conception de la doctrine administrativiste est, nonobstant les écarts malsains d'un langage juridique inapproprié, à peu près reprise par le législateur camerounais, en ce sens que la vieille loi communale n°74/23 du 05 mai 1974 définit ladite police comme « *un ensemble de mesures administratives destinées à assurer le bon ordre, la sécurité et la tranquillité publique* », voire assez curieusement par le constituant qui soumet l'exercice de la liberté d'aller et de venir au respect « *des prescriptions légales relatives à l'ordre, à la sécurité et à la tranquillité publique* ».

La police administrative, ainsi entendue, fait appel à deux procédés. En droit administratif, on distingue la police administrative générale de la police administrative spéciale. La police générale est une mesure de maintien de l'ordre public qui s'exerce à l'égard de tout type d'activités des particuliers. Certains textes prescrivent une autre variante de la police administrative destinée à prévenir les nuances dans un domaine bien précis. C'est le domaine de la police dite spéciale qui est exercée par les autorités administratives à l'égard de certaines catégories particulières d'individus, lesquels peuvent être des étrangers, des étudiants ou des marchands ambulants. La police spéciale peut encore s'appliquer à un secteur particulier de l'activité humaine tel que la chasse, les jeux, le spectacle, l'environnement, la circulation routière. Plus clairement, la police administrative générale et la police administrative spéciale se distinguent sur un double plan organique et matériel. Organiquement, la police administrative générale interpelle un quota important de destinataires, et plus précisément un quota imprécis de destinataires, alors que la police administrative spéciale ne concerne qu'une catégorie d'individus. Matériellement, la police administrative générale contraint plusieurs activités de l'individu, alors que la police dite spéciale couvre un champ d'activités de l'individu bien précis. Tel est le cas, par exemple, des arrêtés n° 008/MINDIC/BPPM du 07 mars 1994 réglementant la publicité des prix, n°

015/MTPS/SCG/CJ du 20 novembre 1992 fixant les conditions et la durée du préavis, n° 14/MINDIC/DONC du 25 mars 1992 fixant les conditions d'importation de la friperie en République du Cameroun.

La police administrative, qu'elle soit générale ou spéciale, doit être distinguée d'une notion voisine que l'on appelle la police judiciaire. Trois éléments permettent de les démarquer. Organiquement, la police administrative est exercée par les autorités civiles pour l'essentiel, alors que la police judiciaire est l'apanage des autorités de police judiciaire, des autorités de gendarmerie et, exceptionnellement, des autorités de l'armée. Relativement au but de chaque police, celle administrative est essentiellement préventive, alors que celle judiciaire est essentiellement répressive car elle a pour mission de rechercher les infractions pénales, de faire traduire les présumés auteurs devant les tribunaux par le biais du Procureur de la République. Le troisième élément de distinction réside dans le régime contentieux. L'activité de police administrative est régie par les règles de droit administratif et la contestation qui en découle ressortit en principe à la compétence du juge administratif. A contrario, l'activité de police judiciaire étant régie par le droit pénal général, son contentieux relève de la compétence du juge judiciaire répressif. Quid des autorités administratives exerçant la fonction de police administrative ?

II- Les autorités administratives investies du pouvoir de police

Comment peut-on reconnaître que l'on est en présence d'un titulaire de la compétence de police administrative ? Il convient, de prime abord, de distinguer les autorités de police administrative des personnels de police. Les autorités de police sont ces agents de l'administration qui sont seuls compétents pour décider en matière de règlement de police et en matière de mesures particulières. Autrement dit, l'autorité de police est celle qui est responsable du maintien de l'ordre public de par les décisions y relatives qu'elle émet. Les personnels de police, quant à eux, sont des agents d'exécution desdites mesures

réglementaires et individuelles édictées par l'autorité administrative. Les titulaires de la compétence de police administrative se distinguent selon qu'ils relèvent de l'administration étatique (**A**) ou de l'administration des collectivités infra étatiques (**B**).

A- Les autorités étatiques

Le Président de la République est l'autorité administrative suprême investie du pouvoir de police administrative. Sa compétence est nationale, c'est-à-dire que son pouvoir peut s'étendre sur l'ensemble du territoire de l'Etat camerounais. La constitution donne en effet au Président de la République le pouvoir réglementaire. Elle lui permet ainsi de prendre des mesures à caractère général et impersonnel. Et c'est en application de ces dispositions pertinentes de la constitution que le Président de la République décrète les états de crise constitutionalisées que sont l'état d'urgence et l'état d'exception. En application d'une circonstance exceptionnelle, comme l'état d'urgence, la loi du 19 décembre 1990 y relative permet au Président de la République de prendre des mesures qui visent à maintenir l'ordre public sur l'ensemble du territoire national ou une partie du territoire. Ces mesures qui sont de portée nationale ou infra nationale relèvent de la police administrative dite générale. Ces pouvoirs constitutionnels ont déjà été utilisés par les deux présidents de la République ayant exercé et exerçant au Cameroun.

Après le Président de la République, le Premier Ministre est considéré comme autorité étatique investie du pouvoir de police administrative, car en application de la constitution, il exerce le pouvoir règlementaire. A titre d'exemple, le décret n°91/282 du 14 juin 1991 portant attributions du Premier Ministre dispose, en son article 2 (2), qu'il « *prend des actes individuels sous forme de décret ou d'arrêté concernant… l'expulsion du territoire national* ». C'est également en raison de ses compétences de police administrative que le Premier Ministre intervient en prenant, par exemple, le décret n° 93/517 du 15

juillet 1993 fixant les conditions d'emplois des travailleurs temporaires occasionnels ou saisonniers. Le Ministre, à une échelle inférieure, est, dans le cadre du département ministériel dont il a la charge, une autorité de police administrative. Ainsi en est-il du Ministre des transports qui est investi de la police des chemins de fer, des routes, de la circulation aérienne nationale et maritime.

Les autorités administratives déconcentrées que sont le gouverneur, le préfet, le sous-préfet sont également des autorités étatiques investies de la mission de police dans leur territoire de commandement. **L'arrêt n° 98 rendu par la Chambre Administrative de la Cour Fédérale de Justice en date du 27 janvier 1970, Pasteur OBAME ETEME Joseph** en est l'illustration. A la suite d'une assemblée du Vatican II, un vaste mouvement œcuménique s'était enclenché et visait à réconcilier les deux tendances de la religion chrétienne que sont les protestants et les catholiques. Ce mouvement ne rencontra guère l'adhésion de certains dirigeants des deux tendances et surtout de certains pasteurs qui s'insurgèrent contre la volonté des catholiques d'absorber les protestants sous le prétexte de la chrétienneté. C'est ainsi qu'au cours d'un culte dirigé par le Pasteur OBAME ETEME Joseph, dans une église de l'ex département du NTEM, certains fidèles suscitèrent des troubles et le préfet du département imputa alors une telle action au Pasteur OBAME ETEME. Et le résultat fut que l'intéressé se retrouva avec un ordre préfectoral de ne plus séjourner dans le département dont il a la charge. Un autre **jugement n° 3 rendu par la Chambre Administrative de la Cour Suprême, en date du 29 octobre 1987, dans l'espèce NKWEATTA Emmanuel**, atteste de ce que le préfet du département est bel et bien une autorité investie du pouvoir de police administrative. En effet, le requérant s'était plaint de ce que l'arrêté préfectoral de l'autorité du FAKO avait ordonné sa garde à vue administrative durant 7 jours. Et le juge administratif confirma que le préfet est effectivement compétent

pour agir en matière de police administrative. Certaines autorités suscitées de l'Etat n'ont cependant pas le monopole de l'exercice de ce pouvoir, car la police administrative s'exerce également au niveau des autorités infra étatiques.

B- Les autorités administratives

Au sein de la commune, c'est principalement le Maire et, le cas échéant, ses adjoints qui sont habilités à intervenir en matière de police administrative. Dans le cadre d'un établissement public, la compétence échoit au chef de cet établissement. On peut dès lors relever que dans le cadre de l'Etat et dans le contexte des collectivités décentralisées, entités se situant sur un même territoire national, plusieurs autorités exercent concurremment le pouvoir de police administrative. Ceci est de nature à engendrer des conflits de compétence et des contradictions dans l'esprit des administrés qui ne savent plus qui fait quoi, à quel moment et dans quelle proportion. Comment dès lors proscrire ce risque de chevauchement des compétences entre les autorités ainsi superposées ? Autrement dit, face à des décisions de police contradictoires, le citoyen se trouve dans l'embarras d'obéir à l'une des autorités et forcément de désobéir à l'autre.

Le droit administratif camerounais reste malheureusement muet face à ces interrogations pertinentes. Seul donc le droit référentiel français peut offrir des pistes de solution. En règle générale, l'intervention sur un certain nombre d'objets des autorités de police ne prive pas lesdites autorités de statuer sur le même objet. A titre d'exemple, le code de la route ne fait pas écran à la réglementation de la circulation dans une commune édictée par le maire. Seulement, l'autorité inférieure ne peut juridiquement prendre des décisions contraires à la réglementation générale, ni dispenser localement de son application. Elle ne peut que superposer ses mesures complémentaires adaptées aux nécessités locales. Ces mesures complémentaires prises localement peuvent même être plus rigoureuses que les mesures générales. Les règles de fond en la matière sont en tout état de cause illustrées par une vieille décision du **Conseil**

d'Etat français en date du 18 avril 1902, Maire de la commune de Néris-les-Bains. Le préfet de l'Allié avait, par arrêté, interdit les jeux d'argent dans les lieux publics, sauf dérogation accordée par le ministre de l'intérieur pour les stations thermales. Cet arrêté était applicable à toutes les communes relevant du département de l'Allié. Cependant, le maire de l'une de ces communes, en l'occurrence celui de Néris-les-Bains, édicta la même prohibition mais de manière plus absolue sans possibilité de dérogation. Le préfet de l'Allié, usant de son pouvoir de police administrative, annula l'arrêté municipal rebelle en se fondant sur un décret caduc. Irrité, le maire de la commune déféra la décision litigieuse au Conseil d'Etat. Son recours fut déclaré recevable et fondé quant au fond en ces termes : « *considérant ... que si l'article 99 du décret autorise le préfet à faire des règlements de police…. aucune disposition n'interdit au maire d'une commune de prendre sur le même objet et pour sa commune, pour des motifs propres à cette localité, des mesures plus rigoureuses* ». L'actualité juridique du Covid 19 a donné lieu à une ordonnance de référé du Conseil d'Etat en date du 22 mars 2020. Le juge affirme que « *le Premier Ministre ... peut édicter des mesures de police sur l'ensemble du territoire… en cas d'épidémie avérée, comme celle du Covid 19 que connaît actuellement la France… Enfin, … le maire dispose… du pouvoir d'adopter, dans le ressort de la Commune, des mesures plus contraignantes permettant d'assurer la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, notamment en cas d'épidémie et compte tenu du contexte local* ».

Une chose est sûre, c'est que l'exercice du pouvoir de police administrative par les autorités administratives comporte des risques de porter atteinte aux droits et libertés du citoyen, alors même qu'il est admis, en droit, que la liberté est la règle et la restriction de police l'exception. C'est justement la raison pour laquelle l'exercice du pouvoir de police bénéficie d'un encadrement juridique destiné à éviter tout dérapage vers l'arbitraire.

III- L'environnement juridique de l'exercice du pouvoir de police

L'exercice de la police administrative présente des inconvénients. Cette action est susceptible de mettre en péril la liberté garantie par les textes. Et pourtant, la liberté est le principe et la restriction de police en est l'exception. Il se pose donc, en matière de police administrative, un sérieux problème de conciliation de la liberté et du pouvoir. Autrement dit, comment est-il juridiquement possible de décider en matière de police tout en veillant à préserver la liberté du citoyen ?

La légalité qui commande l'activité administrative permet de résoudre la difficulté. Le principe de proportionnalité que met en œuvre le juge administratif à travers le contrôle de légalité de la décision de police permet en effet d'apporter la solution au problème. Ce principe signifie que les moyens mis en œuvre par l'administration en vue de préserver l'ordre public doivent être adaptés aux exigences de la liberté que l'on reconnaît aux citoyens. Autrement dit, par principe de proportionnalité, il faut voir l'adéquation qu'il y a entre le risque, le trouble à l'ordre public et le moyen que l'administration déploie pour endiguer ce risque.

A ce propos, Georg JELLINEK, juriste allemand, disait en ces termes suffisamment instructifs qu'« *on ne tue pas avec un canon* ». Dans notre sagesse populaire, quoique la mouche soit gênante, dans la mesure où elle peut nuire à notre santé, on n'a pas forcément besoin de la tuer avec un obus, un chasse-mouche étant utile. En conséquence de ce qui précède, on retiendra qu'exercer le pouvoir de police ne signifie pas pour l'administration de tuer la liberté. Dans un célèbre **arrêt, en date du 19 mai 1933, rendu par le Conseil d'Etat au sujet de l'affaire BENJAMIN**, le juge administratif français a eu l'opportunité de rappeler ce principe de proportionnalité. Le requérant, en l'occurrence le sieur Benjamin, s'était proposé d'organiser une conférence publique sur deux auteurs qu'étaient Courteline et Sacha Guitry. Ces derniers,

dans leurs écrits, avaient la particularité de combattre l'école laïque. Voilà qui incite les instituteurs syndiqués à saisir le maire de la commune de Levère afin que celui-ci n'autorise pas le sieur Benjamin à diffuser publiquement ses idées. Et sans même attendre que le maire ainsi saisi prenne les mesures préventives afin de contenir le risque de trouble à l'ordre public, les instituteurs syndiqués décident de passer à la vitesse supérieure en promettant d'empêcher, par tous les moyens, la tenue de cette conférence publique au cas où le maire serait incapable de le faire. Manifestement confronté à une évidence de trouble à l'ordre public, le maire, sans tenir compte de ce que la liberté de réunion est garantie par la loi, se permit d'interdire la réunion au bénéfice des instituteurs syndiqués qui, en fait, étaient ses amis politiques. Statuant sur le litige déféré, le Conseil d'Etat annula la mesure d'interdiction au motif que même si le maire a le pouvoir de maintenir l'ordre public, il ne peut le faire en tuant la liberté garantie par les textes, mais doit plutôt concilier ses pouvoirs de police avec la liberté en mettant notamment en œuvre des moyens proportionnels visant à contenir le seul risque de trouble et à permettre la jouissance par les citoyens de la liberté. Un cordon de sécurité déployé par la police afin de séparer les manifestants contre ou pour constituer le moyen dont dispose le maire pour convoquer le principe de proportionnalité, question de préserver la liberté garantie dont on ne saurait y déroger sous le fallacieux prétexte d'interdiction.

Plus tard, dans une autre décision**, en date du 30 novembre 1956, BAKARY DJIBO,** le Conseil d'Etat, face à une mesure de police privative de jouissance d'un droit, viendra une fois de plus rappeler ce principe de proportionnalité qui veut que l'administration veille toujours à mettre des moyens adéquats en vue de contenir les risques de troubles à l'ordre public et non systématiquement interdire la liberté.

Dans le contexte national, l'affaire OBAME ETEME Joseph rendue, comme sus rappelé, le 27 janvier 1970, a permis au juge administratif

camerounais de tropicaliser la légalité des mesures de police, notamment en annulant l'arrêté préfectoral qui interdisait au Pasteur OBAME ETEME de séjourner dans le département du NTEM. Et ce d'autant plus que l'intéressé n'était ni auteur des troubles, ni à l'origine des troubles dont l'intensité ne justifiait par ailleurs pas l'édiction de la mesure extrême d'interdiction.

En conclusion à ce chapitre, on retiendra que l'administration, outre son activité de police administrative, déploie parallèlement une activité de service public. Mais, il se pose alors la question de savoir par quels moyens juridiques l'administration agit-elle dans le cadre du service public ou dans le contexte de la police administrative. En effet, pour mettre en œuvre l'activité de service public ainsi que celle de police administrative, l'administration agit avec force de droit, toute chose qui lui permet alors de mettre en relief les supports normatifs.

LEÇON DEUXIEME : LES SUPPORTS JURIDIQUES DE L'ACTIVITE ADMINISTRATIVE

Dans le but d'accomplir ses missions de service public et de police administrative, l'administration utilise deux moyens juridiques que sont : l'acte administratif unilatéral à caractère décisoire, encore appelé la décision administrative (**Section I**) ou encore l'acte administratif bilatéral, communément appelé contrat administratif (**Section II**).

Section I : L'acte administratif unilatéral à caractère décisoire ou décision administrative

Que fut-il entendre par là ? Comment se présente concrètement une décision de l'administration ? Quelles sont les règles qui gouvernent l'élaboration d'une décision administrative ? Et, enfin, quels sont les effets qui

se rattachent à la décision administrative ? Autant d'interrogations qui traitent respectivement de la définition (**I**), des formes (**II**), de la procédure d'élaboration(**III**) et des effets juridiques de la décision administrative (**IV**).

I- Définition

Dans un **arrêt n° 20, en date du 20 mars 1968, rendu par l'Assemblée Plénière de la Cour Fédérale de Justice, à l'occasion de l'affaire NGONGANG NJANKE Martin**, le juge administratif a, pour la première fois, défini la notion d'acte administratif unilatéral en ces termes : « *l'acte administratif est un acte juridique unilatéral pris par une autorité administrative dans l'exercice d'un pouvoir administratif et créant des droits et des obligations pour les particuliers* ». Dans des termes quelconques peu identiques, cette approche de définition sera reprise par le **jugement n° 1 du 19 décembre 1975, NKONG Emmanuel** et dans un autre **jugement n° 23 du 03 février 1977, YEYAP NJOYA Joseph Marie,** tous rendus par la chambre administrative de la Cour Suprême. Que faut-il en retenir ?

Un acte administratif unilatéral à caractère décisoire s'analyse, premièrement, comme un acte juridique, c'est-à-dire un procédé de fabrication régulière du droit. C'est, deuxièmement, un acte qui émane d'une autorité administrative. C'est ce que l'on appelle le critère organique.

Dans le **jugement NKONG Emmanuel** sus évoqué, le juge administratif camerounais, reprenant à son compte une maxime du Conseiller d'Etat français Maxime LETOURNEUR, dit que « *la définition des actes administratifs unilatéraux… écarte les actes du corps du pouvoir législatif* (et du) *judiciaire sur la base du principe de la séparation des pouvoirs* ». Le principe est donc que l'autorité administrative a compétence pour prendre une décision administrative. Et afin d'expliciter la notion d'autorité administrative, il faut, globalement, regarder du côté des agents du pouvoir exécutif qui ont la

possibilité de décider et, exceptionnellement, du côté des autorités qui appuient l'œuvre du législateur à travers le personnel du Secrétariat Général de l'institution parlementaire ou, si l'on veut, de l'administration parlementaire et même du côté du juge lorsqu'on parvient à isoler l'exercice de la fonction contentieuse qui le met aux prises avec le justiciable, pour ne regarder le juge que dans son dédoublement fonctionnel d'administrateur, dans ses relations intra-institutionnelles entre des collègues supérieurs et subordonnés (Procureur – Substituts du Procureur ou Président du Tribunal et juge).

Ce critère organique a aujourd'hui évolué aussi bien en droit administratif français qu'en droit administratif local. En effet, le critère organique est désormais fissuré au point où l'on admet exceptionnellement que les personnes privées sont susceptibles de prendre des décisions administratives à la condition qu'elles soient chargées, par la personne publique, de l'exécution d'une mission de service public, implicitement ou explicitement (**Cf. CE, 20 décembre 1935, Etablissements VEZIA, 13 mai 1938, Caisse primaire, aide et protection, 02 avril 1943, BOUGUEN, 28 juin 1946, MORAND, 27 juillet 1984, Jacques KESSLER, 15 mai 1991, Association Girondins de Bordeaux ; TC, 13 janvier 1992, Préfet de la Région d'Aquitaine C. / Association Nouvelle des Girondins de Bordeaux**).

Par mimétisme juridique, le juge administratif camerounais a repris, à son compte l'exception, qui veut que les personnes privées puissent émettre des décisions administratives si, au préalable, elles ont été investies de l'exécution d'une mission de service public par la personne publique. En l'état actuel du droit administratif du Cameroun, les ordres professionnels et les fédérations sportives sont ces personnes privées qui interviennent dans le champ normatif administratif (**Cf. CFJ/ CAY, arrêt n° 50 du 27 juin 1968, Bernard AUTEROCHE ; CS/CA, arrêt n° 7 du 31 mars 1977, FEUMI JANTOU Jacques ; CS/CA, jugement n° 48 du 25 mars 1989, Aigle Royal de Dschang**

– El Pacha ; CS/CA, jugement n° 117 du 31 mai 1991, TIAKO Félix). Il suffit, en tout état de cause, qu'une personne publique implique celle privée au service public pour que les décisions de cette dernière soient considérées comme administratives (**Tribunal Administratif du Littoral, Ordonnance de sursis à exécution n° 62 du 04 juillet 2019, Société BLESSING PETROLEUM SA C. / Cameroon Publi-Expansion**).

L'acte administratif unilatéral à caractère décisoire a une finalité créatrice de droit et/ou d'obligation. Ceci veut dire que lorsque l'administration décide, son acte modifie l'ordonnancement juridique, relativement à un droit subjectif, qu'elle octroie, abroge ou retire, ou à une obligation de faire ou de ne pas faire. En définitive, on dira d'une dira d'une décision administrative qu'elle est un acte juridique unilatéral, édicté par l'autorité administrative ou par une personne privée chargée par la personne publique de l'exécution d'une mission de service public, en vue de produire des effets de droit soit en conférant à son destinataire une prérogative, soit en le soumettant à une obligation, alternativement ou concomitamment, et ce à l'exclusion du consentement dudit destinataire.

Au sein de la catégorie générique qu'est l'acte administratif unilatéral, il faut distinguer celui à caractère décisoire de celui à caractère non décisoire. Selon la jurisprudence administrative, l'acte à caractère non décisoire est celui qui ne fait pas grief, c'est-à-dire qui ne porte pas atteinte à un intérêt juridiquement protégé comme le droit subjectif, ou encore qui ne porte pas préjudice. A contrario, l'acte à caractère décisoire fait grief, c'est-à-dire qu'il peut porter atteinte à un droit et peut, dès lors, faire l'objet d'un débat contentieux devant le juge administratif. Dans un **jugement ADD n° 21, en date du 24 novembre 2004, Société ELF-SEREPCA**, la Chambre Administrative affirme que « *le juge administratif n'est compétent de statuer sur un acte déféré*

devant lui que si… celui-ci est décisoire, à savoir qu'il porte atteinte aux droits et intérêts légaux du recourant ».

Sur l'identification des actes administratifs unilatéraux à caractère non décisoire, les « *mesures d'administration intérieure* » permettent de cibler leur champ d'application. Il s'agit de ce que, **d'abord**, l'on appelle les **mesures de préparation des actes** qui laissent entendre que l'administration se dispose, dans un futur proche, à prendre une décision. Tel est le cas, par exemple, d'une convocation à un conseil de discipline suite à une tricherie présumée à la suite d'un examen. Ce genre d'acte ne produit pas d'effet juridique, ne fait pas grief à qui que ce soit et n'est donc pas une décision administrative. Il peut encore s'agir, à titre d'illustration, des recommandations, des avis consultatifs, des vœux, des projets de certaines catégories de procès-verbaux, des bulletins de notes des agents publics (**Cf. CS/CA, jugements n°s 10 du 22 février 1979, Frédéric NDJONFANG, 38 du 25 février 1982, MBARGA Richard, 73 du 31 janvier 1991, OTTO Simon PONDI).** La demande d'explication écrite adressée à un agent public répond à cette nomenclature.

Bien plus, et **ensuite**, les **mesures postérieures et corrélatives** aux décisions administratives participent encore des actes à caractère non décisoire, à l'exemple des actes de notification des décisions (**CS/CA, jugement n° 42 du 02 février 2005, TONKAM Benjamin SEMFO C. / Université de Yaoundé**). **Enfin**, **les mesures d'administration intérieure** les plus fréquentes, que l'on appelle **circulaires** et **directives**, ont vocation à caractère non décisoire. Leur valeur juridique pose problème, car au lieu d'être rigoureusement circonscrites dans le périmètre de l'administration, les circulaires et les directives transgressent parfois ces frontières afin de toucher à la situation extérieure des administrés. S'agissant de la circulaire, le principe jurisprudentiel en la matière (**CE, 29 janvier 1952, Notre Dame du KREISKER**) veut que celle-ci se limite à interpréter des dispositions législatives et réglementaires afin de donner aux

agents de l'administration une lecture aisée de la conduite à tenir dans l'application des textes. En conséquence, la circulaire ne crée aucun élément nouveau à la légalité puisqu'elle se borne à interpréter. C'est ce que l'on appelle la **circulaire interprétative.** Elle a le caractère d'un acte administratif unilatéral à caractère non décisoire. Mais, lorsque, sous le couvert de l'interprétation, la circulaire ajoute un élément nouveau qui n'est pas contenu dans la loi ou dans le règlement, cette **circulaire** devient **réglementaire**, c'est-à-dire se transforme en une décision de nature à faire grief et, ce faisant, à faire l'objet d'un débat contentieux.

Par mimétisme normatif, le juge administratif local a repris, à son compte, cette distinction de la circulaire interprétative et de celle réglementaire. La circulaire interprétative se borne à rendre plus explicite les dispositions du texte législatif ou réglementaire et, de ce point de vue, ne constitue pas un élément de la légalité susceptible de donner lieu à un recours contentieux (**Cf. CS/CA, jugement du 27 décembre 1979, HAYATOU SOUAÏBOU ; CS/CA, jugement n° 21 du 18 décembre 1980, TATA David CHOO**). Par contre, la circulaire réglementaire dissimule mal l'émergence d'une norme de droit, modifie l'ordonnancement juridique en ajoutant une prescription nouvelle à la loi ou au règlement (**Cf. CS/CA, jugement n° 53 du 07 avril 1983, KOUOH Emmanuel Christian, confirmé en appel par arrêt du 21 novembre 1985 ; CS/CA, jugement n° 14 du 15 novembre 1984, Paul PANKA et Simon ZEBAZE**).

Parallèlement à la circulaire, les mesures d'administration intérieure intègrent également ce qu'il convient de nommer la directive. En droit administratif camerounais, il s'agit d'une notion marginale, c'est-à-dire qui n'est pas encore suffisamment prise en compte par la jurisprudence. Quelle est cependant la valeur qu'il faut accorder à une directive ? En droit administratif français, les autorités administratives supérieures, usant de leur pouvoir

discrétionnaire, peuvent prendre des directives visant à indiquer aux autorités inférieures le contenu même des décisions lorsque leur appréciation n'est pas déterminée à l'avance par le texte à appliquer. **L'arrêt Crédit Foncier de France, rendu par le Conseil d'Etat en date du 11 novembre 1970**, a pu mettre en évidence le régime de la directive. Il sied de rappeler les faits de cette espèce. Le Code l'urbanisme, qui est une loi en France, charge un fonds national d'amélioration de l'habitat de faciliter, par des aides financières, l'entretien des immeubles d'habitation. Ces allocations sont décidées par diverses commissions dans des conditions très vaguement fixées par le code de l'urbanisme. La commission nationale ayant donc défini les orientations globales en vue de diriger les orientations du fonds, il fallait se prononcer sur la validité et sur la valeur juridique de tels actes d'orientation.

L'arrêt reconnaît que l'administration possède un pouvoir de détermination de directive qui intervient dans la circonstance d'exercice du pouvoir discrétionnaire. Mais l'orientation contenue dans la directive ne prive pas l'administration de sa liberté d'appréciation qui peut et doit même s'en écarter pour des motifs dérivés de l'intérêt général ou de la spécificité du cas à régler. Comme le disait si bien René CHAPUS, la directive permet ainsi à l'administration « … *de choisir entre deux décisions ou deux comportements également conformes à la légalité* ». Ce qui revient à dire que la directive n'est pas une décision administrative. Elle n'impose pas absolument le respect des orientations qu'elle contient, sauf à se muer, se transformer en circulaire réglementaire. Dans l'arrêt Crédit Foncier de France, le juge indique que les directives n'ont « *aucun caractère réglementaire* », car « *elles ne modifient pas par elles-mêmes la situation juridique des administrés* ». Les diverses décisions catégorisées et théorisées se présentent, concrètement, selon un canevas bien établi.

II- Les formes de la décision administrative