*, Art. 102(1).

¹⁰¹ Jean-Louis Herin, « Les exclus du droit de vote », *Pouvoirs*, n° 120, *Voter*, 2007, p. 95.

¹⁰² *Ibid.*, art. 60.

¹⁰³ Jean De Noel Atemengue, *La police administrative au Cameroun, op.cit.*, p. 15.

¹⁰⁴ Art. 79 du code électoral du Bénin.

¹⁰⁵ Art. 72 du code électoral du Sénégal.

bureau de vote. Dans ce sens, il prévoit que le président du bureau de vote est seul responsable de la police dans la salle de vote et ses abords immédiats. Il tranche les conflits, prend toute mesure préventive des désordres et peut, notamment dans ce but, canaliser l'entrée des électeurs dans la salle de vote, par petits groupes. Il peut expulser de la salle de vote toute personne qui trouble ou tente de troubler par son comportement la sécurité ou la sincérité du vote. En cas d'incidents graves, il peut faire évacuer la salle et requérir, si besoin est, les forces du maintien de l'ordre¹⁰⁶. Toutefois, pour des raisons de sécurité, la présence des forces de l'ordre est autorisée aux abords des bureaux de vote, quel que soit le type d'élection.

Au regard de cette euphonie législative en matière de consécration des pouvoirs de police du président du bureau de vote, il faut remarquer leur importance et leur densité. Le législateur fait réellement substituer le président du bureau de vote aux forces armées et aux autorités administratives de la police administrative générale. Le président du bureau de vote est le patron de la sécurité et de la tranquillité de l'espace des opérations de votation. Ceci se vérifie également dans la phase du dépouillement du scrutin.

2- L'exercice de la police des bureaux de vote pendant le dépouillement du scrutin

Le dépouillement est l'ensemble des questions qui concourent à la détermination des résultats dans un bureau de vote donné¹⁰⁷. Il constitue la phase des opérations électorales qui succède la clôture des bureaux de vote. Il correspond à l'opération de recensement et de décompte des votes. C'est donc la phase ultime et décisive du processus électoral dans les démocraties contemporaines¹⁰⁸. Techniquement, le dépouillement implique le dénombrement des émargements, des enveloppes et des bulletins trouvés dans l'urne, la lecture et le pointage des bulletins, la validité de ceux-ci, la détermination des suffrages exprimés et le nombre de suffrages obtenus par chaque candidat ou liste de candidats¹⁰⁹. Ces opérations se font immédiatement après la clôture effective du scrutin¹¹⁰. Le dépouillement du scrutin est opéré dans les bureaux de vote où se sont tenues les opérations de votations. Il est effectué, sous le regard des scrutateurs, par les membres de la commission de vote dont le président assure la police durant cette phase décisive du processus électoral.

En effet, au regard du caractère crucial de la phase du recensement des votes, le législateur a étendu les pouvoirs de police du président de la commission locale de vote pour que celle-ci se déroule dans la sérénité la plus absolue. Il dispose notamment que si les nécessités de l'ordre public l'exigent, le président de la commission locale de vote ferme l'urne sous le contrôle des membres de la commission locale de vote et des forces du maintien de l'ordre¹¹¹. Dans ce cas, accompagné des membres de la commission, il transporte l'urne au démembrement communal d'Élections Cameroon¹¹². Cela étant, l'ouverture de l'urne, le dépouillement et le recensement des votes se font alors en présence du responsable du démembrement communal d'Élections Cameroon ou de son représentant et des membres de la commission locale de vote.

¹⁰⁶ Art. 84 de la loi n°07/96 du 12 mars 1996 portant dispositions communes à toutes les élections politiques nationales au Gabon.

¹⁰⁷ Bernard Ngango, *Le droit des élections politiques au Cameroun*, Thèse de Doctorat en droit public, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2003, p. 304.

¹⁰⁸ Djedjro Francis Meledje, « Le contentieux électoral en Afrique », *op.cit.*, p. 148.

¹⁰⁹ Touvet Laurent et Doublet Yves-Marie, *Droit des élections*, *op.cit.*, p. 475.

¹¹⁰ Art. 109 du code électoral.

¹¹¹ *Ibid.*, art. 110(1).

¹¹² *Ibid.*, art. 110(2).

Ainsi, il convient de relever que la dévolution des pouvoirs de police au président de la commission locale de vote pendant le dépouillement ne commence pas avec le législateur de 2012. Elle prend corps avec la loi de 1992 sur les élections présidentielles¹¹³. A l'époque de l'éparpillement du régime électoral, c'est à l'occasion des seules élections présidentielles que le président de la commission locale de vote avait la compétence de police de changer le lieu du dépouillement pour le déporter au chef-lieu d'arrondissement ou de district. Si la nécessité d'ordre public justifiait le changement du lieu du dépouillement, à l'occasion des élections législatives, le déplacement des opérations de recensement de vote pour une circonscription administrative était étranger à cette nécessité. Le législateur posait plutôt le motif selon lequel l'urne est transportée si le nombre des électeurs ou des membres de la commission locale de vote sachant lire et écrire le français et l'anglais est insuffisant pour assurer sur place un recensement correct¹¹⁴.

Ce motif apparemment très malléable dans l'optique des actes de fraude notamment de changement ou de bourrage d'urnes¹¹⁵, a été évincé à l'occasion de l'insertion des règles éparées du droit électoral¹¹⁶ dans le code électoral de 2012. Le législateur de ce texte a harmonisé le motif de changement de lieu du dépouillement aux nécessités d'ordre public. Surtout, il a renforcé le contrôle de l'exécution de cette mesure de police du président de la commission locale de vote. En effet, le droit positif antérieur prévoit le contrôle du transport de l'urne par les seuls membres de la commission locale de vote. Pour s'assurer de la transparence du processus de ce transport, le législateur du code électoral impose le contrôle des forces du maintien de l'ordre¹¹⁷. Cette mesure vise à notre sens à pallier le manque de clarté des nécessités d'ordre public qui peut être un prétexte fallacieux de détournement des suffrages des électeurs. Ceci dit, cette mesure de police du président de la commission locale de vote est conjuguée à celle des forces de maintien de l'ordre lorsque celles-ci assurent la sécurité des opérations de votations durant le transport de l'urne.

Conclusion

Au demeurant, la police administrative électorale marque toute sa spécificité et mérite d'être distingué de la police administrative générale en droit camerounais. Par son analyse, elle fait clairement ressortir le concept de maintien de l'ordre public électoral qui n'est pas totalement assimilable à l'ordre public général. C'est ainsi, qu'il faut inférer de ce que la police administrative électorale se démarque par l'éviction du régime des libertés publiques attenantes au processus électoral en l'occurrence la liberté d'aller et venir, la liberté de commerce et d'industrie et la liberté de réunion. Mieux encore, elle marque sa singularité par l'intervention des organes de gestion dans les missions de police administrative.

¹¹³ Loi n°92/10 du 17 septembre 1992 fixant les conditions d'élection et de suppléance à la Présidence de la République.

¹¹⁴ Art. 106 de la loi n°91/20 du 16 décembre 1991 fixant les conditions d'élection des députés à l'Assemblée Nationale.

¹¹⁵ Bernard Ngango, *Le droit des élections politiques au Cameroun*, *op.cit.*, p. 305.

¹¹⁶ Lionel Pierre Guéssélé Issémé, « La codification du droit électoral dans les Etats d'Afrique noire francophone, » *RADP*, Vol VI, n°10, janvier - juin 2017, p. 12.

¹¹⁷ Art. 110(1) du code électoral.

L'intervention des organes d'Élections Cameroon n'est pas absolument motivée par la nécessité d'ordre public entendu dans le sens de la police administrative générale. C'est l'objectif de transparence et de sincérité du scrutin qui motive le législateur camerounais à concéder à ces autorités spéciales de gestions des élections des compétences de police pour sécuriser l'expression de la souveraineté des électeurs.

Tout compte fait, l'acuité de la police administrative électorale en droit camerounais confère une certaine originalité à cet ordre juridique. Certes à titre de droit comparé, on a vu que les organes spéciaux de gestion des élections en Afrique se prévalent des compétences de police dans le processus électoral. Mais seul le Cameroun étend la compétence de police dans la phase du dépouillement des votes pour poursuivre la logique de sécurisation des suffrages jusqu'à la fin des opérations électorales. Malgré les soupçons de fraude électorale qui grèvent les élections au Cameroun, il faut relever avec une pointe d'encouragement ces efforts de préservation de l'intégrité du vote des électeurs. En filigrane, l'acuité de la police administrative électorale sonne « *comme le révélateur de la volonté réelle de l'électeur* »¹¹⁸.

¹¹⁸ Richard Ghevontian, «La notion de sincérité du scrutin», *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 13, 2002, p. 1.